

EVOLUCION CONSTITUCIONAL Y SIGNIFICADO POLITICO DE LA CUENTA PUBLICA EN MEXICO

Jacinto Faya Viesca

El Manejo de los Fondos Públicos como Derecho Exclusivo de los Antiguos Monarcas

La historia de la Hacienda Pública nos enseña que la tesorería de un Estado medieval o renacentista era manejada por el príncipe como si se tratara de un caudal propio. No existía algún tipo de obligación para dicho soberano de rendir cuentas al pueblo sobre el manejo de los fondos del Estado, y además en aquel entonces los súbditos carecían de derechos ante el monarca.

En los Estados de monarquía absoluta, los intentos de incorporar en las leyes las facultades del órgano legislativo para revisar la cuenta de gasto público fueron desechados sistemáticamente. Por lo general cuando el Poder Legislativo presionaba ante el monarca en este sentido, el mismo monarca disolvía el órgano legislativo alegando que su poder no permitía la intromisión de ninguna otra autoridad de gobierno. El poder real era considerado como propietario feudal de los impuestos, pudiendo disponer de ellos a su entera voluntad sin tener que rendir cuentas, escudándose en que estaba obligado a guardar el secreto de la caja del Estado.

Participación de los Organos de Representación Popular en las Decisiones de Gasto Público

La idea de incluir en las leyes fundamentales de un país las facultades necesarias para que los órganos de representación popular pudieran participar en las decisiones para la formulación y control del gasto público es algo que era desconocido en la historia de los Estados hasta, prácticamente, el siglo XVIII. Como lo afirmó Luis Felipe Canudas Orezzo, fueron los Estados de la democracia constitucional los primeros en establecer las atribuciones necesarias que brindaron a los pueblos la posibilidad de participar en las decisiones del gasto público.

Las teorías constitucionales más avanzadas del mundo han institucionalizado formalmente la participación de los órganos legislativos en la formulación de las leyes y presupuestos de ingresos y en la revisión del gasto público.

La revisión y aprobación de la cuenta pública de una Nación constituyen, básicamente, un acto político por ser un órgano de representación popular el que, con base en la

Constitución, participa en la revisión del gasto público y en la aprobación del ejercicio presupuestario, otorgando al mismo tiempo plena validez a la actividad financiera del Ejecutivo. El gasto público es prácticamente la actividad más importante de las finanzas públicas de un Estado y la columna vertebral donde se expresa el auténtico proyecto del gobierno y se contiene casi la totalidad de los intereses de la Nación. Un ejercicio público tan importante tiene que ser complementado constitucionalmente por el Poder Legislativo o por un órgano de representación popular, como requisito indispensable de equilibrio de poder y como obligación fundamental de vigilar y evitar desviaciones financieras por descuido o exceso de poder. Por estas razones, la participación de un órgano legislativo se traduce en un acto político por la magnitud de los intereses en juego y por la necesidad de que el poder se frene con el poder y que, con ello, se conserve el equilibrio de poderes, propio de un Estado permanente de legalidad.

Evolución Histórico-Constitucional de la Revisión de la Cuenta Pública

La Constitución de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787, establecía en la sección IX de su artículo primero que periódicamente se publicará una manifestación y cuenta de los ingresos y egresos del Tesoro Público.

En nuestro país, las Constituciones desde el siglo XIX hasta la actualidad, han rebasado lo establecido por el artículo primero de la sección IX de la Constitución Norteamericana, al encargar a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público. La Constitución española de Cádiz,

promulgada en la misma ciudad el 19 de marzo de 1812 y que rigió durante el periodo en el que se realizaron los movimientos preparatorios de la emancipación de México, establecía en su artículo 131, fracción XVI que era facultad de las Cortes "examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos". Las fracciones XII y XIII facultaban también a esta institución a fijar los gastos de la administración pública y a establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

Posteriormente, el artículo 114 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, establecía que una de las atribuciones del supremo Congreso era examinar y aprobar las "cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública". Este decreto constitucional no sólo otorgaba al supremo Congreso la facultad de examinar y aprobar las cuentas relativas a la inversión de la Hacienda Pública, sino también la de examinar y aprobar las cuentas de recaudación, es decir, lo facultaba a intervenir en materia impositiva.

Años después, durante la reunión de un nuevo Congreso el 5 de noviembre de 1823, fue nombrado Presidente de la Comisión de Constitución don Miguel Ramos de Arizpe, cabeza del Partido Federal. La Comisión presentó, el 20 de noviembre, el Acta Constitucional que fue el antecedente de la Constitución para asegurar el sistema federal, habiéndose aprobado el 31 de enero de 1824. Dicha Acta, precursora de nuestro federalismo, confería al Poder Legislativo, según lo disponía el artículo 13 fracción IX, la facultad "para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales

de la república, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo". La fracción VIII del mismo artículo le concedía también facultades "para fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo". El Congreso General Constituyente decretó y sancionó el 4 de octubre de 1824 la **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos**, reservándole al Poder Legislativo la facultad de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno, como textualmente decía su artículo 50, fracción VIII. El tomar cuentas al gobierno es lo que en la Constitución vigente entendemos como cuenta pública.

La tercera de las Siete Leyes constitucionales de la República Mexicana de 1836 establecía en el artículo 44, fracción IV, que era atribución del Congreso General "examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el Ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria".

Una vez que Santa Anna fue designado, en enero de 1839, para sustituir en la Presidencia de la República a don Anastasio Bustamante, acordó con los políticos del día que el Congreso reformara la Constitución. Para tal fin, el gabinete formado por Santa Anna presentó el 15 de junio del mismo año una iniciativa ante el Consejo de Gobierno a fin de que se excitase al Poder Conservador para declarar la voluntad de la Nación con el fin de que el Congreso hiciera a la Constitución todas las reformas que considerara

convenientes. El 9 de noviembre de 1839 el Supremo Poder Conservador aprobó el dictamen que autorizaba las reformas, e investía al Congreso de la función constituyente, siendo publicado por el Poder Ejecutivo el 11 del mismo mes. El artículo 63, fracción IV, de la sección sexta del proyecto de reforma, señalaba que correspondía al Congreso Nacional "examinar y aprobar en el mismo periodo, la cuenta general de inversión de los caudales públicos, respectiva al año penúltimo.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas dos días después. El artículo 66, fracciones II y III, fijaba para el Congreso las facultades de "decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse", y "examinar y aprobar cada año la Cuenta General que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior".

Una vez que se restableció el régimen por el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847, el proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856, redactado por la comisión integrada por Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero y Echanove, José María del Castillo Velazco, José M. Cortés y Esperanza y José María Mata tendía a introducir el sistema unicamarista al señalar, en su artículo 53, que se "deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará: Congreso de la Unión". Asimismo, en su artículo 74, se leía que el "segundo periodo de sesiones se destinará exclusivamente al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decre-

tar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo. Más aún, el artículo 75 disponía: "El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes que será nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo".

La evolución legislativa de la cuenta pública sufrió ligeras modificaciones en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857. Este extraordinario documento establecía el sistema unicameral al disponer en su artículo 51 que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión. Esta Constitución, en relación a la cuenta pública, estableció lo siguiente: artículo 68: El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo. Artículo 69: El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.

La Constitución de 1857 complementó el sistema de participación del Congreso en la revisión y aprobación de la cuenta pública. Su artículo 72, fracción XXIX, facultaba al Congreso 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. La Contaduría Mayor a que hace referencia esta fracción, era contemplada como un órgano dependiente del Poder Legislativo que, como ya señalamos, se depositaba en un Congreso general bicameral. Dicha Contaduría tendría la misión de glosar y revisar la cuenta pública. La Contaduría Mayor fue propuesta por el diputado Marcelino Castañeda, apoyado por don José Antonio Gamboa y por don Guillermo Prieto, quien, como afirma Zarco en la *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, demostró la necesidad de que la Oficina de Glosa y de su presupuesto dependa del cuerpo legislativo.

Casi una década después, el 14 de agosto de 1867, el Presidente Juárez expidió la Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes Federales, a la que acompañó una circular el Ministro don Sebastián Lerdo de Tejada. En esta convocatoria se hacía una especial apelación al pueblo para que, como escribe Tena Ramírez: "en el acto de elegir a sus representantes expresara si era su voluntad autorizar al próximo Congreso de la Unión para adicionar y reformar la Constitución en los cinco puntos que señalaba la convocatoria, sin necesidad de someterse al procedimiento que instituía el artículo 127 constitucional."

"Las modificaciones propuestas —continúa Tena Ramírez—, tenían por objeto restablecer el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que el sistema congresional de la

Constitución de 57 había quebrantado en favor del segundo. Se confirmaba así el criterio que diez años antes habían sostenido Comonfort y otros liberales."

La convocatoria mencionada señalaba en el punto noveno, inciso 1o. "que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo".

La circular de la Ley de Convocatoria destacaba la importancia de que el Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras. En ella se afirmaba: "Es la opinión común que en una República federal sirven las dos Cámaras para combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de Diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular; y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada estado, representa el elemento federativo." Esta penetrante interpretación del Poder Legislativo bicameral sentó sólidas bases en la evolución del derecho constitucional mexicano para concebir a la Cámara de Diputados como el órgano legislativo fundamental de representación popular, y a la Cámara de Senadores como el órgano legislativo que representara el elemento federativo, base jurídica y política de la integración de la Federación. Aquí podemos percibir que los diputados, elegidos en número proporcional a la población, y los senadores, por cada estado, vinieron a significar en nuestro derecho constitucional el principio jurídico y político de igualdad, el cual se había gestado en Europa desde el tiempo de la Revolución Francesa. Esta convocatoria tenía la intención de reestructurar el Poder Legislativo de la Federación, instituyendo de nueva cuenta el sistema bi-

cameral que operó durante la vigencia de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, y distribuir entre las dos Cámaras las atribuciones que la Carta Política de 1857 depositaba en un solo Congreso General.

Se le confirió en forma exclusiva a la representación nacional, es decir, a la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 72, apartado A, fracción III, vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; y por medio de la fracción VI, examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.

Las anteriores reformas y adiciones a la Constitución de 1857 tuvieron tal fuerza constitucional y política que desde el día que entraron en vigor hasta la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados ejerció en forma permanente las atribuciones exclusivas para examinar la cuenta que anualmente debería presentar el Ejecutivo de la Unión. Recordemos que en todas las otras constituciones de México del siglo XIX, como al igual que la de 1917, se confirió al Congreso de la Unión el examen de la cuenta pública, no participando la Cámara de Diputados en forma exclusiva sobre esta cuestión constitucional.

Las reformas iniciadas por el Presidente Juárez en torno a la nueva forma de estructurar constitucionalmente el Poder Legislativo Federal llevan a la Comisión de Puntos Constitucionales a emitir el dictamen del 24 de diciembre de 1869, firmado por los diputados Montes, Dondé y Alcalde que trata de clarificar la diferencia entre ley, decreto y acuerdo

económico. Esa Comisión propuso después de escuchar las opiniones de los diputados Moreno y Guzmán que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto." El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales referida estableció textualmente, según nos lo da a conocer Agapito Pizá en su *Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores*:

"El artículo 64 dice: Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico." Al discutirse este artículo, el Sr. Moreno creyó conveniente que las resoluciones del Congreso tuvieran el carácter de ley o decreto económico y estableció la distinción de que la ley se refiere a un objeto general, y el decreto a un objeto particular.

"El Sr. Guzmán, dijo que la comisión tuvo presentes las observaciones del señor preopinante: pero temió que las distinciones dieran lugar a abusos, y creyó que toda resolución legislativa del Congreso general no puede tener más carácter que el de ley." He aquí la única razón que aparece en la historia del Congreso Constituyente para haber abandonado una distinción fundada en los principios de la ciencia del Derecho. La ley por su propia esencia tiene un carácter de generalidad; uno de los jurisconsultos más célebres por su talento y por su inflexible honradez, define la ley en estos términos: "La ley es un precepto común, una resolución de los varones prudentes: el castigo de los delitos que se cometen espontáneamente y por ignorancia: la garantía común de la República." Y el orador griego Demóstenes,

dijo: "todos los que residen en una República deben arreglar su vida conforme a la prescripción de la ley." ¿Qué tienen que hacer, en efecto, los vecinos de los estados con una resolución legislativa que afecte a los habitantes del Distrito Federal, o a los del territorio de la Baja California? La comisión opina que debe reformarse el artículo 64, estableciendo la distinción entre ley, decreto y acuerdo económico; y así lo propone al Congreso.

No obstante que la redacción definitiva del artículo 64 reformado de la Constitución Federal de 1857, de acuerdo con la Comisión de estilo, fue que "toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto", no existe alguna duda constitucional sobre los términos de esa reforma, ni en torno a que la ley siempre regula una situación jurídica general, permanente e impersonal, en tanto que el decreto también puede ocuparse de un objeto particular. Precisamente el acto político y constitucional de examinar la cuenta pública del gobierno federal tiene el carácter de decreto.

Posteriormente, en virtud de la adición y reforma al artículo 51 de la Constitución de 1857, el 13 de noviembre de 1874, se alteró esencialmente la estructura del Poder Legislativo al depositarlo en un Congreso General que se dividiría en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Esta reforma constitucional suprimió el sistema unicameral, sustituyéndolo por el sistema bicameral que aún prevalece hasta nuestros días, compuesto por la Cámara de Diputados y por la de Senadores. También sufrió reformas en la misma fecha citada el artículo 69 anteriormente transcrito, para quedar de la siguiente forma: El día penúltimo del primer período de se-

siones presentará el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estas y aquél pasarán a una comisión de cinco representantes, nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo.

Según la reforma de la misma fecha, el artículo 72, apartado A, fracción VI, ordenaba que era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.

“La atribución —afirma Tena Ramírez— de las dos facultades a una sola Cámara y la posibilidad de que esa única Cámara haga sospechosa o culpable la conducta del gobierno, al retardar o negar su aprobación a la cuenta anual, fueron razones que tuvo en cuenta Rabasa para objetar el sistema del 74 y que el Constituyente de Querétaro aceptó al encomendar el examen de la cuenta anual a las dos Cámaras.”

Continuando con la evolución histórica y legislativa de la cuenta pública enseguida se transcriben algunas consideraciones hechas por Luis Felipe Canudas Orezzo: “El 30 de mayo de 1881 el Presidente Manuel González promulgó la Ley sobre el Presupuesto y la Cuenta Pública de la Nación, que en sus artículos 3, 7, 18, 19 y 27 trata lo relativo a la misma cuenta pública, puesto que consagra que el Ejecutivo de la Unión tiene facultad para presentar, a la Cámara de Diputados,

los resultados de la cuenta del erario federal, a fin de que la examine dicha Cámara, mediante la concentración de las operaciones de sus libros y del estado comparativo que resumirá, comparándolos específicamente, los datos que constituyan la totalidad del movimiento del año y las obligaciones que resultan a cargo del mencionado erario (artículos 3 y 7).

“La misma Ley, en sus artículos 18 y 19, ordena que la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados glosará la cuenta de la Tesorería que contendrá, en un sólo resumen, las cuentas transitorias que por cualquier circunstancia no estuvieren saldadas, a fin de que tanto la Cámara de Diputados como la Contaduría Mayor tengan conocimiento del importe de las responsabilidades por manejo de fondos federales y se haga el ajuste definitivo de las cuentas de los años anteriores, llamadas también cuentas transitorias.

“Finalmente: el artículo 27 de la Ley en cita, fija los límites y alcances del examen, por la Cámara de Diputados, de la cuenta anual de la Federación, estableciendo que dicho examen contendrá la determinación de si en la partida de ingresos están considerados todos los ramos que forman la Hacienda Pública, o si ha exigido prestaciones ilegales; si las sumas de los gastos hechos y responsabilidad contraídas están dentro de los límites fijados en el presupuesto de egresos y leyes posteriores para cada ramo y para cada partida, y, por último, si hay exactitud en los valores parciales y generales de la cuenta pública.

“Manifiesto es que durante el régimen constitucional instituido por la Constitución de

1857 y sus leyes reglamentarias (la del 30 de mayo de 1881, el Decreto que aprueba la cuenta pública del erario federal, no constituye una ley el examen de esa cuenta pública es una revisión formalmente legislativa entre el ingreso obtenido por la Nación en un ejercicio fiscal y el egreso realizado durante el propio ejercicio, sin que implique, el decreto de aprobación de dicha cuenta, aprobación alguna a las relaciones directas fiscales que se motiven entre el causante de un impuesto o de una contribución y la Hacienda Pública Federal o el Fisco de la Federación, a propósito de la satisfacción de obligaciones impositivas."

El Congreso Constituyente de 1917 conoció en sesión pública, el día 14 de enero del mismo año, el dictamen relativo al artículo 65 del Proyecto de Constitución que fuera presentado al Congreso Constituyente por el Primer Jefe don Venustiano Carranza en Querétaro, Qro., el 1o. de diciembre de 1916. Dicho artículo 65 textualmente expresaba: El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

- I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la República;

- II. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos; y
- III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presentaren, y resolver los demás asuntos que estuvieren pendientes.

El dictamen de este artículo 65 resultó exitoso habiéndose aprobado por unanimidad de 150 votos. Esta disposición conservó el mismo número de artículos en la Constitución de 1917, no siendo reformado o adicionado sino hasta el 3 de febrero de 1977.

Con la aprobación del mencionado artículo se reintegró al Congreso de la Unión la atribución de revisar la cuenta pública de la Nación, abandonándose la práctica constitucional de que esa revisión estuviera en la órbita exclusiva de la Cámara de Diputados. Adicionalmente, la revisión no sólo debería concretarse a investigar si las cantidades estaban o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino también debería comprender el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos, con la fijación de las responsabilidades consiguientes en el caso de que no se comprobara debidamente la erogación de dichos gastos. El Congreso Constituyente de 1917 estableció en el artículo 73, fracción XXX, que el Congreso tendría la

facultad para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas. Esta fracción se convirtió en la número XXVIII según decreto publicado el 20 de agosto de 1928.

Finalmente, la Constitución sufrió reformas y adiciones el 1o. de diciembre de 1977, por decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año. Los artículos 65 y 74 fueron reformados para quedar definitivamente como sigue, derogándose al mismo tiempo la fracción XXVIII del artículo 73:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

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

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto

a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

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

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

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

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos 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 lo motiven.

La Aprobación de la Cuenta Pública como Acto Político y Expresión de Equilibrio Entre los Poderes Federales

En el Derecho Constitucional mexicano es una innovación el hecho de que nuestra Ley fundamental haga referencia en su artículo 74 a la obligación de programar las actividades gubernamentales. Esto significa que la revisión de la cuenta pública forzosamente tendrá que hacerse en torno al presupuesto ejercido, analizando por una parte el gasto en su conjunto y por otra, el cumplimiento de los objetivos de los programas consignados en el presupuesto. El proyecto de presupuesto no podrá presentarse si no se desglosa en programas específicos para cada área de actividades de las instituciones del gobierno federal, incluyendo a los tres Poderes de la Unión. Con base en el artículo ya citado, podemos hablar de una cuenta programática y de una programación financiera que han adquirido categoría constitucional, situación que no acontecía en el caso del presupuesto tradicional. El examen de la cuenta pública tendrá también por objeto fincar las responsabilidades que, según las leyes respectivas, se deriven con motivo de las discrepancias que aparecieren entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o en el caso de que no existiera justificación en los gastos hechos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en el año de 1970 la tesis de que la aprobación de la cuenta pública del Poder Ejecutivo de la Unión, hecha por el órgano legislativo constitucionalmente competente para hacer su revisión, no implica el reconocimiento de la legalidad del acto habido entre la administración pública y una persona física o moral. Tampoco significa una aprobación

de los actos verificados entre la Hacienda Pública Federal y un causante, sino únicamente que hay exactitud y están justificados los gastos realizados por el Poder Ejecutivo de la Federación.

Sin embargo, la revisión de la cuenta pública, anteriormente a cargo del Congreso y ahora de la Cámara de Diputados, no se limita a la comprobación de gastos y cumplimiento de los objetivos de los programas, ni a fincar las responsabilidades de acuerdo con la ley, si fuera necesario. No se puede limitar la participación de la Cámara de Diputados a un simple trámite de inspección contable y administrativa; esto sería reducir a la representación popular, para estos efectos, a un instrumento de auditoría, o a un juez sin fuerza jurídica en materia contable y administrativa. Indudablemente que la actuación de la Cámara, aun en dicho sentido, es de una trascendencia extraordinaria en el orden financiero, pero creemos que su participación tiene además otra misión. Fundamentalmente, la revisión de la cuenta pública constituye un auténtico acto político, realizado mediante un decreto que no reúne las características materiales de una ley, puesto que no crea una situación jurídica general impersonal y permanente.

La aprobación de la cuenta pública por los diputados es la expresión constitucional y política de un equilibrio que se mantiene en la incertidumbre y en el riesgo de no lograrse durante el transcurso del ejercicio presupuestario anual hasta el momento en que la Cámara convalida la actuación del Ejecutivo Federal, del Poder Judicial Federal y de las Cá-

maras del Congreso, por ser los tres poderes sujetos activos del gasto público. La revisión de la cuenta pública es *hacia afuera y hacia dentro*. Se convalidan actos de entes públicos extraños al y del propio ente revisor. En 1970 la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó que la revisión de la cuenta pública del Poder Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, constituía un decreto cuyo contenido se individualizaba en la confrontación y determinación del uso legal que hubiera hecho el Ejecutivo Federal de los ingresos obtenidos por la Nación, durante un año fiscal, mediante el examen de la exactitud y justificación de los gastos realizados por la administración pública. Creemos que la anterior ejecutoria no se ajustó ni se ajusta al contenido real de la cuenta pública. Si bien este documento lo presenta el Ejecutivo Federal, pues dentro de las atribuciones constitucionales de ese poder está manejar el presupuesto, además de que en la realidad la mayor parte del gasto lo eroga la administración pública federal, no podemos negar que también son sujetos del gasto público federal, no podemos negar que también son sujetos del gasto público los otros dos poderes, y que las asignaciones financieras para ellos se consignan en el mismo presupuesto y las cuentas se rinden en el mismo documento. Por estas razones, el documento de cuenta pública consigna la totalidad del gasto público de los tres poderes, a excepción del de algunas entidades de la administración pública paraestatal que no se encuentran bajo el control presupuestal.

El Documento de la Cuenta Pública que Presenta el Ejecutivo Federal

El artículo 74 fracción IV hace mención a la "cuenta pública del año anterior", sin especificar si se trata de la cuenta del ejercicio derivado del presupuesto de egresos de la Federación o del Departamento del Distrito Federal. Este artículo no aclara si se trata de un solo documento de cuenta pública, o si es necesario presentar dos documentos: uno derivado del ejercicio del presupuesto de egresos de la Federación y otro del ejercicio del presupuesto del Departamento del Distrito Federal.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria de la Constitución, hace mención en su artículo 32 fracción VIII, a la atribución de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y de elaborar la cuenta pública y de mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda. Este artículo tampoco resuelve la duda de si la Cámara de Diputados se avoca a la revisión de uno o de dos documentos de cuenta pública, aunque pudiéramos deducir que se trata de dos documentos por separado puesto que hace referencia a este documento después de haber mencionado en la fracción V del propio artículo 32, a los presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

La solución al problema lo da el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ley reglamentaria de la Constitución, que concretamente establece

que 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 Programación y Presupuesto, la que 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 a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en los términos del artículo 74 constitucional, dentro de los diez primeros días de junio del año siguiente al que corresponda. Asimismo, el artículo 43 en cita dispone que el Departamento del Distrito Federal formulará su cuenta pública anual, la que se someterá al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto,

para los fines señalados. Por su parte, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda señala en su primer artículo que dicha Contaduría, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, revisará la cuenta pública del gobierno federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

Podemos concluir que si bien en la práctica se presentan dos documentos de cuenta pública, nuestro sistema constitucional actual entiende por cuenta pública al documento que presenta el Ejecutivo Federal para que sea revisado por la Cámara de Diputados, documento que contiene el ejercicio presupuestario a cargo del Ejecutivo Federal, y que comprende el gasto realizado por los tres Poderes de la Unión.