

## V.

## Concepto de Derecho Parlamentario.

Al inicio del Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano, el Dr. Quiroga Lavie, expresó magistralmente que:

“Lo propio del Derecho Parlamentario es el conjunto de reglas dirigidas al desenvolvimiento interno del propio parlamentario, con la finalidad de potenciar el cumplimiento de sus objetivos y de sus potestades públicas”.<sup>37</sup>

Después de esta noción y de haber escuchado brillantes y bien documentadas exposiciones de tratadistas extranjeros y mexicanos, nos acercamos a una serie de datos que nos permitieron formular esta modesta definición.

“Derecho Parlamentario es el conjunto de normas positivas constitucionales y subconstitucionales (Leyes, Decretos, Reglamentos, Circulares) que regulan las facultades y competencias del Poder Legislativo y sus órganos; y específicamente el proceso de producción legislativo”.

Minor Franco, escribió para el Coloquio Política y Proceso Legislativo, promovido por el Senado de la República y la UNAM lo siguiente:

<sup>37</sup> QUIROGA Lavie, “Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano”. H. Cámara de Diputados. México 4 de Mayo de 1987. Exposición oral.

Por la tradición, el Derecho Legislativo es el Derecho regulador del Procedimiento Legislativo. Es decir, el Derecho que previene las formalidades a seguir por quien tiene el derecho de hacer las leyes.

Agrupa el Derecho Legislativo todas las normas o reglas que la Constitución previene como proceso a seguir, por el Legislador, en la realización de esta tarea política.

En este sentido, el Derecho Legislativo se concibe como un derecho adjetivo por antonomasia, sin embargo, los propios textos constitucionales dan albergue a instituciones de apoyo a los trabajadores legislativos y que proporcionan naturaleza sustantiva a ese derecho.

En otras palabras, “el objeto regulado por el Derecho Legislativo no se agota en la idea de procedimiento. Instituciones como la Contaduría Mayor de Hacienda, las comisiones dictaminadoras y el propio Instituto de Investigaciones Legislativas, ahora auxilan y facilitan el trabajo de los legisladores”.<sup>38</sup>

#### *Fuentes del Derecho Parlamentario.*

Consideramos que las fuentes donde abrava el Derecho Parlamentario Mexicano se pueden dividir en históricas, doctrinales y positivas.

*Fuentes Históricas.* Son aquellos documentos que el maestro Tena Ramírez ha denominado como “Leyes Fundamentales de México”, además, de los Libros de Actas, Diarios de los Debates de los Congresos Mexicanos o Asambleas Legislativas que hemos tenido, así como las crónicas parlamentarias y todas aquellas obras relacionadas con estas actividades. Cabe significar la obra intitulada *Los Derechos del Pueblo Mexicano*.

<sup>38</sup> Senado de la República. UNAM. *Política y Proceso Legislativo*. Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1985. Págs. 24 y 25.

Como acertadamente sostiene Rafael Minor Franco “Nuestras Instituciones jurídicas, como el Derecho Legislativo, tienen hondas raíces históricas que no podrían explicarse si no contáramos con el acervo histórico a que hacemos referencia”.<sup>39</sup>

*Fuentes Doctrinales.* La vasta obra de tratadistas y estudiosos del Derecho Constitucional, nos proveen de el válido material que constituye esta fuente. Cabe citar entre ellos a Emilio Rabasa, Manuel Herrera y Lasso, Mariano Coronado, Felipe Tena Ramírez, Jorge Carpizo, Miguel de la Madrid, Ignacio Burgoa, Antonio Martínez Báez, Felipe Canudas, Ramón Rodríguez, Mario de la Cueva, Miguel Lanz Duret, Diego Valadéz, Jorge Madrazo, Santiago Oñate Laborde, José de Jesús Orozco Henríquez, Francisco Berlín Valenzuela, etc. . .

*Fuentes Positivas.* En primer término tenemos a nuestra Ley Fundamental, la cual en sus artículos 49, 71, 72, 73 y 135 contiene lo que podríamos marbetar como el macizo del Derecho Parlamentario Constitucional. En un segundo peldaño jurídico, tendríamos a la Ley Orgánica y al Reglamento del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su reglamento, además de reglamentos y circulares que rigen la actividad administrativa de las Cámaras que integran el H. Congreso de la Unión.

#### *Bases Constitucionales y Subconstitucionales del Derecho Parlamentario*

En primera instancia tendríamos como bases constitucionales de nuestro Derecho Parlamentario, del artículo 49 al 72, 73, fracciones XXI y XXIV, 74 fracciones II, III, IV, 76 fracciones I, II y VII, 124 y 135 de la Carta Suprema de la Federación.

Dentro de los ordenamientos subconstitucionales encontramos a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica y el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda y

<sup>39</sup> *Ibid.* Pág. 23 y 24.

el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; cabe reiterar, que en este escalón jerárquico normativo, tendríamos también los decretos, reglamentos y circulares que rigen y dan autonomía a la vida administrativa de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión o Parlamento Mexicano.

Damos noticia de los preceptos que a nuestro criterio conforman el macizo jurídico que da vida a lo que hoy se comienza a definir ya más claramente como Derecho Parlamentario Mexicano. No obstante lo expuesto, manifestamos que de los textos existentes respecto a la materia (que son casi inexistentes en México)<sup>40</sup>, nos pareció estrecho el número de los artículos constitucionales citados como fuentes del Derecho Legislativo, denominación que le da Minor Franco al Derecho Parlamentario, ya que en nuestra opinión no se puede ignorar, por ejemplo los artículos 49 y 50 que ordenan subsecuentemente en quien se depositará el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, además de la explícita prohibición de que funciones de los mismos se depositen en una sola persona o corporación y que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

Preferimos ser exorbitantes en estas primeras apreciaciones y que el fino escalpelo de otros más acusiosos y severos estudiosos del tema, corrijan nuestros excesos enunciativos y los remitimos a los artículos y normas citados, ya que el análisis y argumentación que se requiere de cada artículo para justificar el por qué los llamamos Fuentes Constitucionales del Derecho Parlamentario, es suficiente motivo para otro ensayo.

<sup>40</sup> *Ibid.* Pág. 26 y 30.

*Bases Constitucionales y Subconstitucionales de la Contaduría Mayor de Hacienda*

Como anteriormente quedó expresado, las bases constitucionales que dan vida a la Contaduría Mayor de Hacienda las consideramos cimiento del Derecho Parlamentario, obviamente también a los preceptos subconstitucionales que la rigen.

Damos los primeros pasos en el interior del edificio jurídico que alberga la parte final de este ensayo, en el cual se busca publicitar los rasgos jurisdiccionales, procesales, competenciales y fiscales de la Contaduría Mayor de Hacienda y se ponderan sus características potenciales con la finalidad de que se refuerce su presencia, autonomía, independencia y adquiera una personalidad del Tribunal de Cuentas.

Por todos conocido es, que una de las prístinas funciones que se les ha encomendado a los parlamentos en el mundo, es el control del erario público tanto en lo que se refiere a los ingresos como a los egresos. El maestro José de Jesús Orozco Henríquez, en un ensayo denominado “Las Legislaturas y sus Funciones de Control sobre la Actividad Gubernamental” expresa:

“Los principales controles económicos y hacendarios accesibles al órgano legislativo son la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública. En cuanto a los dos primeros, mismos que requieren ejercerse de la manera más informada, estricta y efectiva, es claro que dependerá del órgano legislativo, en ejercicio del llamado “poder de bolsa”, la determinación de cuáles son los recursos de los que podrá disponer el ejecutivo, así como aquellos conceptos en los que sólo podrá gastarlos”.<sup>41</sup>

Y tal responsabilidad política financiera de control tiene espacio y rango en el cuerpo de la Carta Magna Mexicana, que dispone en sus artículos 73 y 74 lo siguiente:

<sup>41</sup> *Ibid.* Pág. 41.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. (...)

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

Artículo 74. Son facultades de la Cámara de Diputados:

I. (...)

II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

III. Nombrar a los jefes y demás empleados en esa oficina.

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

(...)

(...)

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

(...)

(...)

Así, la misma Constitución, da vida y rango supremo a la existencia y facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano jurisdiccional financiero.

Escaras son las menciones en otras leyes (obviamente salvo su propio ordenamiento), de la Contaduría Mayor de Hacienda. La Ley Orgánica del Congreso hace alusión a dicho órgano cuando se refiere en el artículo 51

a la Comisión de Vigilancia; el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cita a la Comisión Inspector de la Contaduría en su artículo 69 y; el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en forma indirecta la menciona en su artículo 172.

Lo que hay que tener muy presente es que el ámbito jurídico financiero en el que se sustentan las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, está compuesto esencialmente por las siguientes normas: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Cuarto (de las responsabilidades de los servidores públicos) y artículos 73, 74 y 134; Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; Ley General de Deuda Pública; Ley de Obras Públicas; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del (año correspondiente); Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal del (año correspondiente); Presupuesto de Egresos del DDF para el Ejercicio Fiscal (de año correspondiente); Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Reglamento de la Ley de Obras Públicas, Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, Título Décimo, de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos.

Enumeradas que fueron las anteriores leyes, no podría regatearse la certidumbre de que tenemos normatividad que sostiene a la jurisdicción financiera.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> H. Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia, Documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda. México. Noviembre de 1985.

### *Fundamento y Antecedentes de la Contaduría Mayor de Hacienda*

En este capítulo se persigue leer en la historia, a grandes pasos, el origen, desarrollo, evolución y fines de dos instituciones esenciales de control administrativo y financiero fiscal vigentes en México; es decir, pretendemos proporcionar una visión panorámica de lo que hoy conocemos como la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

#### *Antecedentes históricos y evolución.*

El Control de la Hacienda en México, se ha dado desde tiempo inmemorial, como una forma de crear un equilibrio entre el ejercicio del poder en sus diferentes formas, a través de la verificación de los actos de la administración que están siendo realizados en cada coyuntura histórica en relación a las normas establecidas con ese propósito.

“La principal preocupación de los pueblos, ha sido lograr el control del ejercicio del poder, de ahí que históricamente, la idea de la división de poderes se haya adoptado como fórmula para que el poder signifique un freno al poder.

Sólo con una estructura orgánica de gobierno que garantice que los excesos de poder sean controlados desde el poder mismo, la sociedad civil puede confiar en que sus derechos frente al Estado se encuentran plenamente asegurados, lo que sin duda implica a su vez que el Gobierno puede ser ejercido ante la confianza de los gobernados”.<sup>43</sup>

Con lo anterior y conociendo la evolución histórica de México, podemos imaginar que el control y el ejercicio del poder y los recursos en que se sustente éste (dinero, prestigio y armas), se han efectuado de diferentes

<sup>43</sup> SALAZAR ABAROA, Enrique A. “La División de Poderes y el Control del Gasto Público”. Ponencia III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Ciudad Universitaria. Noviembre 1985. Pág. 5.

maneras, adecuándose siempre a la situación política y social que ha imperado en los diversos estadios de desarrollo desde la Colonia hasta nuestros días.

*La Colonia.*

En el siglo XV, las grandes metrópolis, entre ellas la Corona Española, daban primordial importancia a los descubrimientos de nuevas tierras y éstos acontecimientos producían asombro en la España misma, envidia en las naciones de la época, prestigio, recursos para los imperios en boga y conflictos entre los mismos.

El enfrentamiento entre América y España, producto del encuentro entre dos mundos distintos, implicó una conmoción de todos los órdenes. En la realidad, España se vió imposibilitada para controlar los nuevos territorios con sus hombres, riquezas, cultura, instituciones y sistemas totalmente diferentes a los conocidos en la Península Ibérica, lo que generó la imposición de una civilización sobre una cultura y la transformación radical de sus estructuras normativas.

Las riquezas encontradas en las tierras descubiertas promovieron la necesidad de aplicar una serie de instrumentos de control por parte de España y uno de los primeros ejemplos de la función fiscalizadora en México, se dio a la llegada de Hernán Cortés a la Villa Rica de la Vera Cruz, en que podemos citar el inicio de la época colonial, en virtud de que con éste llegaron los primeros oficiales reales de la Corona, que en aquella época eran denominados del “Tribunal de Cuentas”, denominación mal empleada, ya que dicho Tribunal no se constituyó como tal sino hasta 1705, por una Cédula dictada por el entonces Rey, Felipe V.<sup>44</sup>

Es de gran importancia destacar que el centralismo prehispánico, se mezcla y acentúa con el centralismo español, que dio como resultado a la

<sup>44</sup> En México, La Función Fiscalizadora se remonta a la época colonial con la llegada el 22 de abril de 1519 de Hernán Cortés a la Villa Rica de la Vera Cruz y con el arribo de los primeros oficiales reales de la Corona, erróneamente llamado Tribunal de Cuentas, ya que éste se instituyó hacia 1705 en Cédula de Felipe V.

institución que se considera más original de esa época, es decir, la organización administrativa de la Hacienda Indiana.

Cecilia Rosell, en referencia a la administración de la Hacienda de Castilla a principios del Siglo XVI, nos dice "... Su carácter principal era la centralización de la "Administración por mayor" *en la Contaduría Mayor de Hacienda*, encargada de la administración, cobro y distribución del Real Erario; y la Contaduría Mayor de Cuentas, cuya misión era precisamente el tomar las cuentas a todos los que estuvieran a su cargo con Rentas Reales".

El control real sobre la estructura orgánica de la economía colonial fue uno de los aspectos que más meticulosamente fue regulado desde la Metrópoli. Los primeros órganos de gobierno establecidos en los territorios descubiertos para controlar la administración de la economía fueron los funcionarios de hacienda u "oficiales reales", que dependían directamente de la corona española, sólo para que posteriormente, en la medida en que la organización social de la Colonia se vuelve más compleja, se descentralice esta función estableciendo los propios órganos jurisdiccionales y administrativos de la Nueva España.

La administración "por mayor" de la Hacienda Indiana se encontraba constituida por el propio Soberano, el Consejo de Indias, la Casa de la Contratación y en su tiempo el Consejo de Hacienda, junto con el Virrey de las Indias, representante directo del Monarca.<sup>45</sup>

Cabe destacar, como atinadamente lo hace la autora anteriormente citada, la preeminencia de los Oficiales Reales. Dichos Funcionarios dependían directamente del Rey y administraban las principales rentas. Por lo que en ellos (oficiales reales) existían "... Una concentración de atribuciones que se debían probablemente al deseo de la Corona de velar por sus intereses frente a la ambición de los colonizadores y conquistadores".

<sup>45</sup> ROSELL, Cecilia. *Cartas Cuentas a la Real Hacienda en la Nueva España: 1557*. México. Ed. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social 1984. Pág. 24.

Ya sea por los motivos expuestos o por lo pésimo que resultó “Don Cristobal Colón como administrador y gobernante”<sup>46</sup>, lo cierto es que para el segundo viaje en el mes de mayo de 1493, el grupo organizador está integrado por representantes de quienes llevaban órdenes de controlar con mayor exactitud, entre otros renglones, la distribución del oro que se obtuviere en los rescates y la parte que le correspondía al Rey.

Aun cuando el Tribunal de Cuentas es una institución muy antigua, cuyos orígenes se remontan al siglo XIII, con la creación de una Magistratura Colegiada como órgano de fiscalización superior de hacienda y por la misma época en Francia aparece la “Chambre des Compts”, que es regulada, en 1319 por las Ordenanzas del Rey Capeto Felipe V “el Largo”, fue sin embargo hasta 1437, con las Ordenanzas de Juan II de Castilla, dadas, en Valladolid y en Madrigal (1442) cuando el Tribunal de Contaduría Mayor, del cual es heredero directo el actual Tribunal de Cuentas, se consolida como institución; fue posteriormente para la Nueva España que se da una serie de instituciones que ejercen actividades de control y jurisdicción financiera, mismas que enumeramos por la mención de estudiosos e historiadores:

- |                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| a) La Contaduría Mayor de Castilla.   | Tribunal de Contaduría Mayor de Cuentas (1437). |
| b) Los Primeros Oficiales Reales.     | Contaduría Mayor de Cuentas (1493).             |
| c) La Casa de Contratación de Sevilla | Enero de 1502.                                  |
| d) Real y Supremo Consejo de Indias   | (1524).   |
| e) El Virrey.                         | (1527).   |
| f) La Caja de México.                 | (1527).   |
| g) La Real Audiencia.                 | (1535).   |
| h) El Consejo de Hacienda.            | (1557-1562).                                    |
| i) El Tribunal de Cuentas.            | (1705) Por Cédula de Felipe V.                  |
| j) Contaduría Mayor de Cuentas.       | (1812) Constitución de Cádiz.                   |
| k) Contaduría Mayor de Hacienda.      | (1824).   |

<sup>46</sup> OBREGON ESQUIVEL, T. *Apuntes de la Historia del Derecho en México*. Ed. Porrúa. México 1984. Pág. 214.

Los órganos citados, con excepción del último, dependían de la Corona y al arbitrio de ésta, tanto unos como otros independientemente de su facultad fiscalizadora, tenían atribuciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas. Aunque en el fondo se podía dejar ver un claro manejito del Monarca para mantener divididos y muchas veces contrapuestos a sus emisarios. Obviamente que en 1812, la Contaduría pasó a depender de las Cortes Españolas. En el caso de México, con la Constitución de 1824 desaparece el Tribunal Mayor de Hacienda y aparece la Contaduría.<sup>47</sup>

Tómese nota que a su vez los fiscalizadores eran fiscalizados y que el procedimiento que empleaba la Administración Central para el control de los funcionarios era la rendición de cuentas.

“Hasta 1554, esta tarea suele asignársele a las Audiencias. Las leyes nuevas de 1542 y 1543, establecen la obligación de rendir cuentas cada tres años y enviar un pliego anual”.<sup>48</sup>

Según dichas ordenanzas donde coincide la sede de la Audiencia con la de los oficiales reales, deberá tomar las cuentas, el Presidente de aquélla o sus oidores. En los demás territorios, el Gobernador, asistido, por dos Regidores y el Escribano del Consejo.

Dada la trascendencia que tuvo para la vida de la colonia el Consejo de Indias y por estar jerárquicamente después del Rey la institución con más amplios poderes, nos ocuparemos brevemente del mismo.

Los amigos de Carlos V tenían intervención en asuntos administrativos como funcionarios de la Corona, aunque en lo judicial y en los más importantes asuntos de la administración colonial, era el Consejo de Castilla, la autoridad suprema. Sin embargo como asienta Esquivel Obregón (y es aquí donde tiene su raíz el Consejo de Indias) “. . . los asuntos de Indias

<sup>47</sup> Tribunal de Cuentas en España, *Op. Cit.* Págs. 72-75.

<sup>48</sup> RICO RAMIREZ, Miguel y VIVES PARROQUIN, José Luis. *Contaduría Mayor de Hacienda*. Ed. H. Cámara de Diputados. México 1984. Págs. 22 y 23.

corrieron a cargo de un grupo especial del Consejo de Castilla, al que primero se refirió el Rey en 1519, llamándolo “los de mi Consejo que entienden en las cosas de las Indias”, pero ya en cédula del 14 de septiembre de ese mismo año le titula Consejo de Indias.<sup>49</sup>

El primero de agosto de 1524 nace con vida independiente, bajo el mando del General de la Orden Dominicana, Obispo de Osuna y Confesor del Emperador, Fray García de Loaiza, el Real y Supremo Consejo de Indias, para que con “más poder y autoridad nos sirvan y ayuden a cumplir con la obligación que tenemos a bien de tan grandes reinos y señoríos. Es nuestra merced y voluntad que el dicho Consejo, tenga la jurisdicción suprema de todas nuestras indias occidentales descubiertas y que se descubrieren, así como de los negocios que de ellas resultaren y dependieren y para la buena gobernación y administración de La Hacienda Indiana”; resultando con esto, la subordinación de la Casa de Contratación Sevillana a este nuevo organismo con la consecuente reducción y estabilización de sus funciones.<sup>50</sup>

Los medios fiscalizadores del Consejo eran las visitas y las residencias, estos procedimientos se aplicaban a los funcionarios según su jerarquía.

Al respecto Esquivel Obregón nos dice que el Consejo “Conocía de las residencias que se formaban contra virreyes, oidores y altos funcionarios coloniales, quienes siempre eran sometidos a ella al terminar el plazo de su encargo; pero los oidores, como eran de por vida, daban residencia cuando eran movidos de un lugar a otro o ascendían a puestos más altos. Los miembros del Consejo, como autoridad suprema no estaban sujetos a residencias, sino a visitas. A ella acudió Carlos V en 1534, haciéndola en persona y se encontró culpable al Doctor Beltrán de haber dado cartas a un pariente suyo para el Perú y de haber recibido dádivas de los Pizarro, de Almagro y de Cortés”.

En contraste con ello, nos comenta el mismo autor, que en las primeras ordenanzas del Consejo, en el capítulo 39, establecía que así como

<sup>49</sup> ROSELL, Cecilia. *Op. Cit.* Pág. 29.

<sup>50</sup> ESQUIVEL OBREGÓN, T. *Op. Cit.* Pág. 300.

el Estado sancionaba los actos ilícitos para hacer posible la armonía social, también “deben premiar a aquellas personas que lo merecen por sus servicios a la comunidad, siendo tan necesario el estímulo para el bien como la represión del mal”.

Aunque desde un principio se estableció que los oficiales de Hacienda en América debían remitir sus cuentas a la Casa de Contratación de Sevilla para su revisión, se recurrió a diversos procedimientos para efectuar una inspección directa en las propias indias.

“El método más frecuente consistía en enviar contadores de cuentas de península. El otro era la realización de “visitas” a las Cajas Reales y la concesión de atribuciones fiscalizadoras a las audiencias en materia de Hacienda”.<sup>51</sup>

*Las Visitas.* Cuando a los Reyes les llegaban noticias o acusaciones contra funcionarios reales por cometer actos contra los intereses de la Corona o ilícitos, se enviaba a un *Visitador*. La Visita, a la vez que institución administrativa resultaba también el acto de jurisdicción con que algún Juez o Prelado se informaba del proceder de los Ministros inferiores o de los súbditos, lo mismo que del estado que guardaban las cosas en los distritos de su jurisdicción.

El Consejo de Indias, era el encargado de nombrar a los Visitadores a través de la Casa de Contratación; encontrándose en disposición de ser enviados o trasladados a otro lugar, en cualquier momento.

Los Visitadores podían ser de dos categorías: generales o particulares; los primeros cuando tenían a su cargo la fiscalización de todo un virreinato o de un organismo del mismo y los particulares, cuando revisaban la actuación de un solo funcionario, lo cual era poco común correspondiéndole solamente al Virrey.

<sup>51</sup> ROSELL, Cecilia. *Op. Cit.* Pág. 21.

Respecto al otro medio de control externo que además de las llamadas Visitas se llevaba a cabo, era principalmente a través del Juicio de Residencia.

Como habíamos ya señalado existía el Juicio de Residencia. Los Visitadores, como funcionarios, podían ser sujetos a este juicio, que era de carácter individual en contraposición con la Visita que comúnmente era colectiva. La Residencia significaba "... la cuenta que tomaba un juez a otro, u otra persona de cargo público de la administración de su oficio, de aquel tiempo que estuvo a su cuidado".

El juicio mencionado se llevaba a cabo ya fuera por haber concluido un funcionario con su encargo, por remoción, traslado o bien, porque la Audiencia nombraba al Juez de Residencia. Además como lo hemos hecho notar, al Juez se le ordenaba "sopesar tanto los buenos o malos procedimientos de los residenciados . . . para que los buenos sean premiados y castigados los malos".<sup>52</sup>

Por intrigas, mal gobierno o por hacer sentir el poder de la Corona, Carlo V mandó residenciar a Hernán Cortés. El nombramiento de Juez de Residencia recayó por instrucciones del Monarca en Luis Ponce de León y el 4 de julio de 1526 presentó sus despachos ante el cabildo de la Ciudad de México y ante el mismo Cortés, en tanto los consejales le entregaron las Varas de la Justicia.

Este juicio de residencia no obtuvo los resultados que esperaba Carlos V, pues Cortés salió limpio de las acusaciones que le imputaban, por lo que con gran despliegue de sapiencia política pidió al escribano de la residencia, certificara el hecho extendiendo el documento que a continuación cita Esquivel Obregón:

"Yo el escribano doy fé que dicho Señor Hernando Cortés, estuvo permanentemente en esa dicha ciudad, en la dicha residencia y en todo el tiempo que el dicho señor licenciado Luis Ponce de León la estuvo to-

<sup>52</sup> RICO RAMIREZ, Miguel y VIVES PARROQUIN, José Luis. *Op. Cit.* Pág. 25.

mando, hasta que el dicho licenciado Luis Ponce de León murió, que fué viernes, a veinte días del mes de julio de dicho año de mil e quinientos e veinte e seis años. En todo el dicho tiempo de la dicha residencia, no fue puesta contra dicho señor Don Hernando Cortés por persona alguna, demanda o acusación, ni civil ni criminal; o que todo el dicho señor D. Hernando Cortés (pidió) lo diere por testimonio a mi, el dicho escribano guarda de su derecho, e por qué es ensí verdad, e paso ansi como dicho es, fize este signo en testimonio de verdad. Francisco Orduña".

Terminamos este apartado citando la Residencia a Cortés, a manera de punto de referencia en cuanto al funcionario que se le aplicaba un control para verificar su actuación como servidor pero además y principalmente el instrumento del Control, el juicio de Audiencia, fue promovido más por razones políticas que por deficiencias en el manejo de los recursos; aunque cabe traer a la memoria, que dicho juicio se aplicaba por lo general al concluir un funcionario con la responsabilidad encomendada, fuere por la causa que fuere.

Sobre Tribunales de Cuentas, J. M. Ots Capdequi nos dice que en 1605 se establecieron tres tribunales: uno en México, otro en Lima y otro en Santa Fé en Bogotá. Además de un Contador especial en La Habana y otro en Caracas. (ED. F.C.E.).

Con los párrafos anteriores quisimos facilitar la identificación del origen del control sobre el gasto estatal y específicamente de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Contraloría General de la Federación; aunque debemos aclarar, que los órganos que aplicaban el control reflejaban el régimen absolutista imperante, que al paso del tiempo y con la participación de la sociedad, poco a poco fue desglosando funciones, facultades y jerarquías en distintos órganos. Y transformando el Estado.

### *La Independencia*

Durante el tránsito de la colonia a la independencia (1821) y poco antes de la primera Constitución Federalista, había permanecido tres siglos el Tribunal Mayor de Cuentas con sus funciones de fiscalizar la Hacienda Pública, hasta que el 4 de octubre de ese año, la norma constitucional federalista facultó al Congreso para "Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su re-

caudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno".<sup>53</sup>

De lo anterior se desprende que al Poder Legislativo se le asignó, desde la Carta Magna de 1824 hasta la que nos rige actualmente, la facultad de autorizar los ingresos y los gastos de la Federación, examinar si los egresos y las percepciones obtenidas por el Ejecutivo se ajustaron a los preceptos que fundamentan su ejercicio, comprobando su exactitud y correcta aplicación a través del documento denominado Cuenta Pública, que el Presidente de la República presenta, anualmente, al Congreso.<sup>54</sup>

Consecuentemente, con el mando constitucional el gobierno de la Federación (en 1824) expidió un Decreto titulado "Sobre Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", en donde se determinó suprimir al Tribunal Mayor de Cuentas y crear un órgano nuevo, denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que dependiente de la Cámara de Diputados, tenía como funciones practicar el "examen" y la glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el Secretario del Despacho de Hacienda y Crédito Público". (Art. 42 del Decreto).

Para 1826, mediante un Decreto Federal, se precisaron categóricamente las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda y dispuso que este órgano, para efecto de llevar la glosa y revisión de las cuentas, comunicaría a los directamente responsables de los resultados que ocurrieran en el examen.

"... Se atribuía al Contador Mayor de Hacienda la facultad para intervenir en los cortes de caja y reconocimiento de las existencias en números y otros efectos de todas las oficinas donde se recibieran caudales de la Federación ... único capacitado para examinar personalmente

<sup>53</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México (1808-1982)*. Ed. Porrúa, México 1982 Pág. 174.

<sup>54</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV.

los presupuestos generales de gastos y cuentas de la Secretaría del Despacho de Hacienda, a fin de formular las observaciones y realizar las reclamaciones del curso, remitiendo al propio Secretario los pliegos que produjeron dichas cuentas”.

El 10 de mayo de 1826 se publicó el Reglamento para la sección de Hacienda de la Contaduría Mayor, entre cuyas disposiciones establecía:

“La planta de empleados, las facultades de su titular para examinar los presupuestos generales de gastos y las cuentas del Secretario del Despacho de Hacienda . . . para exponer a la Comisión Inspector, establecía las observaciones que le ocurrieran sobre unas y otras, la secuela de procedimiento que debería sustanciarse al efecto y las funciones de los contadores de glosa, oficiales de glosa y escribientes”<sup>55</sup>

“. . . en 1828, se facultó al Contador Mayor de Hacienda, para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación y para expedir los correspondientes finiquitos, sin perjuicio de la resolución posterior del Congreso. En octubre de 1830, se dispuso que los libros que llevará la Tesorería General de la Nación fueran autorizados por el Contador Mayor de Hacienda. . . la Contaduría Mayor de Hacienda, en 1838, pasó a formar parte nuevamente del Tribunal de Cuentas, que fue reestablecido por la Ley del 14 de marzo de ese mismo año”<sup>56</sup>.

Hacia el año de 1836, cuando las llamadas “Siete Leyes”, que abrogaron la Constitución de 1834 (aquel cuerpo jurídico que dio vida a la actual Contaduría) no obstante su marcada ideología absolutista, dejaron con sus mismas funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de la reaccionaria reorganización administrativa y política del país.

La Constitución de 1857 derrumba las “Siete Leyes” y avanza de nuevo hacia postulados democráticos facultando al Congreso para “aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presen-

<sup>55</sup> RICO RAMIREZ, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 12.

<sup>56</sup> *Ibid.* Pág. 37.

tarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlas". En base a este texto jurídico, se expidió un decreto que abroga el del 16 de noviembre de 1853, que había puesto en vigencia al Tribunal de Cuentas. Así, se restablece nuevamente a la Contaduría<sup>57</sup>; en ese mismo año, se ocupan de ella expidiendo una disposición jurídica titulada de la "Presentación del Presupuesto" donde se establece que glosaría la cuenta de la Tesorería y dentro de ella todas las oficinas, empleados o agentes que manejen caudales federales.

Se debe destacar, que es hasta 1896, durante los años del Porfiriato, cuando el Congreso expidió la primera "Ley Orgánica de la Contaduría Mayor", con la cual ampliaba sus facultades asignándole diversas responsabilidades, entre las que destacaron, las glosas de la Cuenta del Tesorero Federal y las Cuentas de las Tesorerías del Distrito Federal y de los Territorios Federales, así como el registro de los avisos de fianzas otorgadas a empleados o a entes de manejo de fondos, cuidando que le fuera enviada oportunamente la cuenta de cada año fiscal y en el caso de que algún funcionario con fuero constitucional resultara con alguna responsabilidad debía hacerlo del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Inspectoría y despachar los finiquitos de las diversas cuentas cuya glosa hubiera sido afectada.

#### *La Revolución.*

Apegada a un decreto expedido por el Ejecutivo Federal en 1901 en el que se determinaban cuales eran los libros y documentos que se les deberían entregar para su revisión y custodia, es como inicia su gestión la Contaduría Mayor de Hacienda en el presente siglo.

En 1904, al promulgarse la Ley Orgánica de la institución citada, se reiteró que la Contaduría dependía de la Cámara de Diputados por mandato Constitucional y que tendría bajo su responsabilidad "la revisión y la glosa de las cuentas anuales del Erario Federal, para verificar si los cobros y gastos se hicieron con la autorización necesaria, si unos y otros se

<sup>57</sup> *Ibid.* Pág. 14.

hayan debidamente comprobados y, por último, si hay exactitud entre las operaciones aritméticas y de contabilidad".

"El 23 de mayo de 1910 nació la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de la Contraloría".<sup>58</sup>

Una Ley Porfirista de 1910 dispone reorganizar la Tesorería General de la Federación, crea la Dirección de Contabilidad y Glosa, como unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableciendo como principio central la separación de funciones entre el Tesorero y el Contador.

La creación de la Dirección citada no sólo fue parcial sino también frustrada porque al quedar junto con la Tesorería subordinada en su organización a la Secretaría de Hacienda, ésta manejó todo el control administrativo y fiscal de los Fondos Públicos.

Después de la Dirección de Contabilidad y Glosa de 1910, nace el Departamento de Contraloría de 1917, encabezado por un Contralor General, superior jerárquico del Auditor General y del Oficial Mayor que podían facultativamente acordar con él.

Omar Guerrero nos dice que entre el Auditor General y el Oficial mayor... se repartían las actividades sustantivas y las tareas adjetivas".

Al instituirse este Departamento de Contraloría en 1917, se le otorgaron facultades para llevar la contabilidad del gobierno de la nación y la glosa de toda clase de egresos e ingresos; dicho Departamento de Contraloría se creó tras la reforma a la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación con la que se constituye, un instrumento centralizado de carácter técnico y fiscalizador de la Hacienda Pública de la Federación.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> GUERRERO, Omar. "El Departamento de Contraloría 1917-1933", en: *Revista de Administración Pública*, No. 57-58 (enero-junio) México, INAP, 1984.

<sup>59</sup> RICO RAMIREZ, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 75.

Después, en 1926 se abrogó la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de 1917 y se expide un nuevo ordenamiento que robustece las facultades de dicho órgano, lo cual se constata en la exposición de motivos y en su articulado.

En 1934 se abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expidiéndose otra similar y desaparece el Departamento de Contraloría de la Federación. El 1o. de enero de 1935 el Diario Oficial nos informa de la expedición de una nueva Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación. Cambia de Contraloría a Contaduría.

En la época presidencial de Cárdenas (Diario Oficial 13-II-1937) se expide una Ley Orgánica para la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano de la Cámara de Diputados.

En 1976, se introducen algunas modificaciones, que son publicadas el 31 de diciembre, en las que se estipula principalmente que la Contaduría Mayor, además de practicar visitas, podía incluso llevar a cabo auditorías, solicitando datos, información y documentación en general, a las entidades del sector público y aquellas empresas y particulares que de alguna manera hubieran tenido participación en operaciones del ingreso o del gasto público federal.

No es sino hasta 1979, que se abroga la Ley del 13 de febrero de 1937, para dar vida jurídica a la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Puede decirse que esta nueva Ley evidenciaba la necesidad de responder a un impostergable ejercicio de control aún más amplio de las acciones del Gobierno por parte del Poder Legislativo.

Evidente resulta entender que los trabajos de revisión y calificación de la actividad del Poder Ejecutivo, exigen la realización de tareas tecnificadas y laboriosas, por lo que se hace indispensable la existencia de órganos con mayor autonomía y recursos.

Con la referida Ley de 1979, se abrieron nuevos y amplios campos de acción a la Contaduría, se moderniza su estructura orgánica y se le dota

de recursos para ejercer sus funciones en condiciones menos indecorosas y en concordancia con la reforma administrativa de que era objeto el aparato público.

La Ley Orgánica de 1979, aún vigente, ayuda a dar otro paso legal en el lento caminar de la democracia y posibilita un mayor control legal y financiero del gasto público en nuestro país.

La Contaduría Mayor de Hacienda, realiza una actividad fiscalizadora desde el exterior de la Administración Pública y este poder funcional que ejerce como órgano técnico subordinado a la Cámara de Diputados es esencialmente político, porque el resultado que realice de la fiscalización convalidará jurídica y socialmente la administración presupuestaria del Estado, pero sobre todo el rumbo que toma el proceso democrático de México.

En lo que respecta al otro órgano de control, o sea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le fue dada vida institucional, como órgano centralizado, en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982.

Con ello el Poder Ejecutivo establece fácticamente la inoperancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y formalmente las facultades de control de la Administración Pública vuelven a entronizarse bajo la esfera del Ejecutivo Federal.

Quizás la creación de la Contraloría se vió como un “corolario” de las reformas llevadas a cabo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para que se considere como la condición sin la cual, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos sería un instrumento deficiente, y se precisó pues, de este instrumento para la aplicación plena de ese ordenamiento.

Lo que nos permite discernir que las funciones que desempeñan, el espacio en que se desarrollan y la relevancia del control del gasto público, los instrumentos superiores de fiscalización, están destinados a influir favorablemente en la conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas, como atinadamente también lo señalan Rico Ramírez y Viñes Parroquín.

En este contexto histórico y con esta dinámica se ha desarrollado el control del Gasto Público.

### *El Control y la Contaduría Mayor de Hacienda*

De las bases constitucionales y subconstitucionales de la Contaduría Mayor de Hacienda observamos como su causa y origen de éste importante órgano técnico, la función controladora que le es propia y que justifica su existencia; de ahí la necesidad que sentimos de realizar algunas reflexiones sobre el concepto de “control” en general, desde su etimología hasta los antecedentes de esa palabra y su aplicación concreta dentro de la función pública, para comprender, mejor aún, el significado y alcances de dicho término, particularmente dentro del ámbito de acción de la propia Contaduría.

La palabra “control” precede del francés *controle-role*, que significa “revisión de un acto por doble registro”; en inglés, dicho término significa “dominio”, del cual deriva la noción misma de “autoridad” y en una segunda acepción implica la idea de vigilancia.<sup>60</sup>

Hasta hace poco tiempo, la palabra “control” fue reconocida por el idioma español al incorporársele al Diccionario de la Academia de la Lengua, ya que algunos autores siempre la consideraron ajena al castellano como un simple galicismo o anglicismo y aún como barbarismo.

Cabanellas, por ejemplo, en su *Diccionario de Derecho Usual*<sup>61</sup> sostiene que el término “control” no posee significación alguna en el idioma español puesto que éste cuenta con vocablos propios y más adecuados a

<sup>60</sup> DE BAECQUE M. Francis, “El Control en la Administración . Plan General sobre su justificación, sus modalidades. *Revista de Administración Pública* No. 24 (enero-abril) INAP. México. Pág. 101.

<sup>61</sup> Autor citado por LANZ CARDENAS, José Trinidad en su ensayo “El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal” *Revista de Administración Pública* No. 57-58 (enero-junio) México 1984. Pág. 31.

cada caso, para traducirlo, como son, por ejemplo las siguientes palabras: “comprobación”, “fiscalización”, “registro”, “vigilancia”, “gobierno”, “predominio”, “supremacía”, “dirección”, “guía”, “regulación”.<sup>62</sup>

*El Nuevo Diccionario Ilustrado SOOPENA de la Lengua Española* define a la palabra “control” como la acción de controlar, comprobación, inspección, verificación, gobierno, dominio, dirección.<sup>63</sup>

José T. Lanz Cárdenas sostiene que la palabra “control” constituye un vocabloívoco con el cual se expresan múltiples objetos, los que se diversifican cada vez más, según el uso que se le dé a la palabra y variando su significación, según los diccionarios que se consulten, tanto los ordinarios, los enciclopédicos como los específicos, comprendiendo así, desde la marca de un punzón que se pone sobre obras de orfebrería, pasando por comprobación, inspección, intervención, registro, verificación, tutela hasta dominio y supremacía.<sup>64</sup>

De los anteriores puntos de vista, desprendemos que la palabra “control”, desde el aspecto etimológico y referido al español, significa, en una vertiente: revisión, inspección, vigilancia, comprobación, verificación o fiscalización; en una segunda vertiente comprende las ideas de: potestad, dominio, mando, predominio, supremacía, gobierno.

El uso de la palabra “control” está generalizado en nuestro idioma pero se usa constantemente en el campo de las funciones del gobierno, particularmente en las actividades de orden administrativo y en este último sentido, significa “el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o de una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad. *Op. Cit.* Pág. 31.

<sup>63</sup> Nuevo Diccionario Ilustrado SOOPENA de la Lengua Española. Ed. Ramón Sopena S.A. Barcelona 1980. Pág. 307.

<sup>64</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad. *Op. Cit.* Pág. 31.

<sup>65</sup> *Ibid.* Pág. 32.

Cabe señalar que en México, todo tipo de control de la función pública tiene su fuente original en la Constitución Federal la cual organiza al Estado mexicano y establece un sistema de control político a base de equilibrios y contrapesos entre los poderes y órganos del Gobierno como los encargados de ejercer la soberanía nacional cuyo único titular es el pueblo.

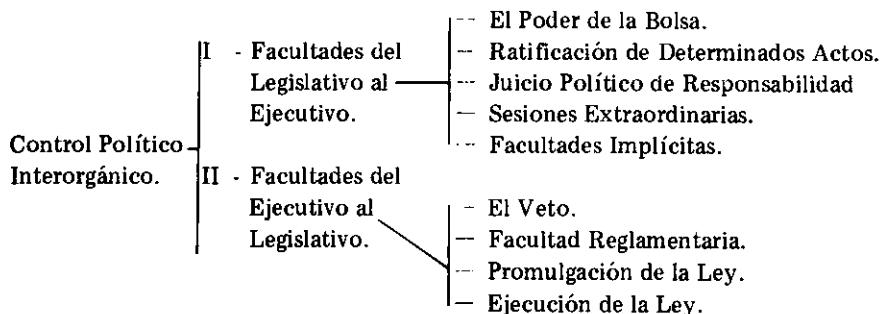
Servando Fernández Victorio y Camps, al referirse al “control político”<sup>66</sup> sostiene que: “El Poder, tanto en interés de sus titulares como en el de sus destinatarios, ha de ser restringido y limitado y este límite está implícito en el constitucionalismo a través del control político porque la libertad de los destinatarios sólo queda garantizada cuando se controle debidamente su ejercicio por los que lo ejercen”. Este autor hace referencia a la razón de la existencia tripartita de la separación de poderes expuesta por Lilly Tollerand ante la Asamblea Constituyente, en París (1789) quien sostenía que un poder único terminaría por devorarlo todo; dos poderes, se combatirían hasta que uno destruyera al otro, en cambio, tres poderes es el equilibrio perfecto ya que, cuando dos se enfrentan, el tercero distinguiría entre quien opriime y quien es el oprimido e impondría la paz entre todos. De acuerdo con esta tesis, la distribución entre los distintos poderes significa, para cada uno de ellos, una limitación y un control que se plasma en la fórmula: “El poder frena al poder” proclamada por Montesquieu, quien entendió que el principio de la separación de poderes tenía un sentido flexible que entraña la colaboración de los mismos poderes en el cumplimiento de las mismas funciones, porque consiste en distribuir y controlar el ejercicio del poder político.

Para Victorio y Camps resulta mejor hablar de separación de funciones estatales a diferentes órganos del Estado para beneficio de los destinatarios del poder, pues la atribución de diferentes funciones a distintos titulares, aun cuando éstos últimos las ejerzan con autonomía y responsa-

<sup>66</sup> FERNANDEZ VICTORIO Y CAMPS, Servando. *El Control Externo de la Actividad Financiera de la Administración Pública*. Impreso en la Fca. Nacional de Moneda y Timbre. Madrid, España 1977. Págs. 13-16.

bilidad, están obligadas, en último término a cooperar para que sea posible una voluntad estatal válida.<sup>67</sup> Para este autor, el punto culminante de la función de control político yace en la posibilidad de la exigencia de responsabilidad política. Existe esta responsabilidad cuando un titular del poder tiene que dar cuentas a otro titular sobre el cumplimiento de la función que le ha sido encomendada. (El Parlamento al Gobierno. El Gobierno al Parlamento. Y ambos al electorado).<sup>68</sup>

Respecto al control político, resulta interesante transcribir, sintéticamente, los conceptos contenidos en el *Diccionario Jurídico Mexicano*.<sup>69</sup> Por "Controles Político Interorgánicos", se entiende los instrumentos que la Constitución deposita en los órganos legislativo y ejecutivo para controlarse y limitarse recíprocamente en el ejercicio de sus funciones, a fin de impedir la concentración del poder absoluto en manos de uno solo de ellos. En el siguiente cuadro sinóptico elaborado por Jorge Carpizo se presenta la clasificación de las facultades de control de los poderes Legislativo y Ejecutivo.



<sup>67</sup> *Ibid.* Pág. 14.

<sup>68</sup> *Ibid.* Pág. 16.

<sup>69</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. A-CH, Segunda Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa y UNAM 1987. Págs. 732-734.

## I. Facultades de Control del Legislativo hacia el Ejecutivo.

*El Poder de la Bolsa.* A la Cámara de Diputados le corresponde aprobar el presupuesto de egresos y la cuenta pública que le presenta el Presidente de la República, lo que significa que éste último solo podrá realizar los gastos y erogaciones que la Cámara le autorice anualmente en el presupuesto y justificar legal y contablemente que efectuó los gastos de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado, en caso contrario, deberán fincarse las responsabilidades que la ley señala. Corresponde al Congreso de la Unión expedir la Ley de Ingresos, que contiene la enumeración de las materias sobre las cuales se puede cobrar un impuesto; de esta forma las recaudaciones anuales que haga el ejecutivo deben ser aprobadas por el Congreso.

*Ratificación de determinados actos.* a) El Congreso de la Unión debe autorizar al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional; b) Al Senado, le corresponde ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros y agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda, cónsules, generales, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; igualmente corresponde a esta Cámara, la ratificación de los tratados internacionales; y c) A la Cámara de Diputados le corresponde ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

*Juicio Político de Responsabilidad.* El Presidente de la República podrá ser acusado durante su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común, quedando el procedimiento y en su caso, la posibilidad de destitución del ejecutivo en manos del Congreso de la Unión.

*Las Sesiones Extraordinarias.* La Comisión Permanente puede, sin la intervención del Presidente de la República, convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión o a alguna de las Cámaras. El funcionamiento del poder legislativo por un tiempo que puede ser mucho más amplio del que la Constitución establece para el periodo ordinario de sesiones, propicia que este poder emprenda más acciones que, en su caso, podrían preocupar al titular del ejecutivo.

*Facultades Implícitas.* El Congreso de la Unión tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efec-

tivas la facultades que expresamente se le conceden en la Constitución y todas las otras que la propia Carta Magna concede a los poderes federales. Estas facultades implícitas revisten una gran importancia, pues considerando el amplio margen que tiene el Congreso para interpretar la disposición constitucional al expedir la ley, puede legislar en el sentido de restringir facultades al ejecutivo.

Se hace notar que en el propio *Diccionario Jurídico Mexicano* se menciona el hecho de que, hasta el momento, todas las facultades señaladas anteriormente no han operado realmente como controles; pero ello no quiere decir que en el futuro, bajo otras circunstancias del país, cumplan efectivamente el propósito constituyente.

## II. Facultades de Control del Ejecutivo hacia el Legislativo.

- *El Veto.* La Constitución faculta al Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley que le envíe el Congreso, disfrutando de un plazo de diez días para ejercer dicha atribución. Vetado un proyecto de ley tiene que regresar a las Cámaras para ser discutido nuevamente; para superar el veto es necesario un quórum de votación calificado de las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas Cámaras, lo que es difícil, y así el Presidente puede paralizar la actividad legislativa del Congreso.
- *Facultad Reglamentaria.* Se faculta al Presidente de la República para expedir reglamentos, cuya función es precisar los alcances de una ley del Congreso; en éste sentido el ejecutivo puede ir más allá de los marcos señalados por la ley.
- *Promulgación de la Ley.* Esta facultad constitucional se traduce en el hecho de que mientras el Presidente de la República no ordene la publicación de la ley en el Diario Oficial de la Federación, ésta no puede entrar en vigor.
- *Ejecución de la Ley.* Consiste esta facultad del Presidente de la República, en la serie de actos que éste debe realizar para aplicar a los casos concretos la ley expedida por el Congreso lo que en su caso, podría dar lugar a su aplazamiento.

Para Alejandro Carrillo Castro, en nuestro país no existe un solo tipo de control, ni tampoco un único momento para ejercer esta función pues,

por una parte, la Carta Magna otorga al Poder Ejecutivo la facultad de manejar y controlar, de distintas formas los asuntos de orden administrativo de la Federación a fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes; pero también, la propia administración pública es objeto de diversos tipos de control por parte de los poderes legislativo y judicial, pues mientras el primero de ellos tiene encomendado el control legislativo y político del ejecutivo, el judicial, por su parte, tiene a su cargo el control constitucional y de legalidad de los actos de los otros dos poderes.<sup>70</sup>

Por considerarlo de suma importancia, a continuación se presenta la clasificación de los tipos de control que existen en México, formulado por Lanz Cárdenas.<sup>71</sup> Igualmente presentamos un cuadro que muestra el sistema de control<sup>72</sup>.

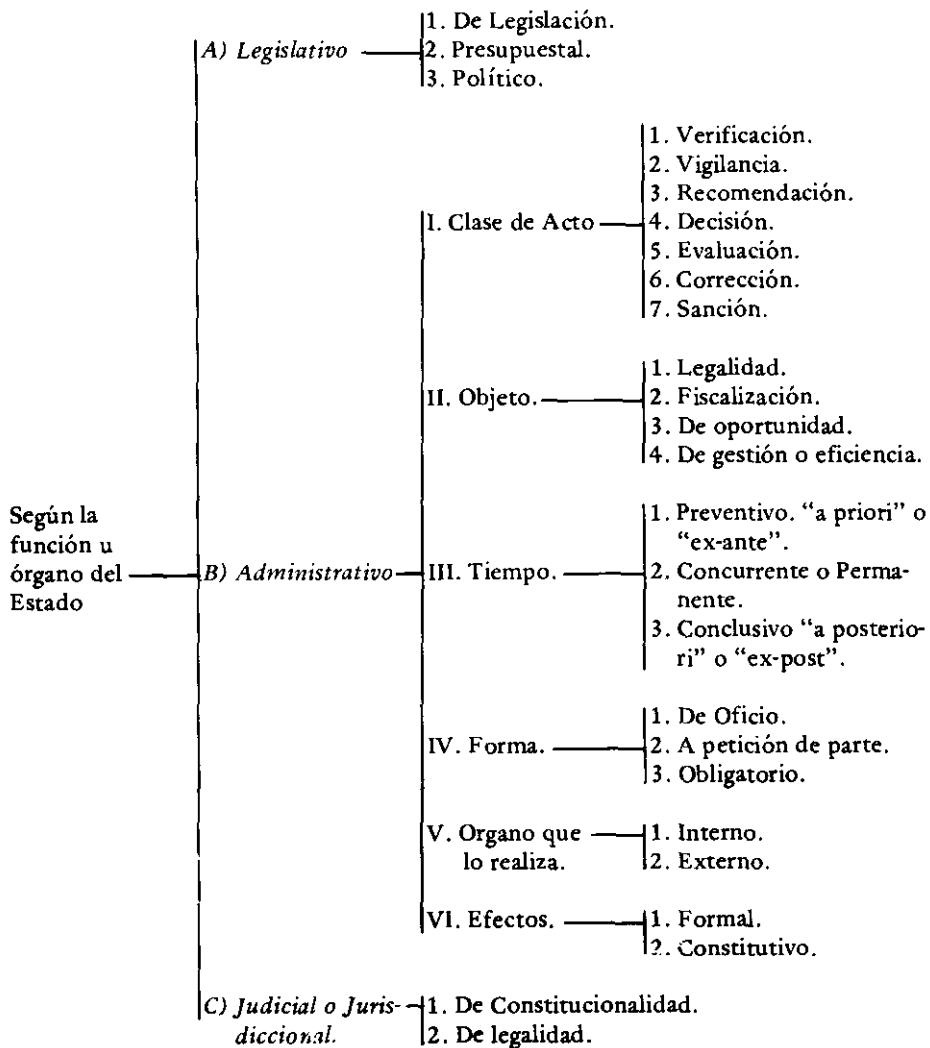
- a) *Control Legislativo.* Corresponde al H. Congreso de la Unión.
- 1. *De Legislación.* Comprende la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes, que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive las conductas de los servidores públicos.
- 2. *Presupuestal.* Abarca las dos fases del presupuesto: la aprobación inicial para su ejercicio y la revisión y en su caso aprobación de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes.
- 3. *Político.* Se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal, para que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre sus ramos y

<sup>70</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro. "La Función de Control en la Administración Pública Mexicana" en: *Revista de Administración Pública* No. 24 (enero-abril 1973), México, 1973. Pág. 106.

<sup>71</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos.* FCE SCGF. México 1987. Pág. 467.

<sup>72</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro *Op. Cit.* Pág. 108.

## Criterios de clasificación de control



aún más, la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, ejercicios presupuestales y cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública.

- b) *Control Administrativo.* Corresponde al Poder Ejecutivo y Federal.
  - 1. *Clase de Acto.* Este primer criterio de clasificación basado en el tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la administración pública, comprende los actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc.), evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.
  - 2. *Objeto.* El segundo criterio de clasificación se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse en control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.
  - 3. *Tiempo.* El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control: control preventivo, que es el que se efectúa antes de que los actos administrativos propiamente se realicen o con medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten con sujeción a las leyes, planes y programas; en segundo término el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa; y por último, el conclusivo, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.
  - 4. *Forma.* En cuanto a la forma de actuación de los órganos de control, tenemos en primer término, la actuación oficiosa en la que los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores o los actos administrativos efectuados; por una segunda parte, los actos de control que solamente puede realizarse a petición de la parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del sector público; y por una tercera, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos del control.
  - 5. *Organo que lo realiza.* Desde este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia administración pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación

de los propios miembros de tal administración como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para tal efecto; o también puede ser externo, cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico o Contaduría Mayor de Hacienda, o en otros casos de discusión de constitucionalidad o de incertidumbre o cuestionamiento de legalidad cuando se realiza por el poder judicial o tribunales administrativos autónomos.

6. *Efectos.* Este criterio es en función de los efectos o resultados del control administrativo y puede ser “formal”, cuando solamente constata que las acciones administrativas efectuadas se ajustan a la ley con efectos únicamente declarativos; o “constitutivo”, cuando la intervención de los órganos controladores genere derechos y obligaciones o constituya el fundamento y base para la realización de acciones posteriores ya fuese de corrección o inclusive de orden sancionatorio”.

El propio Lanz Cárdenas concibe una definición de control que abarca de manera integral, por una parte, los sujetos y sus acciones, así como el objeto, los procedimientos y la finalidad, con aplicación especial al campo de la administración pública federal:

“Por control administrativo deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de los recursos humanos, materiales y financieros y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios”.

- c) *Control Judicial o Jurisdiccional.* Corresponde al Poder Judicial de la Federación.
  1. *De Constitucionalidad.* Cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta fundamental.
  2. *De Legalidad.* Cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se da certeza jurídica a situacio-

nes de conflicto que se susciten entre particulares entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieren presentar las personas de derecho público. En este caso, se dan excepciones al control jurisdiccional cuando se efectúa por tribunales administrativos, por la propia administración pública en el trámite y resolución de recursos administrativos o vías impugnativas y aún más por el Poder Legislativo al resolver sobre responsabilidades políticas de orden penal cuando se trata del caso exclusivo del Presidente de la República.

*El Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.*

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, tiene entre sus propósitos fundamentales, ordenar la actividad del sector público a partir de dos instrumentos: la consolidación del Sistema Nacional de Planeación y la integración del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental. Saber con certidumbre hacia dónde queremos avanzar y por otra parte, asegurarnos de que lo estamos logrando o establecer los correctivos sobre la marcha.

El Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental comprende tres diferentes grados en la función de control a saber:

1. *Control Global.* Que corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia que vino a reunir las facultades antes dispersas, en materia de autocontrol del ejecutivo y que aglutina las tres fases del proceso de control de la administración pública: el control preventivo, el fiscalizador y el sancionador.
2. *Controles Sectoriales.* Que se realizan por las dependencias coordinadoras de los Sectores en los que están agrupadas las entidades paraestatales; dichas dependencias cabezas de sector, están facultadas para vigilar y controlar a las entidades integradas a sus respectivos sectores.
3. *Control Institucional.* Que ejercen las dependencias y las entidades de acuerdo con las funciones específicas que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se asignan a cada una de ellas, de conformidad con las leyes, decretos, acuerdos u otros actos relativos a su constitución y funcionamiento.

A continuación citamos un cuadro elaborado por uno de los pioneros e impulsores del proceso de control, reforma y modernización de la administración pública en México: