

## CAPÍTULO CUARTO

### LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA A PARTIR DE 1978

El objetivo histórico de la idea federalista se identifica con el de un sistema democrático que persigue el desarrollo equilibrado y nacionalista de los sectores productivos, geográficos y sociales como fundamento de la estabilidad y la paz política.

El principio del desarrollo equilibrado se percibe a través de procedimientos de coparticipación, coordinación o solidaridad entre el todo y las partes, cuidando que el todo conserve aquellas facultades, competencias o atribuciones que hacen posible el mantenimiento y la superación colectiva.

Así se deriva del enunciado político elemental del sistema federal mexicano vigente desde 1857, que señala que todo aquello que no esté expresamente conferido a los poderes de la Unión se entiende reservado a los estados federales, los que gozan de autonomía para definir los niveles de competencia entre los cuerpos políticos soberanos.

A partir de 1857 se consolidaron como normas legítimas de la organización política la forma republicana de gobierno, por el carácter electivo de los responsables del poder público; el sistema democrático, al establecer el gobierno representativo y el sufragio universal y directo; la libertad personal, como limitación a la autoridad del Estado y el federalismo, que representa la autonomía de las entidades como una restricción al poder de la Unión.

La experiencia ha demostrado —insistía Benito Juárez— que centralizada la administración pública no puede cumplirse con uno de los fines principales de la sociedad, que es conocer de cerca las necesidades de los pueblos y procurar el remedio para ellos, haciendo observar y cumplir las leyes que se han expedido al efecto, o bien iniciando medidas análogas a las circunstancias y costumbres de cada lugar.

La federación quedó sujeta a un régimen de facultades expresas y limitadas, y el conjunto primario de atribuciones quedó en las entidades federativas.

En materia eléctrica, fiscal, de asentamientos humanos, contaminación ambiental, aguas, hidrocarburos, industria cinematográfica, energía nuclear, la federación se vio obligada, por las presiones sociales y por el endurecimiento de la crisis internacional, a ensanchar las facultades de la Unión, sin dejar de establecer en las leyes un sistema de concurrencia de facultades entre los diversos niveles de gobierno a partir de normas federales que ponderan las preeminencias colectivas, las necesidades nacionales y locales, y los criterios de unificación técnica y normativa.

En México se confirió al gobierno funciones centralizadoras que aparentemente disminuían los poderes de las entidades, pero sustancialmente eran las respuestas a las apremiantes demandas sociales, en ocasiones para resolver los problemas educativos y sanitarios, y en otras para consolidar las reivindicaciones de los trabajadores, pues los conflictos obrero-patronales en las ramas industriales rebasaban los ámbitos territoriales de las jurisdicciones estatales. La vía en los tres casos fue la federalización de las materias educativas, sanitarias y laborales, por la fórmula de facultar al Congreso para legislar al respecto.

No debemos perder de vista que el federalismo es la más perfecta de las fórmulas descentralizadoras, dado que las integra y sintetiza en un todo ideológico. Si bien el centralismo obstruye etapas superiores de nuestro desarrollo, también es necesario revisar el esquema de distribución de competencias entre los niveles de gobierno, para no convertir la centralización en un imperativo categórico que en lugar de fortalecer nuestro ser nacional, lo debilita.

El Estado federal se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; se compone de colectividades-miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores.

El federalismo es la forma superior de la descentralización, proceso que traslada las ramas de las decisiones públicas de los órganos de la capital estatal hacia los que se hallan al interior del país.

A partir de esta disposición, debemos enfocar el asunto en dos niveles: según el artículo 124 constitucional, las facultades no conferidas expresamente a la federación, se entienden reservadas a los estados y éstos se descentralizan hacia los municipios con el alcance que determinen sus constituciones y leyes secundarias.

El municipio es un ente de descentralización política y administrativa. A los estados les corresponde fijarles su competencia territorial y administra-

tiva, con la única excepción de que no pueden delegarle funciones de poder que no sean ejecutivas: su vocación es atender los asuntos que atañen a la colectividad municipal (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, mercados y centrales de abasto, calles, seguridad y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas y su capacidad administrativa y financiera) y aquellos asuntos que no sean del interés directo del estado ni de la federación.

De ahí que si la competencia municipal proviene de actos convencionales y constitucionales de descentralización y los poderes estatales conservan facultades de control sobre las competencias municipales, deba precisarse el alcance conceptual de este control.

Con justa razón se ha dicho que el municipio libre quedó consagrado como forma jurídica, pero su realización como forma de vida ha tenido que irse afirmando en el curso de los años para lograr su desarrollo social y político.

Un gran avance sin duda ha sido reconocer la personalidad jurídica de los municipios para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio, asegurándole los recursos propios para preservar su autonomía, reservándole los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria; integrando la hacienda municipal por contribuciones, impuestos y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y las que los estados deberán determinar sobre la propiedad inmobiliaria de fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios de acuerdo con las bases, montos y planes que anualmente se determinan por las legislaturas de los estados y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

El objetivo de todo esto es tratar de acercar la toma de decisiones y su responsabilidad, al lugar de ejecución; arraigar a la población en sus lugares naturales; disminuir la inmigración hacia las ciudades congestionadas y llenar los espacios desperdiciados de nuestra nación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye como una facultad de la Cámara de Diputados la revisión de la cuenta pública, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si el presupuesto asignado ha cumplido con los objetivos previstos.

La historia nos hace patente la actividad económica y financiera que el Estado ha desarrollado a lo largo de los años para alcanzar sus fines.

El 29 de septiembre de 1978 se publicó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que en su artículo 1 definió a la institución como el

órgano técnico de la Cámara de Diputados que tenía a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal, determinando que en el ejercicio de sus funciones estaría bajo el control de la Comisión de vigilancia nombrada por la propia Cámara.

Esta ley insertó reformas de carácter administrativo y político y respondió a una preocupación de raíces profundas: dotar al poder Legislativo, particularmente a la Cámara de Diputados y a la Contaduría Mayor de Hacienda, de un nuevo ordenamiento legal de su órgano técnico que posibilitara el examen y revisión de los ingresos y de los egresos públicos, y la fiscalización de quienes en ellos intervienen, de manera técnicamente adecuada y políticamente al margen de los cambios de la Cámara de Diputados.

Mediante el ejercicio de sus facultades, atribuciones, derechos y obligaciones que se confirieron a la Contaduría Mayor de Hacienda y a su titular, se examinaría y revisaría no sólo si el ingreso y el gasto público estaban de acuerdo con las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos aprobados, sino si su recaudación y aplicación respondía al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas y, además, si era eficiente.

En su artículo 3 se estableció que para la revisión de cuentas públicas, la Contaduría Mayor de Hacienda ejercería funciones de contraloría y tendría las siguientes atribuciones:

1. Verificar si las entidades comprendidas en la cuenta pública realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, y cumplieron con las disposiciones respectivas de las leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables; ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados; ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley.
2. Elaborar y rendir 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 diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal; a la Cámara de Dipu-

- tados, el informe sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal, el cual remitiría por conducto de la Comisión de Vigilancia en los primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.
3. Fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno federal a los estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la administración pública paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado. En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente.
  4. 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.
  5. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones que estimen pertinentes.
  6. Establecer coordinación, en los términos de esta ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto 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 del gasto públicos.
  7. Fijar las normas, procedimientos y métodos para la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal.
  8. Proponer ante las autoridades el fincamiento de responsabilidades.

Por otra parte, la Contaduría Mayor de Hacienda revisaría la cuenta comprobada de cada ejercicio mensual del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 202 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: “Los tesoreros de ambas Cámaras sólo están obligados, bajo su estricta responsabilidad, a rendir cuentas del manejo de fondos desde su respectiva Tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de administración de la Cámara correspondiente”.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el Departamento del Distrito Federal, tendrían la tarea de formular anualmente las cuentas

públicas del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal correspondientes al ejercicio fiscal del año anterior.

Podemos definir entonces que, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cuenta pública estuvo constituida por los estados contables y financieros y demás información que mostrara el registro de operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y de la del Departamento del Distrito Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la deuda pública federal.

Una vez que la Comisión permanente de la Cámara de Diputados recibía la cuenta pública del gobierno federal, la Comisión de vigilancia la turnaba para su revisión a la Contaduría Mayor de Hacienda.

La revisión de la cuenta pública no sólo comprendería la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que se extendería a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, y verificaría la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas.

Si de la revisión aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos o en los ingresos percibidos, se determinarían las responsabilidades procedentes y se promovería su fincamiento ante las autoridades competentes.

Para informar de los resultados de su revisión de la cuenta pública, la Contaduría Mayor de Hacienda rindió anualmente a la Cámara de Diputados un informe previo y un informe de resultados.

El informe previo es el examen preliminar de la información contable, financiera, presupuestaria y económica contenida en las cuentas públicas del gobierno federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3o., fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Este informe previo contenía comentarios generales sobre si la cuenta pública estaba presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental; los resultados de la gestión financiera; 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 regla-

mentos aplicables en la materia, así como en los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal; el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados; el análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y por último, el análisis de las desviaciones presupuestales.

La Contaduría Mayor de Hacienda debía presentar este informe previo a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de vigilancia, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de las cuentas públicas del gobierno federal. La primera comisión, con base en el informe previo, emitía un dictamen que se sometía a discusión al pleno de la Cámara de Diputados. El debate, sin fecha fija, solía realizarse en los meses de noviembre o diciembre del mismo año en que se presentaba la cuenta pública; aprobado el dictamen, las conclusiones de la revisión se formalizaban en un decreto que ordinariamente se publicaba en el *Diario Oficial de la Federación* durante el mes de diciembre.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3o., fracción II, inciso b), de la citada Ley Orgánica, en su informe de resultados la Contaduría Mayor de Hacienda exponía los resultados finales de su revisión de la cuenta pública del gobierno federal y, en su caso, las irregularidades que hubiera detectado en el curso de las auditorías, visitas e inspecciones practicadas con ese propósito a un grupo seleccionado de entidades y dependencias de la administración pública federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda presentaba este informe de resultados a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de vigilancia, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de la recepción de las cuentas públicas.

En los términos del artículo 19 de su Ley Orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda estaba facultada para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones.

Según el artículo 21 del mismo ordenamiento, las auditorías ejercidas por este órgano comprendían actividades que consistían en verificar si las operaciones se efectuaron correctamente y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno, en forma veraz y en términos accesibles; determinaba si las entidades auditadas cumplieron en la recaudación de los

ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, y demás leyes fiscales especiales y reglamentos que rigen en la materia; y revisaba si las cantidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación con los recursos humanos, materiales y financieros.

La Contaduría Mayor de Hacienda aplicaba en sus auditorías dos enfoques: el de regularidad y el operacional.

Respecto del primero, se determinaba el grado en que las operaciones financieras y la información correspondiente se ajustaban a la legislación y normatividad aplicables; y el segundo tenía como misión verificar si las operaciones se efectuaron de conformidad con los términos en que fueron autorizados por el propio Poder Legislativo, es decir, si se cumplieron los objetivos y metas de los programas aprobados.

Las auditorías abarcaban prácticamente toda la actividad de los organismos públicos. Por su objeto se dividían en financieras, de sistemas, de legalidad, de normatividad de obras públicas, de obras públicas, de evaluación de programas y especiales.

*Auditorías financieras.* En este tipo de auditorías se trataba de comprobar, en forma selectiva y mediante revisiones, si las operaciones financieras de las dependencias y entidades de la administración pública federal que se reflejaban en la cuenta pública se habían efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la normatividad y legislación aplicable.

*Auditorías de sistemas.* Su finalidad era evaluar el conjunto de los sistemas y procedimientos en uso, o bien uno o varios de esos sistemas y procedimientos en particular, con objeto de determinar si su diseño era correcto, si se aplicaba debidamente y si contribuía suficientemente al control interno de la dependencia o entidad correspondiente.

*Auditorías de legalidad.* Tenían como propósito comprobar si las dependencias y entidades de la administración pública federal operaban de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico por el cual fueron creadas; si sus órganos jurídicos cuidaban de que en todos los aspectos de su gestión se observaran las disposiciones legales aplicables.

*Auditorías de normatividad de obras públicas.* Se practicaban en dependencias y entidades que ejercían gasto de inversión en obras públicas, con

objeto de evaluar el cumplimiento de las disposiciones de la legislación aplicable, principalmente por lo que respecta a la contratación de las obras y de los servicios relacionados con ellas.

*Auditorías de obras públicas.* Se practicaban con el propósito de comprobar que las obras se hubieran realizado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes; que se ajustaran a las asignaciones presupuestales aprobadas a los proyectos respectivos y a las normas generales y específicas de construcción de la dependencia o entidad auditada, y que se aplicaran adecuadamente los sistemas de supervisión y de control de calidad de las obras.

*Evaluación de programas.* Se iniciaba con un análisis general de los resultados más relevantes de cada uno de los sectores sujetos a revisión y de la estrategia de gasto que se aplicó en el ejercicio, con objeto de verificar que fueran congruentes con el marco de planeación correspondiente. Posteriormente, se seleccionaban los programas, subprogramas o proyectos del sector que se consideraban de mayor importancia para la evaluación, a fin de determinar la eficiencia con que hubieran sido ejecutados.

*Auditorías especiales.* Eran aquéllas que se realizaban a solicitud expresa de la Cámara de Diputados, por conducto de su Comisión de Vigilancia, y podían incluir uno o más tipos de auditorías respecto de los cuales se verificaba que se hubieran ejecutado de conformidad con la legislación y normatividad aplicables.

Además de las revisiones que se practicaban, la Contaduría Mayor de Hacienda inició un proceso de evaluación gubernamental, cuya finalidad era conocer el impacto que había tenido la gestión del gobierno federal en la sociedad y disponer de un elemento de información y retroalimentación para apoyar la toma de decisiones; participaban de manera coordinada las direcciones generales de Evaluación de Programas, de Análisis e Investigación Económica, de Proyectos y de Sistemas del organismo.

La evaluación gubernamental requería de un profundo conocimiento de la administración pública, puesto que se debían tomar en consideración todos los antecedentes históricos de la institución auditada para conocer su origen y su evolución. En este caso, la investigación tenía como propósito documentar las transformaciones que había sufrido la institución durante

su existencia, los logros que había alcanzado y los obstáculos que había enfrentado, a fin de evitar que se repitieran experiencias indeseables.

Esta evaluación gubernamental tomaba forma con la práctica de auditorías de carácter integral, que eran ejecutadas con la participación interdisciplinaria de las áreas de la Contaduría Mayor de Hacienda y que se concentraban en aspectos financieros y de cumplimiento, economía y eficiencia de las operaciones gubernamentales.

Como resultado de las revisiones que practicaba, la Contaduría Mayor de Hacienda efectuaba acciones de diversa naturaleza que tendían a corregir o a mejorar sistemas, procedimientos y actividades y a promover ante las autoridades competentes la imposición de las sanciones administrativas o penales que procedieran por irregularidades o delitos que se hubieran detectado en las revisiones, así como el resarcimiento de daños ocasionados al erario federal o al patrimonio de las entidades paraestatales.

Como veremos más adelante, muchos de estos mecanismos y procedimientos sobrevivirían necesariamente en la nueva legislación para complementar y robustecer las atribuciones de la nueva Auditoría Superior de la Federación.