

CAPÍTULO III.
ANTECEDENTES Y DESARROLLO **129**
DE LA FISCALIZACIÓN
Y DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

A. Marco histórico: Análisis de un pasado antidemocrático	130
1. Visión retrospectiva de la fiscalización:	
La colonia	138
2. Proceso de emancipación	141
3. México independiente	142
4. Creación y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda	143
5. Etapa de la reforma	146
6. Etapa postrevolucionaria	151
7. Etapa contemporánea	152
8. Fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda	155
B. Balance de la evolución de la fiscalización en México	160
C. Cronología de la evolución de la fiscalización en México	161

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA FISCALIZACIÓN Y DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

La rendición de cuentas y la fiscalización en México tienen su origen en España. Sin embargo los antecedentes de un organismo de fiscalización superior como lo conocemos en la actualidad, datan de la época de la formación del Estado contemporáneo.

El presente capítulo presenta la evolución de la fiscalización y la rendición de cuentas en México a partir del estudio de las etapas más importantes de nuestra historia política. Con respecto al organismo de fiscalización superior se destacan los modelos de organización que éste ha tenido tanto como Tribunal de Cuentas, como Contaduría Mayor y actualmente como Auditoría Superior. Asimismo, se analiza su posición ante los poderes, su presencia o ausencia constitucional a lo largo de nuestra historia y la evolución de sus funciones fiscalizadoras.

El objetivo principal de este análisis es destacar que desde el punto de vista jurídico formal, la fiscalización en México ha ido evolucionando conforme al desarrollo y consolidación de otras instituciones políticas del país; factores culturales, económicos, sociales y políticos han influido en la evolución de la rendición de cuentas y su fiscalización. Sin embargo, diversos factores políticos que aquí se mencionan, y que serán analizados con más profundidad en el capítulo IV, han obstaculizado el desarrollo de la política de la rendición de cuentas e impedido la función imparcial, autónoma e independiente del máximo órgano de fiscalización.

A. Marco histórico: Análisis de un pasado antidemocrático

La herencia política de México es fundamentalmente autoritaria, la civilización azteca se caracterizó por un patrón de un fuerte gobierno autoritario, al igual que en la época de la Colonia.

La lucha encabezada por Hernán Cortés en la conquista de las tierras de la Nueva España, permitió la conformación de una colonia y con ello la constitución de un virreinato. Después del establecimiento de la primera ciudad en la Villa Rica de la Veracruz, Cortés como capitán general, partió a Tenochtitlan y, ayudado por su alianza con los tlaxcaltecas, venció a Moctezuma y asumió el mando tras el sometimiento de los mexicas. Esta acción culminó con la captura y muerte de Cuauhtémoc en 1520, "con lo que se consolidó la dominación de los españoles" (de la Hidalga, 1986: 27).

Con la conquista y la colonización se introdujeron en nuestro territorio las instituciones y prácticas europeas. El virrey de la Nueva España, como suprema autoridad, debía mantener el dominio de la tierra frente al poder de la iglesia. Por su parte, los sistemas mexicas, transformados al estilo español de su época, tuvieron sus primeras adaptaciones con la creación del municipio.

Posteriormente, a fines del siglo XVII, se fue gestando el sentimiento libertario de la Nueva España. Así, los ideales de este movimiento fueron apoyados por una población indígena y mestiza, a la que se pretendía proteger para elevar su deteriorada condición de vida.

El orden jurídico vigente en 1810 fue el cuerpo de Leyes de Indias. Sin embargo, el 30 de septiembre de 1812 el gobierno virreinal de la Nueva España ratificó la Constitución que el 19 de marzo de ese año se había jurado en Cádiz, y que contenía conceptos muy avanzados para su época por sus ideas revolucionarias. Por ejemplo, al establecerse en México la Constitución de Cádiz, se fncaron los principios del constitucionalismo y de la representación política mediante la creación de las cortes formadas por diputados de elección indirecta.

El Plan de Iguala, firmado el 24 de febrero de 1821, puso término a la guerra de independencia. En el Plan se proclamó la independencia y la abolición del gobierno monárquico. Sin embargo, la independencia de 1821 no trajo democracia ni estabilidad, después de este periodo los conflictos centralistas - federalistas estuvieron entre los más importantes. Desde su instalación el Congreso se declaró soberano con la obligación de salvaguardar el espíritu del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba; el Congreso se constituyó como Poder Constituyente y Legislativo ordinario.

El Poder Constituyente concluyó sus trabajos el 4 de octubre de 1824, dando lugar a la primera Carta Magna que cobró vigencia tres años después de obtenerse la independencia. Esta Constitución fue el resultado de un esfuerzo para la creación de instituciones políticas adecuadas para el cumplimiento de los fines del Estado, "con aspiraciones a la prosperidad nacional y al mejoramiento social económico colectivo, dentro de una tranquilidad política ajustada a una realidad estatal con base en los principios de libertad e igualdad, fuente única de todo desarrollo político social logrado institucionalmente" (de la Hidalga, 1986: 57). En la Constitución se adoptó un régimen representativo, basado en el Acta Constitutiva de la Federación. En esta Acta, el Poder Legislativo de la Federación se depositaba en un Congreso General, compuesto de dos Cámaras, la de diputados y la de senadores.

Cabe destacar que la primera experiencia de presidencialismo autoritario es la del general Antonio López de Santa Anna, quien fue elegido presidente de México once veces a partir de 1833, y se convirtió en un dictador que tuvo grandes fracasos en la política local, así como en la política exterior, incluida la derrota en la guerra y la correspondiente entrega de territorio a los Estados Unidos de América. Santa Anna fue derrocado y expulsado del país en 1855.

Posteriormente, en la Reforma, se estableció una democracia restringida compatible con la estabilidad y el crecimiento. La transformación radical realizada por la Reforma promovió una Constitución democrática que incorporó diversos instrumentos con el propósito de estructurar un Estado acorde al momento histórico que vivía el país. Así, se conformó al Poder Legislativo en una asamblea, denominada Congreso

de la Unión, de carácter unicameral, integrada por diputados elegidos por los ciudadanos mexicanos.

De acuerdo con el manifiesto del 7 de julio de 1857, los constitucionalistas promulgaron las Leyes de Reforma y el 12 de julio del mismo año, se dictó la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, con la cual se determinó la independencia entre los asuntos del clero y del Estado.

Esta etapa de nuestra historia se caracterizó por una constitución liberal, libertades básicas, elecciones, cierta movilidad socioeconómica y expansión educativa, acompañados de ataques a los latifundistas y a la iglesia católica. Sin embargo, la Reforma fue limitada en su capacidad para incluir a las grandes masas de la población.

En esta época, don Benito Juárez fue elegido Presidente de la República tres veces en 1861, 1867 y 1871. Tras la muerte de Juárez, durante el ejercicio del cargo de Presidente en funciones, Sebastián Lerdo de Tejada fue elegido en 1872 como Presidente e intentó la reelección cuatro años después. Tanto con respecto a Juárez como a Lerdo de Tejada, hubo oposición a la reelección y propuestas de introducir el principio de un solo término presidencial en la Constitución; el general Porfirio Díaz, fue el principal promotor de esta propuesta.

El intento liberal no pudo construirse con suficiente fuerza. La intervención imperial francesa, aunque eventualmente fue vencida, debilitó los intentos liberales de México. Asimismo, los caciques regionales utilizaron la autoridad descentralizada para bloquear la Reforma, que perdió fuerza después de la muerte de Benito Juárez en 1872. De esta manera, las divisiones que resultaron en la sucesión presidencial de 1876, abrieron la posibilidad para que los militares llegaran al poder y Porfirio Díaz se convirtiera en el dictador supremo.

Apoyado por su posición antirreeleccionista, el general Díaz fue elegido presidente en 1877; sin embargo, introdujo inmediatamente una reforma constitucional para presentarse de nuevo al cargo tras un periodo interino. Así, fue elegido presidente de nuevo en 1884 y una vez más reformó la Constitución para su propia reelección inmediata. Una reforma posterior, en 1890, suprimió todos los límites y alargó el mandato presidencial de cuatro a seis años. Díaz fue elegido

cuatro veces más con las nuevas reglas; durante su séptima elección en 1910, las acusaciones de fraude electoral llegaron a su punto máximo.

El régimen de Díaz fue autoritario: no hubo elecciones libres y se coartó la libertad de prensa. Algunas formalidades democráticas se mantuvieron pero Díaz mantuvo el control de las principales instituciones, como por ejemplo el Congreso. No obstante, bajo el Porfiriato, el México independiente tuvo estabilidad política y crecimiento económico.

Las características del Porfiriato representan un importante paralelismo histórico del régimen que dominaría a México hasta los últimos años del siglo XX. Entre sus características destacan: la noción positivista del progreso a través del crecimiento económico sostenido; la estrategia de desarrollo a través del comercio internacional y la inversión; la preferencia por la administración tecnócrata (científicos); la implantación de un modelo de crecimiento económico sin una estrategia clara de distribución de la riqueza; y la estabilidad política sin democracia.

Una interpretación de la caída del Porfiriato en 1910 está relacionada con el régimen antidemocrático, tanto por la represión, como por el crecimiento económico, que exigía una mayor democracia. Sin embargo, la razón principal para la caída del régimen fue su incapacidad para permitir la movilidad política entre la elite. Como lo señala Smith (1981: 40): "El impulso de la revolución mexicana no provino de los estratos oprimidos de la sociedad, sino más bien de las capas superiores". En este sentido destacó la fuerza de los representantes de la nueva burguesía nacional, como por ejemplo, Francisco I. Madero, quien exigía su participación en el poder.

La oposición liberal a la dictadura de Díaz fue reiterada por Francisco I. Madero, quien organizó un partido antirreelección con un programa basado en la no reelección del Presidente y la reducción del mandato presidencial a cuatro años. A esta postura se le agregaron demandas sociales de distribución de la tierra a los campesinos y de mejora en las condiciones de vida de los trabajadores. Así, la agenda política de Madero se concentró básicamente en una forma limitada de democracia

política, un regreso a las reformas de la Constitución de 1857, el sufragio efectivo y la no reelección. El Congreso se instituyó como autónomo y fue el escenario de importantes debates entre las fuerzas antagónicas. Entre las prioridades fundamentales se encontraban las de impulsar el federalismo y la auténtica separación de Poderes. Posteriormente, en 1911, Porfirio Díaz fue derrocado por el movimiento revolucionario bajo el lema *sufragio efectivo no reelección*.

De esta manera, el impulso democrático no fue suficiente para México, pues los cambios democráticos no lograron la completa aniquilación de las fuerzas del Porfiriato. Permanecieron los caciques, los gobernadores comprometidos con el antiguo régimen, la burocracia, los militares y una iglesia parcialmente fortalecida. Madero incluso nombró entre su gabinete a algunos de los funcionarios relacionados con Díaz y dejó fuera algunos de los líderes de los grupos revolucionarios. Al respecto Colomer (2001:173) señala: "... pero los resultados reales favorecieron más bien la concentración del poder y el autoritarismo".

En este sentido la Revolución no acabó con el régimen anterior ni tampoco construyó las bases de uno nuevo. Así, es claro que para alcanzar la democracia no es suficiente con echar abajo el anterior régimen (incluso ésta es una enseñanza para la etapa actual de transición democrática que estamos viviendo en México). Probablemente una de las debilidades más importantes de la estrategia de Madero fue su negativa para enfrentar los problemas socioeconómicos y las demandas populares, especialmente las relacionadas con la tenencia de la tierra y su falta de estrategia para fortalecer las fuerzas democráticas mediante la inclusión de las bases populares.

Después de la muerte de Madero en 1913, resurgieron la inestabilidad y la violencia entre los diversos grupos políticos. Se calcula que para 1916 un millón de mexicanos habían muerto y otros tantos habían emigrado. De esta manera, a pesar de ser cuestionados los alcances de la Revolución, ésta se convirtió en el símbolo de un movimiento de masas, de cambio progresivo y de nacionalismo; un símbolo manejado hábilmente por los regímenes políticos autoritarios de la segunda mitad del siglo XX para fundamentar su legitimidad.

Por otra parte, la nueva Constitución de 1917, escrita en su mayor parte por Venustiano Carranza, prohibió la reelección del Poder Ejecutivo: Presidente, vicepresidente, gobernadores de los estados y presidentes municipales. El Presidente Carranza reconoció algunos legados de la Revolución y pugnó porque quedaran inscritos en la Constitución, dándoles un sentido social. Entre los aspectos más importantes destacan: el salario mínimo; el día de trabajo de ocho horas; la reforma en la tenencia de la tierra; y otras medidas nacionalistas importantes como el sufragio universal directo.

Cabe destacar que la colaboración de poderes contenida en la Constitución de 1917, se observa al analizar las funciones de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De la función legislativa, integrada en el Congreso de la Unión, formado por las Cámaras de Diputados y Senadores, se deriva el principio de autoridad de la ley, del cual se desprende que las leyes dictadas no pueden ser derogadas, modificadas o adicionales sino por otra resolución del mismo poder y bajo idénticos procedimientos a los seguidos para su formación.

Sin embargo, en esta Constitución se mezclaron aspectos democráticos con elementos importantes que fueron la base del autoritarismo. Por ejemplo, por una parte, se hizo énfasis en la soberanía popular, en elecciones libres y en garantías para los derechos individuales, el federalismo y la separación de poderes; pero por otra, se incluyeron las bases para un gobierno central fuerte y una presidencia con múltiples poderes, que posteriormente sería una presidencia con poder prácticamente absoluto.

Los sucesores de Carranza, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, ampliaron la fuerza del Estado y extendieron su control al sector agrario y se profundizó éste también en los aspectos laborales. Para el término de sus mandatos, en 1928, la estabilidad del régimen todavía era incipiente. Se registraban actos violentos y también el deseo de los presidentes por extender su presidencia más allá del término constitucional, esto fue claro en los casos de Obregón y Plutarco Elías Calles.

Así el partido oficial surgió de la crisis política de 1928, del vacío de poder dejado por el asesinato del general Álvaro Obregón. El Partido Nacional Revolucionario (PNR), fue creación del presidente Plutarco Elías Calles, para resolver, por la vía institucional, los conflictos posteriores a la revolución.

En ese mismo año (1928) se amplió el periodo presidencial a 6 años y en 1933 se reformó el artículo 83 constitucional prohibiendo la reelección a cualquiera que hubiese sido Presidente de la República y también la no reelección de los diputados y senadores con mandatos de tres y seis años respectivamente. Esta fórmula hizo que los miembros del Congreso, especialmente los diputados, fueran siempre inexpertos, así como dependientes del presidente para ulteriores nombramientos, tras concluir sus mandatos. A partir de entonces y cuando menos hasta 1997, la Cámara de Diputados se caracterizó por la pasividad, la inexperiencia, y la ferrea lealtad y disciplina para con el Presidente de la República.

Al final de la década de los treinta, en México se presentaron tres circunstancias importantes que podrían haber ayudado a la consolidación de la democracia; sin embargo, las decisiones políticas que llevaron a la estabilización del régimen civil en México fueron antidemocráticas, no sólo por la forma en que se realizaron, sino también por los fines que perseguían. Primero: Calles promovió un pacto entre la elite del poder, convenciendo a los actores políticos de la época de que si no establecían estos compromisos institucionales no tendrían acceso al poder, el conflicto armado volvería una vez más y la incertidumbre sobre la estabilidad del país sería creciente. De esta manera consiguió el apoyo para la creación del Partido Nacional Revolucionario, que centralizaría la autoridad en el Presidente como jefe máximo del partido, sobre la base de componendas y compromisos incluyendo la circulación de las elites a través de medios pacíficos.

Segundo: En 1938 el Gral. Lázaro Cárdenas, siendo Presidente de México, fortaleció al partido incorporando grandes organizaciones, en parte para contrarrestar los intentos de Calles por seguir manteniendo poder en el país. A partir de ese año, el PNR se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), basado en cuatro sectores: el campesino (Confederación Nacional Campesina, CNC), obrero (Confederación de Trabajadores Mexicanos, CTM), popular (Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP) y militar (este último desapareció en diciembre de 1940). Sin embargo, más que formar organizaciones sociales autónomas e independientes, Cárdenas fortaleció el presidencialismo; en este sentido fue más una estrategia estabilizadora que democrática.

Finalmente, la popularidad y el poder de Cárdenas ayudaron para que en 1940 su sucesión fuera pacífica terminando, en ese momento, con la tendencia que los presidentes habían mostrado de tratar de seguir dominando o de ejercer poder después de su término constitucional. Así, dos factores fueron cruciales en la construcción de la estabilidad posrevolucionaria: los pactos entre las elites que buscaron el poder en la Revolución; y la organización de los grandes grupos sociales y de trabajadores que después se conocería como corporativismo.

En 1946 la Revolución se “institucionalizó” con la creación del Partido Revolucionario Institucional, fortaleciendo la estabilidad política que anteriormente se había buscado; mas no la democracia. Esto permitió impulsar un desarrollo estabilizador de casi 25 años enfocado más a buscar el crecimiento económico y la estabilización, que el desarrollo de la democracia. De hecho, el gobierno de un solo partido en el México posrevolucionario acabó llevando a una nueva forma de concentración del poder que dio grandes ventajas a la presidencia. Como lo señala Cansino (2000:93): “En efecto, de 1940 a 1970, tuvo lugar en México un proceso simultáneo de institucionalización de la Revolución y de consolidación del sistema hegemónico. En este proceso, el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas constituyó un antecedente fundamental y por muchos motivos un parte aguas en la historia moderna del país”.

Así, desde 1941, primer año de gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), las demandas de los llamados sectores populares comenzaron a perder importancia dentro de las prioridades del régimen. La razón era clara: la necesidad de apoyar un modelo económico enfocado a buscar la acumulación de capital a través de un tipo de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Esto llevó a que la política de gasto del gobierno diera preferencia a las demandas del capital sobre las del resto de los sectores sociales.

De esta manera, pese a basarse en un esquema constitucional de división de poderes entre el Presidente y el Congreso, y pese a ser un estado federal, México se convirtió en un régimen presidencial autoritario con creciente concentración de poderes en la Presidencia de la República

a partir del decenio de 1930. El Presidente solo podía ser elegido para un periodo de seis años, pero como consecuencia de aplicar el mismo principio de no reelección a las demás instituciones y periodos más cortos a los diputados, se encontraba con un Congreso mucho más débil, así como con gobernadores de los estados sometidos a la autoridad de la figura presidencial.

La concentración del poder en el Presidente de la República, se fue acrecentando en las siguientes décadas y se evidenció crudamente en los años sesenta y setenta, tras las medidas represivas contra estudiantes en 1968 en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), así como durante la de Luis Echeverría (1970-1976). Llegó al máximo con José López Portillo (1976-1982), que fue elegido sin siquiera un rival simbólico y con Carlos Salinas de Gortari en 1988, que enfrentó la elección presidencial más controvertida de la época moderna.

De esta forma destaca que el autoritarismo mexicano se afirmó a lo largo de nuestra historia en un marco en apariencia formalmente democrático que negaba la existencia de cualquier forma de autoritarismo. Así, entre reglas reales del juego político y las reglas formales, se desarrolló un sistema de rendición de cuentas y de fiscalización débil e ineficiente cuyo principal objetivo fue el de validar y fortalecer al sistema político representado por el Presidente de la República.

Ni el Poder Legislativo ni los gobiernos estatales y municipales, fueron capaces de enfrentar con éxito a la institución presidencial; incluso el Poder Judicial también quedó sin elementos que le permitieran llevar a cabo una acción independiente del partido dominante y del Presidente de la República. A esta historia de autoritarismo no escapó la entidad de fiscalización superior de México.

1. Visión retrospectiva de la fiscalización: La colonia

El antecedente más remoto de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México, es el Tribunal Mayor de Cuentas de España, creado en 1453 cuando las Cortes Españolas expiden las disposiciones para que se constituya un órgano con funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito del

manejo administrativo de la Hacienda Real. La Hacienda Real se componía de la "masa común", o sea, la destinada a cubrir el presupuesto del reino propiamente dicho; el "remisible" constituido por el producto de los "estancos" (sitio en donde se vendían mercancías y cuya venta causaba impuesto); y los "ramos ajenos", es decir, los fondos que, por diversos conceptos, se recaudaban y eran puestos bajo custodia y real patrocinio para ser administrados (Macedo, 1901. T.II).

Catorce años más tarde, y por iniciativa de la monarquía española, se reformaron algunas de las funciones del Tribunal Mayor de Cuentas, ampliando su competencia de fiscalización de la Hacienda Pública Española. Posteriormente, en 1510, desaparece el Tribunal Mayor de Cuentas por disposición de la administración real y las funciones que desempeñaba se le asignaron al Consejo de Hacienda, con lo cual este órgano asumió las tareas de fiscalización de las cuentas hacendarias españolas (Lanz, 1987: cap. I).

Por otra parte, al ser ocupada la Gran Tenochtitlan en 1521, una de las primeras medidas de Hernán Cortés fue nombrar ministro tesorero, factor y contador; todos ellos oficiales de la Real Hacienda, a fin de que se encargaran de la recaudación y guarda de los quintos reales y partidas de oro, plata, piedras preciosas, alhajas y demás efectos que por disposiciones reales, donación u otro título, pertenecieron al monarca español. Las ordenanzas e instrucciones reales obligaban a que se llevara un libro llamado Libro Común del Largo Universal de Hacienda Real, en el que se llevaba cuenta y razón de los rendimientos y aplicaciones. Los primeros que ejercieron estas funciones fueron: Julián de Alderete, Alonso de Grado y Bernardino Vázquez de Tapia, quienes el 15 de mayo de 1522 certificaron que el oro y los metales preciosos que recogieron y fundieron ascendían a 130,000 castellanos, de cuyo quinto se dio por recibido el Tesorero Real, así como también de los derechos de esclavos (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 b: cap. II).

Posteriormente, en 1524, el Rey de España decidió establecer en la Nueva España el Tribunal de Cuentas con el objeto de mantener una constante vigilancia sobre los ingresos que obtenía Hernán Cortés. Este tribunal revisaba el manejo de los fondos públicos como medida de protección para los intereses de la monarquía española.

El Tribunal de Cuentas pertenecía a la categoría de los llamados "Supremos". Estaba compuesto de un presidente, nueve ministros, un fiscal y un secretario general. Para el despacho de los asuntos correspondientes a sus atribuciones, había contadores de primera a tercera clases, archiveros, oficiales y otros subalternos. Para auxiliar al fiscal existían abogados fiscales y agentes fiscales de contabilidad. El nombramiento del presidente y de los ministros era por Real Decreto, siendo inamovibles; la plaza de fiscal se cubría en iguales términos, pero éste sí podía ser removido (Lanz, 1987: cap. I).

En ese mismo año fueron designados por el rey, trayendo las primeras instrucciones para regular los impuestos, y establecer el Tribunal de Cuentas, semejante al que existía en la Metrópoli, los oficiales reales Alonso Estrada, tesorero; Gonzalo de Salazar, factor; y Perelmíndez Chirinos, proveedor; quienes posteriormente fueron depuestos y sometidos a juicio por el presidente de la Primera Audiencia, don Nuño de Guzmán (Macedo, 1901: 339).

Para destacar la importancia del Tribunal de Cuentas, que constituye el antecedente más remoto y directo de la ASF, basta señalar que entre las primeras actividades desarrolladas por dicho organismo, está la de haber negado el derecho que Hernán Cortés se adjudicaba, para exigir sesenta mil ducados que decía haber gastado en la Conquista. Las investigaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, culminaron con la acusación que le hicieron a Cortés de ladrón y rebelde, cargos que comunicados a la Corona Española, provocaron la designación de don Luis Ponce de León para Juez de Residencia de Cortés (Faya, 1980: 62).

Las funciones del Tribunal Mayor de Cuentas no se modificaron por casi ocho décadas hasta que, en 1605, sus funciones sufrieron modificaciones. Así, además de la revisión del estado de la Real Hacienda, se debía redactar una memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto haciendo las observaciones y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos. Asimismo, mediante las ordenanzas promulgadas el 24 de agosto de 1605, Felipe III, rey de España, fundó los Tribunales de Cuentas en América con

sede en las ciudades de México, Lima y Santa Fe de Bogotá (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 b: cap. I).

De esta época es importante destacar las reformas contenidas en la Ordenanza de Intendencias, en las que se advierten los antecedentes de algunos de nuestros actuales ordenamientos como son la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial y la promulgación de instrucciones y promulgaciones reales que podrían identificarse con lo que actualmente conocemos como normativa del control.

Por otra parte, cabe destacar que la Constitución de Cádiz, promulgada 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, fue la primera carta constitucional española. En ella se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos y fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debían de cobrarse (ver Flores Gómez, et al. 1977: 24).

2. Proceso de emancipación

El primer documento político constitucional en la época de la lucha de emancipación, fue "Los Principios Constitucionales", del 22 de octubre de 1814, conocido como Constitución de Apatzingán (Burgoa, 1992: 82).

En este ordenamiento, aun cuando no llegó a estar en vigor, se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo. Su capítulo VIII, artículos 113 y 114, establecían lo siguiente (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 b: cap. II):

"Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso. Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente(...) Artículo 113. Arreglar los gastos del Gobierno. Establecer atribuciones e impuestos y modo de recaudarlos; cómo también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del estado, y en los casos

de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la Nación”.

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

3. México independiente

Después de la consumación de la independencia y del efímero y fracasado imperio de Iturbide, se eligió para que se encargara del Supremo Poder Ejecutivo un triunvirato formado por los generales Pedro Celestino Negrete, español que había combatido a los insurgentes y proclive a la monarquía, Nicolás Bravo, dirigente de logias de rito escocés, formadas en su mayoría por españoles y partidario moderado de la Federación, y Guadalupe Victoria, caudillo de la Independencia. Este Poder Ejecutivo con frecuencia se encontraba incompleto por las comisiones que desempeñaban sus miembros, quienes eran substituidos por antiguos insurgentes en calidad de suplentes, contándose entre ellos al general Vicente Guerrero, Mariano Michelena y el Corregidor Miguel Domínguez (Flores Caballero, 1969: 104-105).

Este triunvirato no solucionó los problemas políticos ni el problema financiero del México independiente. El Ministro de Hacienda declaraba a fines de 1823: La administración pública era de completo desorden, que las rentas públicas estaban agotadas y apurados hasta el infinito los préstamos forzosos sobre el comercio” (Ministro de Hacienda, 1823: 1-2).

Así, en 1823 el Supremo Poder Ejecutivo, convocó a un Congreso Constituyente que se instaló el 7 de noviembre de ese año (Toro, 1954: 279). El Congreso expidió el Acta Constitutiva Provisional el 31 de enero de 1824 y el 4 de octubre del mismo año, la primera Constitución Federal de la República. El enfoque federalista de ésta fue impulsado por Miguel Ramos Arizpe. Esta carta magna recogió ideas inspiradas en el sistema norteamericano, en la Constitución de Cádiz y se ajustó al pensamiento de Montesquieu relativo a la división de poderes.

Cabe destacar que en la Constitución de 1824 se encuentra el segundo antecedente constitucional con relación a que

es el Congreso el encargado de revisar la Cuenta Pública, independiente del Poder Ejecutivo, al establecer en su artículo 50 que: "... las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes:...VIII- tomará anualmente cuentas al gobierno" (Faya Biseca, 1980: 62).

De la disposición transcrita, se observa que esta facultad era ejercida exclusivamente por el Congreso General, que estaba integrado por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, de conformidad con el artículo 7 de la citada Constitución.

4. Creación y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda

Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en el Decreto del 16 de noviembre del mismo año. Ahí se estableció, por primera vez, el órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados para: "ejercer su función comprobativa de la economía nacional, con el examen y glosa de las cuentas del Poder Administrador, o sea el Ejecutivo" (Cámara de Diputados, 1925: 27). La estructura, atribuciones y características de la Contaduría quedaron establecidas en los artículos del 42 al 51 de la Ley de Arreglo; entre estos desatacan los artículos 42 y 43 que a la letra decían :

"42.- Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una Contaduría Mayor.

43.- Esta Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados".

De esta manera, a partir de 1824 y de conformidad con el artículo primero de la citada ley, se extingue el Tribunal de Cuentas. La Contaduría Mayor de Hacienda queda bajo la supervisión de una comisión integrada por cinco diputados y se divide en dos secciones: la de Hacienda y la de Crédito

Público, cada una de ellas a cargo de un Contador Mayor (Lanz, 1987: cap. III).

Posteriormente, el 6 de mayo de 1826, se expidió un decreto sobre la Memoria del Ministro de Hacienda. Este decreto determinaba cómo se había de presentar al Congreso, el Presupuesto General de Gastos y la Cuenta Pública del año anterior. En el artículo primero del decreto se establecían las características de la glosa que debía realizar la Contaduría Mayor de Hacienda: "Todas estas cuentas se pasarán para su glosa a la Contaduría Mayor la cual se entenderá con los inmediatos responsables, por conducto del Gobierno, sobre los reparos y resultas que ocurran hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la Cámara de Diputados, para que recaiga la correspondiente resolución del Congreso, sin que por esto se embarace la calificación que ha de recaer previamente sobre la del ministro con presencia de las observaciones que hiciere acerca de ellas la Contaduría, que podrá pedir directamente y se le remitirán del mismo modo, las noticias que juzgue oportunas" (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 b: 50).

Cabe desatacar que lo anterior constituye el antecedente del procedimiento que se sigue en la actualidad en la ASF para revisar la Cuenta Pública, así como de los requisitos que deben llenarse para la presentación de la misma ante la Cámara de Diputados.

De lo expuesto con anterioridad se puede apreciar la gran importancia que en ésta época se dio a la Contaduría Mayor de Hacienda, ampliándose sustancialmente, sus funciones de revisión.

Por otra parte, en los años posteriores, se expidieron diversas leyes que reforzaron aún más las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda. Así, el 21 de Mayo de 1831 se emitió la Ley sobre calificación, clasificación y liquidación de la deuda pública interior de la nación, en la cual se disponía que la sección de crédito público de la Contaduría Mayor procedería a calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior de la nación, con arreglo a las bases establecidas en la ley del 28 de junio de 1824 de Deuda Pública (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 a: 36).

Asimismo, el 7 de marzo de 1832, se publicó la ley sobre cómo debían cubrirse las vacantes que ocurrieran en la

Contaduría Mayor y se designó la escala de sus empleados. Esta Ley establecía que las vacantes en la Contaduría se cubrirían con los empleados de la misma oficina por rigurosa escala, considerando la aptitud necesaria, calificada por los informes que los contadores mayores debían remitir a la comisión inspectora.

Posteriormente, el 29 de diciembre de 1836 se publicaron las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, las cuales abrogaron la Constitución Liberal de 1824. No obstante la marcada ideología absolutista y centralista de estas leyes, en ellas permaneció con sus mismas funciones, la Contaduría Mayor de Hacienda y además se elevó a rango constitucional.

Más adelante, la Contaduría Mayor se vio afectada en sus funciones pues la ley del 14 de marzo de 1838 estableció un Tribunal de Revisión de Cuentas anexo a la Contaduría. Este tribunal estaba encargado de "conocer y fallar en todos los negocios contenciosos sobre cuentas" (Lanz, 1987: 102). Este tribunal estuvo en funciones hasta la publicación de la ley del 2 de septiembre de 1846.

Cuando Antonio López de Santa Anna, sustituyó en la Presidencia de la República a don Anastasio Bustamante en 1839, acordó que el Congreso reformara la Constitución. Así, el 15 de junio de ese año, se presentó una iniciativa ante el Consejo de Gobierno para que el Congreso hiciera las reformas constitucionales que considerara necesarias. De esta manera, el Supremo Poder Conservador, aprobó el dictamen de las reformas el 9 de noviembre de 1839 y fueron publicadas el 11 del mismo mes. El proyecto de reformas señalaba que correspondía al Congreso Nacional examinar y aprobar, en el mismo periodo, la cuenta general de inversión de los caudales públicos respectiva al penúltimo año. Asimismo, el 12 de marzo de 1840, se expidió el reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor (Cámara de Diputados, 1979: cap. I).

Por otra parte, el 12 de junio de 1843, Santa Anna sancionó las Bases de Organización Política de la República Mexicana, donde se fijaban las facultades para el Congreso de decretar anualmente los gastos realizados en el siguiente año y las contribuciones a cubrirse y examinar y aprobar cada año

la cuenta general que debía presentar el Ministro de Hacienda en lo respectivo al año anterior. El artículo 69, fracciones I y II de estas bases establecían que la Cámara de Diputados debía: a) Vigilar, por medio de la Comisión Inspector de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y; b) Nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor, a los cuales dará sus despachos el Presidente de la República. Así, nuevamente se establecían las facultades para que el Congreso vigilara los gastos públicos por medio de la Contaduría Mayor, desapareciendo el Tribunal de Cuentas. Asimismo, se autorizaba constitucionalmente la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados. (Cámara de Diputados, 1979: cap. I).

Sin embargo, diez años después, el 26 de noviembre de 1853, se publicó un Decreto que restablecía el Tribunal de Cuentas. Así, Santa Anna restableció el Tribunal y como parte de él, la Contaduría Mayor de Hacienda. Este organismo funcionó como Tribunal hasta el 10 de octubre de 1855, fecha en que fue suprimido.

5. Etapa de la reforma

Como se comentó anteriormente, el 10 de octubre de 1855 se derogó la disposición que erigió en Tribunal de Cuentas a la Contaduría Mayor. Sin embargo, ésta continuó con las atribuciones que tenía antes de expedirse el decreto del 26 de noviembre de 1853. Al ser vencida la dictadura de Santa Anna, se disolvió el Tribunal de Cuentas, subsistiendo la Contaduría Mayor de Hacienda.

Posteriormente, en la Constitución del 5 de febrero de 1857, se estableció en el párrafo tercero, artículo 72, fracciones VII y XXIX, la facultad del Congreso para aprobar el presupuesto anual de los gastos de la federación y para nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. A ésta se le consideraba como el órgano dependiente del Poder Legislativo, que tenía la misión de glosar y revisar la Cuenta Pública. Con base en el artículo 72, fracción XXIX de la Constitución de 1857, se expidió el decreto de gobierno publicado el 10 de febrero de ese mismo año, en el que se restableció la Contaduría Mayor de Hacienda y la planta de empleados y sueldos que le dio la ley del 6 de Mayo de 1826 (de Fonseca, 1945: 78).

Por otra parte, el 10 de mayo de 1862 se publicó un decreto expedido por el presidente Benito Juárez en el que se establecieron como facultades del Contador Mayor de Hacienda: pedir a la Secretaría del Despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fueran necesarios a la cuenta o razón, los que serían remitidos sin excusa ni pretexto en calidad de devolución. Ese mismo día se publicó otro decreto en el que se establecía un agente especial de negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, para que promoviera y diera seguimiento a los asuntos en que se interesara la Cuenta Pública de la Nación, otorgándole facultades de fiscalización y de cobranza de los créditos a favor de la Hacienda Nacional, resultantes de la consecuencia de las glosas (de Fonseca, 1945: 92).

También se destacaba, en ese decreto, que los honorarios que percibiera el agente especial por la realización de dichas atribuciones se le cubrieran proporcionalmente al monto de los créditos que hiciera efectivos, de acuerdo con las leyes que regulaban los honorarios de los agentes de negocios en aquella época.

Posteriormente, de nueva cuenta, la condición del órgano fiscalizador volvió a cambiar, pues el 10 de abril de 1865, Maximiliano de Habsburgo emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, mediante el cual se restableció el Tribunal de Cuentas. Sin embargo, después del triunfo de los liberales, el 20 de agosto de 1867, el Presidente Benito Juárez promovió la publicación del decreto que reformó la planta de empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Asimismo, el 13 de noviembre de 1867 fue reformado el artículo 72 de la Constitución de 1857 para quedar como sigue: "A).- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:... III.- Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor. IV.-Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma... VI.- Examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gasto..." (Cámara de Diputados, 1984 a: 53).

A partir de las reformas constitucionales, señaladas anteriormente, fueron varias las leyes que se propusieron para

la reorganización y prácticas reglamentarias de la Contaduría Mayor de Hacienda encaminadas a ampliar y definir sus funciones.

La primera de ellas se efectuó durante la VII Legislatura, el 31 de marzo de 1875, cuando se propuso el proyecto de ley elaborado por la Comisión Inspectora. Este proyecto contenía las atribuciones, división y planta de la Contaduría Mayor.

Asimismo, el 2 de julio de 1877, la comisión inspectora de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda. En él se contenían las facultades y obligaciones del Contador Mayor, de los funcionarios y del resto de los empleados. En la parte relativa a las funciones del Contador Mayor se señalaba la obligación de informar mensualmente a la comisión inspectora sobre los trabajos ejecutados en la oficina. Por otro lado, el artículo II indicaba la función de revisar la cuenta general que presenta anualmente el Ejecutivo a la Cámara de Diputados haciendo las observaciones o reparos a que hubiera lugar, respecto de la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, con arreglo a los presupuestos y leyes respectivas (Cámara de Diputados, 1984 a: 75-78).

Por otra parte, el 25 de noviembre de 1879, surgió otro proyecto de la Comisión Inspectora, perteneciente a la IX Legislatura, que sus autores titularon: "Proyecto de Ley Orgánica Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público"; el cual distaba mucho del anterior. No obstante, tanto uno como otro eran propiamente un reglamento de los trabajos del personal, mas no una ley orgánica que determinara sus funciones y procedimientos. Así, aun cuando esos proyectos hubieran prosperado, no se hubieran tenido principios definidos de atribuciones.

Posteriormente, el 30 de mayo de 1881, el Presidente Manuel González promulgó el decreto sobre Presentación de los Proyectos de Presupuesto, mismo que en sus artículos 18 y 19 ordenaba que la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados glosara la cuenta de la Tesorería. Este Decreto establecía que se presentaran, en un solo resumen, las cuentas transitorias que por cualquier circunstancia no estuvieran saldadas a fin de que tanto la Cámara de Diputados como la Contaduría Mayor, tuvieran conocimiento del importe de las responsabilidades por

manejo de fondos federales e hicieran el ajuste definitivo de las cuentas de los años anteriores, llamadas también cuentas transitorias. Esta disposición puede considerarse como otro antecedente de los requisitos legales para presentar tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación como la Cuenta Pública.

Por otra parte, el 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados aprobó las obligaciones de la Comisión Inspectorá de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público; entre éstas destacaban las siguientes: a) Proponer a la Cámara de Diputados, cuando estuviera reunida, el nombramiento de los que deben cubrir los empleos vacantes de la Contaduría, excepto el del Contador Mayor, que se hará directamente por la misma Cámara; b) Elaborar el proyecto de Reglamento Interior de la Contaduría Mayor y someterlo a la aprobación de la Cámara de Diputados; c) Presentar mensualmente y con oportunidad debida, a la Cámara de Diputados, y en sus recesos a la Diputación permanente, los presupuestos de sueldos y gastos de la Contaduría Mayor y ; d) Vigilar que dicha oficina cumpla con los deberes que le imponen las leyes y reglamentos. Estas facultades de la Comisión Inspectorá, reflejan la estrecha coordinación con la Contaduría Mayor y la poca autonomía de ésta, pues tanto su presupuesto como su reglamento dependían de la Cámara (Cámara de Diputados, 1984 a: 137).

Es importante destacar que durante el gobierno del general Porfirio Díaz, el 29 de mayo de 1896, se expidió por primera vez una ley organizando a la Contaduría Mayor de Hacienda en sus aspectos fundamentales. Esta ley establecía, en su artículo primero, que la Contaduría Mayor dependería de la Cámara de Diputados bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspectorá y en su artículo segundo, se mencionaban las obligaciones que tenía destacando las de: a) Glosar las cuentas de las tesorerías principales, del Distrito Federal y territorios de la Baja California y Tepic, así como todas las demás que las leyes determinen; b) Tomar razón de los despachos civiles y militares y demás títulos o documentos que requiera este requisito conforme a la Ley; c) Registrar los avisos que reciba sobre fianzas otorgadas por empleados o agentes de administración que manejara fondos federales, así como todo nombramiento o título que gozara de sueldo expedido por el Ejecutivo de la Unión y; d) Intervenir en los

cortes de caja, tanto ordinarios como extraordinarios de las oficinas federales establecidas en la capital del municipio, del Banco Nacional y de las demás oficinas y establecimientos que determinen las leyes o que acuerde el Ejecutivo.

Asimismo, esta ley establecía, en su artículo tercero, que la Contaduría Mayor tendría las siguientes atribuciones:

a) Cuidar de que la Tesorería General de la Nación remita oportunamente a la Contaduría la cuenta de cada año fiscal; b) Formular las observaciones y reparos que resulten de la glosa, exigir los requisitos que no se hubieran cubierto, reclamar documentos comprobantes que no se hayan acompañado a la cuenta y hacer las réplicas a que hubiere lugar; c) Dirigirse a la Secretaría de Estado correspondiente, en caso de que alguna oficina, empleado o agente se rehusara a la remisión de cuentas o a contestar las observaciones que haga la Contaduría Mayor, a fin de que se proceda conforme a las leyes; d) Consignar a la oficina respectiva del Timbre las infracciones penadas por la ley; e) Consignar al juez competente, a los empleados que aparecieran con responsabilidad criminal o pecuniaria, previo acuerdo de la Comisión Inspectora, así como poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la misma Comisión, las responsabilidades que resulten contra funcionarios que disfruten fuero constitucional; e) Expedir el finiquito de la Cuenta de la Tesorería General de la Federación, en los términos que prevengan las leyes y; f) Expedir en su caso los finiquitos de las cuentas a que se refiere la fracción II del artículo segundo (Contaduría Mayor de Hacienda, 1997: 26).

Posteriormente, el 6 de junio de 1904, se expidió, también por el Presidente Porfirio Díaz, la segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que derogó la ley del 29 de mayo de 1896 y todas las demás disposiciones que se opusieran a la misma. En ella se estableció la facultad de la Contaduría para la revisión y glosa de la Cuenta Pública de las entidades gubernamentales existentes en esa época, ejerciendo las funciones de vigilancia que en materia de Hacienda le encomendaran las leyes, detallándose los requisitos y procedimientos para la citada revisión y glosa, explicándose además, la forma de hacer los nombramientos del personal que la integraban, los requisitos para expedir finiquitos, declarar la prescripción y fijar responsabilidades.

Durante ese mismo año se expidió el Reglamento de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda. En ese reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre, se explicaba en detalle el contenido de cada uno de los capítulos que integraban la segunda ley.

6. Etapa postrevolucionaria

Después de la Decena Trágica, a la muerte de Madero, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoció el gobierno de Victoriano Huerta. Al triunfo de los carrancistas se convocó a un Congreso Constituyente y el 31 de enero de 1917 fue firmada la nueva Constitución que apareció en el Diario Oficial el 5 de febrero de ese mismo año.

El artículo 73, fracción XXIV de la citada Constitución, establecía que el Congreso tenía la facultad para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor (Cámara de Diputados, 1979: 96). Por su parte el artículo 74, fracciones II, III y IV, establecían como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: a) Vigilar por medio de una Comisión Inspectora de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; b) Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina y; c) Aprobar el presupuesto anual de gastos.

Sin embargo, no fue hasta el 31 de diciembre de 1936 cuando el entonces Presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, promulgó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1937.

Las atribuciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con esta Ley Orgánica se encuentran mencionadas en los artículos 1, 7, 8, 9, 17, 18, 19, y 20, de las cuales se pueden formar 3 grupos (ver *Contaduría Mayor de Hacienda*, 1984 a: cap. IV):

1. De revisión y glosa.
2. De fiscalización.
3. De finiquitos.

Así, la Contaduría Mayor de Hacienda tenía como facultad la de fiscalizar la contabilidad de las oficinas públicas ordenando

las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación de la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.

Una vez revisada y glosada una cuenta normal, la Contaduría Mayor tenía facultades para extender el documento extintivo de la obligación que se enviaba a la oficina remitora de la Cuenta para que ésta, a su vez, expidiera el certificado respectivo a cada oficina o empleado dependiente de ella, con la particularidad de que los finiquitos se podían otorgar por una cuenta anual ya glosada, aun cuando se encontrara otra anterior pendiente. Así, en ocasiones, el finiquito se otorgaba estando pendientes de glosar algunas cuentas. Al respecto Gabino Fraga (1939) realiza un análisis amplio de la función de revisión y glosa de ingresos y egresos realizada por la Contaduría Mayor en esa época.

7. Etapa contemporánea

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1937 se mantuvo sin cambios hasta el 28 de diciembre de 1948. De esta manera, siendo Presidente Miguel Alemán Valdés, fue reformado mediante decreto, el inciso b, de la fracción I, del artículo 32, y publicado el 31 de diciembre de 1948. La reforma facultó al Ejecutivo federal para que, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resolviera qué bonos y cupones amortizados de la Deuda Pública Nacional era conveniente conservar por tiempo indefinido y cuáles podrían ser incinerados dentro o fuera del país con las formalidades que el reglamento respectivo determinara. De acuerdo con el texto original los documentos antes mencionados debían conservarse por tiempo indefinido (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 a: 209).

Posteriormente, por decreto publicado el 30 de diciembre de 1963, los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1937 fueron reformados (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 a: 315). Así, se estableció que las oficinas del Ejecutivo de la Federación y todas aquellas que de acuerdo con la ley presentaban la Cuenta anual, debían remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda, los estados de contabilidad que resumiesen sus Cuentas Anuales. Se especificaba también que debían conservar, a disposición de la Contaduría, los documentos comprobatorios originales, así como los libros de contabilidad

respectivos para su revisión, glosa y consulta. Esta reforma precisó el plazo de un año para que la Contaduría Mayor de Hacienda practicara la revisión y glosa. Dicho término debía computarse a partir de la fecha en que la Contaduría recibiera los estados de contabilidad.

Por otra parte, el 31 de diciembre de 1976, se publicó un decreto donde se reformaron los artículos 7, 8, 12, 27, 28 y se adicionaron los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica. Entre las reformas y adiciones destacan las siguientes (Contaduría Mayor de Hacienda, 1997: 172):

- El artículo 7o. impuso a la Contaduría Mayor de Hacienda la obligación de tener cuidado de que todas las cantidades relativas a los cobros y pagos hechos estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según procediera.
- De acuerdo con las reformas al artículo octavo, la Contaduría Mayor de Hacienda quedó facultada para practicar no solamente visitas, sino auditorías a las diversas oficinas. Asimismo, se le facultó para solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público, así como a las empresas privadas o particulares que de alguna manera hubieran participado en operaciones de ingreso y del gasto público federal en el desempeño de sus funciones.
- La reforma del artículo 12 estableció que las responsabilidades que se constituyeran a funcionarios o empleados del sector público no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por lo tanto, se les exigiría su cumplimiento aun cuando la responsabilidad se hubiera hecho efectiva total o parcialmente.
- En el artículo 28 se definió que la Contaduría Mayor de Hacienda tendría de plazo un año, a partir de la fecha en que recibiera los estados de contabilidad, para practicar la glosa de la Cuenta Pública Federal. Sin embargo, si a juicio de la Contaduría se considerara insuficiente este plazo, lo haría del conocimiento de la Comisión Inspector a fin de que ésta resolviera lo conveniente. Con dicha reforma se trataba de conceder a la Contaduría el

plazo que fuese necesario para que la revisión de la documentación conteniendo la Cuenta Pública, se realizara en la forma más exhaustiva posible.

- Por otro lado, la adición del artículo 29 de la Ley Orgánica facultó a la Contaduría Mayor de Hacienda para intervenir en el cobro de ingresos y en las actas o contratos que afectaran las partidas del presupuesto o propiciaran el incumplimiento de una ley.
- Por último, en el artículo 30, se impuso al Ejecutivo, por conducto de la dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría Mayor, a solicitud de ésta, de las actas y contratos de los que resultaran derechos u obligaciones a las entidades del sector público, con el propósito de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal que afectaran a la Cuenta Pública.

En esta etapa cabe destacar que, en 1977, se ampliaron las facultades de la Contaduría Mayor reformándose el artículo 74 de la Constitución para quedar como sigue:

“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 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, determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley" (Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977).

8. Fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda

La Contaduría Mayor fue consolidándose como una institución de fiscalización y control con facultades cada vez más amplias que le permitían ejercer más efectivamente sus funciones. Así, el 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, determinándose su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.¹

La Ley Orgánica de 1978 quedó integrada por tres partes:

1. La Orgánica: comprende los tres primeros capítulos que definen y conforman a los órganos que tienen injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias.
2. La Funcional: que consta de los capítulos cuarto y quinto, define a la Cuenta Pública y establece la operación, los medios y los elementos de que se vale el órgano técnico para ejecutar sus acciones.
3. La de Responsabilidades y Prescripción, constituida por los capítulos sexto y séptimo, respectivamente y por los artículos transitorios.

Uno de los aspectos fundamentales de esta ley es que modificó sustancialmente el sistema de comisiones en la tarea parlamentaria de control de evaluación de la política pública, asignándole esa tarea a la Contaduría Mayor de Hacienda. De

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 del 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.

esta manera el artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto, de la Ley señalaba que: "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".

Por otra parte la revisión de la Cuenta Pública tenía como sus principales objetivos:

Verificar 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. Así como los precios, volúmenes y calidad de las obras públicas ejecutadas. También verificaba que las entidades contenidas en el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, realizaran sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de Ingresos y a los presupuestos de Egresos, y el cumplimiento de 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 en la materia.

Fiscalizar los subsidios, transferencias y apoyos para operación e inversión, concedidos por el Gobierno Federal a los estados, 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, y verificar su aplicación al objetivo autorizado. (En el caso de los municipios la fiscalización de los subsidios se hacía por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente).

Revisar si las entidades alcanzaron, con eficiencia, los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación con los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme al ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Comprobar si el gasto se ajustó a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y el cumplimiento de los programas y subprogramas aprobados; si la recaudación de los ingresos se realizó eficientemente y de conformidad con las leyes aplicables en la materia y ; si las inversiones y gastos autorizados a las

Entidades se aplicaron eficazmente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados.

Estas actividades de verificación, fiscalización, revisión y comprobación eran efectuadas a través de los siguientes mecanismos: auditorías directas, auditorías indirectas, visitas e inspecciones y revisión de estados financieros.

Por otra parte, el artículo tercero de esta misma ley orgánica, establece que, para la revisión de las Cuentas Públicas, la Contaduría Mayor de Hacienda ejercerá funciones de contraloría y tendrá las siguientes atribuciones:

1. 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 a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes 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 y subprogramas aprobados;
- c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y
- d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley.

2. Elaborar y rendir:

- a) A la Comisión de 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...

- 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.

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 realiza por el órgano de fiscalización superior de los congresos estatales.

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.

5. 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.

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

7. Establecer coordinación, en los términos de esta ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto² a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y

² La Secretaría de Hacienda y Crédito Público absorbió las funciones y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, según lo establece el decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992.

de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos.

8. 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.

9. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

10. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta ley, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

Por otra parte, la Contaduría Mayor de Hacienda revisará 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 que "...los tesoreros de ambas Cámaras sólo están obligados, bajo su estricta responsabilidad, a rendir cuentas del manejo de fondos de su respectiva Tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración de la Cámara correspondiente".

Es importante destacar que el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, expedido el 10 de agosto de 2000 y en vigencia hasta septiembre de 2001, especificaba en su artículo primero que la Contaduría "...es la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública Federal, así como las demás funciones que expresamente le encomiendan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su propia Ley Orgánica y demás ordenamientos legales aplicables (Reglamento Interior de la CMH).

Finalmente, este reglamento especificaba una nueva estructura enfocada a fortalecer las atribuciones de fiscalización superior, por lo que la estructura básica quedó de la manera siguiente: Contador Mayor de Hacienda, un Auditor Especial de Cumplimiento Financiero, un Auditor Especial de Desempeño y un Auditor Especial de Planeación e Información. Lo anterior permitió darle todo el énfasis debido a las auditorías de desempeño y una mayor congruencia a

la planeación de las auditorías. En el capítulo siguiente se profundizará en este aspecto.

B. Balance de la evolución de la fiscalización en México

La evolución del organismo de fiscalización superior en México ha sido dinámica y acorde con la situación económica, política y social que ha vivido el país en sus diferentes etapas. En diferentes formas, con distintas denominaciones, alcances y responsabilidades, desde la Colonia hasta la época actual, siempre ha existido un órgano de control externo enfocado a lograr el adecuado uso de los recursos públicos. Sin embargo, éste ha estado sujeto a los vaivenes políticos a lo largo de nuestra historia, registrando avances en algunas ocasiones y retrocesos en otras. Como veremos en capítulos posteriores, esta influencia política es la que ha restado fuerza, autonomía e independencia a nuestro máximo órgano de fiscalización.

Destaca el periodo entre 1605, cuando es fundado el Tribunal de Cuentas de la Nueva España, y 1857 cuando se promulga la nueva Constitución y se crea la Contaduría Mayor que sustituye al Tribunal. La primera vez que se anula al Tribunal es en 1824. Posteriormente, vuelve a entrar en funciones y vuelve a ser descartado en varias ocasiones más, hasta que es abrogado de manera definitiva en 1855. Lo anterior es, en parte, reflejo de los ajustes políticos que se registraban en la naciente república independiente. El Tribunal representaba un modelo de la Colonia que debía ser sustituido por un órgano de control acorde con los tiempos de cambio que se vivían en esa época. El Tribunal no fue abrogado por ser ineficiente o ineficaz, de hecho, para efectos de la Corona, este organismo fue el adecuado para salvaguardar sus intereses por 250 años.

Sin embargo, también desde la Colonia, y no obstante los esfuerzos realizados, la corrupción y el uso deshonesto de los fondos públicos siempre han estado presentes en la Administración Pública. Desde el punto de vista del órgano de control, son dos los elementos que pueden explicar esta situación y se relacionan con su operación y funcionamiento:

- 1) La estructura, el marco jurídico y las facultades del órgano

de fiscalización no han sido las adecuadas; y 2) el autoritarismo histórico de nuestro sistema político ha obstaculizado la función de este órgano.

Con relación al primer aspecto, es necesario estudiar más a fondo las características del órgano de fiscalización de México, así como las de otros países, a efecto de valorar la pertinencia o no de cambiar el modelo funcional, jurídico y organizacional. Con respecto al segundo, en los capítulos siguientes, se realizará el análisis de las circunstancias y los factores políticos que han impedido el desempeño autónomo, eficiente, eficaz e imparcial del órgano de fiscalización superior.

C. Cronología de la evolución de la fiscalización en México

El Cuadro III.1 sintetiza los principales aspectos relacionados con la evolución de las instituciones de fiscalización en México desde antes de la Colonia hasta nuestra época. En él se puede apreciar la dinámica que ha registrado el mecanismo de fiscalización. Las últimas adecuaciones se discutirán en el siguiente capítulo.

CUADRO III.1
Evolución de las instituciones de fiscalización en México, 1453-2001

AÑO	EVENTO
1453	Se funda en España el Tribunal Mayor de Cuentas.
1510	Desaparece el Tribunal Mayor y es sustituido por el Consejo de Hacienda.
1524	Se establece en la Nueva España el Tribunal de Cuentas.
1605	Felipe III Rey de España, funda el Tribunal de Cuentas en México.
1812	Constitución Española de Cádiz.
1824	Se promulga la primera Constitución del México independiente. Se crea la Contaduría Mayor de Hacienda de México, sustituyendo al Tribunal de Cuentas de la Nueva España.
1826	Decreto sobre la Memoria del Ministro de Hacienda.

Continúa

AÑO	EVENTO
1836	Se crea la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.
1838	La Contaduría Mayor es sustituida por el Tribunal de Revisión de Cuentas.
1840	Se promulga el Reglamento Interno del Tribunal de Revisión de Cuentas.
1843	El Tribunal es sustituido por la Contaduría.
1853	El Presidente Santa Anna restablece el Tribunal de Cuentas.
1855	El Tribunal de Cuentas es abrogado una vez más.
1857	Se promulga una nueva Constitución restableciéndose la Contaduría Mayor bajo la jurisdicción y autoridad del Congreso.
1865	El emperador Maximiliano restablece, por dos años, el Tribunal de Cuentas.
1896	Se promulga la primera Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1904	El presidente Díaz expide la segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1917	Se promulga una nueva Constitución. La Contaduría se ratifica como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.
1937	Se promulga una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1948	Modificación a la Ley Orgánica de 1937.
1978	Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1980	Se publica un nuevo Reglamento Interior.
1988	Se promulga un nuevo Reglamento Interior que prevalece hasta 1997.
1999	Se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales y se crea la entidad de fiscalización superior.
2000	El 10 de agosto se expide el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda.
2000	Se promulga la Ley de Fiscalización Superior el 29 de diciembre
2001	Inicia funciones la Auditoría Superior de la Federación en enero.
2001	Reglamento Interno de la ASF. Septiembre 12.

Fuentes: Contaduría Mayor de Hacienda. Documentos Básicos 1.
Luis Carlos Ugalde (1996: 51).
Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
Diario Oficial de la Federación. 12 de septiembre de 2001.