



Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados

GREGORIO GUERRERO POZAS

INTRODUCCIÓN

Un concepto reconocido a nivel mundial, es el que se entiende como la acción de vigilar y evaluar la gestión gubernamental, considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley.

La mayoría de las naciones del mundo, tiene un órgano técnico, encargado de vigilar y evaluar la gestión administrativa, económica y financiera de sus gobernantes, en función del derecho que tiene la ciudadanía de conocer el origen y destino de los fondos de la Hacienda Pública, ya que de ellos se obtienen los recursos presupuestales, a través de sus participaciones como contribuyentes.

A dichos órganos técnicos a nivel internacional se les conoce como: Tribunal de Auditoría, Tribunal de Cuentas de la Nación, Contraloría General de la República, Corte de Cuentas, Oficinas de Auditoría, Contaduría Mayor de Hacienda, Contraloría General del Estado y Contraloría Financiera de la Nación, entre otros.

Por las características de la organización política del Estado mexicano, los órganos técnicos de fiscalización se identifican; a nivel federal, hasta en tanto no se expida la Ley de Fiscalización

Superior de la Federación, como Contaduría Mayor de Hacienda, y a nivel estatal, además de esta denominación, se nombran Contaduría General, Contaduría General de Glosa y Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Públicos. A estos órganos técnicos, también se les concede como entidades de fiscalización superiores las cuales se encargan de ejecutar las acciones de evaluación de la gestión gubernamental, siendo para los recursos federales la de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, y para los estatales y municipales las de los Congresos de las Entidades Federativas y del Distrito Federal.

La función de fiscalizar la hacienda pública federal, se tiene asignada constitucionalmente a la entidad de fiscalización superior de la Federación al órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, a la que corresponde evaluar en representación de la ciudadanía en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la gestión administrativa, económica y financiera encomendada al Ejecutivo Federal. Este órgano técnico realiza sus evaluaciones con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos y en el documento conocido como "Cuenta de la Hacienda Pública Federal" que presenta la información sistemática y ordenada del ejercicio de un año presupuestal de tipo económico, programático y financiero, tanto en forma consolidada como de manera particular, de todas las dependencias y entidades de control presupuestal de la administración pública federal

La entidad de fiscalización superior de la Federación está facultada para realizar estudios, revisiones y evaluaciones externas de la gestión gubernamental, de conformidad con las atribuciones conferidas en nuestra Carta Magna y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (en tanto no se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

Las tareas que están a cargo se encauzan en dos grandes vertientes, la de evaluación y revisión del desempeño de la administración pública dentro de los marcos constitucionales y la que se refiere a los establecidos por el Congreso de la Unión. Para ello la entidad de fiscalización superior de la Federación realiza auditorías y evaluaciones económicas, financieras, programáticas y de sistemas, a fin de cumplir su obligación de preparar los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que le señala la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como atender los requerimientos específicos de la Cámara de Diputados.

En lo que respecta a ámbito estatal, cada una de las entidades federativas cuenta con un órgano técnico encargado de vigilar y evaluar la gestión administrativa y financiera de los gobernantes, apoyándose para tal efecto en el informe conocido como Cuenta de la Hacienda Pública, Estatal y Municipal.

La Cuenta de la Hacienda Pública es el documento que por ley presenta el Poder Ejecutivo ante el Legislativo y en el que se reporta el resultado anual de la gestión financiera del gobierno (sea éste de cualquier orden).

1. Antecedentes Históricos de la Fiscalización Superior en México.

Época Colonial.- En relación con el origen de la fiscalización superior en México, existen algunas discrepancias entre los estudios de la materia; algunos citan como su antecedente más remoto al Tribunal de Cuentas, creado, según lo indicado por las cortes españolas en el año de 1435; otros señalan como origen la creación en 1527 de la primera Real Audiencia de la Nueva España. Lo cierto es que las funciones de fiscalización no se tenían asignadas a un solo funcionario o a un órgano específico de gobierno, sino que se ejercían por casi todos los órganos administrativos indianos que tenían encomendadas atribuciones similares sin que existiera una clara división de poderes o funciones, lo que dejaba un margen de dudas acerca de la esfera jurisdiccional de cada uno de ellos. Este fenómeno es explicado por varios historiadores como el resultado de una política coherente establecida y estimulada por el Rey y no como el producto de la falta de organización del Gobierno Español en América.

En Indias se fomentó la existencia de un equilibrio de poderes entre diversas autoridades unipersonales y colegiadas, creando un sistema de vigilancia y control mutuos como la manera más apropiada de velar por la integridad del Poder Central Español. Las autoridades indianas debían vigilarse mutuamente y responder de su actuación ante el Rey.

El Consejo de Indias se extendió a toda esfera de gobierno, legislativa, financiera, judicial, eclesiástica y comercial, dotándosele de grandes poderes. Se les prohibió solemnemente a todos los demás funcionarios y tribunales interferir en sus asuntos. El Rey era el señor absoluto de las Indias y el Consejo su intérprete. Esta institución tenía a su cargo la última palabra en cuanto a la resolución de casi todos los asuntos indianos.

Durante todo el siglo XVI, el Consejo tuvo a su cargo la fiscalización de las cuentas llevadas por los funcionarios de la Real Hacienda. Desde 1605 quedó relevado de esta obligación al crearse el Tribunal de Cuentas de la Nueva España, órgano al que se asignó la función específica de fiscalizar las cuentas presentadas por los oficiales reales, administradores, tesoreros, fieles y recaudadores de rentas reales.

México Independiente.- Al consumarse la Independencia de México, encontramos como el primer antecedente constitucional de Fiscalización Superior, al ordenamiento establecido en Apatzingán, Michoacán, en el que se establece la facultad de examinar y aprobar las cuentas de

la recaudación e inversión de la Hacienda Pública a un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo. Es en esta época donde se encuentra en nuestro país el origen de la fiscalización del Congreso sobre el Ejecutivo.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, además de contemplar la división de poderes en un marco federal, otorgó nuevamente al Congreso la facultad de revisar las cuentas de la Hacienda Pública en su artículo 50.

Con lo anterior, se observa la facultad que se tenía descrita para ser ejercida exclusivamente por el Congreso General, que como se sabe desde esas fechas se integra por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

Al poco tiempo de haber entrado en vigor esta Carta Magna, se publicó un decreto denominado “Ley del Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública”, dada a conocer el 16 de noviembre de 1824 y en el que se establece por primera vez el órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados y con funciones para examinar y glosar las cuentas de la Hacienda, entendiéndose por glosar, a la acción de verificar si los documentos comprobatorios y justificatorios del gasto público reunían determinados requisitos numéricos, legales y contables.

En el mes de mayo de 1838, se crea el Tribunal de Revisión de Cuentas, del cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda. Este Tribunal se integraba de tres salas para su funcionamiento y estaría bajo la supervisión de la Cámara de Diputados. La primera sala, juzgaría en primera instancia, y estaba formada por tres Contadores Mayores; la segunda y tercera serían de la Suprema Corte de Justicia.

Posteriormente, en el mes de septiembre de 1846, se extingue el Tribunal de Revisión de Cuentas y, se restablecen las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Sin embargo, en el mes de noviembre de 1853, Santa Anna restableció el Tribunal de Cuentas y como parte de él la Contaduría Mayor de Hacienda, con atribuciones similares al Tribunal de Revisión de Cuentas creado en el mes de mayo de 1838. El Tribunal funcionó con ese título hasta el 10 de octubre de 1855.

En la Constitución del 5 de febrero de 1857, quedó considerada la Contaduría Mayor de Hacienda como un órgano dependiente del Poder Legislativo.

Más adelante, se restituyó a la Cámara de Diputados la facultad de vigilar el desempeño de las funciones asignadas a la Contaduría Mayor de Hacienda, y el 29 de mayo de 1896 se expidió un decreto que constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Periodo 1917-1988. - La Constitución de 1917 confirma un régimen de gobierno democrático y republicano, y define de forma expresa a la Hacienda Pública como un atributo de la sociedad Civil; establece entre otros aspectos, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de vigilar por medio de una Comisión en su seno, el exacto desempeño de las funciones de esta institución y la asignación al Congreso de la Unión de la facultad de expedir su Ley Orgánica.

En 1936 se expide una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenamiento que establece diversos cambios en cuanto a su estructura y atribuciones, pero que en poco modifica la finalidad a la que se suscribía este órgano, consistente en efectuar un simple chequeo de comprobantes y gastos, revisar la contabilidad de las oficinas con manejo de fondos y/o valores de la Federación y extender finiquitos de las cuentas revisadas.

Como respuesta a los requerimientos de las reformas administrativas y políticas en las que se hallaba empeñado el Gobierno Federal, el 29 de diciembre de 1978 se expide la todavía vigente Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en forma casi simultánea con las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Administrativamente, en 1983, la Contaduría Mayor de Hacienda adoptó una nueva y moderna estructura con el propósito de optimizar los recursos disponibles para un mejor desempeño de sus responsabilidades presentes y futuras; lo anterior coincide con una nueva etapa en la vida de la Contaduría Mayor de Hacienda y por ende de la Fiscalización Superior, esta modificación estructural encontró el sustento legal en la expedición del Reglamento Interno publicado en el Diario Oficial del 5 de agosto de 1988.

Debido a las transformaciones políticas, sociales y económicas que ha sufrido en los últimos años el Estado mexicano, amplios sectores de la población han demandado una mayor transparencia en el ejercicio y aplicación de los recursos de la Hacienda Pública, lo que motivó la necesidad de emprender una reforma que logre cumplir con aquellas expectativas que demanda actualmente la sociedad en el control y supervisión de la gestión pública federal, previendo la aplicación de instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al gobierno y un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos. Es por ello, que con la finalidad de revisar y reorganizar el sistema de control y evaluación del ejercicio presupuestal federal, se reformó la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73,74,78 y 79 mediante Decreto de fecha 14 de julio de 1999, creándose la entidad de fiscalización superior de la Federación como órgano de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, recursos y resoluciones, además de dotarla de mayores atribuciones de las que tenía la Contaduría Mayor de Hacienda.

2. Marco Jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reformada 14-VII-99)

De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIV.- Para expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

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

Fracción I ...;

Fracción II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación en los términos que disponga la ley;

Fracción III.- ...;

Fracción IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

...

...

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

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias

entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que la motiven;.

Artículo 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo o comisión, no formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

Es importante destacar, que en el régimen Transitorio del Decreto de fecha 14 de julio de 1999, que reforma los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, se estableció que la revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 79 reformado, se llevarán a cabo a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001, en tanto, la entidad de fiscalización superior de la Federación revisará la Cuenta Pública de los años 1998, 1999 y 2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de dicho Decreto.

Derivado de estas reformas Constitucionales, se establecieron nuevas bases para que el Congreso de la Unión expida la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue aprobada por la Cámara de Diputados en sesión de fecha 4 de diciembre de 1999, quedando pendiente su aprobación por parte del Senado de la República.

Esta Ley regulará de manera completa e integral la revisión y fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que presenten los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, establece las bases y términos para la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dicha fiscalización, la determinación de la indemnización y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades que se encuentran dentro del ámbito de la administración pública federal paraestatal.

En la misma Ley, se precisa que la revisión de la Cuenta Pública estará a cargo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que se apoyará para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, que tendrá a su cargo la función de fiscalización superior de la propia Cuenta Pública, gozando para ello, de autonomía técnica y de gestión para decidir, en términos de la propia Ley, sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. También, en el ordenamiento se conceptualizan las nociones de cuenta pública y gestión financiera; siendo la primera de ellas, como el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados, y la segunda; se considera la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que estos utilicen para la ejecución de los objetos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública,

sujeta a la revisión posterior de la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados.

En el mismo ordenamiento legal, se establece un informe de avance de gestión financiera, entendiéndose como el reporte integrante de la Cuenta Pública que rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.

En el Título Segundo de la Ley, se desarrollan los conceptos de Cuenta Pública y de los procesos de su revisión y fiscalización superior. Es por ello, que en el capítulo I, se establece que la Cuenta Pública se constituirá por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos, y demás información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal, y del patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la deuda pública federal.

Para permitir mayor oportunidad y eficiencia en la revisión y fiscalización del manejo de los recursos federales se señala en el ordenamiento legal citado, que el informe de avance de gestión financiera se presente a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, conteniendo resultados físicos y financieros de los programas, conforme se hayan ejercido en el período comprendido entre el 1° de enero y el 30 de junio del ejercicio en curso.

Por otra parte, se fortalecen las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación al facultarla, conjuntamente con la SHCP, para establecer las bases y normas que rijan la baja y destrucción de documentos justificatorios y comprobatorios del manejo de recursos para efectos de destrucción, o bien su guarda o custodia, que deban de ser objeto de conservación, microfilmación o procesarse electrónicamente.

En el capítulo II, se indica el objeto de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, destacándose la evaluación del desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto, así como la fiscalización del resultado

de la gestión financiera posterior a la conclusión de los procesos correspondientes de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales; determinar las responsabilidades y la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes.

Para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones que le señala el artículo 16 de la propia ley, entre las que destacan las siguientes:

- Establecer los criterios para las auditoría, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación;
- Evaluar el Informe de avance de gestión financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos;
- Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;
- Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objetivo autorizado;

En la Ley que se comenta, se observan avances importantes en el sistema de fiscalización superior ya que la Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus facultades, podrá realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, respecto de los procesos reportados como concluidos en el informe de avance de gestión financiera.

En virtud de las nuevas y delicadas atribuciones que se confieren en esta Ley a la entidad fiscalizadora, sus servidores públicos y en su caso los profesionales contratados para la práctica de auditorías, deberán guardar estricta reserva sobre la información y documentos que con motivo del objeto de esta Ley conozcan, así como de sus actuaciones y observaciones, y en caso contrario serán responsables en los términos de las disposiciones legales aplicables por violación a dicha reserva, obligándose también de manera solidaria la Auditoría Superior de la

Federación de los daños y perjuicios que causen los servidores públicos y profesionales contratados para la práctica de auditorías.

En la ley, se ratifica el plazo para que la Auditoría Superior de la Federación entregue el informe de resultados de revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que se reciba la Cuenta Pública.

El informe de resultados deberá contener:

- a) Los dictámenes de revisión de la Cuenta Pública;
- b) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;
- c) El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;
- d) Los resultados de la gestión financiera;
- e) La comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia;
- f) El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y
- g) Los comentarios y observaciones de los auditados;

Para efecto de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a su administración pública paraestatal la entidad fiscalizadora esta facultada para proporcionar los procedimientos de coordinación con las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con ella en la detección de desviaciones de los recursos federales recibidos por dichas instancias gubernamentales que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal. Estos procedimientos comprenden además la detección de irregularidades en que incurran particulares que reciban subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales.

En el Capítulo Único del Título Cuarto, se señala que para los efectos de lo previsto en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 79 constitucional (la entidad de fiscalización superior de la Federación; podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe) y únicamente cuando se presenten denuncias debidamente fundadas sobre el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de

recursos públicos federales, o de su desvío, la Auditoría Superior de la Federación procederá a requerir a las entidades fiscalizadas revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas. El requerimiento deberá aportar elementos probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

En acatamiento a dicha disposición, se prevé un plazo de 90 días para que las entidades fiscalizadas rindan el informe de referencia.

Si transcurrido el plazo señalado, la entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presenta el informe de referencia a la Auditoría Superior de la Federación, procederá a fincar las responsabilidades que correspondan e impondrá a los servidores públicos responsables una multa de cien a seiscientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, si reinciden se podrá castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta, además de que podrá promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes.

En el título Quinto de esta Ley, relativo “De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades”, se integran las disposiciones que contemplan las facultades sancionatorias con que cuenta la Auditoría Superior de la Federación.

Ahora bien, la misma Ley establece que la finalidad de las sanciones que aplique la entidad de fiscalización, tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que le hayan causado los servidores públicos o particulares.

En el capítulo III del mismo Título, se adoptan las disposiciones que configuran el procedimiento a que debe sujetarse todo servidor público o particular que se presuma incurrió en las responsabilidades que afectan a la Hacienda Pública Federal. También se prevé en los capítulos IV y V, los medios de impugnación con que contarán los servidores públicos o los particulares que sean sujetos de responsabilidad, y por otra parte, los plazos de prescripción para el fincamiento de responsabilidades.

El Título Sexto de la propia Ley prevé que la Cámara de Diputados contará con una Comisión que tendrá por objeto coordinar las relaciones entre la propia Cámara y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

De las atribuciones de la citada Comisión, destacan la de recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de avance de la gestión financiera y la Cuenta Pública y turnarlas

a la Auditoría Superior; presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara el informe del resultado de la revisión de la citada Cuenta Pública; conocer el programa anual actividades que elabore la Auditoría Superior; solicitar la comparecencia del Auditor Superior; conocer el proyecto de presupuesto de la propia Auditoría, así como el informe anual de su ejercicio; presentar a la Cámara la propuesta del candidato a ocupar el cargo de Auditor Superior, entre otras.

Por último, en el Título Séptimo se constituye la organización de la Auditoría Superior de la Federación. En su capítulo I se establecen las disposiciones relativas a la integración y organización de la Auditoría Superior.

En el mismo capítulo I, se plantea un mecanismo que incluye la expedición de una convocatoria pública formulada por la Comisión para recibir propuestas de candidatos a ocupar el puesto de Auditor Superior. Corresponde a la propia Comisión revisar y analizar las distintas propuestas y seleccionar a tres candidatos. Estos últimos deberán concurrir ante la Comisión a efecto de celebrar una entrevista que contribuya a mejor identificar su capacidad y cualidades. Realizado lo anterior, la Comisión propondrá al Pleno de la Cámara, mediante el dictamen respectivo, al candidato que en su concepto sea idóneo para ocupar el cargo. La Cámara de Diputados designará al Auditor por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

En el caso de que el candidato no alcance la mayoría referida se volverá a someter una nueva propuesta, sin que en ésta pueda incluirse a la persona originalmente propuesta.

En la misma disposición legal, también se precisan las atribuciones asignadas al Auditor Superior, destacando aquellas que se mencionan a continuación:

- Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las Entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales;
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las característica propias de su operación;
- Ser el enlace entre la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de la Cámara;
- Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se requiera;

- Recibir de la Comisión el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización;
- Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los Poderes de la Unión y los Gobiernos estatales y municipales, así como con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogos, con estas directamente y con el sector privado;

3. Atribuciones.

Las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, serán aplicadas hasta la revisión de la Cuenta Pública del año 2000, toda vez, que la revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización correspondientes al año 2001, se llevarán a cabo en los términos del Decreto de fecha 14 de julio de 1999, mismo que reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 Constitucionales.

Conforme al artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, este órgano técnico de la Cámara de Diputados tiene a su cargo la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.¹

El artículo 3º. de ese mismo ordenamiento establece que, para la revisión de la Cuenta Pública, la Contaduría Mayor de Hacienda ejercerá funciones de contraloría y 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 Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

- a) Realizaron sus operaciones en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes Generales de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia.
- b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas;
- c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y

¹ Según el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, se establece que, concluida la revisión de la Cuenta Pública de Distrito Federal correspondiente al ejercicio de 1994 por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, será la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la encargada de revisar esa Cuenta Pública por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda

d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecida por la ley.

II. Elaborar y rendir:

a. A la Comisión de Programación Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:

1. Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;
2. Los resultados de la gestión financiera;
3. La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
4. El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;
5. El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y;
6. El análisis de las desviaciones presupuestales;

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

III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los Organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las Instituciones Privadas o a los Particulares cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objetivo autorizado.

En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente;

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

V. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;

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

VII. Establecer coordinación en los términos de esta Ley con la Secretaría de Programación y Presupuesto,² a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamental y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos;

VIII. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

IX. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y;

X. Todos los demás que le correspondan de acuerdo con esta ley, del Reglamento y Disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

4. Organización.

Una vez que el Senado de la República apruebe la iniciativa correspondiente a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se podrán dictar las normas jurídicas de carácter administrativo en las que se incluyan las unidades administrativas con que deberá operar la nueva entidad de fiscalización.

² A partir del 22 de febrero de 1992, la SHCP absorbió las funciones y atribuciones de la SPP, según lo establece en el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica APF.

Ahora bien, en cuanto no ocurra lo anterior, es importante señalar que el actual Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicado el 5 de agosto de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, permitió llenar un gran vacío jurídico, pues la institución venía operando anteriormente conforme a una estructura orgánica que difería sustancialmente de la establecida en el Reglamento Interior expedido el 14 de mayo de 1980 y era resultado de un largo proceso de transformación que se inició el 29 de diciembre de 1978 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en vigor.

En efecto, puesto que la actual Ley Orgánica modificó la estructura básica de la Institución, amplió sus atribuciones y redefinió sus funciones; a partir de 1978 se realizaron frecuentes y radicales cambios con objeto de dotarla de la organización idónea para el adecuado desempeño de sus nuevas responsabilidades.

La Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas para el ejercicio de sus atribuciones y el desempeño de los asuntos de su competencia:

- Contador Mayor de Hacienda.
- Subcontador Mayor de Hacienda.
- Dirección General Jurídica.
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Recursos Financieros.
- Dirección General de Sistemas.
- Dirección General de Análisis e Investigación Económica.
- Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central.
- Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central.
- Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal.
- Dirección General de Auditoría de Obra Pública.
- Dirección General de Evaluación de Programas.
- Dirección General de Programación y Control de Gestión.
- Dirección General de Proyectos.
- Dirección General de Situación Patrimonial.
- Contraloría Interna.