

IV.

Tribunal Mayor de Cuentas

En un interesante estudio sobre el Tribunal de Cuentas, Andrés Santiago Suárez aborda algunos antecedentes del citado órgano y dice que:

“El Tribunal de Cuentas es una institución muy antigua. Sus orígenes se remontan a la baja edad media, cuando a finales del siglo XIII, el rey Sancho IV de Castilla creó una magistratura Colegiada, a la que se le configura como órgano de fiscalización superior de la Hacienda. Aproximadamente por la misma época aparece en Francia la “Chambre des Compts”, que es regulada en 1319, por las Ordenanzas del rey Capeto Felipe V “el Largo”. En estas Ordenanzas se fija el lema, que aún perdura en todas las memorias que anualmente publica en Francia “La Court des Comptes”: “Tenemos ordenado que cada uno de nosotros veamos alguna vez a nuestro Estado a través de los contables”. Fue, sin embargo, en las Ordenanzas de Juan II de Castilla, dadas en Valladolid las de 1437 y en Madrigal las de 1442, cuando el Tribunal de Contaduría Mayor, del cual es heredero directo el actual Tribunal de Cuentas, se consolida una institución. Las Ordenanzas dictadas por los Reyes Católicos amplían las de Juan II y ponen bajo la jurisdicción de los contadores a cualquier persona sin distinción de condición ni fuero.

Durante el transcurso de más de cinco centurias, el Tribunal de Cuentas ha sido objeto de innumerables reformas. Ha tenido también períodos de esplendor y de sombra, si bien hay que señalar que los primeros —coincidiendo en general con períodos de apertura política— han sido mucho menos dilatados en el tiempo que los segundos. Se trata, sin embargo, de una institución básica para el buen funcionamiento del Estado moderno,

como lo atestiguan la experiencia de otros países. Y así lo ha reconocido la Nueva España democrática. “La Constitución española de 1978 y la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, son el mejor exponente de una voluntad política hecha realidad”.³³

El *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia* de Joaquín Escriche, dice que el Tribunal de Cuentas es “una autoridad especial y superior en la Corte, instituida con fecha 10 de noviembre de 1828, para el examen, aprobación y feneamiento de las cuentas de la administración, recaudación y distribución de los efectos y productos de las rentas y ramos que constituyen la Hacienda Pública y cualesquiera otro del Estado. Depende inmediatamente del ministerio del Despacho de Hacienda por quien se le comunican las órdenes respectivas a los objetos de su atribución”.

El Tribunal Mayor de Cuentas tiene los dos conceptos, de autoridad gubernativa y judicial. Como autoridad gubernativa exige las cuentas de las corporaciones y personas que hayan tenido a su cargo los efectos y productos de las rentas y ramos que constituyen la Hacienda y cualesquiera otros del Estado, en los términos y épocas que previenen las instrucciones que tratan del particular, las examina y concluye, cuidando que la Hacienda sea reintegrada de las cantidades que resulten a su favor.

Corresponde al mismo Tribunal, en el concepto de autoridad gubernativa, aunque con asistencia precisa del Ministerio Togado, determinar los casos en que a pedimiento de los interesados deba tener lugar la audiencia en trámite de justicia, pero para que no se prevalgan de este recurso con el fin de dilatar el pago de los alcances que resulten contra ellos, se declara que no será admitido sin que preceda el pago o consignación de su importe.

Corresponde al Tribunal Mayor de Cuentas en el concepto de autoridad judicial:

- 1) Conocer privativamente, con inhibición de todos los tribunales y juzgados del Reino, de todos los casos y causas relativas a la presentación

³³ SUAREZ SUAREZ, Andrés Santiago. *La Empresa Pública y su Control* Ed. Grat. P. López, S.A. Madrid 1984. Pág. 18.

de cuentas, cualquiera que sea el fuero o consideración que tengan las personas y corporaciones obligadas a darlas, cuando no hayan bastado las providencias gubernativas para conseguirlo.

- 2) Conocer en iguales términos y con la misma extensión de los delitos de infidencia, falsificación o alteración de documentos, abuso de los caudales o efectos de la Hacienda Pública o del Estado y cualquiera otros que resulten de las cuentas, en que aparezcan dolo o malversación.
- 3) Proceder ejecutivamente y con arreglo a las leyes contra todos los que como principales, sus herederos o fiadores, resulten deudores de la Hacienda Pública en el manejo que hayan tenido de sus caudales o efectos, hasta conseguir sea enteramente reintegrada de cuanto le corresponda.³⁴
- 4) Usar los apremios que corresponden contra los que resistan o rehuyen la presentación de cuentas y pago de sus alcances después de apurados los trámites gubernativos.
- 5) Conocer de las apelaciones que se interpongan conforme a derecho de las providencias judiciales que dieren los juzgados de hacienda en materia de cuentas, cobranza de alcances y sus incidencias.

Dice Mendizábal Allende “. . . que el Tribunal de Cuentas cumple tres funciones esenciales: por una parte, aparece como guardián de los intereses de la colectividad al cuidar de que los tributos obtengan la aplicación prevista; por otra, actúan también como salvaguarda del administrador honesto y, finalmente, resulta un instrumento insustituible para depurar la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública, no sólo por lo que evita con su simple presencia y por lo que repara con su actuación, sino también porque de la perspectiva de la actividad administrativa en su conjunto pueden deducirse conclusiones muy útiles para una mayor efica-

³⁴ ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Ed. Manuel Portúa. México 1979. Pág. 1584.

cia, descubrir y desbaratar la existencia de oligarquías, grupos de presión o corruptelas".³⁵

José Luis Muñoz Calvo relata que la ordenanza de 1828 sancionada el 10 de noviembre en Madrid, viene a ser la raíz de la ulterior normatividad del tribunal, destacándose la primera Ley Orgánica del Tribunal de 1851, posteriormente la Ley de 1870, el Estatuto de 1924, la Ley Orgánica del 3 de diciembre de 1953 vigente hasta el año de 1982 en que se aprobó una nueva ley para tan noble y añeja institución. Este estudioso español al analizar las diferentes normas que han regido la vida del Tribunal de Cuentas, indica que ha sufrido una permanentemente transformación y ampliación de su competencia y facultades jurisdiccionales, hasta llegar a la época moderna de la España Democrática con facultades jurisdiccionales y fiscales plenas.

La Constitución Española vigente de 1978 en su artículo 136 ordena:

1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado;
2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.
El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiera incurrido.
3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sujetos a las mismas incompatibilidades que los jueces.
4. Una Ley Orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

³⁵ Autor citado por MUÑOZ CALVO, José Luis. "Criterios Rectores de la Fiscalización Externa del Gasto Público. El llamado Control de Eficacia". Obra: *El Tribunal de Cuentas en España*. (varios autores). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1982. Vol. II. Págs. 1002 y 1003.

Al analizar el artículo 136 de la Constitución Española, Rafael de Mendizábal Allende, anota que:

“La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, reconocida expresamente en el artículo 136, 2, conlleva también en el mismo texto la nota de independencia, servida instrumentalmente por la inamovilidad. Por ello, a los miembros del Tribunal se les otorga constitucionalmente el status judicial, con las dos características que se acaban de señalar (fracción 3). La vinculación directa a las Cortes Generales tiene un alcance meramente orgánico y en lo funcional afecta exclusivamente a la actividad fiscalizadora, dentro de la cual, a su vez, tan sólo para el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, actúa el Tribunal por delegación del Parlamento (fracción 1). Esta solución es, por otra parte, la misma que adoptaron las leyes de 1870 y 1931 con planteamientos constitucionales análogos al actual.

En consecuencia, el Tribunal de Cuentas es un órgano judicial al margen de la estructura de la administración pública. Ejerce pues, una jurisdicción especial, calificación que le han atribuido tradicionalmente las sucesivas normas reguladoras de la Institución y que naturalmente acepta el Proyecto de Ley Orgánica en su artículo 12, ...”³⁶

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España fue promulgada el 12 de mayo de 1982, y consta de 49 capítulos, 3 disposiciones finales y 6 disposiciones transitorias. Se divide en 5 títulos que a la vez se subdividen en sendos capítulos.

TITULO PRIMERO
Fiscalización Económico-Financiera.
Jurisdicción Contable.

CAPITULO PRIMERO
El Tribunal de Cuentas. Competencias y Funciones.

³⁶ *El Tribunal de Cuentas en España. Op. cit. Vol. I. Pág. 101.*

CAPITULO SEGUNDO
La Función Fiscalizadora del Tribunal.

CAPITULO TERCERO
El Enjuiciamiento Contable.

TITULO SEGUNDO
Composición y Organización del Tribunal de Cuentas.

CAPITULO PRIMERO
Organos del Tribunal.

Artículo 19. Son órganos del Tribunal de Cuentas: a) El Presidente, b) El Pleno, c) La Comisión de Gobierno, d) La Sección de Fiscalización, e) La Sección de Enjuiciamiento, f) Los Consejeros de Cuentas, g) La Fiscalía, h) La Secretaría General.

CAPITULO SEGUNDO
El Presidente, el Pleno y la Comisión de Gobierno.

CAPITULO TERCERO
La Sección de Fiscalización.

CAPITULO CUARTO
La Sección de Enjuiciamiento.

CAPITULO QUINTO
La Fiscalía.

CAPITULO SEXTO
La Secretaría General.

TITULO TERCERO
Los miembros del Tribunal y el personal a su servicio.

CAPITULO PRIMERO
Los Miembros del Tribunal.

CAPITULO SEGUNDO
El personal al servicio del Tribunal.

TITULO CUARTO
La Responsabilidad Contable.

CAPITULO PRIMERO
Disposiciones Comunes.

CAPITULO SEGUNDO
La Responsabilidad Directa.

CAPITULO TERCERO
La Responsabilidad Subsidiaria.

TITULO QUINTO
Funcionamiento del Tribunal.

CAPITULO PRIMERO
Disposición Común.

CAPITULO SEGUNDO
Los procedimientos Fiscalizadores.

CAPITULO TERCERO
Los procedimientos Judiciales
Disposiciones Finales.
Disposiciones Transitorias.

Estamos conscientes de que la referencia a los rubros que tratan los títulos y los capítulos da una mera noción de las facultades del Tribunal de Cuentas, pero es necesario aclarar de manera repetida, que más que nada estas referencias al proceso, a la jurisdicción y al Tribunal de Cuentas de España, su evolución y actual Ley, no tienen otro fin que el de “tomar inspiración que no modelo”, para que de alguna manera nos demos cuenta cómo esta institución viene a ser la raíz de ciertas instituciones nuestras.

Y en este sentido, como lo podremos comprobar más adelante, las instituciones mexicanas de control financiero tienen su fuente en España, tienen su raíz en el Consejo de Indias, tienen su origen en la figura de los visitadores, nacen en la Institución de la Audiencia y por qué no decirlo también algunas interpretaciones y manejos políticos de control tienen su raíz en la primera audiencia que se le practica al conquistador español Hernán Cortés.

La aspiración que tenemos es de que se conozca la Norma Constitucional y Subconstitucional de Derecho Parlamentario que regula al Tribunal de Cuentas Español; magra es la mención que aquí se hace pero sin embargo, anexamos la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas al presente ensayo, con el fin de que quienes aspiran impulsar la evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda profundicen en dicha norma.