



Origen y evaluación de la institución fiscalizadora
del Poder Legislativo en el Estado de
México.1824-1929

T E S I S

que para obtener el grado de

Maestra en Ciencias Sociales

con especialidad en Desarrollo Municipal

presenta

Gloria Patricia González Negrete

Asesor: Dr. Paolo Riguzzi

Septiembre de 2007

AGRADECIMIENTOS

Al Doctor Paolo Riguzzi por su invaluable ayuda, por aportar su talento y conocimientos para la concreción de esta investigación, y especialmente por su atinada dirección y profesionalismo a lo largo del proceso de realización de esta tesis.

A la Dra. Carmen Salinas Sandoval, al Dr. Carlos F. Quintana Roldán, profesores investigadores de El Colegio Mexiquense, gracias por sus valiosas aportaciones, así como al Mtro. Carlos Escalante Fernández, Coordinador de la Maestría en Ciencias Sociales, con especialidad en Desarrollo Municipal, gracias por su colaboración que coadyuvó a esta meta personal.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), por la beca otorgada para cursar mis estudios de maestría, la cual me permitió cumplir con los créditos del posgrado de excelencia académica.

ÍNDICE

Introducción	7
--------------------	---

CAPÍTULO 1

Aspectos históricos de la fiscalización y el control: conceptualización teórica

1.1. Aspectos generales de la fiscalización.....	14
1.1.1. Aproximación conceptual	14
1.1.2. Determinantes históricos	20
1.1.2.1. La fiscalización en los postulados del liberalismo europeo.....	21
1.1.2.2. La fiscalización en el constitucionalismo europeo	23
1.2. El control legislativo y el Derecho Parlamentario	25
1.3. El control parlamentario como mecanismo para el desarrollo democrático	29
1.4. El institucionalismo como enfoque teórico de la fiscalización	30

CAPÍTULO 2

Seguimiento histórico normativo de la función de fiscalización en México

2.1. Surgimiento de la actividad fiscalizadora en la etapa Colonial	34
2.2. La evolución de la función fiscalizadora a nivel federal en los principales marcos normativos constitucionales.....	40
2.2.1. La fiscalización en el marco constitucional de 1824.....	40
2.2.2. La función fiscalizadora de la Contaduría Mayor de Hacienda a partir de la Constitución Política Mexicana de 1857	46
2.2.3. El presupuesto y la práctica fiscalizadora en el contexto constitucional de 1857	53
2.2.4. Características y contrastes de la práctica fiscalizadora federal a partir de 1917	57

CAPÍTULO 3

Seguimiento histórico normativo de la función de fiscalización en el Estado de México

3.1. El comienzo de la función fiscalizadora en el Estado de México 1824 a 1827.....	63
3.2. La Contaduría General de Glosa en el marco constitucional estatal de 1861 y 1870.	71
3.3. La función fiscalizadora estatal a partir de la constitución de 1917 hasta 1929.....	87

CAPÍTULO 4

Desempeño institucional de la Contaduría General de Glosa del Estado de México.....

4.1. Génesis y primera etapa de la Institución Fiscalizadora, periodo 1824-1869.....	94
4.2. La función fiscalizadora hasta la reforma hacendaría 1870-1889.....	106
4.3. La Contaduría General de Glosa durante el periodo de la reforma hacendaría, 1890-1904.....	108
4.4. Dimensión Institucional de la Contaduría General de Glosa 1904-1913.....	114
4.5. La Contaduría General de Glosa de la Revolución a la reconstrucción, período 1914-1929.....	119
4.6. Titulares de la Contaduría General de Glosa 1870-1929.....	124
Conclusiones Finales.....	128
Fuentes.....	136

INTRODUCCIÓN

Esta investigación surgió de la inquietud por conocer e identificar los elementos más importantes de la evolución institucional del órgano fiscalizador del poder Legislativo en el Estado de México; para ello, se retoma de la historia europea, principalmente la de España, los antecedentes primarios de la institución fiscalizadora.

Al interior del viejo continente, en Europa central, particularmente en Francia, el origen de los principios generales de la contabilidad pública y de la competencia del Tribunal de Cuentas se debió al uso excesivo del secreto, además de los abusos incurridos durante el antiguo régimen, la desconfianza al contador, al ordenador de pagos, así como a las diferentes fases del funcionamiento del Estado. Después de la creación del Tribunal de Cuentas, el afán de control inspirado por la falta de credibilidad fueron las bases para una reivindicación general de la eficacia.

En España el Tribunal de Cuentas fue una institución que data de finales del siglo XIII y sufrió varias reformas, dicho tribunal cumplía tres funciones esenciales: salvaguardar los intereses de la colectividad al vigilar que los tributos tuvieran las aplicaciones previstas, cuidar de la administración honesta y ser un instrumento depurador de la estructura, así como del funcionamiento administrativo del reino.

De este modo los antecedentes de la fiscalización en Europa central permitieron acercarnos a la península Ibérica para después enfocarnos en el contexto de México y así plantear cuestionamientos, así como razonamientos respecto al origen de la actividad fiscalizadora en nuestro país.

Al consumarse la independencia en México se heredó el sistema tributario de la Colonia, la desorganización en el sistema de exacciones y, por ende, los obstáculos

para el desarrollo económico. De igual forma, en 1824 el Congreso Constituyente plasmó la facultad legislativa de tomar anualmente cuentas al gobierno de los gastos y las contribuciones, por lo que surgió la institución fiscalizadora para el examen y la glosa de las cuentas del erario público.

Lo anterior permitió utilizar como hilo conductor dos aspectos básicos: analizar si México tuvo a lo largo de su historia una fiscalización débil y precaria, además, aclarar si nació con estas fallas, persistieron o fueron heredadas. En razón de dichos aspectos se pretendió investigar cómo se implantó la función fiscalizadora de las cuentas públicas, cómo evolucionó en términos normativos y, finalmente cómo se desempeñó operativamente el ente fiscalizador en México y de manera específica en el Estado de México.

Se parte de la premisa de la debilidad institucional, en virtud de que indagaciones previas en los archivos del Congreso federal, el Legislativo estatal y fuentes secundarias mostraron registros que reflejan el desarreglo tanto, hacendario, como fiscalizador, la ineficiencia operativa y las discontinuidades institucionales.

Conforme avanzó el siglo XIX, la fiscalización siguió la suerte histórica de los liberales y los centralistas, el Tribunal de Cuentas se transformó en la Contaduría Mayor de Hacienda, hecho que refleja la oposición de los liberales mexicanos que predominaron en el Congreso Constituyente a las instituciones españolas, aunque después volvió a tomar el nombre de tribunal en la época centralista para después convertirse una vez más en Contaduría con el retorno al federalismo.

En México la ideología liberal trajo consigo la limitación de los gobernantes por las instituciones, la implementación de un sistema representativo y la separación de poderes. Así, el Legislativo restringió la libertad de acción del Ejecutivo, al igual que el principio de legalidad y control del poder Judicial limitó al Ejecutivo, así como al Legislativo, imponiéndose contrapesos al ejercicio de los poderes que conforman al Estado. En tal contexto, se analizó la creación de entes fiscalizadores a nivel federal y en el Estado de México.

La importancia del estudio de la institución fiscalizadora del Estado de México reside en el hecho de que la atribución ejecutiva del Estado de la rendición de cuentas del erario público requirió, de manera indiscutible, la creación de una institución dedicada al examen y aprobación de dichas cuentas.

Desde su organización como parte de la federación mexicana, el Estado de México institucionalizó la fiscalización y el identificar las actividades que realizaba la Contadu-

ría. El contexto sociopolítico y económico, los elementos estructurales e institucionales que la sostuvieron y que permitieron su permanencia, aportan, a la historia estatal, un referente básico de una institución en el ámbito de estudio de la Hacienda estatal y del ejercicio del poder Legislativo.

Por ello, el periodo histórico que aborda esta investigación obedece al surgimiento institucional del órgano fiscalizador y al análisis a largo plazo para identificar los elementos en su evolución hasta 1929 cuando se emitió la primera Ley Orgánica de la Contaduría, ya que en años anteriores la institución fiscalizadora se organizaba mediante decretos que básicamente arreglaban la Hacienda estatal. Además, se hace énfasis en la relación Legislativo-Contaduría por su adscripción normativa y porque la institución fiscalizadora estaba en un punto de tensión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. De igual forma, cabe destacar que la institución fiscalizadora significó, dentro de la formación de la entidad federativa, uno de los pilares de la función hacendaria pública, en tanto el poder Legislativo pretendía ser contrapeso para el Ejecutivo a través de la fiscalización.

La presente tesis revisa dicho proceso desde una perspectiva histórica. Por ello en cada etapa de este trabajo pueden identificarse las particularidades, los cambios, las rupturas y las continuidades que hubo en la institución fiscalizadora al mismo tiempo que se analiza la configuración de las rutinas de comportamiento institucional que surgen para reducir las incertidumbres en la propia actividad ya que en la mayoría de las instituciones, la reducción de riesgos e incertidumbres (económicas políticas y sociales) es el propósito primario.

Los temas centrales expuestos consisten en el diseño institucional, el desarrollo operativo, la legitimidad normativa y el desempeño de la institución fiscalizadora que surge en el ámbito normativo en el Estado de México a partir de 1824 con el nombre de Contaduría General del Estado.

Preguntas centrales

La presente investigación busca responder las siguientes preguntas en tanto que ellas constituyen el eje conductor de la misma:

1. ¿Existió debilidad institucional del órgano fiscalizador del Poder Legislativo del Estado de México?
- 1.1. ¿Cuáles fueron las condiciones de creación y qué modelo inicial fue adoptado y posteriormente adaptado?

- 1.2. ¿Cuál fue la evolución de la entidad fiscalizadora estatal?
- 1.3. ¿Cuáles fueron los aspectos presupuestarios, de estructura administrativa y organizacionales que determinaron el desempeño de la institución fiscalizadora estatal?
2. ¿De qué forma se manifestó la debilidad del órgano fiscalizador del poder Legislativo del Estado de México?
3. ¿Cuáles fueron las causas de la debilidad institucional del órgano fiscalizador?

Metodología

El objeto de investigación es la institución fiscalizadora del poder Legislativo del Estado de México en el periodo histórico de 1824 a 1929. Es decir se analiza la evolución a largo plazo de la Contaduría estatal dando preferencia a dos aspectos: el diseño normativo federal, como referencia, al igual que el del Estado de México y el desempeño de la institución. El tema de esta tesis está vinculado con la currícula de la Maestría en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal, donde disciplinas como Historia Estatal, Finanzas Públicas y Derecho Municipal fueron de mi estricto interés, por ello el estudiar la institución fiscalizadora de un poder del Estado como el Legislativo, que tiene la atribución básica de realizar la revisión de cuentas públicas municipales y la general del Estado y analizar su evolución histórica, normativa e institucional justifica la elección del tema.

Previo al análisis se realizó la revisión de la literatura correspondiente al tema de la fiscalización del Legislativo, de esa manera se conocieron elementos de la historia legislativa federal y en el Estado de México poco explorados y sistematizados, también se indagaron disposiciones normativas constitucionales y secundarias y el bagaje teórico del parlamentarismo, así como del nuevo institucionalismo. Cabe señalar que la información bibliohemerográfica relacionada con el tema resultó limitada. Además, se observó que el tema no había sido lo suficientemente estudiado, pues no existen precedentes en el Estado de México de una investigación relacionada con la fiscalización del Legislativo, sólo breves referencias al tema fueron encontradas en algunos textos como *Finanzas Públicas del Estado de México*, una publicación de la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal de 1987, *Constituciones del Estado de México de 1827, 1861, 1870 y 1917*, en la edición preparada por Mario Colín para la Biblioteca Enciclopédica del Estado de México de 1974; la *Historia de la Hacienda Pública del Estado de México 1824-1923*, de Riguzzi, Marichal y Miño, editado por el Colegio Mexiquense A.C. en 1994, contienen información que abrió la posibilidad de investigar de manera más pro-

funda la actividad institucional de la Contaduría Estatal.

Existen, también, algunas obras a nivel federal, como el trabajo de Enrique Salazar Abaroa de 1989, *La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*; el documento *Origen y Evolución de la Ley Organica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, editado por la Biblioteca del Congreso de la Unión en 1996, de Alfredo Adam y Guillermo Becerril de 1996, *La Contabilidad y el Control Interno en México* de Trinidad Lanz Cárdenas de 1987, de Luis Carlos Ugalde *Vigilando al Ejecutivo, El papel del Congreso en la Supervisión del Gasto Público 1970-1999*, textos que han sido valiosos para replantearme los cuestionamientos de esta investigación.

Para atender al planteamiento central de esta investigación relativo a la debilidad institucional del órgano fiscalizador estatal, explicando sus causas, manifestaciones, cambios, continuidades y demás variables operativas institucionales, se consideran una serie de indicadores que reflejarán la estructura organizativa de la Contaduría en el ámbito temporal de esta investigación, el primero de los cuales es el presupuesto.

Con el objeto de comprender las dimensiones de la institución fiscalizadora se compiló una serie de presupuestos de gastos del gobierno del Estado Libre y Soberano de México,¹ que nos permitieron precisar el monto presupuestario que se destinaba a la institución fiscalizadora estatal.

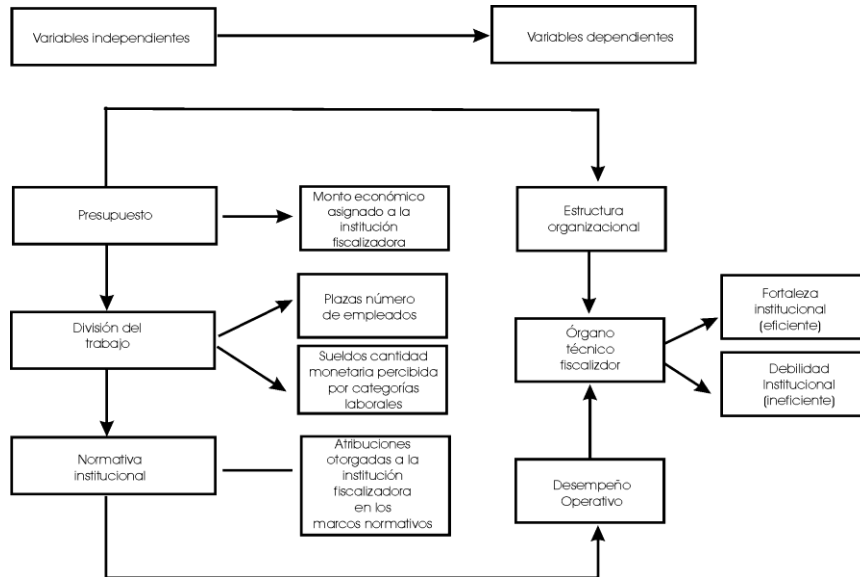
Como un segundo indicador se tiene la especialización de funciones y organización del trabajo, es decir, se identifica el número de personas que integraban a la Contaduría y el perfil laboral que tenían e igualmente se hace la distinción respecto al sueldo que percibían, finalmente, se considera como tercer indicador el sistema normativo institucional del ente fiscalizador atendiendo para ello a las atribuciones legales otorgadas a la institución fiscalizadora en los diversos marcos normativos². En resumen se puede decir que nuestro análisis atenderá a los siguientes aspectos:

1. Presupuesto
2. Especialización de funciones y organización del trabajo
 - 2.1 Plazas
 - 2.2 Sueldos
3. Sistema normativo institucional

¹ Estos datos se obtuvieron principalmente de la Biblioteca "José María Luis Mora" del H. Poder Legislativo del Estado de México.

² Para el análisis de este indicador se recurrió a las memorias de los gobernadores del Estado de México en lo relativo al ramo de Hacienda y a los diversos marcos legales relativos a la función fiscalizadora.

En este tenor se está en posibilidad de mostrar el esquema de análisis o la estrategia explicativa que se habrá de seguir para llegar a demostrar lo planteado en esta investigación.



Estructura de la investigación

El problema fundamental que motivó a estudiar a la institución fiscalizadora fue la presunción de un probable grado de debilidad e ineficiencia operativa de la Contaduría General de Glosa durante el siglo XIX, sin soslayar que un rasgo derivado de las rutinas institucionales fue su permanencia en el tiempo, tema que también se aborda en esta investigación.

Me resultó igualmente interesante la posibilidad de examinar los cambios y continuidades en la experiencia fiscalizadora y poder así construir una perspectiva histórica institucional. He de mencionar que al adentrarme en el estudio de los marcos constitucionales estatales y demás ordenamientos relativos a la materia, encontré una emisión reiterada de decretos que aludían al arreglo y organización de la Hacienda Pública, así como a la función desarrollada por la Contaduría de Glosa estatal, es decir, observé que de los años 1824 a 1929 la función fiscalizadora del Legislativo mostró rasgos importantes de variabilidad operativa.

Partiendo de lo anterior es factible enunciar el plan de la investigación por capítulos: El primer capítulo se dedica a establecer el marco teórico de la fiscalización, en

especial del control legislativo, tipos de control y fiscalización, también se hace referencia al liberalismo, al parlamentarismo y al institucionalismo dentro de las ciencias sociales. El objetivo básico es analizar la terminología fundamental respecto al tema de la fiscalización para el desarrollo de la investigación.

En el capítulo segundo, el objetivo implica dar seguimiento histórico-normativo a la función fiscalizadora realizada por el órgano técnico-fiscalizador en el ámbito federal mexicano. Para ello, llega a plantearse una perspectiva histórica que toma como antecedentes a los determinantes históricos presentes en los postulados del liberalismo europeo y principalmente la influencia hispánica en México y realizando de manera paralela una revisión normativa de los marcos constitucionales federales de 1824, 1857 y 1917, así como de otras disposiciones secundarias. Se pretende desprender del análisis interpretativo de los ordenamientos federales, y del entorno institucional, el sentido y significado de un órgano técnico de la fiscalización y control de las cuentas públicas a nivel federal en México.

El capítulo tercero tiene como objetivo básico mostrar a través de la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Estado de México de 1824, las constituciones políticas del Estado de México desde la de 1827 hasta la de 1917 y demás marcos normativos, decretos, instrucciones y legislación secundaria de qué manera se presentó la evolución de la función fiscalizadora del Legislativo estatal, además de analizar los cambios normativos y las constantes reflejadas en dicha normatividad hasta 1929 construyéndose así una perspectiva histórico-normativa de la función fiscalizadora de la Contaduría General de Glosa del Estado de México y se analiza el diseño normativo correspondiente a la institución que nos refleja de manera preliminar las constantes y los cambios normativos que repercuten en la praxis de la institución fiscalizadora.

Finalmente el capítulo cuatro rescata la historia institucional de la Contaduría General de Glosa del Estado de México, considerando como variables para aplicarse al análisis institucional, la asignación presupuestal, la determinación de funciones y la división del trabajo (plazas y sueldos), que aunadas a los aspectos de diseño normativo comprendidos en el capítulo anterior permiten el análisis de las atribuciones, rutinas, continuidades y cambios de la institución fiscalizadora estatal que nos proporcionan los elementos para demostrar la debilidad institucional del órgano fiscalizador durante el periodo comprendido entre 1824 y 1929.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS HISTÓRICOS DE LA FISCALIZACIÓN Y EL CONTROL: CONCEPTUALIZACIÓN TEÓRICA

1.1. Aspectos generales de la fiscalización

El presente capítulo tiene como objetivo establecer el marco teórico de la fiscalización; para ello, presenta una revisión de las diversas connotaciones conceptuales del término y de aquellos que tienen una vinculación con el mismo con la intención de mostrar el significado atribuido a la fiscalización desde sus orígenes, en particular a partir de los postulados del liberalismo europeo y del nacimiento del parlamentarismo. De esta manera se pretende responder las siguientes interrogantes: ¿qué es la fiscalización?, ¿cuáles son sus aspectos operativos distintivos?, ¿qué sucede con la fiscalización en el contexto del liberalismo europeo?, ¿cuál es el nexo parlamentarismo-fiscalización e instituciones fiscalizadoras?

En la última parte de este primer capítulo se presenta el marco teórico relativo a las instituciones y al nuevo institucionalismo, así como los elementos teórico-doctrinarios en relación al parlamentarismo, al control y a la fiscalización que van a cimentar el desarrollo metodológico de esta investigación.

1.1.1. Aproximación conceptual

En múltiples ocasiones a los términos control y fiscalización se les atribuye una sinonimia que al menos en el campo de la teoría jurídico-administrativa resulta equívoca y suele conducir a múltiples errores de apreciación.

En el lenguaje común, *control* implica una “coordinación de la conducta” y circunscribe acepciones como “comprobación, inspección, intervención, registro, así como fiscalización”.

Trasladado al ámbito jurídico-administrativo, el control “puede conceptuarse como fase de la administración por medio de la cual se establecen mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución”.¹

De lo anterior se infiere que el control, en el sentido que nos ocupa, tiene los siguientes rasgos:

1. Forma parte del proceso global de administración de las entidades públicas
2. Tiene como finalidad garantizar que dicho proceso se lleve a cabo de forma eficaz
3. Para ello se vale de cierta instrumentación *ad hoc*, al caso

Cabe considerar que en la práctica administrativa, el control refiere un objetivo claramente determinado: establecer los parámetros de desviación o apego a las normas y medidas establecidas durante la planeación de ciertos actos de gobierno, para de este modo tomar medidas posteriores de acción que pueden —en el caso de que no exista desviación— tender hacia la conservación de las líneas vigentes, o bien —en los supuestos de desviación— enfocarse a la toma de medidas correctivas de diversa índole.²

En este sentido, la fiscalización considerada como “la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley”³ posee un significado análogo a la del control.

Tal ambigüedad implica una imprecisión teórica, ya que si bien ambos términos tiene una línea idéntica (revisar el apego de las acciones a los objetivos inicialmente planteados), el control tiene un campo de aplicación más amplio que la fiscalización. Así lo explica el párrafo siguiente:

En su significación común, los términos “fiscalización”, “control” y “contralor” son considerados como sinónimos, si bien es cierto que el vocablo “control” ... tiene una acepción más amplia que los otros dos, desde que se lo aplica no sólo para las funciones específicas de

¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1995, p. 515.

² Cfr, Hidalgo López, Luis, «La modernización del control», en *Memoria del Primer Seminario de Entidades Fiscalizadoras Superiores Gubernamentales*, Cámara de Diputados, México, 1979, p. 20.

³ Adam Adam, Alfredo, *e4, al, La Fiscalización en México*, UNAM, México, 1996, p. 7.

vigilancia, verificación o comprobación, es decir, al conjunto de medios adoptados para vedar, dentro de lo humano, los actos perjudiciales de los que tienen a su cargo la administración de una Hacienda o de otra actividad, sino que se lo refiere también a las de gobierno y dirección.⁴

El control tiene una acepción mucho más amplia que la fiscalización: en tanto que el objeto de acción del primero implica los actos de gobierno en general, el del segundo circunscribe actos vinculados a la administración hacendaria.

Así, puede afirmarse que si bien toda fiscalización implica control, no toda acción de control se detenta necesariamente mediante la fiscalización e inferirse que la actividad controladora del Estado es el género y la fiscalización sólo una especie del primero. Técnicamente la fiscalización es, en *s4ric4o sensu*, un mecanismo de control.

De esta manera —como mecanismo de control— el *Glosario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* ha reconocido a la fiscalización al decir que se trata de:

Un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento, de auditoria, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que valorar es medir, y medir implica comparar (...) El término significa cuidar y comprobar que se procede con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.⁵

La definición anterior reconoce a la fiscalización como una especie del control, no obstante incurre en la imprecisión de no determinar de manera clara el objeto sobre el cual recae la fiscalización que, como se ha dicho, son los actos de administración vinculados con la Hacienda Pública.

Así lo reafirma la postura en la cual la noción de control “trasladada a la actividad financiera... se puede definir como el proceso y efecto de fiscalización y revisión de la actividad financiera de la Hacienda Pública”, que concretamente consiste en:

...supervisión de tales funciones llevada a cabo por los órganos que constitucional y legalmente tienen asignadas esas tareas, con el propósito de que la actividad financiera del Estado se desarrolle de conformidad con los principios constitucionales y legales de un Estado democrático.⁶

⁴ Granoni, Raúl, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Ed. Driskill, Buenos Aires, 1980, T. XII, p. 313.

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, S.H.C.P., México, 1997, p. 191.

⁶ Mijangos Borja, María de la Luz, «El control del presupuesto en una democracia», en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, Cámara de Diputados/UNAM, México, 1994, p. 100.

En este orden de ideas, puede construirse una definición de fiscalización que atienda a las precisiones teóricas mencionadas con anterioridad y dar respuesta a la primera interrogante planteada en éste capítulo. La fiscalización, en términos generales, integra el conjunto de mecanismos técnicos, financieros y jurídicos tendientes a determinar el grado de eficacia y apego a la legalidad de los actos de administración vinculados directamente al manejo de la Hacienda Pública.

Por otra parte y pretendiendo especificar los aspectos operativos distintivos de la fiscalización se presenta a continuación un listado de la aplicación de la función mencionada:⁷

1. Tiene un carácter dinámico en tanto implica la realización de una serie de funciones o tareas específicas
2. Dichas funciones consisten fundamentalmente en evaluar y revisar documentación, información, bienes, derechos y obligaciones, así como los procedimientos predeterminados por el marco normativo. Las formas en que se llevan a cabo la evaluación y revisión son esencialmente tres:
 - a) Estudio, análisis, y evaluación de documentos, así como de procedimientos, mecanismos y sistemas
 - b) Estudio, análisis, evaluación de hechos, y de operaciones
 - c) Estudio, análisis y evaluación de acciones de gobierno como la obtención, administración, ejercicio así como la erogación de recursos necesarios para que la administración desempeñe sus labores. En este rubro también se ubica la administración de bienes y recursos nacionales
3. Las funciones de fiscalización deben llevarse a cabo bajo parámetros claros de veracidad y razonabilidad
4. La fiscalización debe llevarse a cabo dentro de los límites del marco normativo. Es decir, para que la función se lleve a cabo debe estar debidamente legitimada *ex lege*

El listado anterior se vincula, en la práctica, con la tipología del control ejercida sobre los actos de administración. Al respecto existe una enorme gama de criterios clasificatorios del control de la cual retomaremos los que atienden a la entidad controladora como a la materia sobre la que se ejerce el control, por considerarlos

⁷ Cfr. Adam Adam, *op. cit.*, pp. 7-8.

sumamente objetivos y claramente relacionados con la figura del control parlamentario sobre el que se abundará más adelante.

El control —y por ende la fiscalización— puede clasificarse, atendiendo “a quién lo aplica”. Las modalidades son: ⁸

1. Control interno, referente al autocontrol de las entidades públicas a través de oficinas o de mecanismos internos creados *ex profeso* para supervisar que sus funciones se lleven a cabo conforme a la ley. Este tipo de controles son también denominados “intraorgánicos” que se definen “como los instrumentos jurídicos políticos que operan dentro de un mismo órgano del poder público, sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial, para limitar y vigilar su ejercicio y funcionamiento”⁹
2. Control externo: lleva a cabo una institución extraña al sujeto de control. Normalmente realizado por las entidades u órganos superiores de control. También denominados como controles “interorgánicos” se definen en el plano doctrinario como los que “regulan y limitan el ejercicio de las funciones entre dos o más órganos del Estado, a fin de impedir la concentración del poder absoluto en manos de uno sólo de ellos”¹⁰

El control, atendiendo a la materia donde se aplica, está dividido en:

1. Control financiero, cuando se refiere a ingresos y egresos del poder público y se lleva a cabo mediante mecanismos tales como la evaluación presupuestaria o la revisión de estados financieros y contabilidad de la entidad sujeta al control.
2. Control operacional. Esta modalidad versa sobre premisas predeterminadas de eficiencia, productividad y economía de la función desempeñada por el órgano sujeta al control. Puede ser, a su vez, interno o externo.

Hay también un criterio clasificatorio de la función fiscalizadora que atiende al tipo de operaciones que se fiscalizan y establece que:

Se realizan fundamentalmente auditorías de regularidad, financieras y contables; asimismo se lleva a cabo la fiscalización de los estados financieros o de las cuentas gubernamentales.

⁸ *Cfr.* Hidalgo López, *op. cit.* pp. 24-27.

⁹ Lara Ponte, Rodolfo, «Naturaleza jurídica—administrativa de los órganos de control», en *Blanco, Víctor e4, al*, (comp.), *Perpectivas actuales del Derecho. Ensayos Jurídicos en tiempos de cambio*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1991, p. 513.

¹⁰ *Idem*

Existe también, por cierto, lo que se refiere a las evaluaciones de programas de auditoria de desempeño, de auditoria de eficiencia, de eficacia y economía... dentro del tipo de fiscalización hay algunos que analizan el impacto de la política dentro del ámbito gubernamental, las auditorias de legalidad o de cumplimiento; la facultad que algunas entidades superiores de fiscalización tienen de dictar normas de control interno para los órganos del Ejecutivo, los estándares a los que se habrá de sujetar la actuación, particularmente en el ámbito contable por parte del Ejecutivo...¹¹

En nuestro punto de vista, los actos enunciados en la anterior clasificación,¹² bien pueden contextualizarse en alguno de los rubros que atienden la materia de la fiscalización mencionados con antelación.

No podría concluirse este apartado si se soslaya el aspecto de la naturaleza jurídica de la función fiscalizadora que tiene, en todo caso, correspondencia con la propia del control considerado genéricamente.

Tanto el control, como la fiscalización están ubicados jurídicamente dentro del marco normativo del Derecho Público, en razón de los siguientes argumentos:

1. Los mecanismos de control van encaminados a la optimización, eficiencia y eficacia de la función pública
2. Los controles intraorgánicos, así como los interorgánicos son llevados a cabo por instituciones públicas hacia entidades de la misma condición o bien a empresas privadas que administran o reciben recursos públicos¹³
3. Las entidades fiscalizadoras reportan a un órgano público que dependiendo del régimen de gobierno puede ser el poder Legislativo o alguna dependencia específica de la administración
4. El bien jurídicamente tutelado es el erario de la comunidad política. Al ser el objeto de la fiscalización un asunto de interés general su naturaleza se ubica, indubitablemente, dentro del ámbito normativo público

Por todo lo anterior, puede concebirse en estricto sentido a la fiscalización como un mecanismo de control.

¹¹ Beltrán del Río, Salvador, «Alternativas para el control de la gestión gubernamental», en *Memoria del Foro sobre Auditoría y Control de la Gestión Gubernamental*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., México, 1997, p. 44.

¹² Vgr, La Enciclopedia Jurídica Omeba (*op. cit.*, 314) emite un listado de diez criterios clasificatorio que resulta a todas luces repetitivo y cuyo estudio resulta infértil para los fines que persigue este trabajo.

¹³ Cfr, Beltrán del Río, *op. cit.*, p. 44.

Al respecto, reviste especial importancia la ingerencia de ramas específicas del Derecho en la figura del control y sus mecanismos. El Derecho Administrativo, por ejemplo, puede referirse como el campo específico de ubicación del control, cuando este se lleva a cabo por organismos fiscalizadores adscritos a la propia administración, en cambio, cuando el control lo ejerce el poder Legislativo, el Derecho Parlamentario marca las pautas a seguir respecto a la función mencionada.

1.1.2. Determinantes históricos

El origen del control puede ubicarse históricamente en el desarrollo primario del parlamentarismo inglés, que cobró forma jurídica a raíz de la promulgación en 1215 de la Carta Magna de Juan *sin Tierra*.

En 1297 “surge como primera función del Parlamento la presupuestaria, que consistía en la facultad de aprobar los tributos o asignaciones económicas del rey”.¹⁴

El devenir histórico de la Inglaterra medieval fue determinante para la ampliación de facultades del Parlamento. Fue en el siglo XIV cuando a la función meramente presupuestaria de las Cámaras inglesas se sumaron la legislativa, la jurisdiccional y la de control. Estas funciones no fueron formalizadas sino hasta la promulgación del *Bill of Rights* en 1689. A partir de entonces el puritanismo y las filosofías políticas ilustradas marcaron importantes hitos en la evolución de uno de los sistemas parlamentarios más fuertes aún en la actualidad.

En Francia, el control tiene su primer antecedente en la Cámara de Cuentas, cuya regulación primigenia se ubica en 1256. Los “funcionarios de cuentas” estaban por aquella época “encargados de vigilar la correcta entrada de los ingresos del patrimonio real y sólo en segundo lugar de controlar los gastos efectuados por los responsables de las finanzas”.¹⁵

Con el paso del tiempo fueron conferidas a la Cámara de Cuentas mayores atribuciones llegando incluso a tener la prerrogativa de amonestación al monarca, así como algunas facultades de tipo jurisdiccional.

La figura de la Cámara de Cuentas vio minado su prestigio durante el siglo XVII y dejó de existir en 1791 bajo el influjo de la Revolución Francesa.

Por otra parte, en España, se encuentran referencias del Tribunal de Cuentas desde el siglo XII aunque fue instituido formalmente hasta 1437 en virtud de las ordenanzas de Juan II de Castilla.

¹⁴ Pedroza de la Llave, Susana Talía, *El Congreso de la Unión: Integración y Regulación*, UNAM, México, 1997, p. 18.

¹⁵ Raynaud, Jean, *El Tribunal de Cuentas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 16.

En todos los casos revisados, los órganos de control se encontraban al servicio del monarca, no del pueblo. La situación real de dichas instituciones cambió de manera radical y a veces paulatinamente, conforme la política europea de finales de los siglos XVII y XVIII se vio permeada por las diversas tendencias filosóficas ilustradas que a la postre, y con el advenimiento del liberalismo, marcarían el cisma entre los antiguos regímenes absolutistas y los estados modernos, como se verá en los siguientes puntos.

1.1.2.1. La fiscalización en los postulados del liberalismo europeo

El origen fundamental del liberalismo fue la contradicción entre la pujante burguesía europea y la antigua clase aristocrática cuya situación se volvía más precaria en la medida en que se desarrollaban formas capitalistas de producción e intercambio

Quando la burguesía desequilibró con su presencia los cimientos de la organización tradicional se inició aquel proceso lleno de contradicciones. La nueva clase social tuvo que luchar, desde el principio, contra la sumisión que le imponía el marco social precedente, reivindicando para ella las ventajas de una concepción moral que restituía la prioridad universal del individuo. Los derechos que defendía eran, pues, los derechos del hombre en tanto que individuo".¹⁶

La burguesía vio como prioridad el fortalecimiento de los Estados nacionales aún bajo dominio de los regímenes absolutistas, ya que dicho fortalecimiento incidiría en la superación política del localismo feudal, así como en la secularización de la cosa pública, elementos a los que por cierto, Maquiavelo había ya hecho múltiples referencias.

El primer escalafón hacia el liberalismo lo representaron los postulados mercantilistas que sostenían ante todo, la necesidad de que el Estado controlase las importaciones y las exportaciones en favor del comercio nacional.

Sin embargo, el radio de acción del pensamiento liberal no debía en momento alguno, circunscribirse al ámbito de lo económico: era también necesaria la restructuración del *establishment* político.

En un principio, la manifestación más clara de la contradicción entre las concepciones de Estado del absolutismo y la burguesía se dio en la pugna por el poder en Inglaterra entre *torys* y *wings*, conservadores los primeros y liberales los segundos. De

¹⁶ López Cámara, Francisco, *Origen y evolución del Liberalismo Europeo*, UNAM, México, 1977, p. 25.

la caída de los Estuardo en la revolución de 1688 y la predominancia de los *wings* comienza a forjarse el cuerpo teórico que a la postre daría origen al liberalismo formal, el principal expositor de la teoría política burguesa fue John Locke.

El pensamiento contractualista de Locke colocó en un papel privilegiado a los Parlamentos al considerarlos como eje y directriz del sistema político.

Es decir se consideraba al Legislativo, como el poder máximo al ser elegido y nombrado por el pueblo, por lo tanto todo edicto u ordenanza tenía la fuerza y el apremio de una ley al ser aprobado por el Legislativo.¹⁷

La teoría de Locke establece los primeros “candados” políticos al uso del poder absoluto y sienta a la vez las bases del control parlamentario. Así, en Locke, el Ejecutivo está limitado: “por una dependencia general del Legislativo y porque su prerrogativa está restringida por el Derecho”.¹⁸

Para entonces, la filosofía política burguesa había permeado prácticamente a todas las naciones europeas.

Dos de los más grandes artífices de la filosofía de las luces, Rosseau y Montesquieu no soslayaron el problema del contrapeso al poder Ejecutivo a través de los Parlamentos.

Rousseau, hombre de espíritu antimonárquico se declaró en todo momento enemigo de los abusos de gobierno del poder Ejecutivo y aún de la concentración del poder en unos pocos. El abuso del poder por parte del príncipe es, para la teoría rosseauiana, una figura equiparable a la usurpación del poder soberano consolidado a través del pacto social. En este sentido, el poder Legislativo funge como freno y contrapeso tanto para los abusos del Ejecutivo como para la tendencia —natural, dice Rosseau— del Estado, a concentrar el poder en unos pocos:

El Poder Legislativo es el corazón del Estado, el Ejecutivo el cerebro que lleva el movimiento a todas partes. El cerebro puede paralizarse y la vida continuar, pero tan sólo como el corazón cesa en sus funciones, aquella se extingue.¹⁹

¹⁷ Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Ed. Nuevomar, México, 1990, p. 86.

¹⁸ Sabine, George H., *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 344.

¹⁹ Rosseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Editores Mexicanos Unidos, México, 1994, p. 138.

Evidentemente, la voluntad general —elemento constitutivo fundamental del contrato social— tenía la facultad de remover al poder Ejecutivo siempre que éste actúe en forma contraria a los intereses de la comunidad política.

El problema de la supremacía del poder Legislativo fue también retomado por Montesquieu cuya teoría de la división de poderes tendría una trascendencia singular en la redacción de la constitución francesa de 1791.

La influencia de la política inglesa del *Common Law* como mecanismo de control a las acciones del poder Ejecutivo, en la obra de Montesquieu tuvo una relevancia especial.

El equilibrio entre los poderes, representaba para Montesquieu la clave para un buen gobierno: “en la medida en que Montesquieu modificó la antigua doctrina, lo que hizo fue convertir la separación de poderes en un sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes de una constitución”.²⁰

Los lineamientos de control político planteados por los teóricos del liberalismo, a quienes hemos referido, tendrían importantes repercusiones no sólo en el constitucionalismo europeo en ciernes, sino en el desarrollo de teorías económicas y jurídicas posteriores como las de Adam Smith y David Ricardo, entre otros.

1.1.2.2. La fiscalización en el constitucionalismo europeo

La promulgación de la constitución francesa de 1791 trajo consigo algunas modificaciones en el régimen de control de la cuenta pública.

En virtud del Decreto de 17-29 de septiembre de 1791 fue creado, con la naturaleza jurídica de órgano auxiliar de la Asamblea General, la Oficina de Contabilidad que vino a sustituir a la antigua Cámara de Cuentas.

La Oficina de Contabilidad se vio afectada de múltiples vicios operativos que desembocaron en su disolución en 1792.

Dicha dependencia fue sustituida por la Comisión de Contabilidad cuyas funciones dependían directamente de las Asambleas, llegando a tener incluso el poder de proponer, en los casos de su competencia “las medidas convenientes a los intereses de la República”.²¹ Posteriormente, la Comisión de Contabilidad —antecedente inmediato del actual Tribunal de Cuentas— pasó a la potestad del gobierno hasta su desaparición durante el régimen bonapartista, que el 16 de septiembre de 1807 creó el Tribunal de

²⁰ Sabine, *op, cit*, p. 412.

²¹ Raynaud, *op, cit*, p. 21.

Cuentas, cuya existencia prevalece hasta la actualidad y que en un principio estuvo completamente supeditado a los intereses del emperador. No fue sino hasta 1832 cuando el Tribunal de Cuentas se vio obligado a distribuir sus informes al Parlamento como medida de equilibrio entre los poderes. En 1936 fueron al fin claramente determinadas sus facultades jurisdiccionales. La Constitución Francesa de 1958, en su artículo 47 establece la función fundamental del Tribunal de Cuentas: “asistir al gobierno y al Parlamento en el control de la ejecución de las leyes financieras” y que para ello “fiscaliza las cuentas de todos los organismos y empresas públicas”.²²

Por otra parte, la constitución italiana de 1947 regula la existencia de la *Cor4e dei Con4i*—cuyos antecedentes se remontan a 1862— tiene como función principal “controlar preventivamente la legalidad de los actos de gobierno y también, *a pos4eriori*, la gestión del presupuesto del Estado”.²³

La *Cor4e dei Con4i* fiscaliza también la gestión financiera de las entidades sostenidas con recursos del erario público, ejerce la jurisdicción contable e informa directamente a las Cámaras del Parlamento.

Por lo que respecta al control en el régimen constitucional español, la constitución de Cádiz de 1812 (creada bajo la influencia del liberalismo impulsado por las reformas borbónicas) en su artículo 350 contemplaba la existencia de una Contaduría Mayor de Cuentas, cuya finalidad era examinar las cuentas de los caudales públicos.

Posteriormente, durante el régimen de Fernando VII se instauró el Tribunal Mayor de Cuentas, mismo que funcionó hasta la promulgación de la constitución de 1931 que creó el actual Tribunal de Cuentas; el artículo 136 de dicha Carta Magna estableció: “bajo la dependencia de las cortes generales, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica así como del sector público”.²⁴

En virtud del ordenamiento constitucional español vigente, el Tribunal de Cuentas ejerce también la jurisdicción contable y diversos ordenamientos especiales le otorgan facultades de fiscalización en materia electoral y de control de la financiación de los partidos políticos. Su supeditación a las Cortes²⁵ reviste especial importancia en el rubro del control parlamentario.

²² Murillo de la Cueva, Lucas, “El control Legislativo sobre el presupuesto”, en *El poder Legislativo en la Actualidad*, op. cit., p.127.

²³ *Ibidem*, pp. 129—130.

²⁴ Murillo, op. cit., p. 138.

²⁵ Cfr, art. 62.2 de la *constitución española de 1978*,

La revisión anterior sienta las bases para analizar el devenir del control parlamentario en el constitucionalismo y cómo adaptarse dicha cuestión en el marco histórico normativo de nuestro país, además satisface la pretensión de este capítulo de ubicar el tema de la fiscalización en el contexto del pensamiento liberal y del constitucionalismo europeo.

1.2. El control legislativo y el Derecho Parlamentario

Si se glosan cabalmente los precedentes históricos estudiados en los apartados anteriores, puede inferirse que la historia del control se divide en dos fases:

1. Absolutista, caracterizada por el hecho de que la fiscalización se encontró — independientemente de la naturaleza de los órganos de control— supeditada a los intereses del monarca
2. Liberal, en la cual el control es concebido como un medio de freno y contrapeso a las atribuciones del poder Ejecutivo

En esta última fase pueden distinguirse dos líneas operativas básicas de la función controladora:

- a. El control intraorgánico en razón del cual el Ejecutivo tenía influencia decisiva en los órganos de control. Este es el caso claro del Tribunal de Cuentas francés en la época del imperio de Napoleón I
- b. El control interorgánico en el cual el Parlamento tiene ingerencia directa y casi siempre decisiva en la función fiscalizadora; como ejemplo puede citarse el régimen de control del ordenamiento constitucional italiano vigente

Como puede observarse, no obstante que el control parlamentario representa el escalafón evolutivo más alto de la función controladora del Estado, su incidencia en las constituciones democráticas fue tardía y llegó a consolidarse hasta principios del siguiente siglo.²⁶

El hecho de que el control y la fiscalización sean atribuidos al poder Legislativo deriva evidentemente de la premisa liberal de la supremacía de dicho poder por ser depositario de la voluntad del soberano (el pueblo):

²⁶ Javier García Fernández ubica la consolidación constitucional del control parlamentario en 1918, una vez terminada la Primera Guerra Mundial con la caída definitiva de los Imperios Alemán y Austrohúngaro. Cabe apuntar que si bien la información del autor es cierta en referencia a las potencias europeas, ya en 1917 —e incluso desde antes— ya existía en México un régimen normativo del control parlamentario. *Cfr.* García Fernández, Javier, «Funciones de control del Parlamento sobre el gobierno», en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, Cámara de Diputados, UNAM, México, pp. 55—56.

...(la) situación del Parlamento como órgano central del sistema en tanto que representante de la soberanía implica que la condición de legitimidad del poder Ejecutivo, del gobierno, reside precisamente en la necesidad de contar con la confianza del Parlamento".²⁷

Así, el control parlamentario se manifiesta como un medio para que el soberano — así sea de manera indirecta— ejerza el poder que emana del pacto social. En este orden, el control de los actos de gobierno por parte del Legislativo aparece como un elemento básico de la representación y por lo tanto una premisa democrática de los estados de derecho modernos:

Se trata, ciertamente, de un control mediato, no realizado directamente por sí, sino por otros. Pero se trata también de un control que finalizará en un pronunciamiento directo del soberano respecto de la actuación de sus gobernantes: pronunciamiento directo que tanto si sanciona la actuación como si la respalda, tendrá lugar cuando el cuerpo electoral exprese la voluntad popular en las siguientes elecciones legislativas.²⁸

El desarrollo del parlamentarismo moderno ha sido a su vez determinante de la creación de todo un cuerpo teórico —jurídico respecto al poder Legislativo, denominado comúnmente como Derecho Parlamentario. Las normas parlamentarias —emanadas directamente del ordenamiento constitucional— son, en efecto el medio más eficaz para la regulación pormenorizada y el perfeccionamiento mismo de la función controladora del Legislativo.

A continuación mostraremos las referencias teóricas tanto del control parlamentario como del Derecho Parlamentario, a fin de establecer cómo su correlación juega un papel determinante para la optimización de la función fiscalizadora, haciendo alusión, por supuesto, al caso mexicano. Por control parlamentario entendemos:

...El sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el parlamento sobre la actividad que realiza el ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley...está determinado en la Constitución de

²⁷ García Morillo, Joaquín, *El Control Parlamentario del Gobierno en el Ordenamiento Español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 19—20.

²⁸ García Morillo, op. cit., p. 20

un país que es donde se establecen las facultades y su regulación para que los miembros del parlamento puedan llevarlo a cabo... Es un control que debe ser oportuno de manera que el pueblo, como titular de la soberanía, pueda conocer a través del parlamento las actividades del ejecutivo y la valoración que éstas merecen de los representantes populares.²⁹

La definición anterior pone énfasis en el proceso de legitimación que se cumple mediante el control parlamentario. Morillo considera que a través del control legislativo de los actos administrativos, la comunidad política sanciona de modo indirecto el desempeño del gobierno.

El control parlamentario permite la revisión de la administración procedente del gasto público, es decir, la verificación de la actividad del Ejecutivo y de su responsabilidad.³⁰

De lo anteriormente expuesto podemos inferir los siguientes elementos conceptuales del control parlamentario:

1. Consiste en una serie de actos positivos que emanan del poder Legislativo
2. Dichos actos van encaminados a supervisar que el poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus funciones, respete la garantía constitucional del buen ejercicio de los actos de gobierno
3. El control legislativo otorga indicadores concretos para evaluar si el gobierno sujeto a control se apegó a los planes y programas establecidos en un primer momento del ejercicio político
4. Otorga los elementos suficientes para determinar si existe o no necesidad de aplicar alguna medida de sanción al Ejecutivo y a los órganos a éste adscritos

Ahora bien, el control parlamentario, como un conjunto de procedimientos de fiscalización, requiere de un marco normativo *ad hoc* que legitime la actuación de las instancias fiscalizadoras y promueva su perfeccionamiento operativo. Este marco de actuación deviene evidentemente del Derecho Constitucional y se manifiesta en la legislación ordinaria del Derecho Parlamentario.³¹

El Derecho Parlamentario quedará definido entonces como: “el estudio del conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrolla al interior de las Asambleas y,

²⁹ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, FCE, México, 2000, pp.139-140

³⁰ García Morillo, *op. cit.*, pp. 83—89.

³¹ Se utiliza el término Derecho Parlamentario y no el de Derecho Legislativo, por presuponer éste último —considerado por buena parte de la doctrina como el producto de una interpretación errónea— que la única función del poder Legislativo es hacer leyes, restando importancia a otro tipo de funciones parlamentarias como lo son, por ejemplo, el control, la dirección política, etcétera.

más precisamente como aquella parte del Derecho Constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento”.³²

Otra definición del Derecho Parlamentario lo delimita como:

Aquella rama del Derecho Público que refiere al estudio del conjunto de las instituciones y órganos, al modo de su integración, funciones, atribuciones y competencias, relación con otros poderes del Estado y lo concerniente al cumplimiento de los procedimientos para la formación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos, para dictar resoluciones de carácter declarativo o jurisdiccional, de control sobre actos del poder Ejecutivo, de orden político, o simplemente de naturaleza administrativa para normar la vida y actividad de los propios órganos del Congreso.³³

La rama jurídico-parlamentaria ha ampliado sus alcances en la misma medida en que han evolucionado los mecanismos de representación política en los parlamentos. Las funciones del poder Legislativo —antes limitadas a los actos puramente legislativos— han cobrado nuevas dimensiones; hoy es común hablar de las funciones extra-legislativas al hacer alusión a las atribuciones parlamentarias de control presupuestario y de dirección, así como de gestión política. Los Congresos están en la actualidad inmersos en un proceso evolutivo sustentado en necesidades políticas reales de los estados liberales contemporáneos y de la norma parlamentaria.

Ha podido observarse, a lo largo de este estudio, que en la actualidad (y especialmente en las democracias europeas), predomina la tendencia de que el control y la fiscalización de los actos del Ejecutivo los lleve a cabo un Tribunal de Cuentas autónomo vinculado en mayor o menor grado con el poder Legislativo, con obligaciones *ex lege* de información a las Cámaras. Bajo este modelo, el control parlamentario se realiza de forma indirecta.

Existe, sin embargo, el supuesto de que el control legislativo se ha realizado de manera directa por un órgano específico del Congreso, dotado de funciones autónomas a la potestad ejecutiva.

³² Tosi, Silvano, cit. por Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 25

³³ Camposeco Cadena, Miguel Angel, *Ponencia en la Memoria del Coloquio de Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario*, Cámara de Diputados, México, 1993, pp. 23—24.

1.3. El control parlamentario como mecanismo para el desarrollo democrático

Hemos mencionado con anterioridad que el origen del control parlamentario se encuentra en los principios liberales de representación y legitimación. Además, hemos mostrado las ventajas que el control parlamentario aporta a los regímenes democráticos.

Atendiendo a la realidad política en oposición a la normatividad, es decir, al mundo del “deber ser”, la democracia y su elemento más importante en los estados liberales, la representación, se encuentran ante una gran cantidad de tareas pendientes. La manipulación electoral, la incidencia de las élites y de los factores de presión externos son, en ocasiones, determinantes de la falta de representatividad al interior de los congresos.

Al considerar lo anterior, surge el cuestionamiento, ¿hasta qué grado el control parlamentario es en la actualidad un mecanismo que deviene de la representación de los congresos en los regímenes presidencialistas, donde la ingerencia del Ejecutivo en los asuntos del Congreso es importante y en múltiples ocasiones decisiva? La dificultad se acrecienta en aquellos regímenes presidencialistas matizados por la hegemonía de un sector o partido político.

Una factible respuesta a la cuestión anterior puede darse en razón de la presencia de la pluralidad política en los congresos.

En una idea general, “la oposición puede entenderse como un conjunto de actividades del grupo o grupos políticos que no detentan el gobierno, y aquí el control ocupa una gruesa porción de ese conjunto”.³⁴

Por ende, la integración plural de los Congresos es parte fundamental para que el control parlamentario opere de manera óptima y autónoma de las decisiones del poder central: el excesivo verticalismo en el flujo del poder político supone una forma por demás perniciosa para las funciones inherentes a las funciones de control y fiscalización. Incluso, existen posturas teóricas radicales que consideran que es únicamente una auténtica oposición al Ejecutivo, quien puede ejecutar correctamente el control parlamentario.

En nuestra apreciación, un régimen con posibilidades reales de alternancia en el poder, es condición *sine qua non* para el óptimo desempeño del control parlamentario ya que independientemente del rumbo que tome en un país la cuestión electoral, al

³⁴ Raigosa Sotelo, Luis, «El concepto de oposición y el control parlamentario», en *Ensayos Jurídicos,,,op, ci4*, p. 669..

margen de las posturas que asuma el poder Ejecutivo atendiendo a su naturaleza ideológica o partidaria, el contrapeso real del Congreso marca en buena parte la pauta del manejo político de un Estado: “el Estado ideal de un sistema electoral establece condiciones de democracia sin atributos, es decir de competencia real y posibilidad de alternancia entre los partidos políticos”.³⁵

1.4. El institucionalismo como enfoque teórico de la fiscalización

Consideramos conveniente desarrollar algunas reflexiones y consideraciones al respecto de las instituciones y el concepto de institucionalidad.

Las instituciones no son solamente, formas o estructuras de organización social; son también representaciones colectivas que siempre se valoran en alguna medida y esa valoración constituye un elemento esencial de su eficacia. La legitimidad de una institución es decir, su conformidad con el sistema de valores de un grupo dado, es uno de los fundamentos de su existencia.³⁶

Generalmente las instituciones sociales son consideradas núcleos básicos de la organización social, comunes a todas las sociedades y encargadas de algunos de los problemas fundamentales de toda vida social ordenada. Suelen destacarse tres aspectos principales en toda institución. Las pautas de conducta que son reguladas por medio de las instituciones (institucionalizadas) refieren problemas esenciales a toda sociedad, además, las instituciones suponen la regulación de la conducta de los individuos en una sociedad según pautas definidas, continuas y organizadas.

Aunque las instituciones básicas pueden encontrarse en una forma u otra en toda sociedad, las sociedades varían en cuanto a los principios regulativos concretos mantenidos por tales instituciones.

La existencia de instituciones, las pautas reguladoras como esferas institucionales básicas se consideran, como un hecho inherente a la naturaleza misma de la sociedad.

Por otra parte dentro de las ciencias sociales se fue generando una nueva corriente teórica denominada nuevo institucionalismo y de ella derivaron al menos tres enfoques de análisis diferentes pero con cierto grado de implicación entre ellos. Estos enfoques son el institucionalismo histórico, de la elección racional o económico y el sociológico.

³⁵ Nohlen, Dieter, *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral*, UAEM, México, 1993, p. 134.

³⁶ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derechos Constitucionales*, Edit. Ariel, Barcelona España, 1982, p. 32

Respecto al primero se ha dicho que: “Los institucionalistas históricos definen a las instituciones como los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política o de la política económica”,³⁷ esta escuela considera que el desarrollo histórico condiciona y da las explicaciones sobre las decisiones y estrategias de los actores, se caracteriza porque percibe al desarrollo de las instituciones como una evolución donde las elecciones anteriores y las consecuencias no deseadas condicionan las elecciones futuras. En un interesante trabajo, Hall y Taylor mencionan cuatro características que distinguen a esta corriente del institucionalismo histórico:

- 1) Tiende a conceptualizar las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente amplios
- 2) Subraya las asimetrías del poder asociado con la operación y desarrollo de las instituciones
- 3) Prefiere una perspectiva del desarrollo institucional que resalta la ruta de dependencia y de consecuencias imprevistas
- 4) Los institucionalistas históricos se preocupan por integrar el análisis institucional con la contribución de otro tipo de factores como las ideas que pueden ser traducidas en resultados políticos³⁸

A manera de conclusión puede afirmarse que los institucionalistas históricos privilegian la relación entre las instituciones y las ideas o las creencias por lo tanto existe una causalidad entre las instituciones, y al igual que otros factores, sociales, políticos, económicos, entre otros.

En cuanto al institucionalismo de elección racional cabe mencionar que se desarrolló al mismo tiempo como institucionalismo histórico, pero con diferencias significativas, en sus inicios este enfoque derivó del estudio del comportamiento del Congreso norteamericano, llegando a la conclusión de que las instituciones del Congreso reducían los costos de transacción para llegar a los acuerdos que permitían, a la vez, ganancias derivadas del propio intercambio entre legisladores y de un tránsito estable en la legislación. En ese sentido, los teóricos del institucionalismo de la elección racio-

³⁷ Alarcón Olguín, Víctor *et al.*, *Revisión 4a del Colegio 25 Aniversario 1974-1999*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC., 1999, *Vid, La Ciencia Política y los 4res nuevos Institucionalismos*, Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor. p. 17.

³⁸ Alarcón Olguín Víctor *et al.*, *op.cit*, p.18.

nal coinciden en señalar que los actores toman sus decisiones racionalmente para alcanzar sus objetivos y que las diversas estrategias se definen en función de cálculos, con el fin de maximizar el logro de preferencias.

Otro aspecto relevante de este enfoque es considerar que el proceso de creación institucional normalmente coincide con los acuerdos que de manera voluntaria realizan los actores relevantes en una sociedad, de tal modo que toda institución entra en un proceso de selección competitiva y su sobrevivencia dependerá en gran medida de los beneficios que reciban los actores.

Hall y Taylor destacan tres características del institucionalismo de elección racional. La primera refiere el empleo de un conjunto de supuestos comportamentales, los actores tienen ya establecido un conjunto de preferencias o gustos y su comportamiento tiende a maximizar el cumplimiento de preferencias; la segunda característica consiste en ver a la política como una serie de dilemas de acción colectiva; mientras que la tercera característica se puede expresar así:

El comportamiento de un actor no se conduce por las fuerzas históricas impersonales, si no por el cálculo estratégico y, además que este cálculo será profundamente afectado por las expectativas del actor sobre como otros actores probablemente lleguen a comportarse.³⁹

El institucionalismo sociológico considera que los actores ya sean de carácter instrumental o racional recurren a estrategias desde repertorios culturales específicos y que el ambiente institucional afecta los cursos de acción o decisiones.

Este institucionalismo surgió en los años setenta y proviene de las corrientes organizacionales o de la teoría de la organización, sus tres características esenciales desde una perspectiva sociológica son:

La primera define a las instituciones de manera general incluyendo, además de las reglas, los procedimientos o las normas formales, algunos aspectos como los sistemas de simbología, las pautas cognoscitivas, así como los patrones morales que orientan la acción humana, entre otros. La segunda característica consiste en la comprensión distintiva de la relación que se da entre las instituciones y la acción individual, al respecto Di Maggio y Powell mencionan que en este tipo de institucionalismo “resaltan la forma en que las instituciones influyen en la conducta al dar las pautas cognoscitivas,

³⁹ Alarcón, Olgún, Víctor *et al*, *Op, ci4, La ciencia Política y los 4res nuevos Ins4i4ucionalismos*, Peter A. Hall y Rosemary C.R. Taylor p.26

las categorías y los modelos indispensables para la acción; pues en caso contrario el mundo y la conducta de otros individuos no podrían ser interpretados”.⁴⁰

Para muchos institucionalistas sociológicos cuando confluyen en una convención o práctica social tanto las instituciones como la acción individual, los individuos se constituyen como actores sociales y refuerzan la convención o práctica que han adoptado; como tercera característica, los institucionalistas adoptan una postura distintiva que explica como se originan y cambian las prácticas institucionales; al respecto los institucionalistas sociológicos consideran que las organizaciones frecuentemente adoptan una nueva práctica institucional por dos motivos importantes a saber para que progrese en la eficiencia de los medios y los fines de la organización, además, porque se incrementa su legitimidad social.

La inclusión del bagaje teórico referente al institucionalismo en este primer capítulo, se justifica, en virtud de que el objeto de estudio de esta tesis es el órgano que realiza funciones de fiscalización, al igual que el control parlamentario, una institución que tiene un origen organizacional basado en normas y tradiciones, que practica una serie de valores, reglas, prácticas, rutinas, etcétera, que le dan cohesión, y que propicia la estabilidad para el sistema político. En ese sentido al contemplar a los órganos de fiscalización como instituciones se precisa contar con un referente teórico a partir del cual se hará el análisis permitirá identificar las características de esas instituciones, sus cambios, sus rutinas, sus ciclos, así como todo aquello que nos muestre en el devenir del tiempo su importancia y trascendencia.

⁴⁰ *Ibidem.* p 30.

CAPÍTULO 2

SEGUIMIENTO HISTÓRICO NORMATIVO DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

2.1. Surgimiento de la actividad fiscalizadora en la etapa Colonial

El propósito de este capítulo es reconstruir y analizar el surgimiento, el desarrollo al igual que los cambios generados a través del tiempo en las instituciones que históricamente han realizado la función fiscalizadora en México. El hilo conductor de este análisis lo constituye el marco normativo del que se desprenden las atribuciones y la funcionalidad del órgano fiscalizador. En consecuencia, se pretende partir de la variable normativa para desentrañar la evolución de la función y las características de su órgano técnico.

Como ya se mencionó con antelación, la fiscalización está integrada por el conjunto de mecanismos técnicos, financieros y jurídicos que determinan el grado de eficacia y apego a la legalidad de los actos de administración vinculados directamente con el manejo de la Hacienda Pública, a partir de ese contexto, se desarrollará éste capítulo y en el que se analizará la fiscalización y su evolución en México.

A partir de 1519 con la llegada de Hernán Cortés a la Villa Rica de la Veracruz, inició la función fiscalizadora con la influencia hispánica. Aquí destaca la figura de los oficiales reales de la corona, quienes tenían a su cargo los asuntos referentes a la Real Hacienda y la obligación de cumplir las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales para la buena administración de su oficio. Cabe señalar que actuaban en forma colegiada, además integraban el llamado Tribunal de Hacienda,⁴¹ eran sometidos a

⁴¹ José Trinidad Lanz Cárdenas en su texto *La Contabilidad y el Control Interno de México, antecedentes históricos y Legislativos* (FCE, 1987, p. 38.), expresa: Los oficiales reales. Desde los días que siguieron a los primeros descubrimientos de Colón, fueron estos funcionarios los pilares sobre los que descansó toda la organización burocrática de la

una rigurosa fiscalización por parte de los órganos representativos del gobierno superior. De esos datos puede colegirse que en esos años ya existían mecanismos de control en la Real Hacienda de la Nueva España por la corona española, ya que los oficiales reales eran considerados funcionarios de la corona administrando de forma directa, mediante nombramientos las principales rentas.

En el virreinato la organización de la Hacienda Indiana tenía sus raíces en los órganos superiores que formaban parte de la Administración Central (España), destacando básicamente las figuras del Rey, del Consejo Real y Supremo de Indias, de la Casa de la Contratación de Sevilla y del Consejo de Hacienda, por ello, se afirma que el ejercicio de la fiscalización surgió de la tradición colonial.

El Consejo de las Indias tenía dos funciones importantes: “una, velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real, y otra, fiscalizar la actuación de los oficiales reales”.⁴² La forma en que el Consejo realizaba la fiscalización era de dos maneras, la primera, por inspecciones directas o visitas a los distritos fiscales, y la segunda, a través de la revisión de los Libros de Cuentas que los oficiales reales tenían la obligación de llevar.⁴³

Con motivo de los descubrimientos de nuevas tierras por los españoles apareció la necesidad de controlar las riquezas y establecer un sistema hacendario que les continuara redividiendo beneficios económicos, lo que propició que a partir del siglo xv algunos países europeos instauraran sus instituciones, sus formas y sus procedimientos en las tierras descubiertas; en el caso de México, se advierte la adopción forzosa y obligatoria de las instituciones que controlaban y fiscalizaban a la denominada Hacienda Real de la Nueva España. Realizando un seguimiento histórico encontramos el siguiente cuadro de la evolución de las instituciones que realizaban la función fiscalizadora, desde 1437 a 1812 con las siguientes denominaciones:

Hacienda Real en las Indias. Incluso en la etapa inicial de la Colonización cuando más se acentuó el predominio de los intereses privados en las expediciones del descubrimiento, conquista y nuevas poblaciones, fue precisamente a través de estos oficiales de la Real Hacienda como hizo notoria su presencia el Estado español en defensa de los derechos fiscales de la corona, lo que explica la firmeza de sus atribuciones y la amplitud de sus responsabilidades.

⁴² Lanz Cárdenas, *op, Cit*, p. 36.

⁴³ Lanz Cárdenas, en su interesante investigación sobre el control interno en México, afirma que la fiscalización del Consejo de Indias, se efectuaba a través de los Contadores de Cuentas que eran enviados a la Nueva España, se hacían revisiones sobre las copias que los oficiales reales remitían a la sección de Contaduría del Consejo, aclarando que es por ello precisamente, que se creó esa sección, llamada Contaduría Mayor, que además llevaba razón de los gastos de carácter extraordinario que el monarca permitía hacer en las Indias y se encargaba también del envío de los Contadores de Cuentas por parte del propio Consejo.

Cuadro 1

PRINCIPALES INSTITUCIONES FISCALIZADORAS DE LA CORONA ESPAÑOLA 1437 - 1812

<i>/Institución</i>	<i>Periodo / Vigencia</i>
La Contaduría Mayor de Castilla	1437
Los primeros oficiales reales	1493
La Casa de Contratación de Sevilla	1503
Real y Supremo Consejo de Indias	1524
El Virrey	1527
La Caja de México	1527
La Real Audiencia	1535
El Consejo de Hacienda	1557–1562
El Tribunal de Cuentas	(1605) por ordenanza de Felipe III
Contaduría Mayor de Cuentas	(1812) Constitución de Cádiz

Fuente: *Salazar Abaroa, Enrique A., Derecho Parlamentario, la Contaduría Mayor de Hacienda, hacia un Tribunal Mayor de Hacienda, INAP, México, 1986, p.61,*

En el *cuadro número uno*⁴⁴ se observa la presencia de las instituciones españolas durante la época de la Colonia; es hasta 1824 cuando en el primer ordenamiento constitucional del México independiente apareció la Contaduría con esa denominación, ya que antes, en 1812, la Contaduría de Cuentas dependía de las cortes españolas y desarrolló sus funciones como órgano revisor del manejo de los fondos públicos.

Uno de los órganos importantes de la Administración de la Corona era la Casa de Contratación de Sevilla, creada por la Real Cédula en 1503, institución que regía el comercio peninsular con las Indias; su importancia radicaba en que fungía como receptora de todas las cuentas de las Indias que eran asentadas en un libro especial.⁴⁵ Existió también el Consejo de Hacienda durante el periodo 1557-1562 que mantenía la

⁴⁴ Salazar Abaroa, Enrique A., *Derecho Parlamentario, La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, INAP, México, 1989, p. 61. NOTA: de la información contenida en el cuadro, se realiza una modificación respecto al período en que se crea el Tribunal de Cuentas tomado como fuente el texto de Lanz Cardenas, José Trinidad, *La Contaduría y el Control...*

⁴⁵ En el año de 1510 se estableció en las ordenanzas de Monzón, la obligación de que las cuentas de los territorios colonizados, fueran enviadas a la Casa de Contratación de Sevilla.

dirección de la Hacienda Indiana, salvo este periodo las funciones anteriores y posteriores en materia hacendaría fueron realizadas por el Consejo Real y Supremo de las Indias.

La corona española estableció un sistema legal de garantías cuya pretensión era asegurar el funcionamiento de la Hacienda Indiana, tratando con ello de realizar el control de la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones a sus cargos. Entre esas garantías tenemos a las fianzas, los juramentos, los inventarios, los libros, las llaves, la rendición de cuentas, el Tribunal de Cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas; al respecto de la rendición de cuentas se mencionó:

La rendición de cuentas, que fue otra de las garantías de la administración de Hacienda, se estableció en las indias desde el inicio de la colonización. Así, los primeros oficiales del fisco con nombramiento real recibieron la facultad de tomar cuentas a quienes interinamente habían actuado en las expediciones de conquista. . . La revisión, que era anual (y, cada tres años, la cuenta final), debía iniciarse al empezar el año y debería concluirse dentro de los primeros meses, con la advertencia de que de no concluirla por negligencia no les serían pagados sus salarios a los oficiales reales.

Cabe señalar que concomitantemente a este sistema de rendición de cuentas, que durante medio siglo constituyó el sistema ordinario para tal efecto, subsistió el procedimiento de enviar comisionados especiales (contadores de cuentas) desde la Península, y de dar intervención en la toma de cuentas a jueces de residencia y visitantes.⁴⁶

Un dato importante es que para 1554 se estableció un sistema único de toma de cuentas para todos los territorios indianos que tuvo vigencia hasta la instauración de los Tribunales de Cuentas de Indias (24 de agosto de 1605) a través de una ordenanza de Felipe III.⁴⁷

Al respecto de la creación de estos Tribunales de Cuentas existen dos posiciones: una que considera como causa fundamental el crecimiento de la Hacienda, de tal manera que fueron personas especializadas (ministros versados y científicos) quienes realizarían la toma de cuentas y fiscalización, otra que consideraba que el sistema reflejaba

⁴⁶ Lanz, Cárdenas, José Trinidad, *La Contabilidad y el Control Interno de México, antecedentes históricos y Legislativos*, FCE, México, 1987, p. 52.

⁴⁷ Véase el texto de Lanz Cárdenas, *La Contabilidad y el control...* que en su página 52 señala la fecha en que se crearon los tribunales de cuentas de Indias, como otro de los medios de la corona para asegurar la rendición periódica y de cuentas sustituyendo al sistema implantado en 1554.

una serie de errores en su operatividad, por ejemplo, se menciona que el personal que tomaba las cuentas se renovaba cada año, por lo que era personal inexperto e improvisado; que la función fiscalizadora la realizaban autoridades gubernativas y judiciales, cuyas funciones básicas eran otras, y que existía saturación en las labores.

Los Tribunales de Cuentas se integraban por tres contadores de resultas, dos oficiales con título real que ordenaban las cuentas, y un portero con vara de justicia que ejecutaba lo ordenado por los contadores. Este tipo de tribunales tenían como atribución básica tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales, de los tesoreros, arrendadores, administradores y demás personal encargado de las rentas reales.

Años después y a través de la vigencia en la Nueva España de la Constitución Política de la Monarquía Española, también conocida como Constitución de Cádiz de 1812, se establecieron facultades en materia hacendaría, de fiscalización y control de las cortes que estaban constituidas por la reunión de diputados que representaban a la nación española, provenientes tanto de España y de las provincias de ultramar.⁴⁸

Puede decirse que la Constitución de Cádiz, con respecto a las contribuciones, propone un sistema donde no había privilegios, y estaban diferenciadas las contribuciones directas, indirectas, generales, provinciales y municipales, destinándolas a realizar los fines del Estado. Por otra parte, el manejo y administración de las rentas públicas estaba a cargo de las Tesorerías y tenía la supervisión de la Contaduría Mayor de Cuentas.

Resalta, de la Constitución de Cádiz, la innovación al establecer el concepto de soberanía nacional, la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la reorganización de la Hacienda y del ejército, así como la separación del patrimonio del rey y del patrimonio del reino. Se sostiene, también, que el texto de Cádiz fue la base del movimiento constitucionalista que se adoptó tras la emancipación de España y que inclusive su influencia fue mayor a la del decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana dado en Apatzingan en 1814.⁴⁹

⁴⁸ Véase Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz, 19 de marzo de 1812, capítulo VII, De las facultades de las Cortes. Artículo 131, fracciones duodécima, decimatercia, decimacuarta, decimaquinta y decimasexta.

⁴⁹ González Domínguez al respecto menciona: sobre el resto de la Constitución de Cádiz y su influencia en el Constitucionalismo mexicano, debe advertirse que ya no se abandonó el principio de la división de poderes (...) que aunque todos los textos constitucionales posteriores a 1812 proclamaron la igualdad, establecieron mecanismos para matizar el principio general y para controlar la representación política de los ciudadanos; que se mantuvieron los principios generales para conformar la Hacienda Pública, incluido el de separación de los bienes del gobernante de los de la nación... En: Galeana, Patricia, La Constitución Política de Cádiz 1812. Análisis jurídico; comp. México y sus Constituciones...p.32.

Las facultades de las cortes generales de la nación española en materia hacendaría, de fiscalización y de control que se contemplaban en el artículo 131 de la Constitución de Cádiz eran básicamente: fijar los gastos de la administración pública; establecer anualmente las contribuciones e impuestos; tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la nación, aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

Por otra parte, en el artículo 350 de la misma Constitución, se estableció la existencia de la Contaduría Mayor de Cuentas, institución que realizaba el examen de todas las cuentas de los caudales públicos; también se establecía en el articulado siguiente la obligación de publicar y circular en las diputaciones de provincia y los ayuntamientos la cuenta de la Tesorería general integrada por el rendimiento anual de las contribuciones, las rentas y sus inversiones, aprobadas por las cortes, e igualmente las cuentas que rendían los secretarios del despacho. Cabe señalar, que la importancia de este ordenamiento es la de haber establecido la institución de la Contaduría Mayor de Cuentas con funciones fiscalizadoras en la Nueva España.

A partir de la descripción anterior puede dilucidarse los siguientes aspectos. Es necesario advertir la importante herencia europea para la implementación de órganos técnicos que realizaban la actividad de fiscalizar el erario público; en el caso de la Nueva España, la corona española traslada no únicamente sus mecanismos de hegemonía sobre el territorio dominado, también sus formas de organización gubernativa y las instituciones que les dan soporte, es así como en materia de control y fiscalización surgen órganos representativos del gobierno español, destinados a fiscalizar los recursos públicos y al manejo de la hacienda novohispana.

Los oficiales reales fueron los primeros funcionarios de Hacienda que se establecieron en los territorios descubiertos por España, de tal manera, que al depender de la corona española sirvieron como partes integrantes de un sistema hacendario en gestación, y posteriormente cuando se complejizó la organización social de la colonia, se instituyeron en la Nueva España diversos órganos administrativos y jurisdiccionales, apareciendo ya instituciones u órganos colegiados como el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Hacienda, la Contaduría Mayor de Cuentas, todos ellos dependientes de la corona.

Cabe señalar que a partir de 1605 la corona española comenzó a establecer tribunales de cuentas en sus territorios conquistados, como en la Nueva España, Lima, Santa Fe en Bogotá, en la Habana y en Caracas, siendo atribución básica de esos

tribunales, tomar y dar finiquito de las cuentas de oficiales reales, tesoreros, arrendadores, administrativos y demás personal que se encarga de las rentas reales.

Es así como apareció un complejo sistema hacendario desde la metrópoli española, con objeto básicamente recaudatorio y de fiscalización sustentado normativamente a través de decretos, cédulas, ordenanzas, así como disposiciones de los monarcas. Es hasta 1812 cuando se dio el tránsito importante entre un órgano de la corona, específicamente los tribunales de cuentas y la institución denominada Contaduría Mayor de Cuentas, sostenida en el marco constitucional y en consecuencia tenía una función bien delimitada en el marco normativo de la Constitución de Cádiz: realizar el examen de todas las cuentas de los caudales públicos. La Constitución Española de 1812 tiene la influencia de la Constitución Española de 1808 y en consecuencia aportaba rasgos del sistema monárquico, pero su influencia en la Nueva España fue sustento del movimiento constitucionalista que se adoptó tras la emancipación de España.

2.2. La evolución de la función fiscalizadora a nivel federal en los principales marcos normativos constitucionales

2.2.1. La fiscalización en el marco constitucional de 1824

El objetivo en esta parte de la investigación es distinguir a nivel histórico y normativo cuales han sido las instituciones que realizaron la función de fiscalización en el contexto federal, desde el marco constitucional del México independiente (1824) hasta el México posrevolucionario (1917).

La constitución es un documento que estructura jurídicamente un Estado, toda constitución básicamente establece los principios de gobierno, las limitaciones, los poderes, sus facultades, las interrelaciones en ellos y las prohibiciones para gobernantes y gobernados.⁵⁰ De manera genérica, la constitución es aquel conjunto de normas sistematizadas que organizan un Estado, su característica principal es contener normas de carácter permanente, escritas y generales, que pueden ser reformadas, su principal importancia radica en que son de jerarquía superior, el principio de supremacía es un atributo de las mismas, normativamente es superior a los demás ordenamientos.

⁵⁰ Arteaga Nava, Elisur, *Tra4ado de Derecho Cons4i4ucional*, Oxford University Press, México, 1999, p.4.

Entendiendo a la constitución de un país como un complejo normativo que articula las relaciones de poder, que refleja el momento histórico en que ésta se gesta, así como el trasfondo social, político, económico existente y cuya pretensión última es organizar al Estado, resulta básico en esta tesis analizar los textos constitucionales particularmente en lo relativo a las atribuciones del poder del Estado, que se encarga de la fiscalización de las cuentas públicas.

Al respecto, los constitucionalistas aseveran la importancia de dos textos, primero el Acta Constitutiva de la Federación que se elaboró de noviembre de 1823 a enero de 1824 y la primera Constitución, elaborada en el periodo de enero a octubre de 1824, ya que en ellas se asientan las categorías políticas del Estado mexicano al constituirse como una república representativa, popular, democrática y federal. La Constitución Mexicana de 1824 organizó así una república compuesta por estados libres y soberanos, así como territorios sujetos a los poderes federales; esta Constitución Federal estuvo vigente hasta 1835 sin registrar ninguna enmienda, después del periodo centralista fue reestablecida nuevamente por decreto de 22 de agosto de 1846.⁵¹

La Constitución de 1824 contaba con 171 preceptos, ese cuerpo normativo que regía la vida del México independiente desarrolló fundamentalmente los principios republicanos y federalistas.

El artículo 50, en su fracción VIII, establecía como una de las facultades exclusivas del Congreso General fijar los gastos generales y las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno. Al respecto, destaca que desde 1824 quedó expresamente consignada la facultad legislativa para tomar anualmente cuentas al gobierno de los gastos y contribuciones. Con esta base constitucional se expide el decreto número 437 del 16 de noviembre de 1824 que instituye la Contaduría Mayor de Hacienda bajo dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con funciones similares a las del antiguo Tribunal Mayor de Cuentas.⁵²

⁵¹ Gerald McGowan afirmó: *La república federal, democrática representativa mexicana, tuvo como fuente la voluntad de terminar con el sistema centralizado de la época Colonial y como modelos a seguir las constituciones norteamericana, francesa y española...* Y en oposición a la anterior afirmación Josefina Zoraida Vázquez citando a Barragán menciona que la aceptación final de la soberanía compartida en la Constitución de 1824 no fue una copia de la constitución norteamericana sino el resultado de un verdadero compromiso entre las diversas opiniones. En Carmagnani, Marcello, *Federalismos Latinoamericanos, México, Brasil, Argentina*, FCE/ El Colegio de México, México, 1996. p.24.

⁵² XLV Legislatura, H. Cámara de Diputados —*Contaduría Mayor de Hacienda*—, *Compilación de disposiciones legales que rigen y fundamentan las funciones de La Contaduría Mayor de Hacienda*, México, D.F., 1962. p. 9.

Dicho decreto relativo al arreglo de la administración de la Hacienda Pública, en su artículo primero establecía que quedaría a partir de esa fecha extinguido el Tribunal de Cuentas,⁵³ plasmándose por otra parte (numerales 42 al 51) un apartado destinado a la Contaduría Mayor. El artículo 42 literalmente establece que “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”.⁵⁴ Operativamente la Contaduría se dividía en dos secciones: la de Hacienda y la de crédito público, y cada una de ellas estaba a cargo de un contador mayor.⁵⁵

Si bien la Constitución de 1824 no alude en forma textual a la institución fiscalizadora, sí establece la función de fiscalización como una facultad exclusiva del Congreso General, es decir, la Constitución establece un límite legítimo de actuación del poder Legislativo y de ello se deriva la Contaduría Mayor.

Es importante observar que la Contaduría Mayor, como institución, surge a raíz de un decreto que pretende arreglar la Hacienda nacional, es decir, el modelo federal de Gobierno requiere para su existencia contar con una organización que le permita una adecuada administración y manejo de los caudales de la federación y en ese contexto resulta relevante la revisión, al igual que la fiscalización del empleo y el destino de los caudales.

El decreto del 16 noviembre de 1824 instituía la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados a la Contaduría Mayor, prescribía para ello una comisión permanente de cinco diputados, aún en receso de la Cámara, teniendo como función examinar los presupuestos y la memoria del secretario de Hacienda.

Esta disposición sienta el precedente que existirá años después en el Estado de México, con una comisión de glosa, por lo que resulta evidente el proceso singular con el cual se vigila a quien vigilará el correcto destino de los caudales públicos.

También se estableció que la memoria del ramo de Hacienda debía comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarías y administraciones de rentas; por su parte la memoria relativa

⁵³ Cabe señalar que en el artículo referido primero se estableció la extinción de las direcciones y contadurías generales de aduanas, pólvora, lotería, montepíos de ministros, oficinas y la Tesorería General de Lotería.

⁵⁴ *Decreto núm. 437 del 16 de noviembre de 1824—arreglo de Hacienda Pública—* Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República, ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, Edición oficial, Tomo I, Imprenta de comercio, México, 1876, p.143.

⁵⁵ Respecto a la designación de los dos contadores se prescribió en el decreto 437 que ésta se haría por la Cámara a pluralidad absoluta de votos y de los demás empleados se haría a propuesta en terna del Contador a la Cámara, informada por la Comisión. Además, los empleos se proveerían en los cesantes o en empleados de otros ramos o en militares vivos o retirados atendiendo a la mejor aptitud y mayor economía de la Hacienda.

a la sección de crédito público debía comprender con la misma rigurosidad el Estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho y todo lo demás relativo al objeto de la sección.

No puede hablarse de personal especializado en materia de fiscalización, más bien existía una total improvisación en el personal que integró la Contaduría Mayor. A raíz del decreto 437, fueron emitidos algunos decretos más, como el del 21 de mayo de 1825 que determina el sueldo de los contadores.⁵⁶ Para el año siguiente aparecieron los primeros reglamentos para la Contaduría Mayor en donde se establecen detalladamente sus atribuciones, es así como se expidió el reglamento de la sección de Hacienda y se reglamenta lo relativo a la sección de Crédito Público.⁵⁷

Del examen que se realiza desde la primera parte de este capítulo se desprenden las siguientes reflexiones:

Inicialmente se observa que partiendo de la tradición colonial de la Nueva España, relativa al marco de la organización y control de la Hacienda Pública, se traslada al México independiente (1824) una figura heredada por España para el control, revisión y fiscalización de los caudales del erario público, una institución fiscalizadora que con diversas denominaciones subsiste en el transcurso de los años: desde los primeros oficiales reales (1493), el Tribunal de Cuentas (1605) y la Contaduría Mayor de Cuentas en 1812 también como entes con una organización más compleja, se llega hasta el decreto del 16 de noviembre de 1824 que creó la Contaduría Mayor de Hacienda.

Se considera relevante la expedición de la denominada Ley sobre el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública (un mes después de la promulgación de la primera Constitución del México independiente), porque instituye la Contaduría Mayor de Hacienda con funciones muy similares al extinto Tribunal Mayor de Cuentas.

El poder Legislativo federal emitió decretos durante la década de 1830 que reglamentaban la actividad operativa de la institución que fiscalizaba el erario público. En ellos se trata tanto del procedimiento por el que la Contaduría Mayor expidió los finiquitos

⁵⁶ Decreto número 459, Sueldo de los Contadores de Hacienda y Crédito Público: "Los Contadores de Hacienda y Crédito Público gozarán cada uno de cuatro mil pesos anuales; más si alguno de los nombrados disfrutare de otro mayor al tiempo de la elección continuará en el goce de este. Paso al gobierno el 21 de mayo de 1825".

⁵⁷ Nos referimos al decreto número 470, mayo 10, 1826, que contenía el reglamento para la sección de Hacienda y al decreto número 482, mayo 13, 1826, que contemplaba el reglamento para la sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor. Fuente: *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano*, Edición oficial, tomo uno, México, imprenta del Comercio, 1876.

de las cuentas a los responsables, pasándolos después a la Cámara de Diputados para la resolución del Congreso, como la autorización que el propio contador mayor de Hacienda otorga para realizar el corte de la Tesorería General; de la responsabilidad de los contadores tesoreros; así como de las disposiciones relativas a la situación laboral de los empleados de la Contaduría Mayor,⁵⁸ entre otros.

De lo expuesto con anterioridad en primer término es factible preguntarse ¿por qué siguió vigente la función fiscalizadora que heredada de España se enraizó en el marco de organización de la Hacienda Pública en nuestro país? Al respecto, consideramos que los territorios conquistados en la Nueva España requerían tener el control y la vigilancia, tanto de los gastos efectuados para la colonización, como en aquellas recaudaciones que se hacían en dichos territorios; para ello, dicha función fiscalizadora se encomienda a diversos personajes e instancias creadas para ello. Posteriormente la necesidad de fiscalización continúa, pero bajo las exigencias de una administración nacional federal que hacen preciso tener el control del erario público y de la forma en que se gastaba, por la aparición de un Estado que debía satisfacer las expectativas ligadas al pacto federal y ajustarse a un nuevo marco constitucional.

Resulta importante señalar también que a partir de 1822 y 1823 el Congreso emitió decretos que suprimían algunas áreas dentro de la organización hacendaría como la tesorería, la contaduría del ejército y los agentes fiscales del gobierno federal en los estados y creando algunas nuevas como los comisarios generales para los ramos de Hacienda, crédito público y guerra, para finalmente en la Ley del 16 de noviembre de 1824 crear un departamento de cuenta y razón.

A continuación examinaremos las particularidades y analogías presentes en los textos constitucionales de 1812 y 1824. Algunos tratadistas han mencionado las grandes dificultades y retos que implicó establecer el modelo de república federal en México, que se formalizó en la Constitución de 1824. Según muestran algunos autores, se gestó un primer federalismo que derivó básicamente de la influencia gaditana y de los antecedentes históricos, llegando en 1823 a la determinación de mantener una unidad

⁵⁸ Véase los decretos número 621, abril 4 de 1829; número 618, marzo 26 de 1829, número 1008, marzo 7 de 1832; número 1071, agosto 2 de 1832. Fuente: *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano*, Edición Oficial. México, imprenta del Comercio, 1876.

política y territorial pero con un sistema federal.⁵⁹ En ese contexto, es importante revisar el verdadero carácter de la experiencia fiscalizadora en México como herencia institucional gaditana, ya que como se ha mencionado en párrafos anteriores la Contaduría Mayor de Hacienda es una figura que continúa y refuerza valores, ideas y límites institucionales del Tribunal de Cuentas español.

El análisis de los textos constitucionales precisa dos cuestiones principales:

1. ¿Qué tendencia refleja la Constitución Mexicana de 1824 en materia de fiscalización?
2. ¿Qué cambios e influencias denota la Constitución de 1824 respecto a la Constitución Gaditana de 1812 con relación a la función de fiscalización?

Para dar respuesta a la primera interrogante mencionaremos que inicialmente la Constitución de 1824:

Respondió en gran medida a los intereses de las regiones, las oligarquías provincianas, y los caciques locales que estaban conformados por una mayoría criolla, elite que estaba dispuesta a ceder espacios. Los estados al ser independientes y soberanos se consideraban libres y por lo tanto mantuvieron una actitud de respeto en tanto se llevaron a cabo los trabajos legislativos.⁶⁰

Ahora bien, en México en la primera mitad del siglo XIX, los Congresos se constituyeron en foros abiertos para el debate y en los intereses de grupos que trataban de conformar la organización política del país, es decir, existió una confrontación ideológica constante y de ese enfrentamiento surgió la inquietud de plasmar como facultad del Congreso General la de tomar anualmente cuentas al gobierno, cimentándose la base constitucional para la fiscalización; estableciéndose el vínculo entre el Congreso General y poder Ejecutivo federal en dicha materia. Aquí la tendencia de la Constitución Federal de 1824 instituyó una política de fiscalización, donde el examen de las cuentas públicas se legitimó en el orden normativo.

Por otra parte, respecto a la segunda interrogante: la constitución de Cádiz de 1812 consideraba como parte del territorio español, las tierras de la América entre ellas la

⁵⁹ Josefina Zoraida Vázquez consideraba que el pacto que resolvía la tensión existente entre las regiones y el centro en México era del tipo confederal, con la existencia de un gobierno débil, con una dependencia fiscal y militar de los Estados padeciendo la Federación una constante bancarrota. Véase: "El contexto histórico del constituyente de 1824", en Patricia Galeana (compiladora) *México y sus Constituciones*, AGN/FCE, México, 1998. pp 87-88.

⁶⁰ Meyer, Eugenia (Coord, Gral), *Los sen4imien4os de la nación*, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, 1994, p 69.

Nueva España, sentando como una de las facultades de las Cortes el examen y aprobación de las cuentas de la inversión de los caudales públicos. Esta declaración influyó de manera determinante en la Constitución de 1824 de forma que el artículo 50 fracción VIII de dicha Constitución se identifica con el artículo 131 (fracciones dódécima, décimatercera, decimacuarta, décimaquinta y décimasexta), de la Constitución Española de 1812, aunque es preciso ratificar que el contexto político en que gesta a cada una de las Constituciones es distinto y por lo tanto, la Constitución de 1824 sólo actualizó aquellos aspectos que resultaron relevantes y de importante aplicación en las condiciones de México en esos años.

2.2.2. La función fiscalizadora de la Contaduría Mayor de Hacienda a partir de la Constitución Política Mexicana de 1857

En este apartado abordaremos el tema de la Contaduría Mayor en el contexto constitucional siguiendo la directriz de este capítulo que consiste en reseñar históricamente los cambios, tendencias y características de la institución fiscalizadora, desprendidos del texto constitucional, así como de los decretos emitidos al respecto.

A partir de 1840, los actores sociales demandaban un cambio, normas que apoyaran la acción individual, se conformaron nuevos valores y se dio vida a nuevas instituciones.⁶¹ Hernández Chávez menciona:

Los cambios iniciados en los años 1840 y 1850 hicieron posible que se reformulará la tradición histórica confederal para dar vida a la República federal y liberal con la Constitución de 1857; sus facultades fueron ampliadas y el Congreso de la Unión a través de los diputados federales, constituyó el poder capacitado para regular el interés general. En cambio los poderes Ejecutivo y Judicial quedaron inicialmente con un peso menor en la Carta Magna.⁶²

La Carta de 1857 creó un sistema de gobierno diferente al establecido en la de 1824, definió que su Congreso fuera unicameral y trabajaría dos periodos de sesiones al año.

La Constitución de 1857 depositaba el poder Legislativo en el Congreso de la Unión y dentro de las facultades que otorga al mismo estaba aquella de nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría, así como a los de la Contaduría Mayor,

⁶¹ Hernández Chávez, Alicia, *La Tradición Republicana del Buen Gobierno*, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 53-54.

⁶² Acerca de *La Constitución de 1857*, véase Hernández Chávez, *Op, Cit*, p. 58.

la que se organizaría según la disposición de la Ley.⁶³ Por otra parte, facultaba al Congreso para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. En los debates del Congreso Constituyente de 1856 es posible notar como, en la sesión celebrada el 6 de octubre de 1856, se aprobó por unanimidad de 80 votos la fracción del artículo 72 relativa a la aprobación del presupuesto por parte del Congreso.⁶⁴

En la sesión del Congreso Federal del 24 de noviembre de 1856 se presentó la adición al artículo 72 de la Constitución, cuya intención era asegurar la existencia de la Contaduría Mayor, pues era importante la función que realizaba de glosar las cuentas del Ejecutivo y preparar los trabajos del presupuesto. En el debate se apoyó la necesidad de que la Contaduría Mayor dependiera del poder Legislativo, y si bien había vaguedad en la redacción, o resultaba innecesaria la adición, o se hablaba de las “dependencias del Congreso” para referirse a la Contaduría, finalmente se aprobó por 78 votos contra tres.⁶⁵

Es importante destacar que en la década de 1820 la Contaduría Mayor estuvo vigente, pero en el periodo centralista hubo una interrupción del curso institucional de la misma, ya que en 1838 se aprobó una ley que disponía la creación del Tribunal de Cuentas, posteriormente para el 22 de agosto de 1846, Mariano Salas emitió un decreto que declaraba restaurada la vigencia de la Constitución de 1824 y entre las reformas estaba la suspensión del Tribunal de Cuentas.

En el acta de reformas de 1847 se instauró nuevamente la Contaduría Mayor, pero en el período 1853 a 1854 y estando como presidente Antonio López de Santa Anna, se ordenó una nueva suspensión de la Contaduría, ello debido a las medidas centralizadoras que adoptó, secundadas por su gabinete presidido por Lucas Alaman, y donde el escándalo, corrupción y las medidas autoritarias fueron con una constante, institución restablecida en 1855 cuando Santa Anna dejó furtivamente el país.

Una vez analizado el referente constitucional presentamos la secuencia de disposiciones (decretos, ordenes y circulares) relacionadas con las actividades y las funciones fiscalizadoras.

⁶³ Nos referimos al artículo 72, fracción xxix de *La Constitución Política de 1857*,

⁶⁴ Sesión celebrada el 6 de octubre de 1856. Esta facultad se plasma en el artículo 72, fracción vii de la Constitución del 57 y a la vez esta disposición se relaciona y complementa con el artículo 68 que literalmente expresa: “Art. 68 El segundo período de sesiones se destinará de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo”.

⁶⁵ Sesiones del 24 y 25 de noviembre de 1856, en Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, El Colegio de México, México 1957, pp. 691-692.

Cuadro 2

DECRETOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN RELATIVOS A LA INSTITUCIÓN FISCALIZADORA, PERIODO 1850-1857

<i>Número de decreto</i>	<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>
3439	mayo 14, 1850	Con el fin de facilitar la Glosa de cuentas se abonen con puntualidad sus sueldos a los empleados de la Contaduría Mayor.
4887	febrero 10, 1857	—Decreto del gobierno—Se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda

Fuente: Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, *tomos V, VII, México, /mprenta de/ Comercio, 1876-1877,*

El cuadro 2 muestra que en 1850 fue expedida una orden pidiendo se abonase con puntualidad los sueldos de los empleados de la Contaduría Mayor; esta orden señalaba la precariedad existente en el gobierno para dar pagos oportunos a instituciones como la Contaduría, esto evidentemente impedía un adecuado desempeño operativo de la propia institución.⁶⁶

Para el 10 de febrero de 1857 se expidió el decreto número 4887 que restablece a la Contaduría Mayor de Hacienda⁶⁷ y abrogaba las modificaciones puestas en vigor durante la época del centralismo. Ello se debía a que el decreto del 16 de noviembre de 1853 había establecido al Tribunal de Cuentas, al surgir el cuerpo normativo denominado “Siete Leyes” que eliminaba a la Contaduría. Asimismo y una vez reestablecida la Contaduría, se expidió la disposición jurídica referente a las formalidades para la

⁶⁶ *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, Edición Oficial, tomo v, México, Imprenta del Comercio, 1876.*

Decreto núm. 3439, Mayo 14, 1850 Orden Que con el fin de facilitar la Glosa de cuentas se abonen con puntualidad sus sueldos a los empleados de la Contaduría Mayor.

⁶⁷ *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones Legislativas expedidas desde la independencia de la República, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, Edición oficial, tomo VIII, México Imprenta del Comercio, 1877. Decreto núm. 4887, Febrero 10 de 1857 —Decreto del gobierno— se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda.*

presentación del presupuesto y de la glosa de la cuenta de la Tesorería y de todas las oficinas y empleados que manejen caudales federales.⁶⁸

Veamos ahora la evolución reglamentaria en la década de 1860

Cuadro 3

DISPOSICIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN RELATIVAS A LA INSTITUCIÓN FISCALIZADORA, PERIODO 1862-1869

<i>Número de decreto</i>	<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>
5622	Mayo 10, 1862	—Decreto del gobierno—sobre facultades del Contador Mayor de Hacienda
5623	Mayo 10, 1862	—Decreto del gobierno— se establece un agente especial de negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda
6084	agosto 20, 1867	Ministerio de Hacienda —Decreto— se reforma la planta de la Contaduría Mayor
6709	diciembre 23, 1869	Ministerio de Hacienda —Circular— manda que las oficinas remitan sus cuentas a la Contaduría Mayor.

Fuente: Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, *Edición oficial, tomos IX, X, México, imprenta de/ comercio, imprenta de/ comercio, 1878,*

El decreto 5662 prescribía como facultad del contador mayor de Hacienda pedir a las secretarías del despacho, a las oficinas, a las corporaciones y a los particulares responsables, las noticias, las instrucciones o los expedientes que fueron necesarios a la cuenta y razón, los que serían remitidos sin excusa ni pretexto con calidad y devoción. Este decreto, emitido durante la presidencia de Benito Juárez, reflejaba la fortaleza institucional que se pretendía dar al titular de la Contaduría Mayor al contar con la atribución de solicitar toda la información a diversas instancias gubernamentales y a particulares para realizar la fiscalización con carácter obligatorio.

⁶⁸ Salazar Abaroa, Enrique A., *Derecho Parlamentario, la Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, INAP, México, 1989, p.p. 68-69.

En la misma fecha el decreto 5623 determinaba un agente especial de negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, que en términos generales tenía como funciones promover y expedir todos los negocios en que se interesaba la Hacienda Pública. Además, se colegía que institucionalmente no existían los mecanismos para volver más eficientes las funciones propias de la Contaduría Mayor, por lo que se hacía necesaria la asistencia de un agente especial de negocios que coadyuvara a las atribuciones de fiscalización, que correspondían únicamente a la Contaduría. Este decreto evidenciaba las deficiencias operativas institucionales, así como la carencia de personal que llevara a cabo de forma expedita y ágil las labores institucionales.

Durante el plazo que media entre 1858 y 1867 la nación, al igual que su estructura política y jurídica resintieron los efectos de una guerra civil que la situaba al borde de la desorganización y la anarquía, agravados después con la intervención francesa. Pero con el triunfo de la República, la Contaduría Mayor de Hacienda se restableció nuevamente el 20 de agosto de 1867. Al restablecerse la forma republicana de gobierno se reformó la planta de la Contaduría Mayor. El decreto número 6084 (art. 1), fijaba la siguiente estructura administrativa para la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público.

CUADRO 4
PLANTA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA 1867

<i>Número de integrantes</i>	<i>P/aza</i>
1	Contador Mayor
5	Contadores de primera clase
5	Contadores de segunda clase
5	Oficiales de Glosa
1	Oficial de Libros
1	Oficial de correspondencia
6	Escribientes
1	Archivero
1	Escribiente de Archivero

Fuente: Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, Edición Oficial, tomos IX, X, México, imprenta del Comercio, 1878,

Dicho decreto presenta como novedad la creación de dos secciones agregadas a la Contaduría Mayor que tenían funciones liquidatarias de la deuda interior; establecía, también, que los trabajos de las secciones liquidatarias se sujetarían a las bases que se fijarían en una ley especial.

Para 1869, el Ministerio de Hacienda emitió una circular que ordenaba a las oficinas del ramo hacendario remitir sus cuentas a la Contaduría Mayor, esto con el objeto de evitar que el envío de cuentas fuera discrecional y en consecuencia no se acatará al término de los tres meses siguientes a que concluya el año fiscal, para la remisión de dichas cuentas a la Contaduría. Por otra parte, tanto el decreto 6084 como la circular 6707 de 1867 y 1869⁶⁹ respectivamente reflejaban la tendencia a ordenar el ramo financiero, porque en ambas se reitera la obligatoriedad, tanto la exigencia del titular de la Contaduría Mayor para solicitar la información relativa a las cuentas sujetas a revisión, como la forzosa remisión de las cuentas al órgano fiscalizador, por parte de las diversas oficinas del rubro hacendario federal.

Después de 1869 no hubo modificaciones o perfeccionamientos relevantes respecto a la función de la Contaduría Mayor, lo cual refleja una inercia en las reglas institucionales desde ese año hasta 1896, es decir 33 años en que existió un estancamiento en la práctica fiscalizadora.

Durante el gobierno del general Porfirio Díaz fue expedida la ley del 29 de Mayo de 1896, primera ley reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda. De estos datos se deduce que existió un atraso de regulación y normatividad, ya que si bien desde 1867 se restableció la Contaduría Mayor de Hacienda, no existió un instrumento normativo que reglamentara su actuación como institución fiscalizadora; por lo que la práctica seguía atendiendo a las rutinas institucionales que años atrás habían sido implementadas en la Contaduría para el ejercicio de sus funciones.

De lo anterior se deduce que debido a la falta de reglas actualizadas para funcionar, no existía una renovación institucional y por consiguiente, había un desfase entre la cambiante dinámica, económica, política así como hacendaría y la eficiencia institucional. Por lo que se infiere que no hubo realmente producción legislativa en la materia de fiscalización reiterada y actualizada que permitiera a la propia institución fiscalizadora actuar con el soporte de un marco legal acorde a los tiempos.

⁶⁹ Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, Edición Oficial, tomo x, México, Imprenta del Comercio, 1878.

A continuación se presentan algunos decretos que organizan a la Contaduría Mayor en los primeros años de 1900.

Cuadro 5

DISPOSICIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN RELATIVAS
A LA INSTITUCIÓN FISCALIZADORA, PERÍODO 1901-1904

<i>Número de decreto</i>	<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>
Sin número	Mayo 22, 1901	Decreto sobre conservación e inutilización de libros y documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda.
Sin número	Junio 6, 1904	Decreto reorganizando la Contaduría Mayor.
Sin número	Julio 1, 1904	Circular disponiendo que cesen de remitirse ciertos documentos a la Contaduría Mayor.

Fuente: *Co/ección Legis/ativa comp/eta de /a repúb/ica Méxicana con todas /as disposiciones expedidas para /a federación, e/ distrito y /os territorios federa/es, México, ta//eres tipográficos de Arturo García Cubas, sucesores hermanos, 1901-1908*

El decreto del 22 de mayo de 1901 señalaba los libros y documentos que debían conservarse en la Contaduría Mayor de Hacienda y en el año de 1904 se expedieron las disposiciones que derogaron la ley del 29 de Mayo de 1896 y fijaban las nuevas bases que regularían la actividad de la Contaduría Mayor. Este ordenamiento constaba de cuatro capítulos y 28 artículos y estipulaba que la oficina que llevaba el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda dependía exclusivamente de la Cámara de Diputados y tenía a su cargo la revisión al igual que 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 hallaban debidamente comprobados, así como verificar si había exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad.⁷⁰

⁷⁰ El artículo 2 establecía literalmente: *La Con4aduría Mayor de Hacienda prac4icará 4ambién la revisión y la Glosa de las cuen4as anuales de la beneficencia Pública del Dis4ri4o Federal así como de las rendidas por los Municipios de los 4erri4orios Federales, y ejercerá además las funciones de vigilancia que, en ma4eria de Hacienda, le encomienden expresamen4e las leyes*, El capítulo tercero alude a la prescripción de los responsables en el manejo de caudales y finalmente esta el capítulo cuarto, que se refiere a las responsabilidades de los empleados que manejen caudales que se causen a la Hacienda Pública Federal.

Las anteriores disposiciones del Congreso de la Unión reflejaban que a principios de 1900 se continuaba reorganizando la institución fiscalizadora con el objeto de ir perfeccionando los aspectos que no habían sido contemplados por la primera ley reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda, como son los aspectos documentales y archivísticos, así como el establecimiento de nuevas bases de organización administrativa

2.2.3. El presupuesto y la práctica fiscalizadora en el contexto constitucional de 1857

Como parte del análisis se consideró conveniente introducir el tema del presupuesto, ya que este documento aprobado por el Congreso de la Unión representaba el soporte técnico-jurídico en el que se decretaban las contribuciones, se plasmaban las partidas y la asignación de montos a diversos rubros de la organización estatal y en consecuencia la fiscalización del cumplimiento de las asignaciones del erario público.

Arthur Smithies dice que la elaboración de un presupuesto puede describirse como el arte de vivir dentro de una restricción económica. El presupuesto de un gobierno es normalmente el único programa amplio de acción para el periodo correspondiente, ocurre así porque un programa no puede cristalizarse hasta que se tiene en cuenta la cuestión del costo y virtualmente todo lo que hace un gobierno cuesta dinero,⁷¹ el mismo autor menciona que:

En la práctica, los gobiernos han tratado de organizarse con fines presupuestarios tratando de establecer una distinción básica entre “política” y “hacienda”. Los responsables de la política deciden que es lo que hay que hacer. Las instituciones de hacienda dan su opinión sobre cuanto puede permitirse al gobierno. Queda la tarea de lograr un compromiso entre ambas cosas y redactar el presupuesto.⁷²

Partimos de la anterior conceptualización de “presupuesto”, para considerar que en el artículo 72, fracción VII de la Constitución de 1857 se advierte la corresponsabilidad de la dimensión financiera de la federación, ya que el Congreso examinará y votará los presupuestos presentados por el titular del Ejecutivo, también decreta las contribuciones y finalmente fiscaliza cuando realiza la revisión de la cuenta del año anterior, aquí se advierte claramente el nexo Ejecutivo-Legislativo.

⁷¹ Smithies, Arthur, *The Budgetary Process in the United States*, Mc Graw-Hill, New York, 1955, p. 449.

⁷² Smithies, Arthur, *op.cit.*, p. 450.

Consideremos también que el presupuesto, además de ser un documento técnico jurídico, es la expresión de la política económica del Ejecutivo. Como ha señalado Carmagnani los principios políticos rectores del presupuesto según la norma constitucional de 1857 eran que las necesidades financieras dependan de los fines y objetivos del estado federal y que el control sobre la implementación de los mismos, por parte del Ejecutivo, lo debe ejercer un poder independiente, el Congreso.⁷³

Por otra parte el autor citado considera que se establece un nexo presupuesto-Congreso-ciudadanía, ya que el Congreso, como representante de la nación era responsable ante sus electores, por lo que la aprobación presupuestaria y control de las cuentas públicas incidían en la propia ciudadanía.

Los derechos y deberes económicos y financieros de la ciudadanía nos explican que el Congreso es considerado como el órgano capaz de controlar que los fines y objetivos que desarrolla el Estado sean efectivamente perseguidos. El Congreso, en efecto, es el único poder que representa la pluralidad de intereses presentes en el espacio nacional mientras los secretarios del Estado son nombrados por el presidente y pueden, por lo tanto, ser portavoces de intereses sectoriales.⁷⁴

Si bien el objeto de la investigación es realizar el análisis y examen de la institución fiscalizadora, los presupuestos son un parámetro importante de estudio, pues reflejan la vinculación entre poder Ejecutivo y poder Legislativo, al igual que la relación directa entre gastos proyectados en el ejercicio del gobierno; cuenta pública del ejercicio presupuestal, examen y glosa de las cuentas públicas por la institución fiscalizadora del poder Legislativo.

La Constitución Política de 1857, a diferencia de la Constitución de 1824, menciona textualmente la figura del presupuesto como una facultad exclusiva del Congreso general que fijaba gastos generales, establecía contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglaba su recaudación, determinaba su destino y tomaba cuentas al gobierno. A pesar de que la Constitución de 1824 no mencionaba de manera textual al presupuesto, el decreto 437 hacía alusión, al arreglo de la administración de la Hacienda Pública, que preveía el establecimiento de un Departamento de Cuenta y Razón que realizaría

⁷³ Carmagnani, Marcello, *Estado y Mercado, La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, el Colegio de México/FCE/Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1994, p. 58.

⁷⁴ Carmagnani, Marcello, *op. cit.*, pp. 59-60.

la formación de presupuestos y de la cuenta general de todos los ramos de Hacienda, así como de la inversión de los productos que el Ministerio de Hacienda presentaba anualmente al Congreso.

Por lo tanto la existencia formalizada de los presupuestos fue y es una condición indispensable para la existencia de una cultura de rendición de cuentas y de fiscalización en el manejo de recursos públicos. De los debates relativos al artículo 72 de la Constitución de 1857 puede advertirse que los diputados comprendieron la necesidad de que la institución fiscalizadora o Contaduría Mayor dependiera del poder Legislativo, y en consecuencia el nombramiento de sus empleados no tuviera la injerencia de otro poder, sino únicamente del Congreso, como una manera de ratificar la separación de los poderes y la relación de economía y política a través del presupuesto, es definida con mayor exactitud.

Por otra parte, la interpretación del artículo 72 fracción xxix de la Constitución de 1857 indica que se hace mención de la institución "Contaduría Mayor" de manera indirecta, ya que alude al nombramiento y la remoción de los empleados de la misma sin determinar, en forma general cual sería su función básica, por otra parte, menciona que su organización interna la determinará una ley secundaria o reglamentaria, pero en 1862 sólo fue expedido un decreto que contenía las facultades del contador mayor de Hacienda. No se trataba propiamente de una ley secundaria, de lo que se desprende que fueron los ordenamientos reglamentarios de la función fiscalizadora anteriores a la Constitución de 1857 los que estuvieron rigiéndola.

En cuanto a las disposiciones secundarias puede apreciarse que a partir del decreto número 4887 de 1857, que restablece la Contaduría Mayor de Hacienda, se trató de organizar a la misma institución, con el objeto de obtener una mayor eficiencia operativa. Por lo que se establecieron una serie de atribuciones que detallaban los pasos a seguir para la revisión y glosa de la cuenta presentada por el Ejecutivo, de las cuentas anuales de la beneficencia pública del Distrito Federal y de las rendidas por los municipios de los territorios federales; aunque también se advierten decretos que nos muestran que existía rezago en los trabajos realizados por la Contaduría.

Resulta importante mencionar que hasta el 14 de diciembre de 1868 el Ejecutivo envió por primera vez al Congreso de la Unión, junto al proyecto de presupuesto para el año de 1869, la cuenta del año anterior.⁷⁵ Por otra parte, el decreto que reorganiza la

⁷⁵ Carmagnani, Estado y Mercado. Op. cit. 74-75.

Contaduría Mayor del 6 de junio de 1904 rigió hasta el año de 1936, es decir, tuvo una vigencia de más de 30 años, esto refleja que en este largo período la revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal siguió con rutinas institucionales que permitieron a la institución fiscalizadora sobrevivir a los vaivenes políticos, económicos y sociales de esa época.⁷⁶

Además, el decreto mencionado destaca aspectos que reflejan una organización funcional metódica de la oficina fiscalizadora, como los siguientes: establece el procedimiento de revisión y glosa de la cuenta anual, menciona que cada año se remitiría a la Cámara de Diputados los estados generales de la cuenta del erario federal, enviándose un duplicado de esos estados a la Contaduría Mayor para su examen debiendo rendir un informe a la comisión de presupuestos, que formulará el dictamen correspondiente. También, establece que el “contador mayor de hacienda no sólo emitirá su opinión sobre la cuenta en el informe de que se trata, sino en cuantas ocasiones se le ordene por la propia Comisión”.

Se prescribe que la revisión y la glosa de la cuenta anual del erario comenzarán a hacerse por la Contaduría Mayor inmediatamente que le sean entregados los documentos relativos. El artículo 5 estableció que la revisión y la glosa de la cuenta anual se harían, a más tardar, dentro de un año, contado desde la fecha en que reciba la Contaduría Mayor los documentos relativos, y si no fuere posible el contador mayor debería avisar a la comisión inspectora de las dificultades para cumplir dentro del plazo establecido.

Este marco establece que los procedimientos y las prescripciones que sujetaran el trabajo de revisión y glosa se sometería a un reglamento especial expedido por la Cámara de Diputados, aunque en el artículo 70 establece una salvedad cuando: “El contador mayor de Hacienda podrá implantar otras simplificaciones que las señaladas en el reglamento”, procurando ampliar los márgenes de flexibilidad de este funcionario. Se establece también que cuando alguna oficina, empleado o agente de la administración pública no remita los justificantes que se le pidan o no conteste las observaciones hechas a su cuenta, el contador mayor informará a la Secretaría de Hacienda, y si el resultado de sus gestiones no fuere satisfactorio el contador mayor comunicará lo ocurrido a la comisión inspectora, de lo anterior se aprecia el nexo Contaduría Mayor y

⁷⁶ Nos referimos al decreto de fecha 6 de junio de 1904 por el que se reorganiza la Contaduría Mayor.

Secretaría de Hacienda, con el fin de que la primera pueda realizar adecuadamente sus funciones.

El personal que integraba la Contaduría sería nombrado por la Cámara de Diputados, a propuesta del contador mayor, por conducto de la comisión inspectora y en atención a lo fijado por el presupuesto de egresos; establecía así mismo la práctica de un examen para poder ingresar como jefes de sección y contadores. En dicho decreto destaca también lo siguiente: el capítulo II destinado a los finiquitos comprende del artículo 19 al 22. De este capítulo resalta la distinción de los efectos legales que producen los finiquitos; ya que por una parte extingue las obligaciones procedentes de las fianzas y demás garantías de los empleados que manejan fondos o valores públicos; por otra extinguen las responsabilidades civiles de los empleados para con el fisco, aunque también se establece que no se extinguirán las responsabilidades de carácter criminal, ni las civiles que procedan de delito.

El capítulo III alude a la prescripción y finalmente en el capítulo IV a las responsabilidades. Respecto a la identificación de los cambios, diferencias, novedades y similitudes que existían entre los marcos normativos sujetos al análisis, es importante lo siguiente: si contrastamos la Constitución de 1824 con la Constitución de 1857 podemos advertir que en la primera no existe un artículo específico que mencione literalmente a la Contaduría Mayor, como institución que debe realizar el examen y glosa de las cuentas, ya que es hasta la expedición de un decreto relativo al arreglo de la administración de la Hacienda Pública como se instaura la función de fiscalización. En cambio, la Constitución de 1857 (artículo 72) especifica que serán los diputados los que podrán nombrar y remover a los empleados de la Contaduría Mayor, que se organizará según disponga la ley secundaria. Independientemente de esas diferencias de los marcos constitucionales en su literalidad, hay que destacar que la Constitución del 57 revalida, por así decirlo, y continúa la tradición contemplando como una institución importante dependiente del poder Legislativo federal a la Contaduría Mayor.

2.2.4. Características y contrastes de la función fiscalizadora federal a partir de 1917

En este apartado el objetivo es mostrar el trayecto jurídico que siguió la Contaduría Mayor de Hacienda, a partir de la definición que se da a la práctica fiscalizadora del Poder Legislativo en la Constitución Política de 1917 y cristalizada en la ley secundaria de 1937. Así como la contrastación de los marcos normativos constitucionales de 1917 con el de 1857 y 1824 respecto al tema fiscalizador.

Inicialmente hubo un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, pues se consideraba que los principios fundamentales emanados del régimen constitucional de 1857 (como los de soberanía popular, gobierno representativo, división de poderes, sistema federal, entre otros) en opinión de Venustiano Carranza, eran sólo buenos deseos ante el fracaso de una estructura gubernamental imposibilitada de hacer efectiva su aplicación. En ese sentido el proyecto presentado no pretendía la elaboración de una nueva Constitución sino elaborar las disposiciones que harían efectiva la Constitución de 1857.⁷⁷

La Constitución de 1917 plasmó la función del Estado como rectora de la vida social, política y económica de la nación; una vez establecido en la Constitución el régimen político, el estado post-revolucionario comenzó un trabajo de transformación en materia prioritariamente social que fue producto de la definición para el mismo Estado por parte del Congreso Constituyente.

El nuevo Estado se consolidó a partir de la década de los años veinte. Desde aquellos años, hasta casi el final de esa década se llevó a cabo un notable impulso para la reactivación económica, que conllevó el aliento de la modernización... era necesario establecer las condiciones para redinamizar la economía, para generar confianza en su desenvolvimiento y restaurar y ampliar un mercado interno debilitado y fracturado por los combates de los años violentos que marcaron el nacimiento del nuevo régimen.⁷⁸

La Constitución de 1917 refleja en su artículo 65 lo relativo a la revisión de la cuenta pública, así como al examen, discusión y aprobación del presupuesto, este artículo se relaciona con el artículo 74, que refiere las facultades del Congreso.⁷⁹

El artículo 73 establece las facultades del Congreso: prevé en la fracción XXIV, la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y en la fracción XXX faculta al Congreso

⁷⁷ Al respecto se ha dicho que: "Desde 1910 se mencionó el propósito de reformar la Constitución de 1857, no de expedir una distinta; sin embargo, el nuevo Código fundamental era realmente otro pero para no violar la norma que se había impuesto al órgano constituyente, el instrumento se llamó Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", que reforma la del 5 de febrero de 1857.

Enciclopedia de México, Edición Especial para la Enciclopedia Británica de México, Tomo III, México 1993. p. 1763.

⁷⁸ Talavera, Abraham (Coord.), *Democracia Mexicana, Economía, Política Sociedad*, SEP/CONACYT/Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994. (Véase en: González, Juan Pablo, *La transformación política de México: de la República Liberal a la República Revolucionaria, 1917-1968*", p. 49).

⁷⁹ El artículo 65 indica que el Congreso se reunía el día 1° de septiembre de cada año para: aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél.

i. Revisar la cuenta pública del año anterior

para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle al poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.⁸⁰

Resultan relevantes dos aspectos en el texto constitucional de 1917: la previsión que se hacía para la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría (artículo 73); y la facultad que se otorgaba al Congreso para el establecimiento de una comisión de vigilancia que supervisaría el desempeño institucional de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 74).

El artículo 72 fracción XXIX de la Constitución de 1857 resulta análogo al artículo 73 fracción XXIV de la del 17, en su parte última, cuando dice que la Contaduría Mayor se organizará según lo disponga la ley. Como vemos en ambos ordenamientos se plasma como mandato constitucional la expedición de una ley secundaria que establecería los lineamientos a seguir en materia de revisión y glosa de cuentas, fiscalización que estrictamente sería realizada por el poder Legislativo federal.

El 16 de diciembre de 1922 la comisión inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda presentó un proyecto de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, en él se dice que la ley vigente hasta ese momento era en extremo deficiente por lo que debía ajustarse a la nueva realidad constitucional, proclamada en la Constitución de 1917.⁸¹ Básicamente el proyecto demandaba precisar y ensanchar la competencia de la Contaduría Mayor y en ese sentido conocer, juzgar, aprobar y observar las cuentas del erario federal, del distrito y territorios federales y de la beneficencia pública; intervenir en la direc-

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo... mientras destaca que del artículo 74 las fracciones siguientes:

Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

(...)

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

(...)

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos...

⁸⁰ El *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, advierte, que al presentarse a discusión los artículos 73 y 74 en las fracciones que nos ocupan, no se dio ningún debate por parte de los Diputados aprobándose por unanimidad de votos el proyecto presentado.

Véase *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Período único, Estados Unidos Mexicanos*, Tomo II (Sesiones Ordinarias 42a. 43a. y 44a).

⁸¹ Textualmente se establecía:

Hay, pues, que buscar para la Contaduría Mayor la forma de obrar y funcionar como institución oficial dependiente de esta Cámara de Diputados, dentro de los preceptos de la Constitución de 1917, y en forma que responda, con la mayor exactitud posible a la condición del tribunal representante de la autoridad legislativa, que es indiscutiblemente la última instancia en materia de cuentas fiscales. Proyecto de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, 1922.

ción de los métodos de contabilidad pública; definir responsabilidades, remitir a los responsables del mal manejo de los fondos nacionales, entre otras facultades.

El proyecto de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, contenía 18 artículos y seis capítulos, relativos al personal, a la Comisión Inspector, a los finiquitos y a las responsabilidades. El anterior proyecto no llegó a concretarse debido a que finalmente en el Congreso no se llegó a un consenso e interés para emitir la Ley Orgánica. Lo anterior reflejó el poco interés del Congreso de la Unión para actualizar las normas que rigen el actuar fiscalizador de la Contaduría Mayor, priorizando otros temas en la agenda legislativa. No existían mecanismos de presión hacia los congresistas para tocar el tema, siendo finalmente esa inercia legislativa lo que propició que durante 30 años se siguiera una serie de rutinas institucionales desactualizadas ya para la década de los años treinta.

Por lo tanto siguieron considerándose las bases de organización de la Contaduría emitidas a través del decreto del 6 de junio de 1904 a que se ha hecho referencia, y hasta 1937 se expidió la nueva Ley Orgánica, cuyo texto consta de 34 artículos divididos en siete capítulos. En la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor destacan los siguientes aspectos:

El primer capítulo, destinado a la organización de la Contaduría, dice que el examen de la cuenta anual que deba presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la fracción xxxii del Artículo 73 de la Constitución se llevará a cabo por la Contaduría Mayor, de acuerdo con esa ley y su reglamento.

Asimismo, el artículo 3º señala la creación de una comisión especial que se denominó Comisión Inspector que ejercerá la vigilancia de las funciones a desempeñar por la Contaduría Mayor. La Constitución Política de 1917 indica en su artículo 74, que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en su fracción ii: "Vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor".

La Ley Orgánica prescribe que la Comisión Inspector será la autoridad suprema de la Contaduría podrá proponer al personal de dicha oficina así como aclarar, interpretar o resolver las consultas respecto de la ley y su reglamento.

A la Contaduría Mayor se le otorgaron facultades, para revisar y glosar la cuenta anual del erario federal, distrito y territorios federales, beneficencia pública nacional y demás oficinas que manejaban fondos o valores de la federación; además, menciona

que en el examen que practique no sólo se comprenderá la conformidad de las partidas, ingresos y egresos, si no que se hará la revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que todas las cantidades estén debidamente verificadas y comprobadas, por otra parte se podían ordenar visitas de carácter especial que estimasen necesarias, con la aprobación de la Comisión Inspectorá.

La Contaduría Mayor también estaba facultada para fiscalizar la contabilidad de las oficinas, también podía expedir finiquitos de las cuentas que hubiesen sido glosadas. Resulta relevante en esta Ley Orgánica la preocupación existente para contar con personal especializado para realizar las labores de fiscalización, por ello el artículo 33 establecía que mientras se expedía la ley del servicio civil y con el fin de que la Contaduría Mayor contara siempre con personal especializado en sus labores, el 25% de puestos asignados en el presupuesto en cada categoría, se consideraban inamovibles y solamente podría haber cambios por ascensos, incapacidad, faltas graves debidamente comprobadas, delitos o causas de fuerza mayor que impidieran seguir desempeñando sus empleos; se establecía también que el resto del personal, sería nombrado y removido libremente por la Cámara de Diputados a propuesta de la comisión inspectora.⁸²

La Ley Orgánica expedida en 1937 trata de adecuar la *praxis* fiscalizadora a las nuevas condiciones políticas, hacendarías y económicas de la nación, así pues el significado que tiene esta ley está dada por el contexto de nuevas condiciones donde destaca el interés por especializar al personal de la Contaduría; se piensa en la idea de la eficiencia institucional que va de la mano con la profesionalización de los integrantes y de aprovechar la experiencia en el ejercicio de las funciones.

En este apartado al igual que en los precedentes nos interesa como parte del análisis, determinar ¿cuáles fueron los cambios e influencia que denota la Constitución de 1917 respecto con la de 1857 en materia de fiscalización?

En ambas constituciones se hace referencia a la institución de la Contaduría Mayor, en el apartado normativo de las facultades del Congreso e igualmente se otorga al Congreso la expedición de la Ley Orgánica de esa institución, como diferencia se ad-

⁸² En el Capítulo vi, el artículo 28 dice que la Contaduría Mayor, gozará de un plazo de un año para practicar la revisión y Glosa de los documentos que reciba, se preveía que si el plazo no era suficiente, se haría del conocimiento de la Comisión para que ella resolviera. También menciona que las oficinas respectivas al enviar la cuenta anual la acompañaran de un inventario, por duplicado de los comprobantes y libros que remitan, para que si se reciben de conformidad, se les devuelva con el sello de la Contaduría Mayor.

vierte en la Constitución de 1917 la precisión que establece como facultad del Congreso de la Unión la del examen de la cuenta presentada por el Ejecutivo, estableciéndose de manera específica que dicho examen debía comprender no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino su exactitud y justificación, resultando por ende esta determinación plasmada en la Constitución de 1917, en una precisión literal con respecto a la de 1857.

Por otra parte el presupuesto obtiene un papel relevante en la concepción de una política fiscal y hacendaria en México; ya que desde 1858 hasta la Constitución de 1917 el presupuesto se convierte en un instrumento político y económico del gobierno que va a reflejar la determinación de los recursos así como su uso.

Los decretos emitidos a partir de 1900 van generando una serie de disposiciones que pretenden reorganizar la Hacienda Pública y dentro de ello el funcionamiento de la Contaduría Mayor; por otro lado, la Ley Orgánica que va a regir a partir de 1937 detalla y puntualiza los aspectos operativos o funcionales de la Contaduría Mayor de Hacienda, como institución fiscalizadora dependiente de la Cámara de Diputados.

En segundo término, resulta pertinente la siguiente interrogante: ¿Qué nos refleja la evolución institucional de la Contaduría Mayor de Hacienda en el período comprendido entre las Constituciones de 1857 y 1917? Los decretos, las circulares y las ordenes, muestran una evolución en la implantación de las reglas de la fiscalización en México, si bien puede advertirse una precaria funcionalidad en los años 1856-1900, queda manifestada la inquietud del Congreso por perfeccionar y actualizar la función fiscalizadora.

Cítense sólo como ejemplos: la aparición de un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, que auxiliaba a la propia institución para el desempeño de sus atribuciones y la creación de la comisión inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda que fue una propuesta del proyecto de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, desde el año de 1922 y que se concretiza finalmente hasta el año de 1937.

CAPÍTULO 3

SEGUIMIENTO HISTÓRICO NORMATIVO DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

3.1. El comienzo de la función fiscalizadora en el Estado de México, 1824 a 1827

El presente capítulo realiza un recorrido evolutivo de la institución fiscalizadora del poder Legislativo en el Estado de México. Aunque su contenido es de carácter descriptivo, consideramos como referentes para el estudio de la institución estatal y de su contrastación con la federal, los siguientes aspectos: las características del marco jurídico que rige a la institución fiscalizadora, y la explicación de los cambios normativos de la institución, al igual las tendencias que reflejan.

Partiendo del antecedente federal y derivado del Acta Constitutiva de la Federación, firmada en enero de 1824, el Estado de México tiene ya un reconocimiento como parte integrante de la Federación; a partir de ahí, al interior del poder Legislativo local se inicia la organización del gobierno estatal, que implicaba una reordenación territorial, política, administrativa, económica, etcétera y se convoca en consecuencia al Primer Congreso Constituyente del Estado de México el 2 de marzo de 1824 para posteriormente expedirse el primer ordenamiento normativo pre-constitucional. Ese ordenamiento fue la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado que permitió sentar las bases de organización del naciente Estado de México y tuvo por vigencia más de dos años, hasta la expedición de la primera Constitución estatal de 1827.⁸³

A partir de la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado se institucionalizó la necesidad de la fiscalización del erario público siguiendo el parámetro federal.

⁸³ Salinas Sandoval, Ma. del Carmen, *Política y Sociedad en los Municipios del Estado de México (1825-1880)*, El Colegio Mexiquense, ac., Toluca, México, 1996, p.37.

La Ley Orgánica Provisional en su artículo noveno fracción v aludió por primera vez al examen y la aprobación de las cuentas de inversión de los caudales del Estado, en el artículo 69 plasmaba el establecimiento de una *Contaduría para el examen y glosa de las cuentas del Estado*,⁸⁴ posteriormente en el mes de septiembre de 1824 se dictó una instrucción particular que ordenó el artículo 70 de la Ley Orgánica Provisional, solicitando a la comisión especial de Hacienda arreglara las oficinas de cuenta y tesorería del Estado, que habrían de encargarse del manejo y fiscalización de las rentas que se le entregarían al gobernador.

Esta instrucción fue el primer antecedente importante de la Contaduría General de Glosa.⁸⁵ Al respecto cabe señalar también que el Congreso Constituyente del Estado de México, considerando algunas dudas que manifestó don Melchor Múzquiz, primer gobernador del Estado, emitió el decreto número 28 (9 de octubre de 1824) acerca del modo en el que el gobernador habría de recibir las rentas.

Respecto a la Ley Orgánica Provisional cabe destacar lo siguiente: en el Capítulo II relativo al poder Legislativo estableció como exclusiva del Congreso del Estado la función de examen y aprobación de las cuentas de inversión de los caudales del Estado; de lo cual podría inferirse que la actividad fiscalizadora incumbe sólo al poder Legislativo, sin embargo, el capítulo IX destinado al tema de la Hacienda, facultaba el establecimiento de una Contaduría que realizara el examen y glosa de las cuentas del Estado, considerándola como una oficina del ramo de Hacienda. Por otra parte, cabe recordar que esta misma ley estableció la división territorial del Estado en ocho distritos (Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Tasco, Toluca, Tula, y Tulancingo) y previó la figura de prefecto de distrito que era el sujeto que realizaba funciones gubernativas y tenía como una de sus facultades el nombrar un depositario que llevara las cuentas correspondientes remitiéndolas al gobierno para su aprobación, pre-

⁸⁴ En la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado, del 6 de agosto de 1824, en el capítulo IX relativo a la Hacienda se plasmó literalmente lo siguiente:

Artículo 68. se establecerá una Tesorería general que se llamara del Estado, en la que entraran todos los caudales que en el se recauden para sus gastos particulares.

Artículo 69. se establecerá igualmente una contaduría para el examen y glosa de las cuentas del Estado.

Artículo 70. una instrucción particular organizará estas oficinas de manera que sirvan para los fines de su Instituto.

⁸⁵ Expediente Núm. 146 — 1824 (C. 18) del Congreso Constituyente del Estado de México (Biblioteca del H. Poder Legislativo del Estado de México).

via la glosa que efectuara la Contaduría General de Propios y Arbitrios,⁸⁶ de ello concluimos, que en 1824 existía ya como un antecedente de la Contaduría General, la Contaduría de Propios y Arbitrios. Al respecto se sostiene:

En 1825 se creó también la Contaduría General del Estado con fines de glosa de los caudales que ingresaban a la Tesorería General; reemplazaba a la Contaduría de Propios, que hasta entonces había tenido un carácter “verdaderamente municipal” y no alcanzaba a satisfacer las necesidades marcadas por el naciente Estado.⁸⁷

Igualmente se señala que durante todo el primer período federal en el Estado de México existió una organización hacendaría, que tuvo al poder Ejecutivo como eje y a la Tesorería General y a la Contaduría como soporte.

Resalta que en esta Ley Orgánica Provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado no se plasmó en el articulado del capítulo II, la figura de la Contaduría como la encargada del examen y aprobación de las cuentas de inversión; sino fue posteriormente en el texto constitucional estatal de 1827 cuando se estableció dicha atribución.

Los decretos que se expidieron en esos años tuvieron como finalidad el remediar el desarreglo que existía en la administración de la Hacienda del Estado, tratando de organizar provisionalmente a la misma hasta en tanto se dictara una Ley General sobre la materia.

A partir de la instrucción que ordena la organización de la Tesorería General y de la Contaduría se expidieron varios decretos sobre el arreglo de la Hacienda del Estado, como ejemplo se tiene el decreto número 56 que viene a sentar las bases generales de la denominada Contaduría General del Estado plasmando, en los artículos 72 al 92, la organización administrativa interna de la propia Contaduría y sus funciones.

En el decreto de referencia⁸⁸ se establecía que el jefe de la Contaduría sería nombrado por el gobierno con arreglo a las leyes, destacando la disposición que contem-

⁸⁶ La fracción XII del artículo 39 de la Ley Orgánica Provisional alude al término de propios y arbitrios entendiendo por los primeros; los bienes inmuebles rurales y urbanos de los pueblos y municipalidades y las tierras comunales de los mismos, mientras que por los segundos a los impuestos, como los de las pensiones sobre puestos de venta y plazas; las licencias para las diversiones públicas, el impuesto sobre pesos y medidas, las multas, entre otros.

⁸⁷ Miño Grijalva, Manuel, *Fiscalidad, Estado y Federación en El Primer Siglo de la Hacienda Pública del Estado de México, (1824-1923)*, El Colegio Mexiquense, A. C. Gobierno del Estado de México, México, 1994. p.30.

⁸⁸ El decreto número 56 se emitió en fecha 3 de octubre de 1825, constaba de siete capítulos, y en el último de ellos se establecían las bases generales de la Contaduría General del Estado, que fue la primera denominación de la institución fiscalizadora estatal; estas bases se contenían en 20 artículos, y a través de ellas se fijan normativamente las primeras bases legales de la institución que realizaba el examen y glosa de las cuentas públicas en el Estado de México.

plaba que ningún nombramiento, ni remoción de los oficiales y escribientes de la Contaduría hechas por el contador general, surtiría efecto alguno sin el consentimiento del gobernador. De lo anterior se deduce, que existía una fuerte injerencia del Ejecutivo en la conformación interna de la Contaduría.

Por otra parte se establecía que la Contaduría se integraría por cinco departamentos: rentas unidas, pólizas y tomas de razón, ayuntamientos, comunes y archivo.⁸⁹

El primer departamento o de rentas unidas tenía como obligaciones glosar las cuentas de la Tesorería General y las de las rentas unidas del Estado; llevar el libro de tomas de razón de las leyes y órdenes del gobierno que se expedían para el manejo de esos ramos y formar la lista alfabética de los empleados del gobierno que había en cada renta, con expresión de sus dotaciones.

El departamento de pólizas y tomas de razón tenía como función llevar los libros siguientes: de pólizas, donde se copiaban literalmente todas las que se expedían a la Tesorería para que recibiera caudales, especificándose en la póliza original la foja del libro donde quedaba registrada; de asientos de órdenes, que copiaban aquellas que el gobernador expedía a la Tesorería para exhibiciones extraordinarias, haciendo constar al pie de la orden original y bajo la firma del contador la foja del libro en que quedaba registrada; de tomas de razón, en el que se registraban todos los despachos de empleados y en general de todos los individuos, que por cualquier título tenían que percibir tanto ordinaria como periódicamente cantidades de la Hacienda del Estado; y de escrituras de fianzas, en el que se tomaba razón todas las del tesorero, administradores y demás empleados de rentas que habían de darlas.

En el departamento de municipalidades, las funciones que se desarrollaban eran las siguientes: glosar las cuentas de todas las municipalidades del territorio del Estado; llevar un libro de tomas de razón de las órdenes en que autorizaba el gobierno algunas de ellas para gastos extraordinarios y no comprendidos en sus respectivos reglamentos y como otra función glosar todas las cuentas del ramo de contribución directa.

El departamento de comunes daba apoyo burocrático a los demás departamentos para que realizaran sus funciones en el ramo hacendario, es decir, atendía asuntos de rentas unidas polizas y tomas de razón, ayuntamientos (municipalidades) y archivo.

⁸⁹ Respecto a la integración de la Contaduría, en el artículo 77 del decreto 56 se mencionan cinco departamentos y como uno de ellos el de ayuntamientos, pero existe discrepancia, ya que los artículos 84 al 86 de dicho decreto alude al departamento de municipalidades y no al término ayuntamientos.

En el departamento de archivo debían custodiarse todos los libros y papeles que debían existir en el archivo, formar de ellos índices alfabéticos y exactos; llevar el libro de conocimientos, donde firmaban el recibo los que sacaban cualquier libro o papel y no entregar, ningún libro, ni papel para que se extraiga de las oficinas sin la previa orden o licencia del contador dada por escrito.

El archivo de la Contaduría, debía contener, todas las cuentas finiquitadas de las tesorerías, administraciones y ayuntamientos con los libros y cuadernos comprobantes de ellas; todos los reglamentos sobre rentas; todas las ordenanzas municipales; las leyes y órdenes superiores relativas a la Hacienda, así como los libros de tomas de razón, luego que se concluyeran.⁹⁰

De la descripción anterior es importante realizar las siguientes precisiones, en relación con las características del marco jurídico que rige a la institución fiscalizadora. Puede decirse, que en la Ley Orgánica Provisional para el gobierno interior del Estado, se sentaron las bases de carácter jurídico que marcarían el inicio de la actividad fiscalizadora del erario público a partir de un modelo federal de organización del país; ya que con anterioridad prevalecía el tipo de organización colonial y en consecuencia la influencia de instituciones como el Tribunal de Cuentas, harían prevalecer maneras distintas de fiscalización, como por ejemplo la actividad realizada por la contaduría de propios y arbitrios en el territorio estatal.

Por otra parte, cabe mencionar que la gran extensión territorial del Estado de México complejizaba el ejercicio de las funciones hacendarías, por ello se hacía necesaria la expedición de decretos para organizar la Hacienda estatal. Por otro lado, se observa en aquellos años que también la oficina de la Contaduría tenía facultades de control y supervisión y al parecer adolecía de una adecuada organización que le permitiera realizar adecuadamente sus funciones.

En relación con el segundo referente de análisis, el tránsito de las instituciones fiscalizadoras coloniales a la instauración de ese tipo de instituciones en la República Federal, se observa que la normatividad que los rige es diferente: las primeras tienen aún la influencia de las instituciones españolas y la segunda se adapta al contexto de un México republicano y liberal; por lo que en consecuencia la funcionalidad también lo es. En cuanto a la especificidad de la actividad fiscalizadora en el Estado de México

⁹⁰ Nos referimos a los artículos del 78 al 92 del decreto número 56 de fecha 3 de octubre de 1825 que contienen las funciones de todos los departamentos de la Contaduría General del Estado.

puede advertirse que existe una adaptabilidad a los nuevos tiempos y en consecuencia podríamos considerar esta etapa de gestación de la fiscalización dentro de la formación de una más amplia fiscalidad, la de la organización de la Hacienda Pública Estatal.

Es conveniente recordar, por otra parte, que el 31 de enero de 1824 fue publicada el *Ac4a Cons4i4u4iva de la Federación Mexicana*, la cual determinaba la erección de los 16 estados que integrarían el territorio de la República mexicana, también prescribía que cada uno de esos estados debía elegir su propio congreso constituyente local para, a la vez, formular la constitución de cada entidad federativa y ratificar en forma definitiva la inclusión de esas entidades a la República. Inmediatamente el Estado de México eligió su congreso constituyente y los diputados reafirmaron el pacto federal, para octubre de 1823 ya se había designado gobernador provisional al general Melchor Múzquiz.

En la primer legislatura abundaron los liberales, entre ellos Múzquiz, que fue designado gobernador del Estado de México, ya en forma definitiva, a partir del 17 de septiembre de 1824, expidiendo con fecha 6 de agosto del mismo año, la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado libre, independiente y soberano de México.

En este contexto es preciso mencionar que en la Ley Orgánica Provisional estatal predominan los principales fundamentos del *Ac4a Cons4i4u4iva de la Federación* como son por ejemplo, la reiteración del federalismo; la forma de gobierno republicano y popular; el principio de la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), entre otras,⁹¹ por lo que se puede afirmar que esta Ley Orgánica Provisional continuó con el referente del marco jurídico federal.

Por otra parte, la Contaduría General fue una institución que si bien se formalizó jurídicamente en la Ley Orgánica Provisional, no es sino hasta el decreto 56 de 1825, sobre el arreglo de la Hacienda, donde se estableció su diseño institucional y operatividad. En ese sentido podemos decir que la Contaduría no fue únicamente el producto de una ley de carácter liberal, sino más bien su gestación obedeció a las expectativas que generaba una reforma hacendaría estatal, al tratar de imponer un

⁹¹ Los tratadistas Mario Colín y Mario R. Betancourt, en su obra *Trayectoria Constitucional del Estado* (Toluca, México, 1974, p. 26), señalan respecto al Legislativo estatal:

El Poder Legislativo residió en el Congreso que elabora la Ley Orgánica y entre otras atribuciones tuvo, de acuerdo al artículo 9º, las propiamente legislativas, como formar la Constitución y dictar las leyes interiores; tuvo además, facultades para nombrar gobernador y fijar gastos y contribuciones, etcétera

orden en la recaudación tributaria y en la administración de los caudales públicos, de ahí que la Contaduría General como instancia fiscalizadora debía resolver algunas de las incertidumbres políticas, económicas y hacendarías que se generaban al interior del Estado de México.

Independientemente de la efectividad que tenía la ley de 1825, fue relevante la definición de la primera estructura hacendaría en el Estado de México. El poder Ejecutivo estatal tenía preeminencia y se sostenía la Hacienda en dos instituciones básicas: la Tesorería (operativa y recaudadora) y la Contaduría General (control y supervisión),⁹² igualmente es importante la definición de la territorialidad (a través de las administraciones generales de distrito y subalternas en las cabeceras y receptorias), por lo que se acotó el espacio fiscal y las instituciones, aún con las deficiencias desprendidas de varios decretos sobre arreglo de la hacienda pública en esos años.

Aquí la reflexión gira en torno al papel que desempeñaba el Legislativo estatal, pues si bien la función de fiscalizar corresponde a ese poder, existía cierta confusión en los primeros años en cuanto a si la Contaduría General, como oficina del ramo de Hacienda se adscribe al poder Ejecutivo por ser el tema hacendario, prioritario de ese poder.

Debido a la función básica del Legislativo existía en el Estado de México una incipiente institucionalización del órgano fiscalizador, ello se refleja en las imprecisiones y las contradicciones como la mencionada.

La primera Constitución estatal estableció lo relativo a la institución fiscalizadora en los artículos 225, 226 y 227, que mencionan la existencia de una Contaduría General del Estado en el lugar de la residencia de los supremos poderes, con la atribución de glosar las cuentas de los caudales públicos en todos sus ramos, e intervenir en los ingresos y egresos de los caudales de la Tesorería general. Los artículos anteriores están dentro del título que se refiere a la Hacienda Pública del Estado, por lo que se infiere que tanto la Contaduría General como la Tesorería eran consideradas oficinas pertenecientes al ramo de Hacienda, una como recaudadora de los caudales y la otra con función fiscalizadora.

El reglamento interior para la Secretaría de Gobierno del Estado Libre de México del 12 de Octubre de 1827, incluye al Departamento de Hacienda como entidad dependiente del secretario general de gobierno, contemplando dentro de dicho departamento

⁹² Vease, Miño Grijalva Manuel, «Fiscalidad, Estado y Federación» pp. 31,35, en *Historia de la Hacienda Pública del Estado de México*, tomo I, El Colegio Mexiquense/Gobierno del estado de México , 1994

a la Contaduría General, con las atribuciones de glosar las cuentas de la Tesorería, llevar los libros de pólizas, asientos, tomas de razón y de escrituras, así como glosar las cuentas de las municipalidades. Prácticamente las funciones otorgadas, seguían los lineamientos del decreto número 56 de 1825 mencionado con antelación.

Entonces, resulta pertinente la siguiente reflexión: la Constitución estatal de 1827, si bien establecía al examen y la calificación anual de la cuenta de inversión de los caudales del Estado como una de las atribuciones del Congreso del Estado, aplicaba la anterior determinación en el sentido de considerar a la Contaduría como una oficina del ramo hacendario.

A partir de 1827 el Ejecutivo estatal expidió algunos decretos como el número 16,⁹³ que autoriza al gobierno para invitar a los economistas de la república para la formación de un plan de Hacienda que sería presentado posteriormente al Congreso local, de esto inferimos la preocupación de Múzquiz por arreglar el ramo hacendario. Al respecto se ha dicho que Múzquiz en su inclinación por:

evitar apresuramientos que pudieran ser perjudiciales, pensaba que la organización de la Hacienda establecida en 1825 debía ser revisada escrupulosamente por el Congreso del Estado, pues a pesar de no haber entrado en vigor aún a principios de 1827, por no contar todavía con los reglamentos respectivos servía, según el criterio de Múzquiz, más bien para destruir (...) que para organizar los ramos del erario, como contraria al principal objeto de la economía que consiste en asegurar la fiel, exacta y fácil recaudación.⁹⁴

De 1824 a 1832 el Congreso estatal emitió una serie de decretos que aludían principalmente al arreglo de la Hacienda y daban disposiciones aisladas sobre la Contaduría General, principalmente aquellos que aludían a una serie de prevenciones respecto a la cuenta general anual, así como aspectos internos de la propia institución fiscalizadora.⁹⁵

⁹³ *Colección de Decretos de los Congresos Constitucionales del Estado Libre y Soberano de México*, Tomo II (1827-1846).

⁹⁴ Miño, Marichal, Riguzzi, "El Primer Siglo de la Hacienda Pública del Estado de México, 1824-1923", Tomo I, El Colegio Mexiquense A.C./Gobierno del Estado de México, México 1994, en Miño Grijalva, Manuel, *Fiscalidad, Estado y Federación, El Estado de México en el siglo XIX*, p. 31.

⁹⁵ Por ejemplo, para el 20 de mayo de 1828, el Congreso del Estado a través del decreto número 114, determinó las contribuciones que habrían de formar la Hacienda del Estado y sus gastos ordinarios estableciéndose en el rubro del poder Ejecutivo, los sueldos de la contaduría general que ascendían a la cantidad de \$12,750.00.

3.2. La Contaduría General de Glosa en el marco constitucional estatal de 1861 y 1870

El Poder Legislativo del Estado de México, con el objeto de homologar la constitución local con la Constitución federal de 1857 expidió mediante el decreto 34 del 12 de octubre de 1861, la nueva Constitución Política posterior a la de 1827.

Dicha Constitución adopta como forma de gobierno estatal la republicana, representativa y popular, además de la división territorial en 27 distritos; conservando la división de poderes tripartita (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).⁹⁶ Los capítulos relativos al poder Legislativo estatal establecen como facultades y obligaciones del Congreso fijar anualmente los gastos del Estado y establecer las contribuciones necesarias, determinando su cuota, duración y modo de recaudarlas, también establece la facultad de examinar y calificar cada año la cuenta general de inversión de los caudales del Estado.⁹⁷ En relación con las anteriores disposiciones el artículo 176 establecía el mes de marzo como preferente para que el Congreso realizara sus funciones de examen.⁹⁸

Los artículos 180, 181 y 182 de la Constitución de 1861 plasmaban que en el lugar de la residencia de los supremos poderes habría una sección de Contaduría General agregada a la Secretaría de Hacienda, lo que es relevante, puesto que la Secretaría de Hacienda era una dependencia del poder Ejecutivo, por lo tanto la Contaduría General, según se desprende del propio texto constitucional, era una sección administrativa vinculada al Ejecutivo y no al poder Legislativo.

Por otra parte, la Contaduría General realizaría la glosa de todas las cuentas de los caudales públicos en todos sus ramos es decir, la contaduría glosaría las cuentas, como entidad adscrita a la Secretaría de Hacienda, en tanto que el Congreso examinaría y calificaría dicha cuenta, igualmente se establecía que el jefe de la sección de Contaduría, intervendría con arreglo a las leyes en los ingresos y egresos de los caudales de la Tesorería General.

⁹⁶ En la exposición de motivos de la Constitución de 1861 al realizar una evaluación de la Contaduría General se plasmaba literalmente:

La glosa de las cuentas es inconcusamente uno de los medios más eficaces para introducir la moralidad en el manejo y distribución de caudales. Suprimida la Contaduría General y creada una sección de Glosa agregada a la Secretaría de Hacienda, producirá con más economía los efectos de moralidad que se busca, siempre que al formar su ley reglamentaria se aprovechen las lecciones del pasado y se tengan presentes los pésimos o ningunos resultados de la Contaduría General en los días de su bien desgraciada existencia.

⁹⁷ Nos referimos al artículo 35, fracciones cuarta y quinta, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México sancionada por el Ejecutivo el 15 de octubre de 1861.

⁹⁸ Art. 176 El Congreso para acordar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de los gastos del Estado, deberá ocuparse de preferencia en examinarlo en las sesiones de Marzo, y en las mismas examinará también la inversión de las del año próximamente anterior.

Posterior a la publicación de la Constitución de 1861 en los meses de febrero, mayo y octubre de 1869, así como marzo de 1870 se emitieron diversos decretos que reformaron el texto original de la misma Constitución.⁹⁹

Lo anterior fue antecedente de la gestación de una nueva Constitución local, la tercera en el Estado de México.

A continuación reproducimos lo plasmado en la exposición de motivos de la Constitución de 1870:

La Constitución de 1861 encomendaba al poder Legislativo la revisión anual de las cuentas de gastos del Estado, y determinaba que para la glosa de aquellas debería haber una sección de contaduría agregada a la Secretaría de Hacienda; de modo que el Congreso sólo podía hacer la revisión de las cuentas; pero la oficina que debía glosarlas era enteramente dependiente del Ejecutivo, sobre este punto, la Constitución reformada deja al Congreso del Estado la obligación de revisar las cuentas; pero le encomienda además el nombramiento del contador de glosa, previendo el establecimiento para practicar esta, de una oficina separada, cuya organización se determine, por una ley secundaria. En la sección respectiva los ciudadanos diputados encontrarán la iniciativa en que tengo el honor de consultar que la contaduría quede sujeta a la inspección del poder Legislativo y sea enteramente independiente en el ejercicio de sus funciones del Ejecutivo, aunque con obligación de darle cuenta de las faltas que notare en el manejo y despacho de las oficinas de Hacienda que de él dependan.¹⁰⁰

En 1862 se encuentra el origen formal de los estados de Hidalgo y Morelos, concretándose su erección y desincorporación territorial del Estado de México para 1869, ello implicó dificultades en materia impositiva, de empadronamiento de causantes, de extensión de recursos fiscales y fluctuación presupuestaria, que obligó a una reconfiguración en el sistema hacendario estatal ajustado a una nueva situación territorial. Es en ese contexto como el 14 de octubre de 1870 se expide La Constitución Política que considera al Estado de México parte integrante de la federación libre, independiente y soberana respecto a su administración y régimen interior, con 16 distritos y una municipalidad (Calpulalpan). En dicho texto se plasman las facultades siguientes:

⁹⁹ Nos referimos a los decretos 99, 120, 122, 128, 139 y 3 del Congreso del Estado de México.

¹⁰⁰ Colín, Mario, *Constituciones del Estado de México, 1827, 1861, 1870, 1917*, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, México, 1974, p.161.

Cuadro 6
 FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL ESTADO DE MÉXICO
 EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

Nombrar y remover al Contador de Glosa
Fijar anualmente los gastos del Estado
Establecer para cubrir los gastos, las contribuciones necesarias
Determinar la cuota, duración y modo de recaudar de las contribuciones
Examinar y calificar cada año la cuenta general de inversión de los caudales del Estado

Fuente: Artículo 55, fracciones segunda, tercera y cuarta de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1870,

La sección II del título III de la Constitución de 1870 hacía referencia a la Contaduría de Glosa y a la Tesorería General, estableciéndose en el artículo 105:

En el lugar de la residencia de los supremos poderes del Estado, habrá una Contaduría de Glosa y una Tesorería general. En la primera se glosarán todas las cuentas de los caudales públicos en todos sus ramos, y tendrán las atribuciones que respectivamente les fije la Ley.

En 1897 se expidió un decreto que reformó el texto del artículo 105 de la Constitución Política de 1870 para quedar como sigue:

En el lugar de la residencia de los supremos poderes del Estado habrá una dirección general de rentas, una contaduría de glosa, y un departamento de caja. La ley respectiva determinará las atribuciones y obligaciones de cada una de estas oficinas, y su enlace con todas las demás recaudadoras y distribuidoras de fondos públicos.¹⁰¹

A continuación describimos las disposiciones que a través de la emisión de decretos pretendieron organizar a la institución fiscalizadora.

¹⁰¹ Decreto número 3 fechado el 31 de marzo de 1897.

CUADRO 7
 DECRETOS DEL H. PODER LEGISLATIVO
 DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO 1871

<i>Número de decreto</i>	<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>
86	30 de mayo, 1871	Sobre las facultades y las obligaciones del gobernador y secretario general en el arreglo de las oficinas de Hacienda del Estado
95	2 de septiembre, 1871	Por el que se aumentan dos plazas de oficiales escribientes de la Contaduría de Glosa
124	30 de noviembre, 1871	Disponiendo que las personas que manejen caudales públicos del Estado, remitan sus cuentas originales a la Contaduría en los plazos que le demarcan las leyes

Fuente: *Compi/ación de decretos de/ H, poder Legis/ativo de/ Estado Libre y Soberano de México*, Biblioteca “José María Luis Mora” de la H. Cámara de Diputados del Estado de México.

En el *cuadro sie4e* observamos lo siguiente: el decreto 86 establecía algunas disposiciones para el arreglo de las oficinas de hacienda. Además, sentaba algunas novedades importantes respecto a la Contaduría, por ejemplo, dictaba que el nombramiento y la remoción de los empleados de dicha oficina se haría por la Comisión Inspectora del Congreso, oyendo para ello al contador y sometiendo sus decisiones a la aprobación de la Cámara; y en recesos desempeñaría las funciones de la Comisión Inspectora la diputación permanente, esta comisión era permanente y tenía la facultad de visitar la Contaduría cuantas veces estimara conveniente.

Sin embargo, consideraba como atribución básica de la Contaduría, la liquidación y glosa de las cuentas de las oficinas del Estado, de los establecimientos y comisionados que manejen sus caudales, de las municipalidades y municipios.

Se advierte una relación y comunicación estrecha entre el contador de glosa y el gobierno en virtud de que el gobernador del Estado ejercía la dirección de Hacienda y el contador de glosa era considerado el director de la contabilidad de las oficinas de hacienda, todo ello con sujeción a la Constitución de 1870, a las leyes y ordenes que recibía de la legislatura.

Finalmente se preveía que el Contador acordaría directamente con la comisión del Congreso que debía examinar cada año la cuenta general de la inversión de los cauda-

les del Estado, haciendo la glosa de ella, en la parte encomendada por dicha comisión, igualmente el contador intervenía en los cortes de caja que la Tesorería del Estado practicaba cada mes y, en general, que hiciera; en cuanto a la organización laboral interna de la contaduría, el titular distribuía labores, concedía licencias y formaba el reglamento interior de sus oficinas que sujetaba a la aprobación de la comisión de la legislatura, la cual inspeccionaba sus trabajos.

El decreto número 95 establecía que se aumentaba a la Contaduría de Glosa, dos plazas de oficiales escribientes, dotados con 600 pesos de sueldo cada uno, suprimiendo en consecuencia del presupuesto vigente para ese año, la partida relativa al escribiente de la propia contaduría.

Por otra parte, el decreto 124 de fines de 1871 indicaba que toda persona que manejara caudales públicos del Estado, remitiría sus cuentas originales a la contaduría en los plazos que establecían las leyes, quedándose con una copia de ellas, el contador podía conminar a los responsables a que se presenten en la Contaduría en el término señalado. De manera esquemática a continuación se muestran las principales atribuciones de la Contaduría.

Cuadro 8

ATRIBUCIONES PRINCIPALES DE LA CONTADURÍA DE GLOSA

<p>El orden de la glosa</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se glosaban las cuentas mensuales de las administraciones de rentas, de la Tesorería General, del Instituto Literario y establecimientos sostenidos por cuenta del erario del Estado 2. Se glosaban las cuentas de las municipalidades y municipios
<p>Los libros del Contador de Glosa eran</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De cuadros de valores 2. Libro de movimiento de caudales 3. Libro de toma de razón de los nombramientos y despachos que causaban percepción de sueldos del erario 4. Libro de Estrados de los testimonios de las escrituras de finanzas, con que caucionaban su manejo los empleados de hacienda
<p>Facultades del Contador:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Imposición de multas a los administradores de rentas 2. Imposición de multas a los empleados de la contaduría

Continuación ...

Obligaciones del Contador de Glosa
1. Dar cuenta a la Legislatura de los trabajos desempeñados por la oficina especificando las cuentas glosadas
2. Dar aviso al gobierno cuando no se remitan dentro del término de ley, los padrones, cuadros de valores, cortes de caja y cuentas mensuales
3. Dar copia de las observaciones que les haga la Contaduría y aviso de contestación y no contestación en el término señalado
4. Recibir las contestaciones de los responsables y deducidos los alcances liquidos y ciertos a favor del erario, además de dar aviso al juez de Distrito para el efecto de hacer efectivo el cobro conforme a derecho
5. Expedir los finiquitos correspondientes

Fuente: *decreto 86, 30 de mayo 1871*, H. Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

En el *cuadro ocho* se observan las actividades que la institución fiscalizadora realizaba en 1870 destacando entre las facultades del contador la imposición de multas y entre las obligaciones, los avisos al gobierno y a la legislatura, las observaciones a las cuentas, las contestaciones, así como los finiquitos y el orden en que la institución fiscalizadora realizaba la glosa, es decir, la relación de la glosa, primero las cuentas del erario del Estado y después la de las municipalidades y municipios. Posteriormente para la década de 1880 destacan los siguientes decretos:

Cuadro 9

DECRETOS DEL H. PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO 1883-1890

<i>Número de decreto</i>	<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>
23	1, mayo, 1883	Autorizando a los administradores de rentas y demás empleados con responsabilidad directa pecuniaria, para hacer su recaudación y el cobro de los créditos pendientes o que en adelante se causaren por medio de procedimientos administrativos
20	4, mayo, 1883	Estableciendo ciertas atribuciones para la Contaduría de Glosa
89	18, octubre, 1886	Facultando al Ejecutivo para que condone o conceda plazos a los deudores por rezagos de contribución predial. Se le faculta además, para que mande dar de baja los adeudos deducidos por la Contaduría de Glosa a los responsables a la Hacienda Pública, siempre que se haga imposible el cobro del adeudo.

Continuación ...

<i>Número de decreto</i>	<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>
34	19, septiembre, 1889	Marcando los términos en que el Ejecutivo debe presentar a la Cámara de diputados la iniciativa de los presupuestos de ingresos y egresos
94	30, agosto, 1890	Por el cual se reforma el artículo 18 del decreto número 34 del 19 de septiembre de 1889 sobre la Cuenta General del Estado

Fuente: Compilación de decretos de/ H, Poder Legislativo de/ Estado Libre y Soberano de México, Biblioteca “José María Luis Mora” de la H. Cámara de Diputados del Estado de México

El *cuadro nueve* muestra cómo a través del decreto 23 se autorizó a los administradores de rentas y demás empleados con responsabilidad directa pecuniaria para hacer la recaudación y el cobro de los créditos pendientes por medio de procedimientos administrativos.

Este decreto es importante porque en él se autoriza al Contador para que asegure el valor de los alcances líquidos y ciertos que resulten en la glosa de las cuentas estableciendo la responsabilidad en los fiadores, apoderados o representantes y con la facultad de ejercer los procedimientos administrativos conforme a la ley.

Por otra parte, se observa la inclusión de nuevas atribuciones para la Contaduría de Glosa, contenidas en el decreto número 20 del Congreso estatal. Dicho decreto establecía la determinación por parte de la Contaduría de Glosa del plazo para contestar a las observaciones que se expidieran en virtud de la glosa de las cuentas que debían rendir (el tesorero general, los administradores de rentas, tesoreros municipales de instrucción pública y encargados de la recaudación de los establecimientos sostenidos por el Gobierno del Estado), con arreglo al decreto número 85 del 30 de mayo de 1871: al no contestar dentro del plazo fijado, se tendrá por conforme al responsable, procediendo en consecuencia la Contaduría con arreglo a las leyes. También se estableció que el contador, con acuerdo del Ejecutivo del Estado, podría inspeccionar cualquiera de las oficinas recaudadoras, o nombrar a un empleado de la Contaduría, para que verifique la inspección y al notar alguna “falta grave” dar aviso al Ejecutivo para que disponga la visita.

En 1886 se expidió el decreto 89 por el que se facultaba al Ejecutivo, para que previas las informaciones convenientes, condone o conceda plazos a los deudores por rezagos de contribución predial, facultándole también, para dar de baja los adeudos deducidos por la Contaduría de Glosa a los responsables a la hacienda pública, siempre que por muerte u otras circunstancias que se marcan, se haga imposible el cobro del adeudo.

Para 1889, en el marco de la reforma de la organización hacendaria del estado, se expidió el decreto número 34 que marca los términos en que el Ejecutivo debía presentar a la Cámara de Diputados la iniciativa de los presupuestos de ingresos y egresos, en ese decreto se contienen algunas disposiciones respecto a la Contaduría de Glosa, que resulta conveniente mencionar: En el artículo 18 del decreto se establecía que remitiría la Tesorería al gobernador del Estado dos ejemplares de la cuenta general el primero de septiembre de cada año, y el día quince del mismo mes, se enviaría otro ejemplar de la cuenta, con los estados, libros y comprobantes originales de la contabilidad general.

Se preveía que la contaduría glosaría la cuenta general del erario y las particulares de todas las oficinas, empleados y agentes de la administración pública que se hubieran concentrado en la cuenta general. A cargo de la Contaduría de Glosa quedaba estrechar a los administradores, empleados y agentes morosos a que rindieran sus cuentas, sin que esto impidiera a la Contaduría expedir el correspondiente finiquito; al obtener ese finiquito; la Tesorería quedaba en aptitud de extender a su vez el perteneciente a cada uno de los empleados o agentes de la administración, que habiendo manejado fondos, resulten sin responsabilidad por el período a que se refiera la cuenta glosada.

Se establecía también que tanto la falta de cumplimiento en cuanto a la rendición de cuentas, como a la contestación de las observaciones serían motivo para la suspensión de sueldo o empleo del responsable. Además, preveía que toda responsabilidad por manejo de caudales públicos sólo podría durar cinco años y la de los particulares sería por tres, a partir de la fecha en que la Contaduría de Glosa recibiera la cuenta del responsable. Así también, se contemplaba que la comisión de hacienda del Congreso del Estado haría el examen de la cuenta general, y al no encontrar responsabilidad oficial, propondría que se admita la cuenta haciendo notar cualquier irregularidad para que la Contaduría la tenga presente al practicar la glosa; en caso de encontrar responsabilidad, formular los cargos que deban hacerse al funcionario o funcionarios responsables, precisándolos con toda claridad y pidiendo que se pasen a la sección del gran jurado sin perjuicio de que la Contaduría glose la cuenta.

En el artículo 25 del decreto en cuestión se decía que todos los meses publicaría la Secretaría de Gobierno, los cortes de caja de la Tesorería, los balances mensuales de la contabilidad general, y cada año la cuenta general del erario, en la misma forma que se presenta al Congreso. Dicha cuenta sería un anexo a la memoria con que el gobernador debía dar cuenta al Congreso.

Para el año de 1890 se reformó el anterior decreto, la fecha de entrega de tres ejemplares de la cuenta general, por parte de la Tesorería al Ejecutivo del Estado, sería el 15 de diciembre de cada año, el gobierno remitiría a su vez al Congreso, dos ejemplares de los estados mencionados para que se verifique el examen, y el Congreso en su oportunidad pasaría un ejemplar a la Contaduría de Glosa, (decreto 94 de agosto de 1890). Para el período 1893-1899 destacan las siguientes disposiciones en relación al régimen hacendario y la Contaduría de Glosa.

Cuadro 10

DECRETOS DEL H. PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO 1893-1899

<i>Número de decreto</i>	<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>
3	28, marzo, 1893	Reformando el decreto número 34 del 19 de septiembre de 1889, estableciendo diversas bases referentes al presupuesto de ingresos y egresos.
3	31, marzo, 1897	Reforma de los artículos 31, 77, 105, 106, 107 y 108 de la Constitución Política del Estado (sobre el régimen hacendario).
21	14, mayo 1897	Determinando las atribuciones y obligaciones de la Contaduría de Glosa del Estado
6	2, mayo, 1899	Por el cual se dispone que en el caso de inconformidad por parte de los encargados de la recaudación de las rentas públicas para reintegrar los alcances que le deduzca la Contaduría de Glosa por omisión en el cobro de los impuestos. El Ejecutivo determinara si son o no de levantarse dichos alcances deducidos.

Fuente: *Compi/ación de decretos de/ H, Poder Legis/ativo de/ Estado Libre y Soberano de México*, Biblioteca “José María Luis Mora”, H. Cámara de Diputados del Estado de México.

Aludiendo al cuadro anterior tenemos que en 1893 se establecieron diversas bases referentes a presupuestos de ingresos y egresos, en ellas se mencionaba a la Contaduría General de Glosa. Se decía que en relación a aquellas órdenes de pago a cargo del erario del Estado que excedieran de la asignación hecha en la partida correspondiente, o cuyo pago no estuviera autorizado por ley expresa, no surtirían sus efectos; pero si se confirmara el pago por medio de una segunda orden se daría cuenta al tesorero y a la Contaduría de Glosa, que a su vez lo informaría a la comisión inspectora del Congreso. Esto refleja la importancia a las órdenes de pago a cargo del erario estatal en relación con las partidas del presupuesto autorizado, previendo la intervención de un órgano fiscalizador que detecte alguna irregularidad o responsabilidad al respecto.

El artículo 14 del mismo decreto, establecía la forma en que se compondrían los estados generales de la Cuenta General del erario que el Ejecutivo debía presentar cada año al Congreso para su examen y calificación que se ilustran en el cuadro siguiente:

Cuadro 11

CONTENIDO DE LA CUENTA GENERAL DEL ERARIO DEL ESTADO DE MÉXICO A PARTIR DE 1893

<p>Estado General I De los ingresos del año a que corresponda la cuenta.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las existencias que resultaren en todas las oficinas de Hacienda o en poder de los pagadores, habilitados, agentes, etc., en el año anterior fiscal a que corresponda la cuenta 2. La designación de cada impuesto o renta 3. El producto de cada ramo de ingresos 4. Lo cobrado por rezagos de años anteriores 5. Suma de ramos propio 6. Los ingresos por ramos ajenos o accidentales 7. Total de la recaudación 8. Suma general de existencias e ingreso
<p>Estado General II De los egresos en el propio año.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La división de los ramos generales del presupuesto con el número de la sección respectiva y de la partida o partidas que comprenda 2. Título de cada sección 3. Importe de la asignación fijada en el presupuesto para cada sección 4. Adiciones que se hubieren hecho para cada ramo en la sección correspondiente, en virtud de la ley posterior 5. Total autorizado para cada sección 6. Importe de los derechos reales adquiridos por los servicios prestados conforme a la ley; o en virtud de contratos celebrados y concesiones otorgadas 7. Cantidades pagadas a cuenta de los expresados derechos 8. Devoluciones hechas por ramos ajenos o accidentales 9. Saldos a cargo del Erario por los derechos no pagados 10. Resumen general
<p>Estado General III Comparativo de ingresos y egresos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las existencias del año anterior 2. Ingresos por las rentas propias del Estado 3. Percepciones por ramos ajenos o accidentales 4. Suma general de ingresos 5. Total de existencia e ingresos 6. Importe de todos los pagos hechos por cuenta del presupuesto de egresos 7. Devoluciones verificadas por cuenta de los ramos ajenos o accidentales 8. Suma general de egresos 9. Comparación entre ingresos y egresos 10. Existencias que comprueben la diferencia anterior 11. Comparación entre las asignaciones y los vencimientos reales, para determinar la disminución o exceso que hubiere resultado en los ramos del presupuesto

Fuente: *Compi/ación de Decretos de/ H, Poder Legis/ativo de/ Estado Libre y Soberano de México*, Biblioteca "José María Luis Mora" de la H. Cámara de Diputados del Estado de México, 1893.

Además, de los tres estados generales anteriores, la Tesorería presentaba un cuadro de activo y pasivo de la Hacienda Pública y la comparación que resultaba entre el monto de esos diversos valores, así como la información de las cuentas parciales que no se hubieren recibido o centralizado por falta de comprobantes o cualquier otra causa.

El cuadro anterior refleja la claridad del contenido de la cuenta general del erario del Estado de México a partir de 1893 ya que se menciona un decreto del Congreso en qué constaba dicha cuenta al resumirla en tres estados generales, es decir, para ese año la institución fiscalizadora sigue las reglas institucionales que normativamente la establecen y le dan fuerza legal. A diferencia de años anteriores, para 1893 se iban precisando y actualizando las bases para el funcionamiento de la Contaduría de Glosa, lo que refleja una evolución muy importante no sólo en el ámbito normativo, sino funcional.

En el mismo decreto se mencionan algunos aspectos de operatividad de la Contaduría General que permiten conocer como se hacía el envío de la cuenta general del erario estatal, a partir de 1883 y que se ilustran en el cuadro siguiente:

Cuadro 12

PASOS PARA LA RECEPCIÓN Y REVISIÓN DE LAS CUENTAS,
POR LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA DEL ESTADO DE MÉXICO 1893

1. La Tesorería General del Estado concentra: la cuenta general del erario y las particulares de las oficinas de Hacienda, pagadores civiles y militares habilitados, cajeros , agentes de la administración pública que manejen fondos del Estado.
2. La Tesorería después de concentrar las cuentas, remite a la Contaduría de Glosa, la parte que se refiere a los ingresos de ramos del Estado (dentro de los 15 primeros días de cada mes).
3. La Tesorería General cerrará la cuenta de sus operaciones propias el 30 de junio de cada año, pero seguirá centralizando el de las demás oficinas y hasta el 15 de septiembre procederá definitivamente la cuenta general.
4. La Tesorería General remitirá el 30 de noviembre de cada año al secretario general de gobierno del Estado dos ejemplares de la cuenta general.

Continuación ...

- | |
|---|
| 5. La Tesorería remitirá el 1 de diciembre otro ejemplar de la cuenta general a la Contaduría General , quien recibe las cuentas y procede a la glosa. |
| 6. La Contaduría de Glosa avisara a la Tesorería General, las cifras de los alcances líquidos y ciertos que llegare a deducir, para que esos valores figuren en la cuenta general del erario. |

Fuente: *Compi/ación de decretos de/ H, Poder Legis/ativo de/ Estado Libre y Soberano de México*, Biblioteca “José María Luis Mora”. H. Cámara de Diputados del Estado de México.

Se establecía también que para el día 30 de noviembre de cada año remitiría la Tesorería General al gobierno del Estado, dos ejemplares de la cuenta general y para el 1º de diciembre se enviaría a la Contaduría general para su glosa otro ejemplar de los estados con los libros y comprobantes originales de la contabilidad general. La falta de cumplimiento de las disposiciones sería motivo suficiente para la suspensión de sueldo o empleo del responsable, se establecía la figura del visitador para intervenir las operaciones del responsable, quien podía inclusive en caso de incumplimiento consignar al responsable a la autoridad respectiva, toda responsabilidad por manejo de caudales públicos, sólo podría durar cinco años a partir de la fecha en que la Contaduría de Glosa reciba la cuenta.

También, destacan las funciones de la comisión primera de hacienda del Congreso del Estado, ya que si esta no encontrare responsabilidad oficial propondría la admisión de la cuenta, revisaría las irregularidades de la Contaduría y formularía cargos a los funcionarios responsables, en caso de regularidad, pidiendo se pase a la sección del gran jurado.

Además prescribía la publicación de los cortes de caja de la Tesorería y las balanzas mensuales de la contabilidad general por parte de la Secretaría de Gobierno y cada año anexo a la memoria con la cual el gobernador debía poner al tanto al congreso de la cuenta general del erario. Lo anterior nos permite vislumbrar que normativamente existían las bases de instituciones como la comisión primera de Hacienda, así como de otras facultades del ejecutivo; de esa manera la fiscalización se refuerza y las reglas para lo glosa se hacen más específicas y concretas para el año 1893.

En 1897 el artículo 105 de la Constitución estatal fue reformado, al determinar la existencia de una Dirección General de Rentas, una Contaduría de Glosa y un Departamento de Caja e igualmente el decreto 21 dispuso que la comisión inspectora del congreso o la diputación permanente nombraría la remoción de los empleados de la Contaduría de Glosa; mientras que la comisión inspectora tendría capacidad para visi-

tar la Contaduría para efecto de sus facultades revisoras.

Es importante mencionar que el decreto mencionado establece que la glosa debía hacerse en el orden siguiente:

- I. La glosa de las cuentas bimestrales de las administraciones de rentas.
- II. Glosa del departamento de caja.
- III. Glosa de los demás establecimientos sostenidos por cuenta del erario del Estado.
- IV.- Glosa de las municipalidades y municipios.

Por otra parte, el contador debía llevar dos libros, el de toma de razón de los nombramientos, así como de despachos que causen percepción de sueldos del erario del Estado y el de extractos de testimonios de las escrituras de fianzas con que caucionaban sus manejos, el jefe del departamento de caja, tesoreros municipales y demás personas que debían caucionar.

De igual forma determinaba la obligación para la Contaduría de remitir mensualmente al Congreso, o a la Diputación permanente. La información pormenorizada de los trabajos que en ella se ejecuten, expresando el monto de los adeudos que deduzca, el número de pliegos de observaciones que expidiere y el de finiquitos, señalando el nombre a favor de quién hayan sido otorgados y el año fiscal a que correspondan.

Como atribuciones del Contador destacaban: distribuir las labores de oficina, para que se ejecutaran con exactitud y puntualidad, concedería licencias hasta por ocho días a los empleados, podría también imponer multas de hasta 25 pesos a los administradores de rentas y tesoreros municipales por las omisiones en que incurrieran respecto de sus deberes, dando aviso a la dirección de rentas, igual pena podría imponerse a los empleados de la Contaduría.¹⁰²

¹⁰² Los artículos 11 y 12 del decreto núm. 21 establecen importantes atribuciones respecto al Contador General que a continuación se plasman literalmente.

Art. 11. el contador firmará todas las comunicaciones que ocurran en el curso de la glosa, pasará directamente a los responsables los pliegos de observaciones y adeudos que en su contra dedujere, señalándoles un plazo prudente y perentorio para sus contestaciones fenecido el cual, si no se reciben estos, se tendrán por conformes a los responsables, sujetando las observaciones de orden que traigan consigo adeudos a la liquidación de éstos, procederá desde luego la Contaduría con arreglo a las Leyes, y se estimarán irremisiblemente y sin ulterior recurso como líquidos y ciertos tanto los deducidos con el carácter de adeudos propiamente dichos, como los que traigan aparejados las indicadas observaciones de orden, siendo de advertir que las contestaciones de los enunciados pliegos, deban darlos los responsables por escrito y bajo su firma.

En la glosa de la cuenta general que podrá hacer la Contaduría en el tiempo que le sea absolutamente necesario, formará los pliegos de observaciones y los remitirá a la H. Legislatura para su conocimiento y definitiva resolución.

Art. 12 El contador recibirá las contestaciones, de los responsables cuando las produjeren en tiempo hábil y deducidos los adeudos líquidos y ciertos a favor del erario del Estado, procederá en los términos legales librando el aviso correspondiente.

El contador también daría aviso al gobierno cuando sospechará del manejo o des-arreglo de algún empleado de Hacienda y daría su visto bueno en las cortes de caja que el Departamento de Caja del Estado practicaría mensualmente.

Para 1899, el decreto 6 establecía que en caso de inconformidad por parte de los encargados de la recaudación de las rentas públicas para reintegrar los alcances que les dedujera la Contaduría de Glosa, por omisiones en el cobro de los impuestos, el Ejecutivo del Estado, de acuerdo con su consejo, determinaría si son o no de levantar-se los alcances deducidos. La importancia de este decreto en nuestro análisis radica en la intervención que siguió teniendo el Ejecutivo del Estado, respecto a las atribucio-nes de la Contaduría de Glosa.

Para 1902 fue expedida la Ley General de Hacienda para el Estado de México; dicha ley, establecía disposiciones respecto a la Contaduría de Glosa, en el artículo 4 °, confirmaba que la Contaduría de Glosa, de acuerdo con lo prevenido por el artículo 105 de la Constitución Estatal se establecería en la ciudad de Toluca y glosaría las cuentas de los caudales públicos en todos sus ramos y tendría, además, a su cargo la inspec-ción de la contabilidad de las oficinas de Hacienda.

La Contaduría estaba integrada por un contador, un oficial mayor y los empleados que señalaba anualmente el presupuesto de egresos.

También se establecía una serie de libros que debía llevar el contador, mientras que el artículo 10 establecía las atribuciones del contador de glosa destacando las que se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 13

PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL CONTADOR DE GLOSA

1	Disponer la glosa preferente de las cuentas que demanden su pronto examen y llevar libros
2	Consultar al Congreso por conducto de la comisión inspectora en caso de duda para la aplicación de la ley
3	Autorizar con su firma los finiquitos y demás trámites de la oficina
4	Visar los cortes de caja que mensualmente debe formar el departamento central de la dirección de rentas
5	Passar a los empleados de Hacienda los pliegos de observaciones, así como de las responsabilidades que en su contra deduzca, fijar un plazo para contestación, recibir tanto las contestaciones como los deducidos de los alcances líquidos y ciertos a favor del erario y hacerlos efectivos por medio de la facultad coactiva
6	Dar aviso al Ejecutivo de los empleados de Hacienda que no remitan las cuentas en términos de ley e igualmente avisar de la determinación de responsabilidad que son líquidos y ciertos los alcances por cuentas glosadas que la oficina deduzca y que no contengan contestación en tiempo por los empleados responsables
7	Practicar personal y preferentemente la glosa anual de la cuenta general del tesoro público y pasar a la legislatura el pliego de observaciones para conocimiento y resolución
8	Imponer multas (de hasta 25 pesos) a los empleados que manejen caudales públicos, por las omisiones en que incurran respecto a sus deberes con la Contaduría

Fuente: *Ley General de Hacienda*; 1902, Toluca, talleres de la Escuela de Artes y Oficios para varones, 1902, p. 54.

Como puede apreciarse se potenciaban las actividades directivas, el contador de glosa como titular del órgano fiscalizador desempeñaba actividades que tenían que ver con autorizaciones, fijación de plazos, recepción de contestaciones de los empleados que manejaban fondos públicos, declaración sobre las mismas cuentas, así como dar aviso al Ejecutivo estatal de diversas determinaciones y consulta a la comisión inspectora del Congreso. Todas estas facultades eran las posibilidades legales que poseía el contador en su carácter de servidor público, cada una de ellas estaba orientada a la realización de los fines del órgano fiscalizador que eran de manera general el examen y glosa de las cuentas del erario público estatal.

Aunada a esas facultades administrativas se encuentra estrechamente involucrada la facultad coactiva del Estado que permitía hacer efectivos los alcances líquidos y ciertos en favor del erario estatal, así como la de establecer multas y fincar responsabilidades; estas últimas facultades hablan de mecanismos que constreñían a un cumplimiento forzoso y obligatorio respecto al órgano fiscalizador.

Respecto al oficial mayor se determinaban las siguientes funciones: suplir las faltas temporales del contador; tener a su cargo la sobre vigilancia de la oficina y distribuir el despacho de los negocios de acuerdo a las instrucciones dadas.

En cuanto a las actividades a realizar por la comisión inspectora del Congreso, se decía que nombraría y removería a los empleados de la Contaduría y les concedería licencia por más de ocho días, sometiendo siempre sus decisiones a la resolución de la Cámara, en los recesos de ésta, ejercería estas funciones la diputación permanente y sus acuerdos se llevarían a efecto, entre tanto, reunido el Congreso dispondría lo necesario.

La Contaduría también remitiría mensualmente al Congreso o a la diputación permanente, la noticia pormenorizada de los trabajos que ejecute, expresando el monto de los adeudos que se deduzcan y el número de observaciones que expidiere; así como el número de finiquitos expedidos en favor de quién y el año fiscal al que correspondan.

La Contaduría debería terminar la glosa de las cuentas a los 60 días después de que llegaran a la oficina y depurada la responsabilidad que apareciera de las cuentas daría aviso a la Secretaría General de Hacienda del monto de los adeudos líquidos que resultaran; el no dar aviso, significaba que la Contaduría incurría en responsabilidad por lo que se mencionaba que en caso de inconformidad de los encargados de la recaudación de las rentas públicas, habría que reintegrar los alcances que les deduzca la Contaduría de Glosa por omisiones en el cobro de los impuestos, el Ejecutivo del Estado que de acuerdo con su consejo determinaba si era o no de levantarse los alcances deducidos.¹⁰³

¹⁰³ Al respecto de las funciones de la Contaduría, el artículo 14 establecía textualmente lo siguiente:

Art. 14. Concluida la glosa de las cuentas y tan luego como la dirección de rentas comunique por conducto de la Secretaría General que se hayan cubierto los adeudos que hubieren resultado por virtud de la Glosa, la Contaduría expedirá a los empleados de Hacienda los finiquitos correspondientes siempre que no tuvieren pagos pendientes por adeudos deducidos por cuentas glosadas en años anteriores. Los finiquitos podrán ser parciales o totales: Los primeros solamente liberan de la responsabilidad concerniente a las cuentas glosadas y los segundos se extienden por todo el tiempo en que se haya desempeñado el empleo, pero para expedir éstos, el Contador de Glosa promoverá se practiquen previamente visitas de residencia a las oficinas respectivas y hará las demás gestiones necesarias para depurar el manejo de fondos, salvo que al expedir los finiquitos se hayan practicado ya las visitas necesarias de que habla el artículo 46 de esta ley, en cuyo caso con vista de su resultado se depurará la responsabilidad previamente.

A partir de esta Ley Hacendaria de 1902, puede advertirse no sólo una ampliación en las funciones asignadas a la Contaduría, en relación con la normatividad precedente que organizaba dicha institución, sino también algunas novedades como la inclusión de la glosa de los establecimientos sostenidos por cuenta del erario público, el número de libros que llevaba el contador de glosa aumentó a ocho y las atribuciones del mismo se precisaron. Por otra parte una novedad importante es la determinación normativa de la relación Contaduría-Comisión Inspector y Congreso estatal y otra sería que al extinguirse las alcabalas en 1874, la glosa era inexistente.

A finales de 1902 fueron expedidas las reformas a la Ley General de Hacienda, el 4 de julio del mismo año¹⁰⁴ con modificaciones en relación a los requisitos para ser contador de glosa,¹⁰⁵ que se volverían más rigurosos.

3.3. La función fiscalizadora estatal a partir de la Constitución de 1917 hasta 1929.

En 1917 se promulgaron tanto la Constitución Federal como la del Estado de México y en el marco normativo estatal destaca algunos elementos, como la inclusión de un título relacionado a la organización laboral en el Estado (trabajos domésticos de menores, jornadas nocturnas, incapacidad y pensiones). Otros aspectos fueron la reglamentación de la propiedad agrícola y la organización del sistema educativo, los cuales constituyeron elementos novedosos, que eran resultado de la influencia de la Constitución Federal en su tendencia de carácter social. En cuanto a las bases de la organización del gobierno estatal, la Constitución estatal destacan la división de poderes, el sufragio directo, la no reelección y el municipio libre.¹⁰⁶

La Constitución Política del Estado establece en los artículos 54 y 55 que el segundo período de sesiones ordinarias se destinaría, de preferencia, a la discusión y aprobación de los presupuestos de ingreso y egresos del Estado, que presentaba el Ejecutivo e igualmente respecto a los proyectos de presupuestos de ingresos municipales; también, que el primer período de sesiones se enfocaría la revisión y calificación de las cuentas de inversión de las rentas del Estado y los Municipios relativos al año anterior.

¹⁰⁴ Véase el decreto número 55 de fecha 31 de diciembre de 1902.

¹⁰⁵ El artículo 8º establecía los requisitos para ser contador de glosa, se requería ser ciudadano o mexicano en pleno ejercicio de sus derechos y ser mayor de 30 años; conocer la legislación del ramo de Hacienda, conocer la contabilidad fiscal y no haber malversado caudales públicos o privados ni tener responsabilidad insoluta y para el oficial mayor se exigían los anteriores requisitos menos la edad, que se fijaba en 25 años.

¹⁰⁶ Dogherty, Laura O., "El Estado de México en la revolución, 1910-1917" en *Historia General del Estado de México*, tomo vi, Gobierno del Estado de México—El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, p 45.

También mantenía como facultad de la Legislatura “nombrar y remover a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría General de Glosa”.¹⁰⁷

En la Constitución Estatal de 1917 y dentro de las bases de la organización de la Hacienda Pública se estableció, en el artículo 191, el fundamento normativo de la Contaduría General que se asemeja en sus términos al plasmado en la Constitución de 1870 al mantener el nexo Legislativo-Contaduría que existía desde 1824.

A continuación se presenta un cuadro con información de decretos importantes que impactaron a la institución fiscalizadora estatal

Cuadro 14

DECRETOS DEL H. PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO 1918-1929

<i>Núm, de decreto</i>	<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>
55	31, junio, 1918	Se condonan todos los alcances pendientes de pago y deducidos por la Contaduría del Estado
50	26, mayo, 1919	Reglamento para el gobierno interior de la Legislatura del Estado de México
37	8, marzo, 1929	Se delega al poder Ejecutivo las facultades que constitucionalmente corresponden a la legislatura en las ramas de gobernación y Hacienda
15	26, noviembre, 1929	Se aprueba la nueva Ley General de Hacienda del Estado.
17	26, noviembre, 1929	Se expide la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa

Fuente: *Compi/ación de decretos de/ H, Poder Legis/ativo de/ Estado Libre y Soberano de México*, Biblioteca “José María Luis Mora”. H. Cámara de Diputados del Estado de México.

¹⁰⁷ En el mismo artículo 70 se establecía lo siguiente: que la discusión y aprobación de los presupuestos de ingresos municipales, serían remitidos por conducto del ejecutivo que el examen, revisión y calificación de las cuentas de inversión del Estado se harían cada año, al igual que las cuentas de inversión de las rentas municipales y se podría exigir en ambos casos las responsabilidades consiguientes.

El *cuadro número 14* integra una serie de decretos emitidos durante el periodo 1918-1929, en 1918 existió la condonación de todos los alcances pendientes de pago a la Contaduría General a todos aquellos responsables en el manejo de fondos públicos, dándose por terminadas todas las cuentas que no hayan podido ser glosadas hasta el regreso del orden constitucional (30 de junio de 1917).¹⁰⁸

En mayo de 1919 se estableció una comisión inspectora permanente de la Contaduría en el reglamento interior de la legislatura estatal.

En el decreto 37 se delega al Ejecutivo la facultad que correspondía a la legislatura en el ramo de Hacienda, esto se justificaba como una medida mientras se restablecía el orden y la tranquilidad pública, promoviendo así la seguridad interior del Estado y la defensa de las instituciones, dando cuenta el Ejecutivo al Legislativo de la facultad delegada.

Mediante el decreto 15 se prescribe que conforme al artículo 191 de la Constitución Política del Estado dependía directamente de la legislatura la Contaduría General de Glosa y tendría las atribuciones que se plasmaran en una ley especial. Aquí se observa la reiteración textual que ya desde 1870 hacía considerar al órgano fiscalizador dentro del poder Legislativo estatal.

Otro aspecto relevante que aparece en el cuadro es la expedición de la primera Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa con vigencia a partir del 30 de noviembre de 1929, ya que anteriormente sólo habían existido decretos que organizaban al órgano de fiscalización de manera parcial, temporal y básicamente dentro de las disposiciones relativas al rubro de Hacienda Estatal.¹⁰⁹

Entre los aspectos más destacados de esta ley se encuentran los siguientes: Se establecía que la Contaduría General de Glosa estaba a cargo de un funcionario denominado Contador General de Glosa dependiente de la legislatura.¹¹⁰

¹⁰⁸ Véase decreto número 55, 3 de junio de 1918 en el periódico oficial... número 45, tomo v, 5 de junio de 1918.

¹⁰⁹ El objeto de esta ley de 1929 fue la de normar el funcionamiento de la Contaduría General de Glosa, institución cuya existencia establecía el artículo 191 de la Constitución estatal, asimismo la expedición de la Ley Orgánica se preveía en las fracciones *xxi* y *xxii* del artículo 70, de la misma Constitución de 1917.

¹¹⁰ En cuanto a la figura del titular de la Contaduría General, destacan en la Ley los requisitos indispensables para ser Contador General como: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles, tener una edad mayor a la de treinta años, tener conocimientos sobre legislación hacendaría y sobre contabilidad fiscal; se requería también haber desempeñado dos cargos mínimos en el ramo de Hacienda y no tener responsabilidad insoluta; resulta igualmente importante que el titular de la Contaduría no haya sido condenado por ningún delito contra la propiedad.

El personal estaba integrado por un oficial mayor y de los empleados que señalaban presupuestos de egresos respectivos;¹¹¹ se establecía también en la Ley Orgánica que el personal sería nombrado por la Legislatura previa la terna correspondiente.¹¹²

En cuanto al funcionamiento interior de la Contaduría General de Glosa, ésta se dividía en tres departamentos: administrativo, de glosa del Estado y de glosa municipal; su función era la de revisar las cuentas de todas las oficinas del Estado, procediendo según el orden siguiente: I. Cuentas de la caja de la Tesorería General; II. Cuentas de las administraciones de rentas; III. Cuentas de los demás establecimientos sostenidos por el erario del Estado, así como las de los comisionados especiales, IV. Cuentas de las Tesorerías de los municipios.¹¹³

Respecto al rubro de las responsabilidades, en la Ley Orgánica se estipulaba que a los empleados fiscales se les fijaba la responsabilidad civil por los daños y perjuicios que causaren a la Hacienda Pública estimable en dinero por hechos u omisiones que les sean imputables y siempre que hayan procedido por error con imprevisión o negligencia, con falta de reflexión o de cuidado, sin hacer las investigaciones que corresponden o por no tomar las precauciones necesarias.¹¹⁴

Otro aspecto relevante en este capítulo de responsabilidades, es el relativo a la exigencia de la responsabilidad civil que se haría en términos de la Ley de la facultad económica-coativa a quienes correspondía.¹¹⁵

¹¹¹ Otro servidor de la Contaduría General lo era el Oficial Mayor quien debía cumplir con los mismos requisitos del Contador General a excepción de la edad que en su caso se fija en veinticinco años cumplidos. Por otra parte en el artículo primero de la Ley Orgánica se establecía que el Oficial Mayor supliría las faltas temporales del Contador de Glosa, teniendo con el una responsabilidad mancomunada, era encargado también del desempeño adecuado de cada uno de los departamentos que integraban la contaduría teniendo un carácter de superior jerárquico de los mismos.

¹¹² La fracción del artículo 9 de la Ley Orgánica de 1929, establecía que una de las obligaciones del Contador General de Glosa era proponer a la Cámara de Diputados por medio de ternas, el nombramiento del personal que resulte vacante, procurando seleccionar perfectamente a sus candidatos en primer término, entre el personal a sus ordenes por medio de ascensos; y en segundo de entre las personas que hayan desempeñado empleos en las Administraciones de Renta y Tesorerías Municipales.

¹¹³ Véase artículo 6 de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa, 1929.

¹¹⁴ Literalmente el artículo 15 establecía:

"Además de ser responsables pecuniariamente, incurren en delito de culpa:

I. Los empleados fiscales que por imprevisión o negligencia, por falta de cuidado, por no hacer las investigaciones convenientes o por no tomar las precauciones necesarias, den lugar a la comisión de algún delito contra la Hacienda Pública.

II. Los empleados de la Contaduría y Tesorería General, y cualesquiera otros a quienes corresponda hacer la revisión, glosa, concentración y comprobación de cuentas que por los motivos, que se expresan en el inciso anterior den ocasión a que permanezca oculto el delito ya cometido".

¹¹⁵ Otros aspectos, destacados de este capítulo segundo eran los siguientes:

El capítulo segundo de la Ley Orgánica reviste singular importancia, ya que en él se plasma un conjunto de responsabilidades de los empleados fiscales; se observa que en esta Ley de la Contaduría General de Glosa, se amplían las aplicaciones de la preceptiva a los empleados de la Tesorería General del Estado y se establece un nexo importante entre las dos instituciones.¹¹⁶

Al ser aceptada por la legislatura la cuenta anual del tesoro público, cesaba toda responsabilidad de parte del gobernador del Estado, respecto del contenido de la cuenta, subsistiendo únicamente la de los responsables directos del manejo de fondos y que les resultaba de la revisión de las cuentas parciales que cada uno haya rendido.

En el último capítulo de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa se establecían algunas disposiciones generales, por ejemplo, se decía que la Contaduría iniciaría la revisión y formularía las observaciones y alcances que resultaren con motivo del examen de las cuentas.

Por otra parte, la depuración de las responsabilidades de los manejadores de fondos debía terminar al año siguiente de iniciarse la revisión, al depurarse se daría aviso a la Tesorería General del monto de los alcances líquidos deducidos, para que esa oficina procediera a realizar el cobro respectivo. Cuando el tesorero general del Estado sea el responsable, la Contaduría lo comunicaría al Ejecutivo del Estado.

Se estipulaban además algunas disposiciones que hablan del vínculo Contaduría de Glosa y Municipios y que básicamente se refieren a lo siguiente: cuando las cuentas glosadas correspondían a los municipios, la Contaduría informaría al síndico del ayuntamiento respectivo el monto de los alcances para que los hiciera efectivos, al no cumplir con lo anterior la Contaduría avisaría a la Secretaría General de Gobierno para que el Procurador General de Hacienda los haga efectivos por medio de la facultad económica-coactiva.

Los jefes de las oficinas o comisionados que manejaban fondos y que rendían cuentas serían responsables ante la Contaduría de Glosa de las responsabilidades que se les deducía al hacer la revisión de las cuentas.

Se decía también que cuando los administradores de rentas o tesoreros municipales en funciones recibían pliegos de observaciones y alcances por cuentas glosadas de la responsabilidad de sus antecesores, harían todas las gestiones necesarias para hacer efectivos los alcances que resultaren buenos a favor del erario, teniendo la obligación de dar cuenta a la Contaduría de las cantidades cobradas.

¹¹⁶ En el artículo 28 se plasmaba:

“Desde el momento en que la Contaduría General de Glosa, la Tesorería General del Estado o cualesquiera otra oficina, hagan gestiones de cobro se interrumpe la prescripción en favor de particulares y manejadores de caudales públicos, que tengan alguna responsabilidad; en cuya virtud, deberá contarse el plazo de la prescripción, desde la fecha de la última gestión de cobro.

La Contaduría de Glosa también realizaba el examen de las cuentas del ramo municipal, los presupuestos de egresos formulados por los ayuntamientos dentro de los períodos legislativos que concedía la Constitución particular del Estado de 1917.

Se contemplaba también que la Contaduría General de Glosa excitaría a los síndicos de los ayuntamientos, para que exigieran a los tesoreros municipales las fianzas que garantizarán su manejo de fondos, ya que de no exigirla, al resultar responsabilidad insoluta, los síndicos quedarían a cargo directamente de ella, de cuya responsabilidad dará aviso la propia Contaduría al Ejecutivo del Estado, para que el procurador de Hacienda la hiciere efectiva.

Se decía que los tesoreros municipales formarían sus cuentas de acuerdo con las instrucciones que les daba la Contaduría de Glosa, para tener uniformidad en la estructura de esas cuentas.

CAPÍTULO 4

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LA CONTADURÍA GENERAL DE GLOSA DEL ESTADO DE MÉXICO

En este capítulo, los objetivos básicos son identificar el desempeño institucional, entendiendo por él la dinámica en la operatividad del órgano técnico fiscalizador estatal, sus atribuciones y límites de competencia, es decir, las formas de expresión de la praxis fiscalizadora, y sus resultados. Además, mostrar si la Contaduría de Glosa funcionó de manera efectiva en los distintos periodos de análisis. Para lo anterior, y con el fin de evaluar a la institución fiscalizadora, se consideraron los siguientes parámetros: una revisión presupuestal, es decir, el monto pecuniario asignado a la institución fiscalizadora para cumplir con sus atribuciones desde su inicio institucional en el Estado de México hasta 1929, también, se describe y analiza la división del trabajo en la Contaduría considerando para ello las plazas laborales (número de empleados) y los sueldos (cantidad monetaria percibida y reflejada en los presupuestos), es decir, cuál era el capital monetario y humano que ponía en marcha los trabajos de la institución, en números, analizando la suficiencia o no de ese personal y su congruencia con el presupuesto otorgado al mismo.

Aquí el análisis se centra en dar, a partir del marco normativo y de la determinación de atribuciones de la institución fiscalizadora contemplado en el capítulo tres, seguimiento de la Contaduría desde su origen hasta 1929 identificando y evaluando sus variables operativas de desempeño (presupuesto, división de trabajo); así como descubriendo las rutinas institucionales, cambios, discontinuidades y rupturas

Este capítulo analiza cinco periodos: el primero comprende de 1824, año en el que surge la Contaduría de Glosa en el Estado de México, hasta el año 1869; el segundo comprende los años de 1870 a 1889; el tercero que comprende la actividad fiscalizadora

durante la etapa de la reforma hacendaría 1890-1904; después se considera la dimensión institucional de la Contaduría de Glosa durante el período 1904-1913 y finalmente el período que va de la revolución a la reconstrucción, los años que van de 1914 a 1929.

4.1. Génesis y primera etapa de la Institución Fiscalizadora, período 1824-1869

Esta primera sección aborda el desempeño operativo de la Contaduría de Glosa a partir de su creación y hasta los años de la redefinición territorial del Estado de México,¹¹⁷ para situar su categoría al interior del aparato estatal, en cuanto a los recursos de los que disponía, en términos financieros y humanos. Para este propósito, se han organizado los datos de la siguiente manera: primero se analizan los datos presupuestales y de organización del trabajo de la Contaduría desde 1830 hasta la época centralista 1835; en un segundo período los años que van de 1843 a 1849; en tanto una tercera parte abarca los años entre 1850 y 1869.

El punto de partida será la identificación de las labores administrativas que pendían sobre la Contaduría, en su etapa inicial.

Cuadro 15

FUNCIONES ASIGNADAS A LA CONTADURÍA

Ordinarias	Glosar cuentas de la Tesorería General
	Glosar cuentas de las municipalidades (185)
	Glosar cuentas de las rentas unidas
	Glosar cuentas Contribución directa
	Llevar libros de tomas de razón
Extraordinarias	Examen de la contabilidad de las aduanas (alcabalas)
	Vigilar el buen manejo de los administradores
	Reglamentar leyes de hacienda, resolver consultas, instruir y controlar el sistema de las fianzas

Fuente: Memoria 1831, p, 165

¹¹⁷ En 1825 fue creada la Contaduría General del Estado que reemplazaría a la "Contaduría de Propios", un año después que nace el Estado Libre y Soberano de México a la vida institucional y del federalismo mexicano, a partir de ese momento nos situamos para estudiar a la institución fiscalizadora y seguir sus pasos, hasta los años de redefinición territorial estatal, pues el Estado sufrió una serie de desmembraciones territoriales que tenían una implicación tan importante como directa para la organización del ramo hacendario y en consecuencia, la fiscalización.

Como podemos ver, la Contaduría contaba con un abanico muy amplio de funciones que rebasaba, incluso, las tareas fijadas por la constitución. El número de ayuntamientos en sí presentaba una enorme carga administrativa, junto con todos los expedientes propiamente estatales, pasados por la Tesorería General. Además, a esto se agregaban las funciones que la Contaduría tenía que atender de forma extraordinaria, la extensión de las actividades se amplía de forma desmedida, esta situación se debía a la ausencia del organismo de la Dirección de Hacienda, el organismo previsto desde 1825 como pieza central del edificio hacendario estatal y que no llegó a formarse.¹¹⁸

Frente a este cúmulo de funciones, la contaduría contaba con los recursos descritos en los cuadros 16 y 17.

Cuadro 16
RELACIÓN DE PRESUPUESTOS DE GASTOS 1830-1835

Presupuesto	Total / Funcionarios/ oficina	Asignación presupuestal total gastos comunes de Hacienda	Suma General del presupuesto	% del presupuesto asignado a la Contaduría
1830-1831	\$13 950	\$170 815	\$512 966	2.7%
1833-1834	\$11 400	\$224 194	\$579 040	2.0%
1835	\$12 000	\$101 133	\$490 962	2.4%

Fuente: Colección de decretos de/H, Poder Legis/ativo de/ Estado de México 1830-1835, tomos I y II,

En el *cuadro 16* destacan los siguientes aspectos: En la década de los años treinta la asignación de la Contaduría varió entre un máximo de \$13 950, al comienzo, y un mínimo de \$11 400. Esto representaba una asignación relativamente baja de recursos a esa oficina en relación con el presupuesto total de los gastos comunes de hacienda, que era el rubro donde se incluía, ya que la asignación fluctuaba entre \$101 133, \$170 815 y \$224 194. Por otra parte en relación con la suma general del presupuesto, después de que en el ejercicio fiscal 1830-1831 se asignó a la Contaduría un 2.7% del total, en 1833-1834 se redujo a 1.9% y volvió a recuperar hasta 1835 un 2.4%.

¹¹⁸ Memoria 1833, p. 201.

¿Qué significado tienen estas cifras? No hay parámetros comparativos disponibles para evaluar estas proporciones. La información apunta que la Contaduría no estaba en condiciones de desempeñar cumplidamente sus funciones, porque sus capacidades estaban absorbidas por labores no propias de su función, pero que el ejecutivo estatal le encomendaba.¹¹⁹

Para evaluar las capacidades de la Contaduría, veremos los datos relativos a la dotación de personal que se presentan en el cuadro 17. Es decir, con qué recursos contaba para hacer frente a unas labores no especializadas, que iban muchos más allá de su cometido.

Cuadro 17
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO 1830-1835

Año	Contador	Oficiales	Escribientes	Intendencia	Total
1830	1	5	9		15
1833	1	4	6		11
1835	1	4	6	1	12

Fuente: *Co/ección de decretos de/ H, Poder Legis/ativo de/ Estado de México 1830-1835,, tomos I y II*

El periodo considerado verificó, incluso, una contracción de recursos humanos, por la disminución de oficiales (uno) y escribientes (un tercio). De por sí, en 1830 la Contaduría tenía una planta insuficiente, entre 1826 y 1829 el contador había solicitado reiteradamente el aumento de la planta de la dependencia, para poder cumplir con las tareas previstas.¹²⁰

Sin embargo, sucedió lo contrario, con consecuencias negativas para la efectividad de sus funciones. En realidad, la Contaduría estaba impedida para llevar a cabo las funciones asignadas por la constitución. Incluso cuando, a mediados de 1833, el gobierno creó la Dirección General de Rentas, su dotación de recursos (dos oficiales y

¹¹⁹ Memoria 1831, en memorias, t I, p.141.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 165.

tres escribanos), no alivió la carga de la Contaduría.¹²¹ La situación administrativa estaba caracterizada por la imposibilidad de procesar la información: “una multitud de expedientes que gira sin que haya podido conseguir verse”¹²² y el mismo gobierno estaba reconociendo que la contaduría “no puede en lo absoluto vencer lo que reporta sobre sí”.¹²³ El resultado no podía no ser un retraso acumulado en el examen de la contabilidad, las omisiones e incluso la falta de presentación de las cuentas.¹²³

Cabe señalar que en México el primer sistema republicano federal, después de una década de lucha civil, se desgastó políticamente y favoreció un gobierno de tendencia centralista que se instauró a través de diversos planes, como el Plan de Cuernavaca (25 de mayo de 1834) y el Plan de Toluca (31 de mayo de 1834), entre otros. Durante 1834 y 1835, la Legislatura del Estado de México, así como muchas de las poblaciones del mismo Estado sumaron sus peticiones para poner fin a la Constitución Federal de 1824.

Los diputados del Estado de México y sus senadores en el Congreso de 1825 a 1830, apoyaron casi de manera unánime la abolición de las legislaturas, el cambio de estados a departamentos, la devolución de la ciudad de México al departamento de México y el establecimiento de una República Centralista (Constitución de las 7 leyes, 30 de diciembre de 1836).¹²⁴ En las Siete Leyes Constitucionales se designaron a los estados con el nombre de departamentos, en esta división del primer centralismo destaca que el departamento de México se formó a partir del antiguo Estado de México que existía en la organización federal de gobierno, recuperando el Distrito Federal y del que era territorio de Tlaxcala, por otra parte el territorio del departamento comprendía 13 distritos.¹²⁵

Estos cambios políticos acarrearón también algunas modificaciones institucionales, en particular, la relativa a la Contaduría de Glosa, ya que tendría que fiscalizarse al territorio del departamento con sus nuevas anexiones y modificaciones; si en líneas anteriores se expresaba que la Contaduría tenía en su inicio un abanico amplio de funciones frente a un número muy escaso de empleados que la integraban, por lo

¹²¹ Memoria 1834, p. 234-237.

¹²² *Ibidem*, p. 237.

¹²³ Memoria 1835, p. 253.

¹²⁴ Marta Baranda y Lía García, “Estado de México, Textos de su historia” véase Charles W. Macune, *Implementación del régimen Centralista, planes que lo apoyaron* Ediciones del Gobierno del Estado de México/Instituto Mora, México pp 323-324.

¹²⁵ El del centro o de México, de Acapulco, Chilapa, Cuautitlán, Cuernavaca, Mexitlan Taxco, Tlaxcala, Toluca, Tula, Tulancingo, Temascaltepec y Texcoco. Además se divide en 3 partidos que eran el de México, Coyoacán y Tlalnepantla.

tanto, la insuficiencia institucional se reflejaba en las labores realizadas al no existir cumplimiento y eficiencia en el rubro específico de glosa de cuentas. Con el cambio a un sistema de carácter centralista se agudizaron los problemas. Por ejemplo, para 1835 el número de personal operativo continúa igual al del año de 1833, con la anexión de un integrante de intendencia, lo que no refleja un apoyo para la operatividad de la contaduría. En 1835, ya se manifestaba que la contaduría se dedicaría exclusivamente a la glosa de cuentas, sin que pudiera distraerse en otras atenciones,¹²⁶ es decir, con el objeto de evitar retrasos en el desempeño de sus atribuciones específicas.¹²⁷

En el contexto nacional, para 1841 desapareció el gobierno centralista y se integró un nuevo Congreso Constituyente que en 1846 emitió un decreto mediante el cual fue adoptado un gobierno provisional, la constitución de 1824 y el sistema federal de gobierno. A nivel local en el Estado de México fue expedido un decreto el 29 de agosto de 1846 que dispuso nuevamente la vigencia en el territorio estatal de la Constitución de 1827 y retomó el sistema federal de gobierno.

En 1846, el gobernador interino del Estado de México, Don Francisco Modesto de Olaguibel¹²⁸ intentó reorganizar la actividad gubernativa estatal y nombró en la Secretaría de Hacienda a Ignacio Ramírez. Si bien este gobernador trató, con ayuda de su gabinete, de realizar mejoras en su gestión y dentro de los principios del federalismo que se había restaurado, éstas no funcionaron debido principalmente a factores extraordinarios como la intervención norteamericana de 1846 a 1847. Recordemos que hubo una gran participación tanto en el número de hombres que participaron en la defensa de la patria, como en materia monetaria, pues los caudales con los que contaba la entidad apoyaron los gastos de la Guerra contra Estados Unidos, esto quedó confirmado en un manifiesto donde se plasmaba que el Estado de México había contribuido con \$ 344 774.00 en efectivo y con 9 500 soldados al Gobierno Federal para el sostenimiento de la resistencia.

La información precedente nos permite considerar que durante los años 1846-1848 hubo un desgaste material y económico en el territorio estatal, además, una gran cantidad de recursos se destinaron para frenar la invasión norteamericana, dejando otras áreas de la administración estatal sin recursos para realizar sus fines. El desorden ocasionado por la Guerra de intervención, la confusión de los civiles, que tuvieron que organizarse para protegerse, así como las decisiones políticas administrativas

¹²⁶ Memoria del Gobierno 1835, p. 285.

¹²⁷ Se hacía la anterior declaración por el gobernador Manuel Díaz de Bonilla, en la época de tránsito al centralismo.

¹²⁸ Estado de México, Textos de su historia... "Código de las siete leyes" Javier Romero Quiroz..p. 341.

y militares improvisadas, al tenor de los acontecimientos, reflejaban un periodo de inestabilidad que invariablemente tuvo su influencia en los aspectos de finanzas estatales y fiscalización, ya que los recursos asignados al rubro presupuestal de gastos asignados a la materia hacendaría estatal sufrieron una reducción considerable que imposibilitó la actuación de las instituciones con mayor eficiencia y con mejores resultados.

Otro acontecimiento relevante fue la separación de Guerrero del territorio del Estado de México, en el año de 1849, en mayo se erigió el nuevo Estado que se componía de los distritos de Acapulco, Chilapa y Taxco que pertenecían al Estado de México y otros dos distritos más que pertenecían al Estado de Puebla y Michoacán. Lo anterior representó una pérdida territorial del Estado de México e implicó, en materia de fiscalización, una nueva actuación institucional; ya que las cuentas a fiscalizar disminuían debido a la reducción del territorio estatal en su parte sur. Esta situación se generó porque hubo numerosas sublevaciones campesinas en la zona sur del Estado que hicieron difíciles las cuestiones de seguridad, en tanto era complicado controlar y mantener el orden social; hecho que redujo el área administrativa estatal debido al gran descontento de los afectados, así empezó a gestarse un movimiento que finalmente desembocó en la creación del estado sureño de Guerrero; además, en ese contexto, la Contaduría de Glosa como una Oficina General de Hacienda vio disminuido el presupuesto que se le asignaba para el período de 1849-1850 en relación con el año fiscal 1847-1848.

Cuadro 18

RELACIÓN DE PRESUPUESTOS DE GASTOS 1843-1849

<i>Presupuesto</i>	<i>Tota/ / Funcionarios / oficina</i>	<i>Asignación presupuesta/ tota/ gastos comunes de Hacienda</i>	<i>Suma Genera/ de/ presupuesto</i>	<i>% de/ presupuesto Asignado a /a Contaduría</i>
1843-1844	\$12 000	\$12 000	\$717 391	1.7%
1845-1846	\$6 750	\$6 750	\$678 761	1.0%
1847-1848	\$15 495	Oficinas generales de Hacienda \$45 635	\$687 350	2.3%
1849-1850	\$11 120	Oficinas Generales de Hacienda \$23 140	\$624 917	1.8%

Fuente: *Co/ección de Decretos de /a Asamb/ea Departamenta/ de México (1843-1845) y de Decretos de/ Congreso de/ Estado de México (1847-1849) tomos II, III y IV*

El *cuadro 18* permite observar un comportamiento inestable de las variables que reflejan la difícil evolución de los acontecimientos políticos. En relación con la asignación para pagos a funcionarios y gastos de oficina, en el año fiscal 1845-1846 existió un drástico decremento en el monto asignado, otorgándose una cantidad de \$6 750 que representaba poco más de la mitad del monto anterior. Esta erogación redujo al nivel mínimo de 1% la proporción de la Contaduría sobre el presupuesto general. Esto tuvo como consecuencia la reducción de una tercera parte de la planta, que quedó con ocho elementos.

Por otra parte, en el año fiscal 1847-1848 se revertió la tendencia, en tanto se otorgó el monto más alto a la oficina de la Contaduría: \$15 495, equivalente a 2.3% del presupuesto. Pero no hubo continuidad en este sentido y el decreto de 23 de febrero de 1848 volvió a disminuir la asignación que decreció a 1.7% del total y a reducir la planta, en las categorías cruciales de oficiales (de siete a cinco) y escribientes (de siete a cuatro). El resultado para la Contaduría fue la “paralización en sus trabajos”.¹²⁹

Otro aspecto distintivo fue que de los años 1843 a 1846 la asignación presupuestal de la Contaduría quedó establecida de manera independiente del poder Legislativo y del poder Ejecutivo, en cambio, a partir del año 1847 fue contemplada dentro del rubro oficinas generales de Hacienda. Esta información está fundamentada en los datos de los decretos números 29 y 47 de 1843 y 1845 emitidos por la Asamblea Departamental de México que contempló a la Contaduría dentro de los gastos generales del Departamento de México, en la etapa centralista de la vida estatal y también en los decretos del poder Legislativo del Estado de México números 59 de fecha 29 de mayo de 1847 y 18, fechado el 6 de junio de 1849 mismos que encuadran a la Contaduría en las Oficinas Generales de Hacienda en la etapa de restauración del sistema federal de gobierno.

Cuadro 19
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO 1843-1849

Año	Contador	Oficiales	Escribientes	Intendencia	Total
1843	1	4	6	1	12
1845	1	3	3	1	8

¹²⁹ Memoria 1849, p. 304.

Continuación ...

Año	Contador	Oficiales	Escribientes	Intendencia	Total
1847	1	7	7	2	17
1849	1	5	4	2	12

Fuente: *Co/ección de Decretos de /a Asamb/ea Departamenta/ de México 1843-1845 y decretos de/ Congreso de/ Estado de México 1847-1849, tomos II, III y IV,*

El *cuadro 19* refiere la variable de organización del trabajo de la Contaduría de Glosa y muestra que de 1843 a 1849 el número mayor de empleados fue de 17 integrantes para 1847 y el mínimo de ocho en el año de 1845, hecho proporcional respecto al decremento en la asignación para pagos a funcionarios y gastos de oficina, que fue tan sólo de \$6 750 para el mismo año. Por otra parte, y con respecto al personal operativo que realizaba la glosa, oficiales y escribientes, el mayor número fue de siete elementos en 1847 y el menor de tres, esto en el año de 1845. Lo anterior refleja que en la década de los cuarenta hubo inestabilidad en la institución fiscalizadora, donde la fluctuación del personal operativo era una constante, al igual que la asignación presupuestal a dicha oficina.

El tercer período de 1850 a 1869 estuvo caracterizado a nivel federal por una constante inestabilidad institucional y convulsiones políticas, factores que implicaron un estancamiento e incluso un retroceso económico, problemas financieros, desorden en la administración pública, aunado a una incesante guerra civil e ideológica entre los partidos liberal y conservador, así como una falta de congruencia y unidad en las directrices de gobierno que marcaban el rumbo de la nación.

En el momento histórico referido destacan, la dictadura santaanista, la guerra de los tres años, la intervención francesa, el imperio, la forma centralista de gobierno y en 1867 el restablecimiento de la república federal.

Por otra parte, en el contexto estatal en el año de 1869 hubo una nueva fragmentación territorial con la formación de Hidalgo y Morelos,¹³⁰ cabe señalar que el ejemplo

¹³⁰ El primero de ellos se formó con los distritos de Actopan, Apam, Huascalaloya, Huejutla, Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualtipan y Zimapán que pertenecieron al Estado de México; y el Estado de Morelos se integró por los distritos de Cuernavaca, Cuautla, Jonacatepec, Tetecala y Yautepic que también pertenecieron a la entidad.

del movimiento separatista de Guerrero influyó notablemente en la separación de Morelos e Hidalgo donde existió presión de grupos con poder económico y otras razones que se mencionaban era la desatención de las autoridades que radicaban en la ciudad capital, es decir, primero Tlalpan y después Toluca, hacia los distritos mencionados en aspectos gubernativos, principalmente en cuanto a la seguridad territorial, de las personas, de las fincas y de los bienes.¹³¹

Los cuadros 20 y 21 presentan la evolución de la actividad fiscalizadora:

Cuadro 20
RELACIÓN DE PRESUPUESTOS DE GASTOS 1850-1869

<i>Presupuesto</i>	<i>Tota// Funcionarios/ oficina</i>	<i>Asignación presupuesta/ tota/ gastos comunes de Hacienda</i>	<i>Suma Genera/ de/ presupuesto</i>	<i>% de/ presupuesto asignado a /a Contaduría</i>
1850-1851	\$9 230	\$19 560	\$491 142	1.9%
1851-1852	\$9 280	\$19 580	\$467 248	2.0%
1852-1853	\$9 230	\$19 880	\$486 442	1.9%
1861-1862	\$5 195	Poder Ejecutivo Sección de Contaduría \$31 490	\$528 690	1.0%
1869	\$1 200	Poder Ejecutivo Sección de Contaduría \$14 930	\$363 800	0.3%
1869-1870	\$806	Poder Ejecutivo Sección de Contaduría \$16 330	\$406 284	0.2%

Fuente: *Co/ección de Decretos de/ Congreso de/ Estado de México, tomos IV y V, 1850-1869,*

¹³¹ Véase la obra "El Distrito Federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital", de Gerald L. McGowan, El Colegio Mexiquense A.C., 1992. pp 11-45.

Cuadro 21
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO 1850-1869

Año	Jefe de la Sección de Contaduría	Contador	Oficiales	Escribientes	Intendencia	Total
1850		1	5	3	2	11
1851		1	5	3	2	11
1852		1	5	3	2	11
1861			2	3	3	8
1869	1					1

Fuente: *Co/ección de Decretos de/ Congreso de/ Estado de México, Tomos IV y V, 1850-1869,*

El presupuesto general observó una disminución importante en la década de los años cincuenta, ligada con la pérdida de territorio y los factores políticos mencionados. La asignación para funcionarios y gastos de oficina de la Contaduría experimentó un descenso proporcional que se estabilizó alrededor de los \$9 000; en relación con la suma general del presupuesto estatal, ello representaba un porcentaje bajo que fluctuaba alrededor de 1.9%. En cuanto a personal, continuaron las proporciones reducidas que había tenido a finales de la década anterior. Continuaba el rezago en el procesamiento de la información contable y el gobierno preveía que no podía sino crecer a falta de un arreglo general del sistema contable y de la Hacienda Pública.¹³² De hecho, el gobernador Mariano Riva Palacio esbozó en 1852 las directrices de un plan general de reorganización y de reforma. Desde el punto de vista de la Contaduría, los elementos principales eran los siguientes:

¹³²Memoria 1851, p. 352.

Cuadro 22

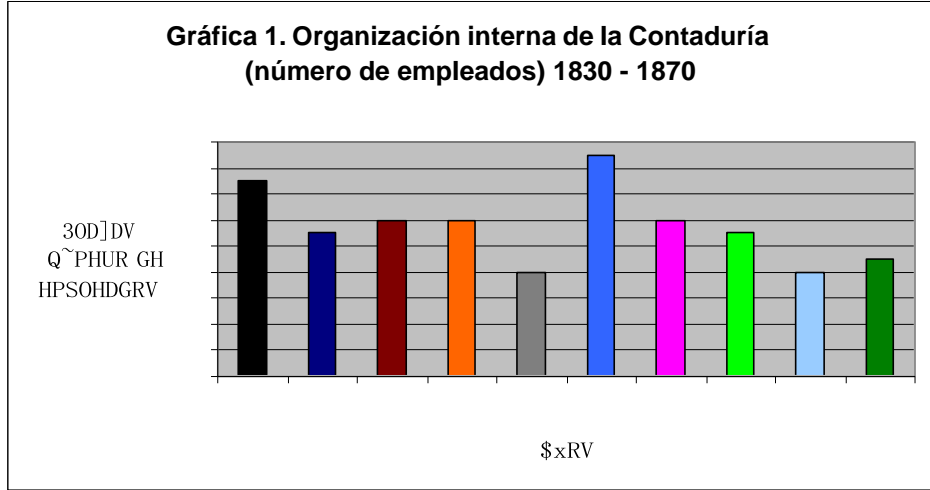
ELEMENTOS DE REORGANIZACIÓN DE LA CONTADURÍA

Simplificación del método de contabilidad y disminución de cuentas
Uniformidad de las cuentas municipales
Comisión inspectora del Congreso (tres diputados) que calificaban la legalidad de las partidas de la cuenta de la Tesorería
Tribunal Superior de justicia responsable de la atención de los pleitos de glosa
Aumento planta de Contaduría: tres nuevos oficiales y cinco escribientes
Aumento sueldos y sistema de ascensos de los empleados.

Fuente: *Memoria 1852,,,,, p, 392-393,*

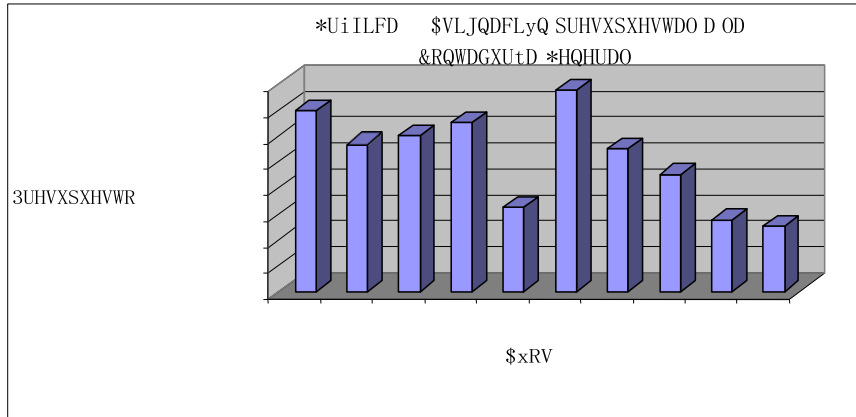
Las circunstancias políticas durante la década de los años cincuenta bloquearon la instrumentación del plan de Riva Palacio y se impusieron sobre cualquier otra consideración. Para principios de la década de los años sesenta se observa un decremento importante en la asignación pecuniaria a la Contaduría que fue una de las “víctimas” del estado de guerra: mientras que el presupuesto de 1861-1862 superaba en 10% al de 1853, a la Contaduría se le redujo 40%, de manera que su proporción sobre el gasto presupuestado fue sólo 1%. Al mismo tiempo, esta dependencia comenzó a operar sin director y con personal de intendencia que constituía casi una tercera parte de la planta, lo que muestra una merma importante en sus capacidades técnicas y administrativas.

Finalmente, una vez concluido el paréntesis del imperio y restablecida la república federal, el Estado experimentó una drástica modificación en su territorio, que llevó a reconfigurar una parte del aparato administrativo. Ello explica porqué de 1869 a 1870 se presentó el punto más bajo con tan sólo una cantidad de \$806 representando el 0.1% en relación a la suma general del presupuesto del Estado y con un planta reducida al jefe de sección. En la práctica, la Contaduría había desaparecido.



Fuente: *Co/ección de Decretos 1830-1870,,,*

La gráfica anterior muestra, el número de empleados de la Contaduría desde 1830 hasta 1870, en 1847 hubo el mayor número de funcionarios un directivo, 14 operativos y uno de servicio, 16 en total, mientras 1845 presentó el menor número, siete empleados, las categorías eran contador, oficiales y escribientes que realizaban las funciones operativas; además, había un portero o mozo de oficios. Es importante destacar que el menor número de empleados se presentó en la época del centralismo en el Estado de México y al instaurarse nuevamente el federalismo se incrementó a más del doble el número de oficiales y escribientes. De 1835 a 1843 hubo un periodo de continuidad, pues el número de plazas permaneció estable; por otra parte, de 1849 a 1870 se dio un decremento en el número de plazas, coincidiendo el número de plazas de 1861 con el de 1845, al contar con el nivel más bajo, en estos primeros 40 años de existencia de la Contaduría.



Fuente: *Co/ección de Decretos 1830-1870,,,*

La gráfica dos, visualiza la evolución presupuestal para mostrar que en los presupuestos de los años 1830 y 1847 se otorgó el mayor monto pecuniario para cubrir los gastos de la institución fiscalizadora; mientras en 1845, 1861 y 1870 el monto tuvo los valores más bajos

Si correlacionamos las gráficas 1 y 2 podemos distinguir con claridad que el monto presupuestario asignado a la Contaduría incidió de manera directa con la burocracia fiscalizadora, es decir, el número de personas laborando al interior de la institución fue menor cuando el presupuesto fue menor y viceversa, por ello, podemos concluir que de 1830 a 1843 hubo continuidad presupuestal y burocrática con ligeras variantes; en cambio en 1845 se presentó un decremento importante en dichas variables, contrastando con el incremento de más de un 50% de 1847, tanto de plazas, como presupuestal; observando a partir del año de 1849, un decremento en los parámetros de análisis (plazas y presupuestos) de manera constante y paulatina hasta llegar al año de 1870.

4.2. La función fiscalizadora hasta la reforma hacendaria 1870-1889

El lapso que analizaremos a continuación va desde la promulgación de la nueva constitución estatal hasta que el general Vicente Villada asumió la titularidad del gobierno por cuatro mandatos consecutivos. En efecto, el cambio institucional introducido en la Constitución de 1870 reposicionó la Contaduría de Glosa, pues ésta dejó de ser una dependencia del poder ejecutivo y pasó a la jurisdicción del Legislativo. Sin embargo, este cambio no significó en lo inmediato una transformación efectiva.¹³³

La reactivación de la Contaduría fue paulatina, como lo muestra el cuadro 8: aún en 1871-1872, la asignación presupuestal era de \$3 700 pesos, es decir, un tercio de lo que disponía 20 años antes y en 1873, la planta apenas era de ocho unidades, con tan sólo un escribiente.

¹³³ Curiosamente, en 1871 el gobernador saliente Riva Palacio declaró que “los asuntos de la Hacienda Pública han mejorado sensiblemente con el establecimiento de la Contaduría de Glosa bajo la dependencia del poder Legislativo y del Ejecutivo, cuyos actos tiene que fiscalizar”. Se trataba más bien de la defensa de una medida importante de su administración. “Discurso pronunciado por el c. Mariano Riva Palacio al cesar sus funciones de gobernador constitucional”, Toluca, Tipografía del Instituto Literario, 1871, p. 15.

Cuadro 23

RELACIÓN DE PRESUPUESTOS DE GASTOS 1870-1889

Presupuesto	Tota/ / Funcionarios / oficina	Asignación presupuesta/ tota/	Suma genera/ de/ presupuesto	% de/ presupuesto asignado a /a Contaduría
1870-1871	\$800	Poder Ejecutivo/ Sección de Contaduría \$16 015	\$354 881	0.2%
1871-1872	\$3 700	Contaduría General \$3.700	\$371 891	1.0%
1873-1874	\$6 150	Contaduría de Glosa \$ 6 150	\$378 718	1.6%
1876-1877	\$7 650	Poder Legislativo \$41 890	\$449 962	1.7%
1879-1880	\$7 850	\$42 090	\$388 133	2.0%
1880-1881	\$6 850	\$42 090	\$387 953	1.8%
1883-1884	\$7 750	\$42 355	\$372 617	2.1%
1886-1887	\$7 750	\$42 620	\$335 972	2.3%
1889-1890	\$8 473	\$53 778	\$569 113	1.5%

Fuente: Colección de Decretos de/ Congreso de/ Estado Libre y Soberano de México, 1870-1890,

Sucesivamente, el porcentaje de la Contaduría en el gasto se fue incrementando, pese al declive de los presupuestos a partir de finales de los años de 1870 y se estabilizó alrededor de 2%, con un monto de \$7 850. Esta cantidad de recursos daba para mantener una planta de 11 personas en la década siguiente. Se trataba de una dotación de recursos que era insuficiente con respecto a las exigencias administrativas y de control fiscalizador. Ello se tornó evidente en el contexto de la crisis financiera y política que afectó al estado en 1886, que llevó a la destitución del gobernador Lalanne, por acusaciones de desfalco y malversación de fondos públicos. La crisis estalló cuando el erario estatal se encontró en situación de bancarrota virtual, teniendo que suspender el pago de sueldos y de proveedores. La comisión inspectora nombrada por el congreso puso en evidencia una situación de senda irregularidad administrativa y desorden contable: pagos realizados fuera del presupuesto, sobresueldos no previstos por la ley, contratación discrecional de empleados. Esto puso en claro las limitaciones de la Contaduría, cuyas capacidades eran rebasadas con creces por la mole administrativa. Las cuentas se acumulaban sin glosa, un sólo empleado revisaba las cuentas de la Tesorería

relativas a las 15 administraciones de rentas, no había control sobre la legalidad de los pagos realizados de la Tesorería. La tónica era la ausencia de control efectivo.¹³⁴

Cuadro 24
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO 1870-1889

Año	Jefe de sección	Contador	Oficia/es	Escribientes	/ntendencia	Tota/
1870-71	1					1
1871		1	2	1		4
1873		1	6	1		8
1876		1	7	2		10
1879		1	7	2	1	11
1880		1	7	2	1	11
1883		1	7	2	1	11
1886		1	7	2	1	11
1889		1	7	3	1	12

*Fuente: Co/ección de Decretos de/ Congreso de/ Estado Libre y Soberano de México, 1870-1890,*¹³⁵

El *cuadro 24* nos muestra las diferentes plazas con que contaba la Contaduría de Glosa, refleja que en 1870 la actividad de la institución fiscalizadora era realizada únicamente por el jefe de sección. A partir de 1871 surgió la figura del contador que reemplazó al jefe de sección, así como nuevamente auxiliaban en sus labores los oficiales y escribientes, para 1889 el número de trabajadores se incrementó a 12 personas, en contraste con el año fiscal 1870 1871 que fluctuaba entre uno y cuatro, siendo el menor número no sólo durante el periodo que refiere el cuadro, sino durante la vida institucional de la Contaduría de Glosa.

4.3. La Contaduría General de Glosa durante el periodo de la reforma hacendaria, 1890-1904

A manera de introducción para el análisis este periodo mencionaremos la trascendental actuación de Don José Vicente Villada, gobernador constitucional del Estado de

¹³⁴ La Ley, 20 y 23 de julio de 1886; 1 de septiembre de 1886; Historia General del Estado, vol. 5, p. 302

¹³⁵ A partir del año 1879 se incluye al personal de intendencia, ya que de los años 1871 a 1876 sólo se considera al personal operativo

México a partir de 1889. Al respecto cabe señalar que Villada gobernó en cuatro ocasiones, para cuatro períodos consecutivos que abarcaron de marzo de 1889 a marzo de 1905...,¹³⁶ aunque realmente gobernó hasta 1904, pues murió en mayo de ese año.

Villada adoptó en el Estado de México, por su afinidad con la política de Porfirio Díaz, lo establecido a nivel federal como directrices en materia hacendaria por José Limantour es decir, lograr excedentes superavitarios y equilibrio presupuestal, mejorando rubros de ingresos y egresos; para lograr lo primero, Villada fomentó la creación de las reservas del tesoro, como símil a las reservas ordinarias federales, y por otra parte la promoción del gasto en sectores claves de la economía.¹³⁷

Durante 1889 y hasta 1893 hubo una serie de logros en obras públicas en el Estado, y esto en gran parte se debió a la política fiscal, a la unificación de los impuestos, la concentración de los fondos públicos y su adecuada recaudación. Al respecto Villada informaba que:

La unificación de los impuestos, la distribución equitativa de ellos, la abolición para siempre de las prácticas viciosas que entorpecen el movimiento comercial, la nivelación de los presupuestos, una recaudación fácil y económica, la retribución decorosa de los servicios públicos, el pago puntual y ordenado de los gastos y la amortización de la deuda pública fueron otras tantas necesidades que el ejecutivo quiso satisfacer y constituyeron los principios económico-administrativos de su programa...¹³⁸

En este cuadro, destaca la expedición de la Ley del 19 de septiembre de 1889 que establecía los principios básicos de administración de la Hacienda Pública y los procedimientos de la Tesorería General en materia de deuda pública del Estado, que disminuyó considerablemente, así como el rubro de instrucción pública que generó importantes productos de recaudación.

En su segundo período de gobierno, Villada (1893-1897) continuó dando prioridad a

¹³⁶ Salinas Sandoval, María del Carmen, "Los poderes gubernativos del Estado de México", en *Historia General del Estado de México*, El Colegio Mexiquense A.C./ Gobierno del Estado de México., 1998, p.73.

¹³⁷ Riguzzi, Paolo, "El camino hacia la modernidad", en *El Primer Siglo de la Hacienda Pública del Estado de México, 1824-1923*, El Colegio Mexiquense A.C./ Gobierno del Estado de México, 1994, p.216.

¹³⁸ Memoria de la Administración Pública del Estado de México presentado a la *xv* Legislatura por el Gobernador Constitucional General José Villada, cuatrienio de 1889 a 1893, en *Memorias e Informes de los Gobernadores del Estado de México, El Ramo de Hacienda 1870-1990*, El Colegio Mexiquense A.C./ Gobierno del Estado de México, 1994, p.146.

la racionalización de los asuntos hacendarios estatales, con los lineamientos siguientes:

Con la reforma introducida, se han obtenido adelantos de verdadera importancia en el ramo de contribución predial [...] se han simplificado de notable manera las labores de las oficinas recaudadoras y muy principalmente las de la glosa en la Contaduría General, por medio de las balanzas de cuentas corrientes que producen las administraciones de rentas.¹³⁹

Para mejorar las funciones de la glosa fueron aplicadas algunas medidas operativas de simplificación en la revisión de cuentas donde la reordenación del trabajo realizado en las administraciones de rentas fue importante y coadyuvó al fin de la Contaduría General.

Cuadro 25
RELACIÓN DE PRESUPUESTOS DE GASTOS 1890-1899

<i>Presupuesto</i>	<i>Tota/ / Funcionarios / oficina</i>	<i>Asignación presupuesta/ tota/ Poder Legis/ativo</i>	<i>Suma Genera/ de/ presupuesto</i>	<i>% de/ presupuesto asignado a /a Contaduría</i>
1890-1891	\$7 165.30	\$53 435.00	\$795 557.15	0.9%
1893-1894	\$10 206.55	\$55 850.70	\$880 404.72	1.2%
1896-1897	\$10 392.70	\$54 846.95	\$891 163.65	1.2%
1898-1899	\$10 900.95	\$55 354.36	\$1 024 055.98	1.1%

Fuente: Colección de decretos,,, 1890-1899,

De 1890 a 1899 se observaron las siguientes tendencias: el año fiscal en el cual se asignó menor monto económico a la Contaduría fue el de 1890-1891, con una cantidad de \$7 165 y el mayor fue el de 1898-1899, con la cantidad de \$10 900.

Por otra parte, en cuanto a la asignación presupuestal total del Poder Legislativo, la menor cantidad se asignó al año fiscal 1890-1891 y la mayor cantidad al año fiscal

¹³⁹ Memoria de José Vicente Villada 1893-1897, p. 176, en Memorias e Informes....

1893-1894, en cuanto a la suma general del presupuesto, la menor cantidad fue en el año 1890-1891 con un monto de \$795.557, precisamente en ese ejercicio fiscal se observó una disminución en todos los rubros, y fue en el ejercicio 1898-1899, cuando el presupuesto general del gobierno estatal fue mayor, con una cantidad de \$1 024 055.98, en cuanto al porcentaje del presupuesto asignado a la Contaduría varió de 0.9% al 1.1% en relación con el presupuesto general estatal, aquí se observa que porcentualmente la asignación a la Contaduría fue muy baja.

Al llegar el siglo xx, en los primeros cuatro años se observó lo siguiente, la asignación para la Contaduría se incrementó del año 1901 al 1904, de \$11 953.35 a \$12 814.75, además, la asignación presupuestal al poder legislativo, se mantuvo relativamente constante con una cantidad aproximada de \$55.000 y, en cambio, el presupuesto total del gobierno fue incrementándose de \$1 073 821.63 a \$1 370 800.95, ya para el año 1904.

Cuadro 26
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO 1890-1904

<i>Año</i>	<i>Contador</i>	<i>Oficia/es</i>	<i>Escribientes</i>	<i>/Intendencia</i>	<i>Tota/</i>
1890	1	5	3	1	10
1893	1	9	3	1	14
1896	1	9	5	1	16
1898	1	9	5	1	16
1901	1	9	5	1	16
1904	1	13	3	1	18

Fuente: Colección de decretos,,, 1890-1904,

Respecto al *cuadro 26* podemos apreciar que el número de oficiales del año 1890 a 1904 fue incrementándose, es decir que de cinco oficiales se llegó a contar con 13, y el número de escribientes a excepción del año 1901 permaneció constante con tres funcionarios operativos. A partir del número de 10 miembros en 1890 se alcanzó el mayor número de personal con 18 miembros en el año 1904.

En 1902 se expidió una ley estatal importante, la Ley General de Hacienda emitida mediante el decreto número 43 del Congreso, en ella destaca el capítulo IV relativo a la

Contaduría de Glosa; dicha ley prescribía que la contaduría funcionará en la ciudad de Toluca y que glosará las cuentas de los caudales públicos, en todos sus ramos y, además, que se le otorga como facultad la inspección de la contabilidad de las oficinas de hacienda en términos generales.

Ahora bien, en dicha Ley de Hacienda, se plasmaba la operatividad siguiente:

- a) Se realizaba la glosa en orden de prelación (oficinas del estado, de establecimientos y comisionados municipalidades) hasta concluir la
- b) Después la dirección de rentas comunicaba, por conducto de la Secretaría General, que se habían cubierto los adeudos que se reflejaban de la glosa
- c) Posteriormente la Contaduría debía expedir a los empleados de hacienda los finiquitos correspondientes, existiendo como condición para ello, que no tuvieren pagos pendientes por adeudos deducidos, por cuentas glosadas en años anteriores

Al respecto de los finiquitos estos podían ser de dos tipos parciales o totales:

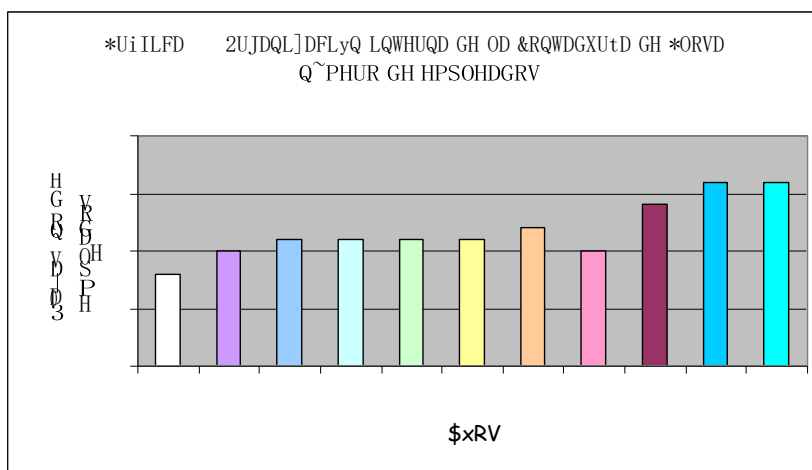
Los finiquitos parciales sólo liberaban de la responsabilidad de las cuentas exclusivamente glosadas; y los finiquitos totales liberaban de la responsabilidad por todo el tiempo en que se hubiera desempeñado el empleo, pero, para expedir este tipo de finiquito, el Contador de Glosa promovía la práctica de visitas de residencia a las oficinas en las que realizaba la glosa y se llevaban a cabo gestiones para depurar el manejo de fondos. Existía una salvedad al depurar la responsabilidad previamente con la condición de que al expedir los finiquitos se hubieran realizado ya las visitas necesarias y el resultado hubiese sido positivo.

Por otra parte, la Contaduría en la brevedad posible realizaba las observaciones a las cuentas que recibía para su glosa, en un lapso de 70 días después de que dichas cuentas llegaran a la oficina, una vez que se depuraba la responsabilidad, se daba aviso a la Secretaría General del monto de los adeudos líquidos que resultaran y la Contaduría incurriría en responsabilidad por la falta de dicho aviso.

Como rasgos generales del sistema hacendario y fiscal del período de 1889 a 1904 denominado de reforma hacendaria, destacan los siguientes aspectos: la estructuración del presupuesto de ingresos y egresos, que venía dividido en secciones y en el presupuesto de egresos se detallaban todos los gastos públicos; se establecía, también, una centralización, terminaban los fondos y las agencias especiales y existía un impuesto unificado de capitación; se determinaban las atribuciones peculiares para todas las secciones de la administración que estaban ligadas al ramo hacendario. Otro

aspecto relevante para el tema de la fiscalización de esa etapa fue la forma de rendición de las cuentas sobre el empleo de los caudales públicos, ya que dicha rendición se daba atendiendo los criterios liberales del control parlamentario, se introdujeron a la cuenta anual del tesoro, de manera detallada ingresos, egresos, existencias, saldos y el activo y pasivo de la Hacienda Pública.¹⁴⁰ Además, cabe destacar como otro aspecto importante la fijación de atribuciones peculiares para todas las secciones de la administración ligadas al ramo hacendario.

En este período hubo una serie de ajustes hacendarios que se fueron formalizando en la legislación, así fue como se gestó la Ley de 1889, la de 1893 y la de 1897 hasta la Ley de Hacienda de 1902 que presentó aspectos novedosos, como la figura de inspectores y visitantes de hacienda, al tiempo que definía con precisión los aspectos hacendarios y reestructuraba la organización de la hacienda.¹⁴¹



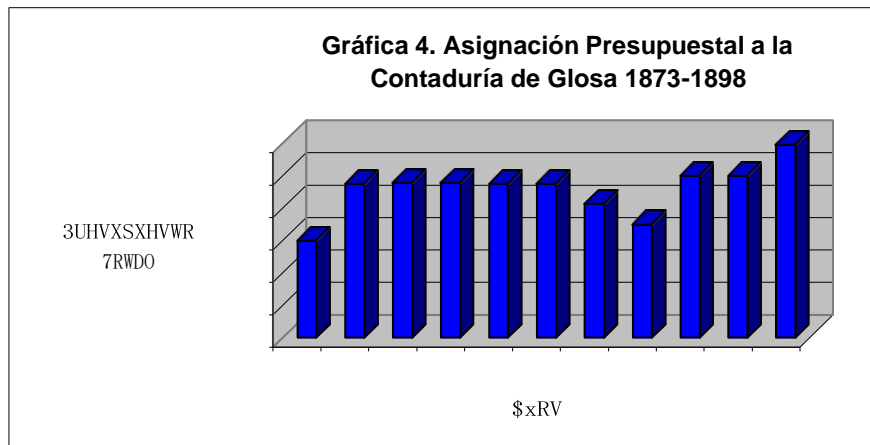
Fuente: Colección de Decretos,,, 1873-1898

En la gráfica anterior se aprecia el número de empleados con que se contaba al interior de la institución fiscalizadora a partir del año 1873 hasta 1898 y observamos que estas tres décadas mostraban una constante en el número de plazas laborales a diferencia del periodo 1830-1870, con ligeros cambios a partir de 1893, cuando surgió un movimiento ascendente en relación con ese parámetro. Recordemos que de 1830

¹⁴⁰ Riguzzi, Paolo *El difícil camino hacia la modernidad: La hacienda Pública del Estado de México, 1870-1923, en el primer siglo de la Hacienda,,,p.235.*

¹⁴¹ Riguzzi, Paolo, *El difícil camino...* p. 204, véase cuadro: Estructura de la Hacienda estatal según la ley de 1902.

a 1870 hubo más disparidades en el número de personal que empleaba la contaduría para realizar sus funciones; por ello podemos concluir que este periodo que se observa en la gráfica tres, es un periodo de continuidad institucional. Aquí cabe resaltar que el número menor de plazas laborales fue en el año de 1873, con tan solo ocho funcionarios y el mayor número de plazas con 15 funcionarios operativos y un mozo fue en los años 1896 y 1898.



Fuente: Colección de Decretos,,, 1873-1898,

Por otra parte, la gráfica anterior refiere la asignación presupuestal, muestra que en 1873 se otorgó un presupuesto muy bajo a la institución fiscalizadora, lo mismo ocurrió en el año de 1890, siendo esos años, representativos de la discontinuidad presupuestal, pues en la misma gráfica se observa que en las primeras décadas existió una constante en el presupuesto asignado a la contaduría, mientras que en la última década hubo un incremento presupuestal de manera paulatina.

Cabe señalar que las gráficas tres y cuatro, abarcan los periodos de estudio, en que dividimos este trabajo es decir el periodo que va hasta la reforma hacendaria en el Estado de México 1870-1889 y durante el periodo de la misma en los años de 1890 a 1898.

4.4. Dimensión institucional de la Contaduría General de Glosa 1904-1913

Este periodo de análisis incluye los movimientos revolucionarios a nivel federal que incidieron en el contexto estatal. Para algunos historiadores el llamado para levantarse en armas contra el régimen de Porfirio Díaz y en defensa del sufragio fue modesto,

casi imperceptible en el Estado de México,¹⁴² ya que el maderismo no representaba una opción.

El congreso estatal autorizó una partida extraordinaria para el sostenimiento del ejército y la policía rural con el propósito de conservar la seguridad pública, la cantidad asignada de \$91 500 significó un aumento de cerca de 53% respecto al aprobado para el año fiscal 1910-1911, finalmente y a pesar de la dotación para repeler los ataques de las bandas rebeldes esto no fue posible, incluso se implementaron las defensas sociales, que eran las reuniones de ciudadanos de los propios pueblos para su defensa.

En 1912, el congreso optó por abolir el impuesto personal o de capacitación, pues no se cumplía con uno de los fines que justificaba dicha recaudación, que era la capacitación de la policía rural para la defensa de los pueblos, finalmente el general González abandonó el cargo de gobernador del Estado al enterarse de la renuncia de Díaz, así como el nombramiento de Francisco de León de la Barra, secretario de relaciones exteriores como presidente interino, mientras en el Estado de México Rafael M. Hidalgo fungió como gobernador interino para terminar el periodo del general González en 1913 sin que lograra pacificar la entidad.

Para enero de 1913 se promulgó la Ley de Suspensión de Garantías decretada por el Congreso de la Unión para combatir al zapatismo que incluía a los distritos del Estado de México de Tenancingo, Sultepec, Temascaltepec y Lerma, además de diversos distritos de los Estados de Morelos, Guerrero y Tlaxcala; para finalizar marzo de 1913 se había fortalecido en el Estado de México la presencia zapatista y en el contexto federal se organizó la conspiración contra el gobierno de Madero hasta que se dio el golpe de estado que llevó a la presidencia a Victoriano Huerta.

Los acontecimientos mencionados repercutieron en el Estado de México, pues continuó la beligerancia zapatista en el territorio estatal y si bien, para 1914, Huerta abandonó el poder, no pudo negociar la paz con los revolucionarios. El general Francisco Murguía asumió el cargo de gobernador provisional y trató a través de diversos decretos de reorganizar la actividad del gobierno alterada por los movimientos rebeldes ya no sólo zapatistas, sino también carrancistas y su lucha por el control político.

En este escenario los ingresos estatales sufrieron un importante deterioro en virtud de la supresión de impuestos de capacitación en 1912, la inestabilidad de las autorida-

¹⁴² Cosío Villegas, Daniel en *Historia General del Estado de México*, tomo 6, De la Revolución a 1990, Gobierno del Estado de México, El Colegio Mexiquense A. C., México, 1998, p. 25

des locales y el precario control que se tenía en el territorio de la entidad¹⁴³. En consecuencia, la actividad de la Contaduría de glosa disminuyó drásticamente en materia presupuestal y en cuanto al número de empleados por la incertidumbre creada a partir de los movimientos armados de grupos rebeldes en la entidad.

Cuadro 27

RELACIONES DE PRESUPUESTO DE GASTOS 1901-1913

<i>Presupuesto</i>	<i>Tota/ / Funcionarios / Oficina</i>	<i>Asignación presupuesta/ tota/ a/ Poder Legis/ativo</i>	<i>Suma Genera/ de/ Presupuesto</i>	<i>% de/ presupuesto asignado a/a Contaduría</i>
1901-1902	\$11 953	\$55 699	\$1 073 821	1.1%
1904-1905	\$12 814	\$55 547	\$1 370 806	0.9%
1906-1907	\$12 814	\$55 547	\$1 1554 833	0.8%
1910-1911	\$15 265	\$58 111	\$1 631 200	0.9%
1912-1913	\$15 152	\$49 625	\$1 540 386	0.9%

Fuente: Co/ección de decretos de/ H, Poder Legis/ativo de/ Estado /ibre y soberano de México 1901-1913,

En el cuadro que precede, se advierte lo siguiente:

En los primeros años de 1901 a 1907 el presupuesto asignado a la Contaduría fluctúa de \$11 953 a \$12 814, considerándose un porcentaje de 1.1% a 0.8% en proporción a la suma general del presupuesto estatal, es decir la contaduría seguía recibiendo una asignación presupuestal pequeña, por otra parte de 1910 a 1913 el porcentaje era de 0.9%, por lo que se concluye que a la función fiscalizadora del poder Legislativo Estatal, no se le daba una valoración importante, pues se continuaba dando una asignación raquitica que no cubría de manera decorosa las necesidades institucionales; y por otra parte cabe mencionar que se refleja una disminución en atención a los conflictos armados que se daban en ese periodo en el Estado de México.

¹⁴³ Cosío Villegas, Daniel, *Op, Ci4.*, p. 46

Cuadro 28

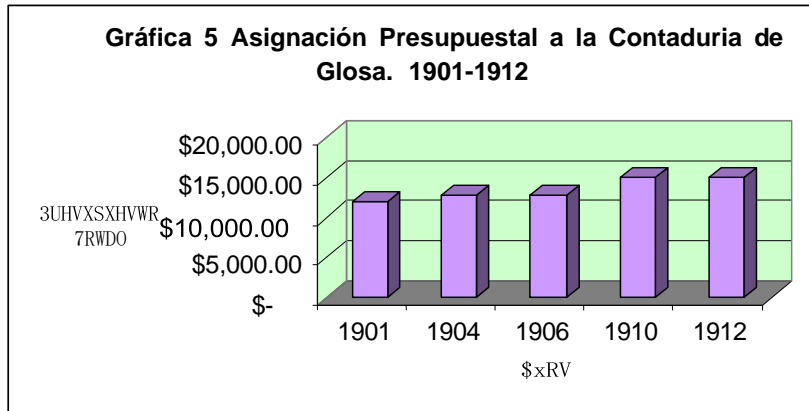
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO 1906-1912

Año	Contador	Jefe de Sección	Oficia/es	Escribientes	/ntendencia	Tota/
1906	1		9	7	1	18
1910	1	2	7	10	1	21
1912	1	2	7	10	1	21

Fuente: Colección de decretos... 1906-1912,

El cuadro anterior comprende el periodo de 1906 al año fiscal 1912-1913, por lo que permite apreciar las siguientes particularidades: para 1910 se agregó una nueva categoría laboral, con los jefes de sección, a partir de aquí la Contaduría tuvo dos secciones, el número de oficiales fue decreciendo y el de escribientes se incrementó de siete a 10 miembros, ya para el ejercicio fiscal 1912-1913 existía un total de 21 miembros en la institución fiscalizadora estatal. Lo anterior evidencia que el personal operativo fue incrementándose hasta 1912 a pesar de los conflictos sociopolíticos armados y el desorden hacendario.

Al atender las variables de análisis destaca la que refleja la asignación presupuestal a la Contaduría de Glosa durante la primera década de 1900 que se observan en la gráfica siguiente:

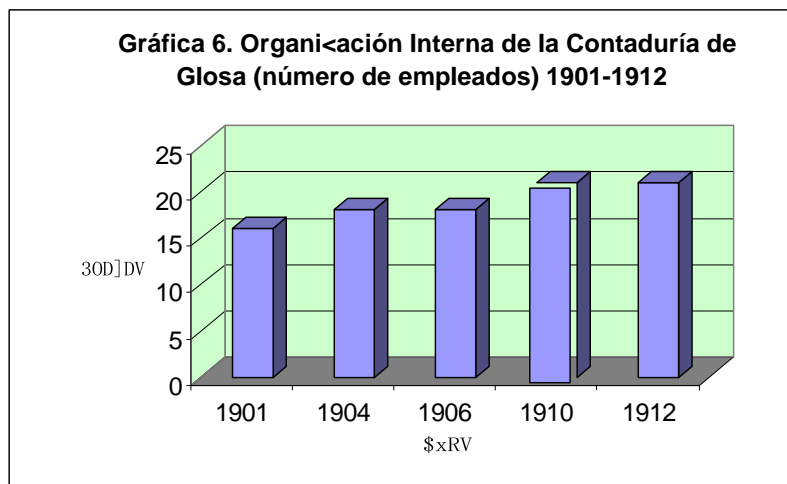


Fuente: Colección de decretos del H. Poder legislativo del Estado de México. Presupuestos, periodo 1901-1912.

La gráfica anterior advierte que en los primeros seis años de la década el monto asignado no rebasaba los \$10 000, en 1910 hubo un incremento de \$5 000, lo anterior refleja la insuficiencia presupuestal para ejercer las funciones fiscalizadoras junto con los factores de carácter político y movimientos armados que tenían implicación en el plano nacional y estatal, evidenciaban falta de atención al rubro presupuestal de la Contaduría, ya que era prioridad atender con mayor presupuesto a las tareas de seguridad pública estatal para contrarrestar los movimientos maderista, zapatista y carrancista.

Se consideraba que en esos años existían tres tipos de crisis que se veían reflejadas en las bajas cifras de las finanzas en el Estado de México, que eran: a nivel internacional una crisis económica, en México, una crisis de subsistencia regional (decremento en la producción de cereales) y una crisis política por el derrocamiento de Díaz y el levantamiento armado, lo que afectó a las instituciones de gobierno.¹⁴⁴

Una tesis en relación con este periodo fue que la Hacienda Pública estatal contribuyó a que se originara el movimiento revolucionario y sufrió a la vez el embate del mismo, como la destrucción de archivos administrativos y de los empadronamientos fiscales, lo cual tuvo una relación con la actividad fiscalizadora, pues había crisis y desorden en el sistema hacendario, objeto de la revisión y glosa de la Contaduría.



Fuente: Colección de Decretos de/ H, Poder Legislativo de/ Estado de México, Presupuestos periodo 1901-1912,

¹⁴⁴ Riguzzi, Paolo, "La Hacienda Pública", *Historia General del Estado de México*, Tomo v, pág. 311.

La información de la gráfica número 6, muestra las cantidades y los ligeros incrementos en cuanto al personal que ocupaba alguna plaza laboral en la Contaduría de Glosa, por ejemplo, de 1901 a 1906 los números de plazas se fueron incrementando mientras de 1910 a 1912, no hubo fluctuaciones importante en relación con el número de personal que realizaba funciones operativas en la Contaduría.

4.5. La Contaduría General de Glosa de la Revolución a la reconstrucción, periodo 1914-1929

Este periodo se considera como de colapso en el aparato estatal y de desaparición de poderes, en virtud de la conflictiva situación política que imperaba en el país y de descontrol por las expresiones de grupos armados en México.

El movimiento revolucionario en el Estado de México fue una experiencia relativamente pasiva e importada del estado de Morelos en su expresión zapatista y de la capital respecto a otras facciones.¹⁴⁵ En cuanto a materia hacendaria hubo una drástica caída de los ingresos fiscales en parte debido al gasto militar que generó un déficit que consumió las reservas del Estado y otros factores que tenían que ver con aspectos de producción, economía, poblacional, etcétera.

Después de la debacle del régimen huertista hubo desorden y debilitamiento en las finanzas públicas del Estado de México. Además, el gobierno empezó a perder el poder político y administrativo del territorio estatal que el poder federal rescató para sus intereses principalmente en el área impositiva.

A partir de 1913-1914 desaparecieron los empadronamientos y los registros locales de causantes y la contabilidad, que eran elementos importantes del sistema hacendario. De igual forma, cabe destacar que en la mayoría de los 118 municipios de la entidad quedó paralizada la actividad recaudatoria normal, también hubo fraudes, gastos sin control sin olvidar la realización de algunas prácticas inadecuadas como las alcabalas. Por otra parte las circunstancias políticas y económicas influyeron para que la ciudadanía perdiera la confianza en los gobiernos tanto estatales como federales por la debilidad reflejada en sus actuaciones.

En este escenario de desmoronamiento del sistema hacendario estatal resulta interesante observar el comportamiento de la Contaduría de Glosa que, como órgano fiscalizador, también fue afectado por todos los movimientos políticos y sociales que sucedieron hasta

¹⁴⁵ Riguzzi, Paolo, "Revolución y finanzas públicas. El caso del Estado de México, 1910-1928", en *Revis4a Política y Cul4ura*, número 16, otoño de 2001, UAM-Jason's Editores, México. p.205

1917 cuando se intentó realizar la reconstrucción nacional y se expidió una nueva Constitución Federal, y en referencia al marco local en el Estado de México se expresa:

En materia fiscal, la nueva carta introdujo modificaciones importantes en tres puntos: La organización de la hacienda pública, las relaciones entre esfera estatal y municipal, y la política impositiva. Con respecto a ellos el debate Constituyente revela el enfrentamiento de varios planteamientos generales: uno favorable a la ampliación del control legislativo y a la autonomía municipal, otro centralizador y más jerárquico; uno que propugnaba la constitución como ámbito de quitar definición de las reformas, otro que propondría por dejar a leyes secundarias la tarea de modificar la estructura económica y social¹⁴⁶.

Lo anterior nos permite observar al control legislativo como aspecto privilegiado, ya que se consideraba a la Contaduría de Glosa como la encargada de la revisión de la contabilidad estatal con un sustento constitucional, aunque cabe mencionar que la Constitución de 1917 dio un paso atrás ante los avances de la hacienda liberal prerrevolucionaria, reflejo de ello es la omisión en el texto constitucional de dos importantes instrumentos de organización hacendaria liberal, el presupuesto y la cuenta del tesoro.¹⁴⁷ Posteriormente la Ley de Hacienda expedida en 1923 tuvo un papel destacado, ya que reorganizaba aspectos importantes y reforzaba los criterios de control parlamentario sobre la Hacienda, en este sentido, la función fiscalizadora cobró vital importancia, ya que tenía la intención de optimizar las cuentas del erario público estatal y las municipalidades en su revisión, glosa, observaciones, cumplimiento en finiquitos y fincamiento de responsabilidades en cuanto a quienes manejaban fondos del Erario público. En 1929 se promulgó una nueva ley de Hacienda, por lo que hubo una nueva reorganización hacendaria con más visos de estabilidad institucional. Al respecto del marco constitucional de 1917 se ha dicho:

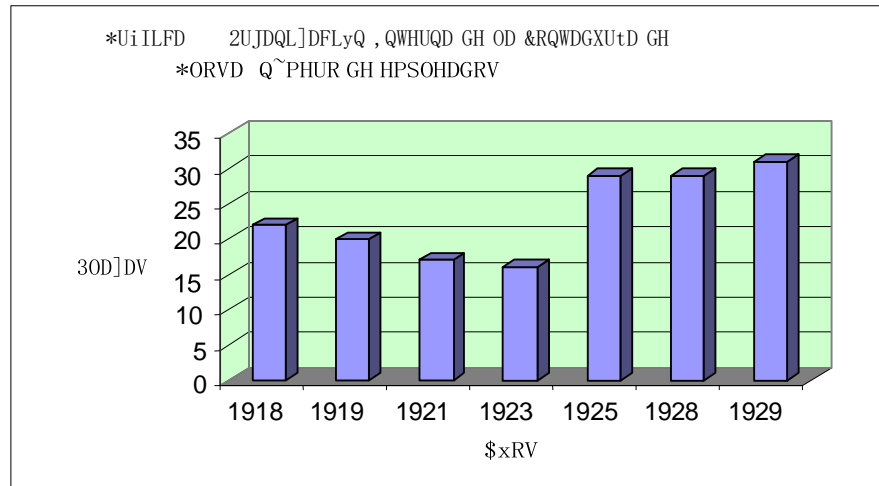
Por otra parte, los resultados producidos por la reorganización de la hacienda estatal reflejados en la constitución de 1917 fueron insignificantes, ya que a nivel institucional, por ejemplo, la Contaduría de Glosa no contaba con personal suficiente en número para atender las diversas labores a realizar por ese órgano técnico; por lo que si bien existía una prescripción normativa de atribuciones, estas difícilmente podían cumplirse operativamente, existiendo igualmente escasez de recursos y algunas insuficiencias jurídicas que hacían aún más delicada la situación institucional.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Riguzzi, Paolo, *Op, Cj4*, p. 219.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p 222

¹⁴⁸ *Ibid.* Pp 221-222

Ante tal situación derivada de aspectos normativos la Contaduría de Glosa en los años posteriores a 1917 exhibió una constante variación en relación con su planta laboral que se expresa en la siguiente gráfica.



Fuente: *Co/ección de Decretos de/ H, Poder Legis/ativo de/ Estado de México, Presupuestos periodo 1918-1929,*

Como podemos observar, de 1918 a 1923 hubo un decremento en el número de funcionarios al interior de la Contaduría de Glosa llegando a tener tan sólo 17 y 16 empleados respectivamente, es decir, el número más bajo de personal durante este periodo, lo que evidencia de alguna manera que la incertidumbre por los movimientos armados repercutió en las instituciones a nivel estatal y federal, sin que la Contaduría de Glosa fuera la excepción. En consecuencia, la reducción de personal se debió básicamente a cuestiones presupuestales, recordemos que en el rubro de seguridad nacional se erogaron cuantiosos recursos en detrimentos de otros rubros importantes, por lo que el aspecto hacendario se vio debilitado al igual que las funciones de control y fiscalización.

Por otra parte, de manera inversa, a partir de 1925 empezó a generarse un incremento en el número de empleados llegando a tener el mayor número de plazas en 1929, con 31 empleados, esto en parte por las reestructuraciones del rubro hacendario y en materia de fiscalización que se proyectaron después de la Constitución de 1917, especialmente a partir de las leyes hacendarias de 1923 y 1929.

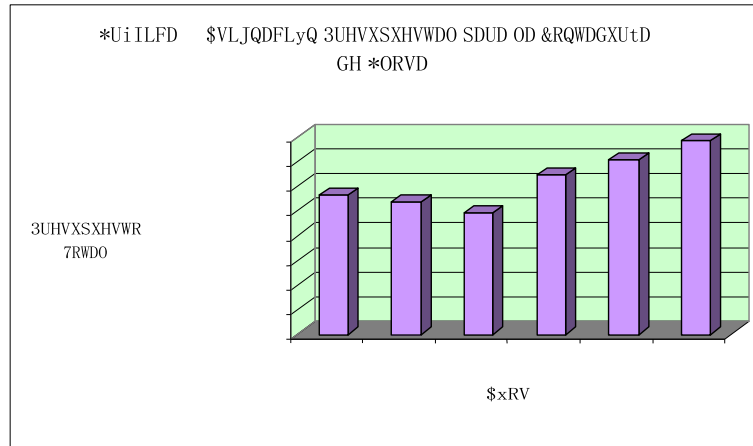
Cuadro 29
ORGANIZACIÓN DE TRABAJO 1918-1929

<i>Año</i>	<i>Contador</i>	<i>Jefes de departamento</i>	<i>Oficia/es</i>	<i>Escribientes</i>	<i>Mecanógrafos</i>	<i>Meritorio</i>	<i>Archivista</i>	<i>/Intendencia</i>	<i>Tota/</i>
1918	1	2	8	8	1		1	1	22
1919	1	2	8	6	1		1	1	20
1921	1	2	7	4	1		1	1	17
1923	1	2	6	5			1	1	16
1925	1	1	12	10		3	1	1	29
1928	1	1	15	10			1	1	29
1929	1	1	14	10		3	1	1	31

Fuente: Colección de Decretos,,, 1918-1929,

El cuadro anterior muestra la organización laboral del órgano técnico fiscalizador del legislativo estatal, atendiendo a cada una de sus plazas, hasta 1921 existía la plaza de mecanógrafo que desapareció en 1923 surgiendo en 1925 el puesto de meritorio que era el empleado que ayudaba en las labores propias de fiscalización a los escribientes y oficiales, mientras que el mayor número de éstos oficiales fue 15 en 1928 y el menor fue de seis en 1923; por otra parte, de 1925 a 1929 el número de escribientes fue el mismo, 10 elementos, en tanto que en los años conflictivos de tan solo cuatro miembros.

Un aspecto interesante que se observa en el cuadro 29 es la drástica variación en tan sólo dos años (1923-1925) del número de personal de la Contaduría que pasó de 16 a 29, como consecuencia de la duplicación en el número de oficiales para 1925 (12) y de la integración a la oficina de tres meritorios, esto último evidencia la adscripción de una nueva categoría laboral. Al parecer el incremento de oficiales se debió a compromisos de carácter político, es decir, se anexó a esta institución personal para laborar satisfaciendo otro tipo de intereses más que aquellos que debían atender a las capacidades administrativas.



Fuente: *Co/ección de Decretos de/ H, Poder Legis/ativo de/ Estado de México, Presupuestos periodo 1918-1929,*

Cuadro 30

RELACIÓN DE PRESUPUESTO DE GASTOS 1918-1929

<i>Presupuesto</i>	<i>Tota/ / Funcionarios / Oficina</i>	<i>Asignación presupuesta/ tota/ a/ poder Legis/ativo</i>	<i>Suma genera/ de/ presupuesto</i>	<i>% de/ presupuesto asignado a /a Contaduría</i>
1918-1919	\$28 101	\$119 246	\$2 182 690	1.2%
1919-1920	\$26 803	\$117 751	\$1 743 082	1.5%
1922	\$24 425	\$138 215	\$2 514 044	0.9%
1924	\$32 176	\$151 092	\$2 457 627	1.3%
1926	\$35 192	\$189 889	\$2 714 910	1.2%
1929	\$39 025	\$209 377	\$2 882 876	1.3%

Fuente: *Co/ección de decretos de/ H, Poder Legis/ativo de/ Estado Libre y Soberano de México 1918-1929,*

Tanto en la gráfica como en el cuadro que precede se observa lo siguiente:

A partir de 1918 se otorgó un monto presupuestal de \$28 101, que fue decreciendo hasta llegar a su nivel más bajo en 1923, hecho que coincide con el cuadro anterior que nos mostró el menor número de empleados que laboró en la Contaduría de esos años, el número de plazas decrecía o se incrementaba de manera proporcional al monto económico asignado a la institución fiscalizadora. De 1923 a 1929 fue incrementándose paulatinamente los recursos asignados a la Contaduría de Glosa, el periodo presupuestal más alto se dio en 1929 y fue de \$ 39 025, hecho que refleja un crecimiento tanto en

burocracia fiscalizadora como presupuestal que benefició las labores de Contaduría. Además, este escenario se vio favorecido por la reorganización hacendaria plasmada en las leyes de Hacienda de 1923 y 1929, que fueron también aplicadas por la entidad fiscalizadora estatal.

4.6. Titulares de la Contaduría General de Glosa 1870-1929

Resulta importante mencionar a la figura del titular de la institución fiscalizadora estatal porque nos va a mostrar la continuidad institucional, es decir, se convierte en un parámetro referencial, no sólo de la existencia de la Contaduría, sino de la parte directiva de la misma, quién la dirigía y en qué años, lo que refleja que la titularidad este órgano técnico se estimaba relevante. En algunos casos los nombres se repiten, lo que indica que no había personal calificado para dirigir una institución fiscalizadora o bien existían los nombramientos y temporalidad larga en el cargo debido a lealtades políticas.

Recordemos que el primer Congreso Constituyente del Estado de México, emitió entre sus decretos el número 56, fechado el 3 de octubre de 1825, en cuanto al arreglo de la Hacienda en el Estado, donde quedaban sentadas las bases generales de la Contaduría General del Estado; en este momento se aludió por primera vez en un decreto del Congreso Constituyente la figura del contador general que se consideraba, jefe de la Contaduría del Estado, dicho cargo era nombrado por el gobierno con arreglo a las leyes; por otra parte, se facultaba al contador para que nombrara y removiera tanto a los oficiales como a los escribientes de la Contaduría, pero esto sólo surtiría efecto con el conocimiento del gobernador¹⁴⁹, de esto se desprende la decisión del Ejecutivo estatal en la integración burocrática de la institución fiscalizadora desde el nombramiento del titular de la misma, que era fundamental, por lo que sí bien la Contaduría fiscalizaba el correcto manejo de los caudales públicos por parte del gobierno estatal y municipal era el ejecutivo de la entidad quien designaba a sus propios agentes fiscalizadores.

¹⁴⁹ Véase el decreto 56 de fecha 3 de octubre de 1825, artículos 72 al 75.

Cuadro 31

CONTADORES GENERALES DE GLOSA 1870-1929

Nombre	Periodo	Cargo
C. Silviano Pavón	1870-?	Contador de Glosa del Estado
C. Felipe Sánchez López	1903-?	Contador de Glosa del Estado interino
C. Alejandro Herrera	1907-1908	Contador de Glosa del Estado interino
C. Alejandro Herrera	1909-?	Contador General de Glosa del Estado
C. Alejandro Herrera	1917-1918	Contador General de Glosa del Estado
C. Darío Espinoza	1919-1920	Contador General de Glosa del Estado
C. Inocente Campuzano Laredo	1921	Contador General de Glosa del Estado
C. Efrén Zamano	1922	Contador General de Glosa con carácter provisional

Fuente: *Colección de decretos de/ H, Poder Legislativo de/ Estado de México, 1870-1922,*

Durante el periodo 1870-1922 hubo antecedentes de la existencia de seis contadores, al respecto vale la pena notar algunos aspectos: en 1870 se dio el nombramiento de contador de glosa del Estado a Silviano Pavón, quien fungía con anterioridad como administrador de rentas del partido de Tenango del Valle¹⁵⁰ ; a partir de 1900, apareció una secuencia cronológica en los decretos emitidos por el poder Legislativo estatal, hecho que nos muestra los cambios, nombramientos e interinatos de los titulares de la Contaduría.

En 1903 fue nombrado contador de Glosa interino del Estado el C. Felipe Sánchez López;¹⁵¹ después, en 1907, fue nombrado el C. Alejandro Herrera como contador de glosa del estado por el tiempo que duraba la licencia concedida al C. Mariano García.¹⁵²

Dos años después se nombró contador general de glosa del Estado al C. Alejandro Herrera,¹⁵³ de lo anterior inferimos que entre 1903 y 1907 existió otro titular de la Contaduría, el C. Mariano García, aunque no hay testimonio documental que lo constate, por otra parte, en julio de 1917 fue nombrado contador general de glosa del Estado el

¹⁵⁰ Véase el decreto número 49 del 5 de diciembre de 1870 y su minuta

¹⁵¹ Véase el decreto número 54 de fecha 9 de enero de 1903, en *Colección de decretos...*

¹⁵² *Vid*, Decreto número 1 de fecha 5 de marzo de 1907.

¹⁵³ *Vid*, Decreto número 20 de fecha 8 de septiembre de 1909

ciudadano Alejandro Herrera,¹⁵⁴ dos años después le fue concedida la jubilación o retiro del servicio público con un sueldo diario de \$9.85 pesos y en consecuencia se amplía el presupuesto general de egresos en su partida 318.¹⁵⁵ En 1919 fue nombrado contador de glosa del Estado Darío Espinoza,¹⁵⁶ para 1921 fue nombrado Inocente Campuzano Laredo¹⁵⁷ y el año siguiente, con carácter provisional, Efrén Zámamo.¹⁵⁸

En el análisis precedente puede observarse el caso de la larga temporalidad al frente de la Contaduría de Alejandro Herrera, en tanto a partir de 1917 sucede una rotación acelerada, ya que quien tomaba el cargo de la dependencia la tenía a su cargo por tan sólo uno o dos años, lo que refleja poca estabilidad pues las directrices institucionales cambiarían en atención al criterio del titular en turno y, por lo tanto, la dinámica operativa al interior de la institución presentaba una nueva adaptación a esas directrices, es decir, son expresiones de discontinuidad institucional.

De la información contenida en los decretos de nombramiento de los contadores y de la temporalidad en el ejercicio de funciones destacan las siguientes particularidades.

El primer antecedente que se tiene del nombramiento de un contador de glosa data de 1870 en el decreto 49 que otorga el cargo a Silviano Pavón durante la administración de Mariano Riva Palacio. Pavón tenía experiencia profesional, pues como hemos comentado era administrador de rentas en el partido de Tenango del Valle al momento de ser nombrado, lo que refleja que Riva Palacio eligió una persona con el perfil adecuado para desempeñar el cargo al basarse en los conocimientos y experiencia en materia hacendaria y fiscalización.

Después de 1870 no se tiene ningún dato que refiera el nombramiento de un nuevo titular de la Contaduría, por lo que se deduce que existieron interinatos hasta 1909, cuando fue nombrado Alejandro Herrera, quien funge como contador fijo y provisional de 1907 a 1919, lo que implica que al cargo pudiera corresponderle una temporalidad larga debida quizá a parámetros de profesionalización, conocimientos y experiencia en el tema de fiscalización o por inercia institucional, hecho que motivaba pocos cambios de titular y, por tanto, las rutinas institucionales prevalecieron en la práctica fiscalizadora de dicho momento histórico. El presupuesto también se vio afectado, ya

¹⁵⁴ Véase decreto número 4 del 17 julio de 1917, en el periódico oficial del gobierno del Estado de México; número 6, de fecha 21 de julio de 1917, tomo IV.

¹⁵⁵ *Vid*, Decreto número 96, del 21 de abril de 1919 periódico oficial... núm. 34 tomo VII de fecha 26 de abril de 1919.

¹⁵⁶ Véase el decreto número 5 de febrero y de octubre de 1919.

¹⁵⁷ Véase el decreto número 33, de fecha 7 de marzo de 1921.

¹⁵⁸ Véase el decreto número 15, de fecha 27 de enero de 1922.

que desde 1900, y en parte debido a los movimientos armados, la asignación de recursos a la Contaduría fue reducida, lo que fue reflejado en la disminución del personal operativo como ya hemos mencionado.

Los datos que se tienen a partir de 1917 implican la designación de un nuevo titular de la Contaduría cada dos años, como puede apreciarse en el cuadro 31. Finalmente para 1922 Efrén Zamano fungió como Contador hasta 1929. Otra cuestión que refleja la temporalidad larga en el cargo es la falta de personal calificado en el área técnica de la fiscalización que propiciaba la falta de sustitución aunque cabe aclarar que pudieron haber intereses de carácter político que habrían determinado dicha permanencia.

En términos generales podemos concluir de los cuadros relativos a la burocracia fiscalizadora que generalmente se reclutaba el personal que había trabajado con anterioridad en las administraciones de rentas municipales, así como personal de otras áreas administrativas de gobierno o con experiencia; con respecto al cargo de contador general de glosa se necesitaba alguien con experiencia y el conocimiento en la materia fiscalizadora. Dicho personaje era considerado, en primer término como un empleado más del ramo hacendario y posteriormente como un empleado más del Poder Legislativo.

Del análisis precedente en este capítulo, se concluye que con las características y con la estructura de los recursos humanos y de las funciones encomendadas en los marcos normativos, así como de la dotación presupuestal, no fue resuelto el problema de operatividad y eficiencia de la institución fiscalizadora del poder Legislativo estatal, lo que evidencia una clara debilidad institucional, pues no se proporciono una estructura básica por medio de la cual a lo largo de su evolución se haya podido crear un orden en el ámbito de la fiscalización del erario público en el Estado de México.

CONCLUSIONES FINALES

Después de reconstruir y analizar la evolución de la actividad fiscalizadora, desde sus orígenes en Europa, en el ámbito federal mexicano y en el Estado de México, arribamos a las siguientes conclusiones:

En los diversos marcos constitucionales de los países europeos y con la influencia del liberalismo se gestaron como iniciativas plasmadas en la ley y posteriormente en la concreción institucional, la creación de entidades de fiscalización, control del erario público y de la gestión de gobierno.

De los precedentes constitucionales europeos desprendemos que inicialmente la fiscalización se encontró supeditada a los intereses del monarca en una etapa que bien podríamos denominar absolutista, después el control y la fiscalización se concibieron como medios de freno y contrapeso al poder del Ejecutivo en la etapa denominada liberal.

En relación con el tema del control parlamentario los principios liberales de representación y legitimación resultan relevantes ya que los órganos del Poder Legislativo sustentados en la representatividad de los electores permitieron instrumentar la fiscalización, así como el control, tanto de la Hacienda Pública como de los actos del gobierno.

En relación con los referentes teóricos, y para términos de esta investigación, la fiscalización se entiende como el conjunto de mecanismos técnicos, financieros y jurídicos que determinan el grado de eficacia y apego a la legalidad de los actos administrativos vinculados de manera directa con el manejo de la Hacienda Pública y como aspectos operativos distintivos de la misma se encuentran las atribuciones de evaluación, revisión y glosa principalmente. Por otra parte, la fiscalización debe ajustarse a parámetros claros de veracidad, razonabilidad y ejercicio dentro de los límites del marco normativo.

Para analizar la función fiscalizadora en México, y de manera particular en el Estado de México, se partió de la premisa siguiente: el objeto de acción del control son los actos de gobierno en general y la fiscalización es un mecanismo de control vinculado a la administración hacendaria

Respecto al surgimiento de la actividad fiscalizadora en México podemos concluir que antes del México independiente (1824) las instituciones que realizaban la función fiscalizadora en los países europeos tuvieron una influencia notable y decisiva en la implementación de dicha función en la Nueva España; de ahí que aseveremos que la organización de la Hacienda Indiana tuviera sus raíces en los órganos superiores que formaban parte de la Administración Central Española, en ese caso, la adopción de un Tribunal de Cuentas (1605) o una Contaduría Mayor de Cuentas (1812) no eran sino reflejo de ello.

Durante medio siglo hubo un sistema de rendición de cuentas traspolado por una nación europea al nuevo mundo; pero si bien subsistió dicho sistema, los procedimientos fueron variando en el devenir histórico de la función fiscalizadora. En suma, la institución fiscalizadora al heredar el diseño institucional europeo llevó consigo las fallas de origen que fueron incorporadas en la institución fiscalizadora de la Nueva España.

En ese contexto fue importante la promulgación de la Constitución de Cádiz (1812), ya que en el virreinato de la Nueva España se aceleró la desaparición de las estructuras políticas y sociales del antiguo régimen.

Ya en el México independiente con la promulgación de la primera Constitución Federal en 1824, la función fiscalizadora se introdujo como una función a desarrollar por el Estado. Para noviembre de 1824 se creó la Contaduría Mayor de Hacienda a través de un decreto, iniciando con ello la historia institucional de la práctica fiscalizadora en el ámbito federal, de igual manera se instituyó la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados a la Contaduría Mayor, existiendo para ello una comisión permanente de cinco diputados.

Después, en 1857 la existencia formalizada de los presupuestos fue una condición indispensable para la existencia de una cultura de rendición de cuentas y de fiscalización en el manejo de los recursos públicos, de manera que en la constitución y los debates que la precedieron se advirtió la necesidad de que la Contaduría Mayor siguiera dependiendo del poder Legislativo, cabe señalar este rasgo como de continuidad en relación con el marco de 1824, así como que el nombramiento de sus empleados no tuviera ingerencia de otro poder. En la constitución liberal de 1857 la relación de econo-

mía y política a través del presupuesto y de la separación de poderes fue definida con mayor exactitud y su impacto en la práctica fiscalizadora también fue relevante, ello se refleja en las diversas disposiciones secundarias que organizan esa función en ese periodo.

Se concluye del análisis a la Constitución Política Mexicana de 1917 que continuó considerándose la práctica fiscalizadora como una facultad del congreso, estableciendo de manera más precisa lo relativo al examen de la cuenta pública. Una de las características que se da a la fiscalización en esta Constitución, es el ver en esa función la posibilidad de satisfacer las expectativas de un autentico control del gasto público.

Las funciones del presupuesto, control y fiscalización en México, han pasado por etapas de difícil transición.

Históricamente ha sido necesaria la existencia, dentro de la esfera de un poder del Estado, de un órgano que ejerza la función fiscalizadora y de control, no tan sólo del ejercicio real de los ingresos y egresos, sino que intervenga en la etapa de revisión y autorización de los mismos presupuestos de ingresos, de leyes de egresos, así como de auditar las estructuras orgánicas y los sistemas operados.

En la constitución de 1917 básicamente existe continuidad en términos normativos de lo plasmado en 1857, salvo algunos cambios literales en la normatividad, por ejemplo, la precisión de que el examen de la cuenta debía comprender no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino su exactitud y justificación, por otra parte, se generaron una serie de disposiciones secundarias que pretendieron reorganizar la Hacienda Pública y dentro de ello el funcionamiento de la Contaduría Mayor. Lo anterior nos permite concluir que existió un diseño normativo de la entidad fiscalizadora desde 1824 y fue perfeccionándose hasta el texto de 1917. En el Congreso Federal se presentaron iniciativas que mostraban la intención de perfeccionar y actualizar la función fiscalizadora, según se desprende de los diversos decretos presentados en esta investigación, aunque no siempre se concretaban ni en términos normativos ni operativos, por lo que se advierte una precaria funcionalidad en esos años, hecho que se refleja en la debilidad institucional a nivel federal y si bien la influencia de la figura hispánica del Tribunal de Cuentas fue importante para la gestación del modelo fiscalizador en México, se fue apartando de ese modelo, ya que las condiciones históricas, políticas y económicas de México en esos años y la influencia de los liberales precisaban un ente fiscalizador abocado exclusivamente al examen, glosa y

revisión del erario público federal, a diferencia de la institución hispanica cuyo objeto era el control de los recursos que se extraian de los pueblos colonizados

El sistema federal de control parlamentario incidió contundentemente en las líneas del control y de la fiscalización en las entidades de la federación.

La fiscalización del erario público se institucionalizó en el Estado de México siguiendo el parámetro federal, se aludió por primera vez al establecimiento de una Contaduría para el examen y glosa de las cuentas de Estado en la denominada Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado de México de 1824: de acuerdo con esa ley, tanto la Tesorería General como la Contaduría eran consideradas como oficinas del ramo de Hacienda en virtud de sus características, ya que la primera era recaudadora y la segunda fiscalizadora. En consecuencia, el gobernador emitió en septiembre de 1824 la instrucción correspondiente, a efecto de que la comisión especial de hacienda, arreglara dichas oficinas, siendo finalmente a partir de octubre de 1825 cuando se sentaron las bases generales de la Contaduría General del Estado.

En el análisis del devenir institucional es importante observar que en los años veinte y con un carácter municipal dentro del territorio estatal existía una Contaduría General de Propios y Arbitrios, es decir, una reminiscencia de la organización hacendaría indiana por influencia de la corona española reemplazada finalmente por la Contaduría General del Estado de México.

Por otra parte, se concluye en esta investigación, que de 1824 a 1827, año de la primera Constitución estatal, la creación de una Contaduría General del Estado de México obedeció básicamente, a la necesidad de un control, a la supervisión del gasto de los caudales públicos, al igual que a la exigencia que marcaba la gestación de una primera estructura organizacional hacendaría en el Estado de México. De esta exigencia se desprendió la justificación de una serie de decretos que en esos años trataban de arreglar la Hacienda Pública, y que a nuestro parecer no reflejaban anarquía en el ramo hacendario, sino más bien, vislumbraban una serie de reglas institucionales que tendían a satisfacer las expectativas en la materia, si bien en la aplicación fueron deficientes

A partir del análisis de la primera Constitución del Estado de 1827 se advierte que, aún seguía conceptualizándose a la Contaduría General del Estado como una oficina del ramo hacendario y que no existía una determinación precisa de la Institución Fiscalizadora de exclusividad y de dependencia del Poder Legislativo Estatal. Para 1861 se promulgó la segunda Constitución del Estado de México, la Contaduría era

vista como una sección agregada a la Secretaría de Hacienda, cabe señalar que en la Constitución de 1861 el espíritu del legislador expresado en la exposición de motivos, fue la de dar continuidad a la función fiscalizadora, ya que se consideraba que la glosa de las cuentas era un medio eficaz para introducir la moralidad en el manejo y distribución de caudales públicos.

El cambio normativo más importante de la Constitución de 1870 respecto a los marcos constitucionales de 1861 y de 1827 fue el relativo a la separación de la Contaduría de Glosa del poder Ejecutivo del Estado, y del ramo hacendario previendo el establecimiento de una institución independiente, con una estructura organizacional determinada por una ley secundaria, pero facultándose al congreso del Estado el nombramiento del contador de glosa, él que tenía la obligación de revisar las cuentas públicas, y se prescribió que la contaduría estuviese bajo la inspección del Legislativo. La constitución de 1870 constituyó una ruptura con sus predecesoras y a partir de ese año se estableció la vinculación Congreso-Contaduría de Glosa, actualizándose de esa manera el referente federal de la Constitución de 1857, que contemplaba en su texto dicha vinculación.

A partir de la expedición de la Constitución de 1870 se observó una emisión constante de decretos, cuya pretensión era organizar las oficinas de Hacienda del Estado considerando a la Contaduría de Glosa como una oficina independiente del Poder Ejecutivo, además, se establecieron las atribuciones específicas de la institución fiscalizadora bajo la inspección del Legislativo, precisando aspectos de su operatividad y de su organización interna, así como de su relación con todas aquellas entidades obligadas a rendir cuentas.

De 1890 a 1900 se continuó con la emisión de decretos, que contemplaban algunas modificaciones, actualizaciones de las atribuciones de la Contaduría de Glosa Estatal. Desde 1830, a través del reglamento interior para el congreso del Estado, se estableció como comisión permanente del Congreso: la de Hacienda, es decir, apareció la figura supervisora de la contaduría lo que en años posteriores constituyó la comisión inspectora.

En la Constitución estatal de 1917 se siguió considerando al igual que la Constitución de 1870 a la Contaduría General de Glosa, cuya primera ley secundaria fue en 1929 como órgano técnico del Poder Legislativo del Estado. De igual manera, se consideraba como facultad de la Legislatura nombrar y remover a los empleados de la contaduría, aquí se observa continuidad normativa.

De la revisión de los marcos constitucionales estatales se concluye que el diseño

normativo del órgano fiscalizador siguió al modelo federal plasmado en sus diversos textos constitucionales, por lo que las continuidades y cambios que se aprecian en las leyes, decretos e instrucciones son análogos al ámbito federal.

Al revisar el desempeño institucional de la Contaduría General de Glosa del Estado de México durante el periodo de 1824 a 1929, llegamos a las conclusiones siguientes:

Durante la década de 1830 hubo una amplitud de funciones que rebasaban las tareas propias de la fiscalización, tales como el examen de la contabilidad de las aduanas (alcabalas), la revisión reglamentaria de las leyes de Hacienda, la atención del sistema de fianzas, entre otras, dichas actividades eran realizadas con un número reducido de recursos humanos, por lo que existía una planta burocrática insuficiente, al igual que una gran carga de actividades.

En materia presupuestal destaca que el presupuesto asignado a la entidad fiscalizadora en los primeros años de su existencia, en relación con el presupuesto general del estado era de 2.7%, es decir, muy bajo, por lo que puede concluirse que estos factores influyeron para que las funciones de la Contaduría no se realizaran de manera eficiente. Las variables de análisis, presupuesto, organización del trabajo y desempeño operativo dan una noción de cierta debilidad institucional en dicha etapa.

Por otra parte, las *Memorias de los gobernadores* y diversos decretos de la época reflejan que no existió intención alguna por mejorar las condiciones de la institución fiscalizadora, por lo que había un importante rezago en la glosa de las cuentas, es decir la función primaria de dicha institución no se eficientaba.

En materia política, el primer sistema republicano después de 10 años de lucha civil implicó, también una época de desgaste social, económico y político que influyó en la instauración de un gobierno con tendencia centralista; en cuanto al trabajo fiscalizador, los problemas empeoraron, pues no se incrementó el número de personal operativo y si bien se determinó que la Contaduría tendría como objetivo primordial dedicarse exclusivamente a la glosa de las cuentas, no hay evidencia de que esto se haya cumplido debido a lo corto e inestable del periodo centralista.

En la década siguiente hubo una reorganización política, territorial y hacendaria que influyó notablemente en la actividad de la Contaduría, por ejemplo, en el año fiscal 1845-1846 hubo un drástico decremento en el monto asignado al presupuesto, mismo que fue reducido al 1% del presupuesto general, con un personal de tan sólo ocho elementos, en la segunda época centralista hubo un incremento en dichas variables y en la década de 1850 junto con la pérdida del territorio estatal, así como factores polí-

ticos pudo observarse una disminución importante en el presupuesto general y, por lo tanto, en la asignación para los funcionarios y los gastos de oficina de la Contaduría.

En la década de 1860 el Estado de México sufrió una reducción territorial y con ello la reconfiguración del aparato administrativo del gobierno. En cuanto a la tarea fiscalizadora hubo una asignación presupuestal muy baja, de 0.1%, en relación con la suma general del presupuesto del Estado, la Contaduría tenía un sólo integrante llamado jefe de sección, prácticamente la institución fiscalizadora había desaparecido.

En relación con el desempeño operativo de 1870 a 1889 concluimos que existió un importante reposicionamiento de la Contaduría de Glosa ya que dejó de ser una dependencia del poder Ejecutivo para quedar a cargo del Legislativo, sin embargo, esto no implicó un repunte institucional importante, pues la Contaduría fue reactivándose en cuanto al presupuesto que recibía y al personal operativo que laboraba en ella de manera paulatina. En el periodo de 1870 a 1889 la dotación de recursos resultó ineficiente con respecto a las exigencias administrativas y de control fiscalizador. Además, hubo acumulación de cuentas sin glosar, lo que implicó un rezago importante; esto nos lleva a concluir que la Contaduría no poseía fortaleza institucional y su cambio de pertenencia del poder Ejecutivo al Legislativo no reflejó mejoras en el desempeño de la misma institución.

De 1890 a 1904 se implementaron una serie de medidas en materia hacendaria que permitieron la reorganización en dicho rubro, también fue expedida la Ley de Hacienda en 1902, misma que estableció lineamientos importantes para la Contaduría de Glosa.

El periodo de 1904 a 1913 se caracterizó por diversos movimientos armados a nivel federal que repercutieron en el contexto estatal, situación que motivó al congreso estatal a autorizar una partida extraordinaria para la manutención del ejército y la policía rural para preservar la integridad de los ciudadanos la paz y el orden público; esto generó una merma presupuestal en otros rubros hacendarios, el plano fiscalizador no fue la excepción.

Finalmente entre 1904 y 1913 hubo una constante en el número de plazas laborales de la Contaduría, ya que no podían incrementarse dadas las condiciones políticas del Estado de México. Este lapso puede considerarse de continuidad tanto en el ámbito presupuestal como en la organización del trabajo a cargo del ente fiscalizador.

A partir de 1914 el número de plazas de la Contaduría se incrementaba o decrecía de acuerdo con el monto económico que era asignado. Cabe destacar que el órgano

fiscalizador del Legislativo se vio afectado por los movimientos políticos y sociales que se dieron hasta 1917, ya que el escenario implicaba un sistema hacendario débil a nivel estatal; a partir de la Constitución de 1917 se privilegió el control Legislativo al considerarse a la Contaduría de Glosa como encargada de la fiscalización del ejercicio del gasto público en el Estado de México, sin embargo, hubo modestos resultados en la práctica institucional. Después de 1920 hubo un incremento en el personal que laboraba en la Contaduría, para 1929 había 31 elementos; también creció la asignación presupuestal del ente fiscalizador. Resulta por demás relevante la reorganización hacendaria plasmada en las leyes de 1923 y 1929. De todo lo anterior concluimos que a nivel operativo existió una institución que mediante sus prácticas denotaba debilidad debida a una excesiva carga de trabajo, a la falta de personal que atendiera dichas labores, así como a la falta de una adecuada y proporcional asignación presupuestal, en atención a la función a la que se sumaron aspectos políticos, económicos y sociales que afectaron de manera coyuntural el fortalecimiento institucional del órgano fiscalizador en el Estado de México.

Como se desprende de la investigación, la actividad de fiscalización a través de la glosa de las cuentas públicas, estuvo casi paralizada en diferentes momentos de su evolución institucional, la oficina no contaba con funcionarios capaces de realizar sus funciones y en suma la Contaduría de Glosa no realizaba las actividades a ella encomendadas a través de los marcos normativos, por lo que su desempeño era ineficiente y la debilidad institucional era evidente.

Si bien la Contaduría General de Glosa era una institución que había perdurado en el tiempo era claro que las modificaciones, los cambios y las continuidades en el periodo de estudio no generaron fortaleza y estabilidad institucional que reportaran eficiencia operativa, por lo que la debilidad fue una constante en esa institución.

FUENTES

Legislación

Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz, 1812

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824

Decreto sobre Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública (federal), 1824

Reglamento para la sección de Hacienda de la Contaduría Mayor, 1826

Reglamento para la sección de Crédito Público de la Contaduría, 1826

Decretos, órdenes y circulares expedidos por el poder Legislativo Federal de los Estados Unidos Mexicanos, periodo 1824-1832

Decreto del Congreso Federal sobre presentación de los proyectos de Presupuesto, 1881

Decretos, órdenes y circulares expedidos por el poder Legislativo Federal de los Estados Unidos Mexicanos, periodo 1850-1914

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857

Disposiciones para el régimen interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1906

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917

Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, Imprenta del Comercio, 1876-1878

Colección Legislativa completa de la República Mexicana con todas las disposiciones expedidas para la federación, el distrito y los territorios federales, continuación de la Legislación Mexicana de Dublán Lozano. Única edición oficial de la Secretaría de Justicia, formada por el licenciado Manuel Fernández Villarreal y Francisco Barbero, México, talleres tipográficos de Arturo García Cubas sucesores hermanos, 1901-1908

Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado de México, 1824

Constitución Política del Estado de México, 1827
Reglamento Orgánico de las oficinas generales de Hacienda del Estado Libre y Soberano de México, 1846
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1861
Reglamento Interior para el Congreso del Estado de México, 1857
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1870
Ley General de Hacienda del Estado de México, 1902
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1917
Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de México, 1919
Ley General de Hacienda del Estado de México, 1926
Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Estado de México, 1929
Reglamento Interior para el Congreso del Estado de México, 1930
Colección de Decretos de la Asamblea Departamental de México, 1843-1845
Colección de Decretos del Congreso del Estado de México 1824-1910
Presupuesto de egresos para el año económico contado desde el 2 de junio de 1831 hasta igual fecha de 1832
Presupuesto de egresos para el año económico contado desde el 2 de junio de 1832 hasta igual fecha de 1833
Presupuesto de egresos para el año económico que comienza el 2 de junio de 1835
Presupuesto de gastos para el año de 1844
Presupuesto de gastos para el año de 1846
Presupuesto para el año económico contado desde el 2 de junio de 1847 a igual fecha de 1848
Presupuesto para el año económico de junio de 1848 a igual fecha de 1849
Presupuesto para el año económico contado de 2 de junio de 1849 a igual fecha de 1850
Presupuesto para el año económico contado de 2 de junio de 1850 a igual fecha de 1851
Presupuesto de gastos del Estado en el año económico contado de 2 de junio de 1851 a igual fecha de 1852
Presupuesto de gastos del Estado en el año económico contado de 2 de junio de 1852 a igual fecha de 1853
Presupuesto económico siguiente y que deberá servir hasta el 2 de junio del año entrante de 1862
Decreto No. 101, el Congreso del Estado de México decreta lo siguiente: dado en Toluca, 13 de febrero de mil ochocientos sesenta y nueve
Presupuesto de ingresos y egresos que comienza el 2 de junio de 1869
Presupuesto de los gastos del Estado para el año económico de 2 de junio de 1870 a 1 de junio de 1871
Presupuesto general de gastos que el Estado debe erogar en el año económico del 1 de julio de 1872 al 30 de junio de 1873

Presupuesto general de gastos que el Estado debe erogar en el año económico del 1 de julio de 1873 al 30 de junio de 1874

Declarado vigente para el año fiscal próximo, el decreto No. 86, expedido el 12 de mayo de 1873 con las modificaciones y adiciones que el presente contiene

Declarado vigente para el año fiscal próximo, el decreto No. 86, expedido el 12 de mayo de 1875 con las modificaciones y adiciones que el presente contiene

Presupuesto de gastos que el erario del Estado debe erogar en el año económico de 1 de julio de 1877 a 30 de junio de 1878

Presupuesto de gastos que el erario del Estado debe erogar en el año económico de 1 de julio de 1878 a 30 de junio de 1879

Presupuesto de gastos que el erario del Estado debe erogar en el año económico que comenzará el 1 de julio del corriente año y terminará el 30 de junio de 1880

Presupuesto de gastos que el erario del Estado debe erogar en el año económico que comenzará el 1 de julio del corriente año y terminará el 30 de junio de 1881

Presupuestando de gastos que el erario del Estado debe erogar en el año económico que comenzará el 1 de julio del corriente año y terminará el 30 de junio de 1882

Presupuestando de gastos que el erario del Estado debe erogar en el año económico que comenzará el 1 de julio del corriente año y terminará el 30 de junio de 1883

Presupuestando de gastos que el erario del Estado debe erogar en el año económico que comenzará el 1 de julio del corriente año y terminará el 30 de junio de 1884

Presupuestando de gastos que el erario del Estado debe erogar en el año económico que comenzará el 1 de julio del corriente año y terminará el 30 de junio de 1885

Presupuesto de egresos para el año económico que comenzará el 1 de julio 1885 y terminará el 30 de junio de 1886

Presupuesto de egresos para el año económico que comenzará el 1 de julio 1886 y terminará el 30 de junio de 1887

Presupuesto de egresos para el año económico que comenzará el 1 de julio 1887 y terminará el 30 de junio de 1888

Presupuesto de egresos para el año económico que comienza el 1 de julio 1888 y terminará el 30 de junio de 1889

Presupuesto de egresos para el año económico que comenzará el 1 de julio 1889 y terminará el 30 de junio de 1890

Presupuesto de egresos para el año fiscal de 1 de julio 1890 y terminará el 30 de junio de 1891

Presupuesto de egresos para el año fiscal de 1 de julio 1892 y terminará el 30 de junio de 1893

Presupuesto de egresos para el año fiscal de 1 de julio 1893 y terminará el 30 de junio de 1894

Presupuesto de egresos para el año económico de 1 de julio 1894 y terminará el 30 de junio de 1895

Presupuesto de egresos para el año económico de 1 de julio 1895 y terminará el 30 de junio de 1896

Presupuesto de egresos para el año económico de 1 de julio 1896 y terminará el 30 de junio de 1897

Presupuesto de egresos para el año económico de 1 de julio 1897 y terminará el 30 de junio de 1898

Presupuesto de egresos del Tesoro Público para el año fiscal 1 de julio 1899 a 30 de junio de 1900

Presupuesto de egresos del Tesoro Público para el año fiscal 1 de julio 1900 a 30 de junio de 1901

Presupuesto de egresos del Tesoro Público para el año fiscal 1 de julio 1901 a 30 de junio de 1902

Ley de presupuesto de egresos para el año económico 1 de julio 1903 a 30 de junio de 1904

Ley de presupuesto de egresos para el año económico 1 de julio 1904 a 30 de junio de 1905

Ley de presupuesto de egresos para el año económico 1 de julio 1905 a 30 de junio de 1906

Ley de presupuesto de egresos para el año económico 1 de julio 1906 a 30 de junio de 1907

Ley de presupuesto de egresos para el año fiscal 1 de julio 1907 a 30 de junio de 1908

Ley de presupuesto de egresos para el año fiscal 1 de julio 1908 a 30 de junio de 1909

Ley de presupuesto de egresos para el año fiscal 1 de julio 1909 a 30 de junio de 1910

Presupuesto de egresos para el año económico de 1910 a 1911

Fuentes primarias

Memoria en que el Gobierno del Estado Libre de México da cuenta de los ramos de su administración al congreso del mismo estado, a consecuencia de su decreto del 16 de diciembre de 1825 (gobernador Melchor Muzquiz, 1826)

Memoria de los ramos a cargo del gobierno del Estado Libre de México, leída al Primer Congreso Constitucional en sesión del 6 de marzo de 1827. Impresa por orden del Congreso, en Imprenta de Galván, 1827 (gobernador Melchor Muzquiz, 1827)

Memoria en que el Gobierno del Estado Libre de México da cuenta de los ramos que estuvieron a su cargo, impresa por el Gobierno, 1828 (gobernador Lorenzo de Zavala, 1828)

- Memoria en que el Gobierno del Estado Libre de México da cuenta al segundo Congreso Constitucional de los ramos que estuvieron a su cargo durante el año económico del 16 de octubre de 1828 hasta el 15 de octubre de 1829, presentada el 20 de marzo de 1829, impresa por el Gobierno, edición a cargo de Juan Matute y González, 1829 (gobernador Lorenzo de Zavala, 1829)
- Memoria en que el Gobierno del Estado Libre de México da cuenta al Congreso Constitucional de los ramos que estuvieron a su cargo, impresa por el Gobierno, edición a cargo de Juan Matute y González, 1831 (gobernador Melchor Muzquiz, 1831)
- Memoria en que el Gobierno del Estado Libre de México da cuenta al Congreso Constitucional de los ramos que estuvieron a su cargo durante el año económico del 16 de octubre de 1830 hasta el 15 de octubre de 1831, presentada el 12 de marzo de 1832, impresa por el Gobierno, edición a cargo de Juan Matute y González, 1832 (gobernador Melchor Muzquiz, 1832)
- Memoria en que el Gobierno del Estado Libre de México da cuenta al Congreso Constitucional de los ramos que estuvieron a su cargo durante el último año económico, presentada el 30 de marzo de 1833, impresa por el Gobierno, edición a cargo de Juan Matute y González, 1832 (gobernador Lorenzo de Zavala, 1833)
- Memoria de los diversos ramos de la Administración Pública, Toluca, 1834 (gobernador Félix María Aburto, 1834)
- Memoria de Hacienda, justicia y negocios eclesiásticos, que el Secretario de Gobierno del Estado de México... Toluca, 1835 (gobernador Manuel Díez Bonilla, 1835)
- Memoria en que el Secretario de Hacienda del Estado Libre y Soberano de México da cuenta al Congreso Constitucional de los ramos que estuvieron a su cargo en el año de 1848, así como de noticias relativas a los cuatro meses de 1849 y de 1847, presentada el 24 de marzo de 1849, Imprenta de J. Quijano (gobernador Mariano Ariscorreta, 1849)
- Memoria que el Secretario de Hacienda leyó al Congreso del Estado de México, el 13 de mayo de 1850, tip. de J. Quijano, 1851 (gobernador Mariano Riva Palacio, 1850)
- Memoria que el Secretario de Hacienda Manuel de la Sota y Riva leyó al Congreso del Estado de México, el 3 de abril de 1851, tip. de J. Quijano, 1851 (gobernador Mariano Riva Palacio, 1851)
- Memoria que el Secretario de Hacienda Manuel de la Sota y Riva leyó al Congreso del Estado de México, el 24 y el 26 de marzo de 1852, tip. de J. Quijano, 1852 (gobernador Mariano Riva Palacio, 1852)

Bibliografía

Acosta Romero, Miguel (1995), *Teoría general del Derecho Administrativo*, Porrúa, México.

- Adam Adam, Alfredo (1996), *La fiscalización en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Alarcón Olguín, Víctor y Cols. (1999), *Revisión conmemorativa del Colegio 25 aniversario 1974-1999*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., México.
- Amaro Guzmán, Raymundo (1985), *Introducción a la Administración Pública*, Mc Graw Hill, México.
- Aguilar, José Ángel (1987), *La Revolución en el Estado de México*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México.
- Arteaga Nava, Elisur (1999), *Tratado de Derecho Constitucional*, Volúmenes 1,2,3 y 4, Oxford University Press, México.
- Ayala Espino, José (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (2000), *Instituciones y Economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Balkin, Robert, (Coord.), (2004), *El poder Legislativo en México, Análisis y Diagnóstico*, State University of New York/ITAM/CIDE, México.
- Baranda, Marta y Lía García Verastegui (1987), *Estado de México, 40 años de su historia*, Gobierno del Estado de México/Instituto Mora, México.
- Bátiz Vázquez, Bernardo (1999), *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México.
- Benson, Netie Lee (1994), *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Berlín Valenzuela, Francisco (1993), *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____, (coord.), (1998), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Porrúa, México.
- Blanco, Víctor y Gonzalo Platero, (Comps.), (1991), *Perspectivas actuales del Derecho, Ensayos jurídicos en tiempos de cambio*, ITAM, México.
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel y Cols., (1993), *Memoria del coloquio de Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Cardoso, Ciro y Héctor Pérez Brignolí (1977), *Los métodos de la Historia*, Grijalbo, México.
- Carmagnani, Marcello (1994), *Estado y Mercado, La Economía Pública del Liberalismo Mexicano, 1850-1911*, Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso de Historia de las Américas/El Colegio de México A. C., México.
- _____ (1993), "El federalismo liberal mexicano" en Marcello Carmagnani (Coord.),

- Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso de Historia de las Américas/El Colegio de México A. C., México.
- Carpizo, Jorge (1973), *Federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- ___ (1973), *La Constitución Mexicana de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- _____ (1985), (Coord.), *La Constitución mexicana: recografía del Estado y Economía Mixta*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa, México.
- Chena Rivas, Rodolfo (1999), *El ordenamiento parlamentario y el Congreso Federal mexicano*, Instituto de Estudios Legislativos de la LIII Legislatura del Estado de México, Toluca, México.
- Colín, Mario y Mario R. Betancour (1974), *Trayectoria constitucional del Estado de México*, Toluca, México.
- Colín, Mario (1974), *Constituciones del Estado de México, 1827, 1861, 1870, 1917*, Biblioteca del Estado de México, Toluca, México.
- Compilación de ordenamientos jurídicos que rigen la organización y funcionamiento de los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental de los poderes Legislativos, federal y estatal* (1986), Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental, México.
- De la Cueva, Mario (1982), *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, México.
- De la Torre Villar, Ernesto y Jorge Mario García Laguardia (1976), *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Duverger, Maurice (1982), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, España.
- Elster, Jon (1996), *Tuercas y tornillos, Una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales*, Editorial Gedisa, España.
- Escriche, Joaquín (1979), *Diccionario razonado de Legislación y jurisprudencia*, Porrúa, México.
- Felipe Leal, Juan (1972), *La burguesía y el Estado mexicano*, Ediciones El Caballito, México.
- Fernández Martín, Manuel (1995), *Derecho Parlamentario Español*, Congreso de los Diputados, Madrid, España.
- Fix-Zamudio, Héctor y Cols. (1994), *El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, México.
- Floris Margadant, Guillermo (1993), *Introducción al estudio del Derecho mexicano*, Jus,

México.

- Fundación "Rafael Preciado Hernández" A. C. (1997), *Memoria del foro sobre Audi4oría y Con4rol de la ges4ión gubernamen4al*, México.
- Galeana, Patricia, (Comp.), (1998), *México y sus Cons4i4uciones*, Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica, México.
- García Morillo, Joaquín (1997), *El con4rol parlamen4ario del Gobierno espa4ol*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- Gobierno del Estado de México/El Colegio Mexiquense A. C. (1998), *His4oria general del Es4ado de México*, Volúmenes 1, 2, 3, 4, 5 y 6, Gobierno del Estado de México/El Colegio Mexiquense A. C., Toluca, México.
- González Oropeza, Manuel (1987), *La in4ervención federal en la desaparición de poderes*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Goode, William S. y Paul K Hatt (1990), *Mé4odos de inves4igación social*, Trillas, México.
- Granoni, Raúl y otros (1980), *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina.
- Guerrero, Omar (1989), *El Es4ado y la adminis4ración pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Hernández Chávez, Alicia, (1993) *La 4radición republicana del buen gobierno*, El Colegio de México A. C./Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso Historia de las Américas, México.
- H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1979), *Memoria del primer seminario de en4idades fiscalizadoras gubernamen4ales*, México.
- Huitrón, Antonio (1957), *Liberalismo en acción*, A. del Bosque impresor, México.
- Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados (1997), *Quórum*, Segunda época, año VI, No. 57, septiembre-octubre de 1997, escriben sobre el presupuesto: María de la Luz Mijangos Borja, Sergio Aguayo Quezada, Helena Hofbauer y demás, México.
- Iracheta Cenecorta, Ma. del Pilar y Birrichaga Gardida, Diana, (Comp.), (1999), *A la sombra de la primera república federal, el Es4ado de México, 1824-1835*, El Colegio Mexiquense A.C., México.
- Jarquín Ortega, Ma. Teresa y cols. (1998), *His4oria General del Es4ado de México*, volúmenes 1,2,3,4,5,6, Colegio Mexiquense A. c./Gobierno del Estado de México/ Tribunal Superior de Justicia, LIII Legislatura del Estado de México, México.
- Jellinek, Georg (1999), *Teoría general del Es4ado*, Oxford University Press, México.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad (1987), *La Con4raloría y el con4rol in4erno de México, an4ecedentes his4óricos y legisla4ivos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Locke, John (1990), *Ensayo sobre el gobierno civil*, Editorial Nuevaomar, México.
- Loewenstein, Karl (1979), *Teoría de la Cons4i4ución*, Ariel, Barcelona.

- López Cámara, Francisco (1977), *Origen y evolución del liberalismo europeo*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____ (1954), *La génesis de la conciencia liberal en México*, El Colegio de México, México.
- López Olvera, Miguel Alejandro (2002), *Técnica Legislativa*, Mc Graw-Hill, México.
- Macedo Jaimes, Graciela (1999), *La organización política y territorial del Estado de México*, Instituto de estudios Legislativos de la LIII Legislatura del Estado de México, Toluca, México.
- _____ (1996), *Elementos de Historia del Derecho mexicano*, Colección de textos y apuntes/33, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones, La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- Matute, Álvaro, (Coord.), (1993), *Analogía de Historia*, Secretaría de Educación Pública, México.
- Mcgowan, Gerald L. (1992), *El Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México, 1917*, El Colegio Mexiquense A. C./Gobierno del Estado de México, México, tomos I, II, III.
- _____ (1991), *El Distrito Federal de dos leguas, como el Estado de México perdió su capital*, fuentes para la historia del Estado de México, El Colegio Mexiquense A. C./Gobierno del Estado de México.
- Meyer, Eugenia, (Coord.), (1994), *Los senadores de la Nación*, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México.
- Montes de Oca Navas Elvía y Ma. del Pilar Iracheta Cenecorta (1996), *Estado de México, tras la huella de su historia*, El Colegio Mexiquense A. C./H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, 1994-1996, Toluca, México.
- Montesquieu, Barón de (1999), *El espíritu de las leyes*, Oxford University Press, México.
- Nohlen, Dieter (1993), *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, Universidad Autónoma del Estado de México.
- North, Douglas C. (1994), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Origen y evolución de la Ley Orgánica de la Confederación Mayor de Hacienda, s/d Cuadernos de apoyo* (1996), Biblioteca del Honorable Congreso de la Unión, México.
- Pedroza de la Llave, Susana Talía (1997), *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Piccatto Rodríguez, Pablo, (Coord.), (1997), "El poder legislativo en las décadas revolucionarias 1908-1934", Serie I, "Historia y desarrollo del poder Legislativo", volu-

- men I, *Historia sumaria del poder Legislativo*, tomo 3, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/Porrúa, México.
- Powell, Walter N. y Paul J. Dimaggio, (comps.), (1991), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C./Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero (1993), *Mexicano: es4a es 4u Cons4i4ución*, LV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/Instituto de Investigaciones Legislativas/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Raynaud, Jean (1986), *El Tribunal de Cuen4as*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Riguzzi, Paolo y Cols. (1994), *El primer siglo de la Hacienda Pública del Es4ado de México, 1824-1923*, Tomos I, II, III, IV, El Colegio Mexiquense A. C./Gobierno del Estado de México, México.
- _____ (2001), "Revolución y finanzas públicas, el caso del Estado de México, 1910-1928", *Revis4a Pol4ica y Cul4ura*, No. 16, Otoño de 2001, UAM/Jason's Editores México.
- _____ (1998), "La Hacienda Pública" en *Historia General del Es4ado de México, República res4aurada y porfiria4o*, tomo 5, Colegio Mexiquense A. C./Gobierno del Estado de México, LIII Legislatura/Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, México.
- Rosseau, Juan Jacobo, (1994) *El con4ra4o social*, Editores Mexicanos Unidos, México.
- Rosenzweig, Fernando y Cols. (1989), *Breve Historia del Estado de México*, El Colegio Mexiquense A. C. /Gobierno del Estado de México, México.
- Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadez, (Comps.), (1983), *Nuevo derecho Cons4i4ucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México.
- Sabine, George H. (1992), *Historia de la 4eoría pol4ica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Salazar Abaroa, Enríque A. (1989), *Derecho Parlamen4ario, La Con4aduría Mayor de Hacienda Hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Salinas Sandoval, María del Carmen (1996), *Pol4ica y sociedad en los municipios del Es4ado de México 1825-1880*, Colegio Mexiquense A. C., Toluca, México.
- Sartori, Giovanni (1996), *Ingeniería Cons4i4ucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Schmidt, Carl (1966), *Teoría de la Cons4i4ución*, Editora Nacional, México,.
- Secretaria de Finanzas (S/año), *Finanzas Públicas del Es4ado de México*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1997), *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, México.
- Serna de la Garza, José María (1997), *Panorama del Derecho Parlamentario*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Smithies, Arthur (1955), *The budgetary process in the United States*, Mc. Graw Hill, New York.
- Tamayo y Salmorán, Rolando (1998), *Introducción al estudio de la Constitución*, Fontamara, México.
- Talavera, Abraham, (Coord.), (1994), *Democracia mexicana, economía política y sociedad*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de la Unión/Secretaría de Educación Pública/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México.
- Tena Ramírez, Felipe (1990), *Leyes fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México.
- ____ (1978), *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México.
- Tocqueville, Alexis de (1963), *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Tosi, Silvano (1996), *Derecho Parlamentario*, H. Congreso de la Unión/Instituto de Investigaciones Legislativas, México.
- Uribe Arzate, Enrique (2002), *El Tribunal Constitucional*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- ____ (2004), *Mecanismos para la defensa de la Constitución en México*, Cuadernos de Investigación, Cuarta época, 31, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Ugalde, Luis Carlos (2000), *Vigilando al Ejecutivo, el papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVII Legislatura/Instituto de Investigaciones Legislativas/Porrúa, México.
- Valdés S., Clemente (2000), *La Constitución como instrumento de dominio*, Ediciones Coyoacán S. A. de C. V., México.
- Vazquez Cano, Luis (1994), *El control gubernamental y la corporación social mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Villoro, Luis (1983), *El proceso ideológico de la revolución de Independencia*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Zarco, Francisco (1956), *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México A. C., México.
- Zúñiga Nájera, Aurelio (1957), *La Constitución mexicana de 1857, estudio sociológico, jurídico y económico*, Gobierno del Estado de México.