

11
20J



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA FINANCIERA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
SERGIO FERNANDO ALVAREZ MARTINEZ

ASESORA DE LA TESIS:
LIC. MA. EUGENTA PEREDO GARCIA VILLALOBOS

NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ADDENDA

El título, objetivo, introducción, índice y bibliografía de la presente Tesis fueron registrados el 20 de enero de 1994.

Dicho índice tiene, entre otros, dos subtemas que corresponden respectivamente a las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de la Contraloría General de la Federación.

Con motivo del decreto de 27 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año, se suprimió de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de la Contraloría General de la Federación, creándose en sus respectivos lugares las Secretarías de Energía así como la de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por lo anteriormente expuesto, las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de la Contraloría General de la Federación aparecerán solamente en el índice y en los títulos de los subtemas que les corresponden (por estar registrado de esa forma). En los demás casos se mencionará a las Secretarías de Energía y de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

INTRODUCCION

Contribuir a formar la conciencia cívica de la nación es tarea que corresponde a todos y a cada uno de nosotros; sólo a través de la conciencia cívica podremos percatarnos y juzgar con un criterio más justo nuestro proceso histórico, apreciar sus aciertos, conocer sus fallas, analizar nuestros problemas económicos, políticos y sociales, proyectarnos con un sentido más humano; en fin, sentirnos parte de nuestra patria, adquirir unidos a ella el interno deseo de cooperar en la solución de los problemas pasados, presentes y futuros, tomando como principios el respeto a las leyes, la tolerancia a las opiniones de los demás, madurez adecuada para emitir juicios reales, todo lo anterior es indispensable para tener relaciones humanas en forma sincera, justa y honesta.

El Estado, como una unidad integrada por orden jurídico, gobierno, población y territorio, permite la unión, libertad e independencia de los mexicanos; de igual forma, facilita que la nación pueda lograr sus propósitos.

El gobierno comprende el conjunto de poderes que sirven de instrumento para realizar los fines que la población se ha propuesto; tiene como fuente la democracia, y la función de procurar el progreso de todos los habitantes, de luchar por dar más y mejores servicios y de administrar los bienes de la colectividad, haciendo de ellos una distribución justa.

El Estado en su conjunto orienta, regula y coordina la vida económica del país con el fin de favorecer el desarrollo material

de la nación e incrementar el bienestar social de los mexicanos por medio de satisfactores.

La intervención del Estado en la vida económica y social del país es una realidad; a través del gobierno interviene en la producción, en el comercio y en la prestación de servicios, como respuesta a su obligación de garantizar el desarrollo económico del país.

Para que el gobierno procure un desarrollo económico pleno a la nación y proporcione bienes y servicios que satisfagan necesidades humanas, requiere de grandes cantidades de dinero que obtiene por medio del conjunto de rubros comprendidos en la Ley de Ingresos de la Federación, dando con ello inicio la actividad financiera propiamente dicha. El presupuesto tiene una relación directa con la democracia existente en un país, por medio de una efectiva división de poderes se puede orientar adecuadamente el gasto público que es producto de la obtención de recursos y desde luego de su debida administración.

La actividad financiera del Estado debe de tener un desarrollo óptimo, para lo cual es imprescindible la existencia de una buena administración y de controles que se apliquen bien, en forma absoluta y sin tregua alguna, pero sobre todo, que puedan garantizar el pleno cumplimiento de los objetivos predeterminados.

En México, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen a su cargo órganos que aplican una serie de controles a la actividad financiera del Estado.

Es importante resaltar que los Poderes ya mencionados realizan la actividad financiera, y que entre ellos se da de hecho y en forma recíproca un freno relativo de poder.

En el caso concreto del Poder Ejecutivo, al Presidente de la República, durante su encargo, no se le puede aplicar como forma de control, ningún tipo de responsabilidad civil, administrativa o política, y sólo en algunas circunstancias la penal por traición a la patria o por delitos graves del orden común, estos últimos hasta el momento actual no han sido definidos claramente, ya que no se ha determinado qué es lo que se debe de entender por delitos "del orden común", así como, de qué manera se interpretará la "gravedad" de los mismos; lo anterior pone en riesgo el correcto desarrollo de la actividad financiera del Estado; de igual forma, provoca que la democracia sea imprecisa y la soberanía vulnerable.

Legislar con el propósito de que el representante del Poder Ejecutivo pueda ser responsable en materia civil, administrativa o política, por todos y cada uno de los actos u omisiones en que incurra durante su encargo, o para definir claramente en materia penal los delitos graves del orden común en que sea él culpable, que afecten o puedan afectar el sano desarrollo de la actividad financiera del Estado, es impostergable, implicaría un freno de poder permitiendo que la democracia se consolide aún más en nuestro país. Además se tendría un mayor control en la soberanía que el pueblo de México deposita en el Poder Ejecutivo, y si este último hace mal uso de ella, se le tendrá que retirar a través de los medios necesarios que así lo permitan, con el objeto de enfrentar en forma inmediata, los daños causados o que se puedan causar por el mal ejercicio de la administración pública que represente una amenaza a los objetivos nacionales.

El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad, en donde todos los individuos incluyendo a sus representantes en

el gobierno, tienen los mismos derechos y obligaciones; gobierno democrático es aquel en el que los gobernantes permiten la crítica de su pueblo y asumen la responsabilidad de sus actos en forma abierta y de frente a la nación.

La actividad financiera es la esencia misma de un régimen democrático de gobierno; el control de los recursos económicos y del personal del Estado debe de ser una realidad permanente, esto sólo se podrá lograr cuando se produzca un sistema efectivo de equilibrio de frenos y contrapesos entre los poderes de gobierno, en donde todos y cada uno de los servidores públicos de cualquier nivel de gobierno sean responsables por su conducta, así como susceptibles de que se les aplique la sanción correspondiente por el delito en que incurran; una real y absoluta ética y moral sobre la base de un claro patriotismo, en el que el interés general esté por arriba del interés particular es también importante para lograr este objetivo.

En este trabajo se estudiará dicho problema y se hará una propuesta de solución, analizando en un primer capítulo al Estado como la unidad lógicamente estructurada, que se funda en la voluntad soberana del pueblo, y que justifica su existencia al procurar cumplir con el compromiso primordial de proyectar el progreso compartido y permanente de la sociedad en general.

Uno de los fines prioritarios que tiene el Estado es el desarrollo económico nacional, que pueda permitir el bien común y el progreso social. El desarrollo económico del país depende directamente de la existencia previa de una actividad financiera real y efectiva; examinar la actividad financiera del Estado, su importancia y fines es de sumo interés, por lo que éste será el objetivo fundamental

del capítulo número dos.

La actividad financiera debe de ser guiada y vigilada de manera correcta, ésta es la tarea que le corresponde a la administración y al control financiero, que permitirá favorablemente el cumplimiento de los propósitos económicos de la nación. La administración, sus etapas, y el control financiero, será el contenido del capítulo tres.

Cada uno de los órganos que integran el gobierno del Estado, controlan de manera directa e indirecta el proceso que representa la actividad financiera; determinar cada uno de esos órganos y la forma como ejercen el control financiero, será la finalidad del capítulo cuatro.

Los servidores públicos, elemento esencial de cada uno de los órganos de gobierno, también están debidamente controlados para asegurar el cumplimiento de los cometidos propuestos. El personal federal, como tema del capítulo cinco, comprenderá la función fundamental que desempeñan los servidores públicos, tanto en la administración como en la actividad financiera del Estado, precisando sus actos y responsabilidades respectivas.

Por último en el capítulo seis, se hará un razonamiento especial al caso concreto del Presidente de la República, el cual no puede ser sujeto de responsabilidades por la mayoría de sus acciones, actos, omisiones o toma de decisiones, permitiendo que el perfecto proceso de la actividad financiera del Estado esté en permanente riesgo.

CAPITULO

1

EL ESTADO MEXICANO

1.1. EL ESTADO.

La integración natural de hombres, con unidad de territorio, origen, costumbres, tradiciones, idioma, religión; la unión y solidez de la familia como base de toda agrupación humana; nuestras luchas libertarias; el conocimiento y la comprensión de nuestra historia; el cumplimiento de nuestras obligaciones; el ejercicio de nuestros derechos; las aspiraciones comunes; comunidad de vida y de conciencia social; la existencia de lo anterior nos permite diferenciarnos de otros pueblos, nos da fisonomía propia. Representa lo que en común tenemos los mexicanos: nuestra PATRIA.

La unión de los mexicanos, la decisión de vivir en la libertad y la lucha que durante tantos años se ha sostenido para alcanzar nuestra independencia política, cultural y sobre todo económica, ha requerido la creación de un Estado, el cual, se organiza de acuerdo a los lineamientos contemplados en la Constitución Política Mexicana, que es producto de la voluntad popular.

Se puede definir al Estado como la sociedad jurídicamente organizada en un territorio determinado y que es gobernada por un Supremo Poder.

El Estado, además de ser una unidad integrada por disposiciones jurídicas, representa legalmente a la población, y constituye el medio para realizar los fines de la Nación.

Desde un punto de vista, se puede determinar que los cuatro elementos que forman la estructura básica del Estado son: a) el orden jurídico, b) el gobierno, c) la población y d) el territorio.

1.2. EL ORDEN JURIDICO.

Imaginar al hombre viviendo aislado no deja de ser más que una ficción, ya que, como ser eminentemente social, tiene la ineludible necesidad de unir su esfuerzo al de otros, para obtener los satisfactores indispensables que le permitan vivir.

Ya el hombre primitivo consideró en forma espontanea esta necesidad, al unirse a otros para recolectar, pescar y cazar, siendo esta unidad la que propició la integración de hordas, clanes, gens, tribus, estados y naciones.

Calzada Padrón señala que "El proceso del trabajo en el hombre primitivo favoreció por un lado el desarrollo de la mano y paralelamente el del cerebro, con lo que surge la conciencia humana; y por otro, la necesidad de la comunicación dio paso al desarrollo del lenguaje no solamente como instrumento por medio del cual los hombres se comunicaban sus pensamientos y puntos de vista, sino también como vehículo para intercambiar conocimientos y experiencias que permitirían posteriormente recoger el fruto de la actividad de abstracción del pensamiento humano, como conquista del conocimiento en el ser racional."¹

Dentro de las agrupaciones el hombre vive y se desarrolla, pero para que su convivencia sea armónica y tranquila, es necesario que elabore reglas o normas de conducta, que posibiliten el bienestar de todos y el progreso de cualquier institución social.

¹CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional, Ed. Harla, México, 1990, pp. 4 y 5.

"Al darse un mayor desarrollo de las relaciones entre los hombres, surge de manera imperiosa la necesidad de regular el trato entre unos y otros, y de establecer derechos y obligaciones; en suma, se trata de buscar una organización que responda a las exigencias de la vida cotidiana de grupos cada vez más amplios y complejos en su composición y requerimientos."²

La fuerza y la costumbre, formas primarias de ejercer el Derecho fueron poco a poco perdiendo terreno a medida que se impuso la razón y se establecieron leyes escritas, que configuraron el Derecho Objetivo o Positivo actual.

Si los hombres resolvieran siempre sus conflictos por medio de la lucha y la fuerza, sobrevendría inevitablemente en forma paulatina su aniquilamiento; el caos en los componentes sociales traería como consecuencia la destrucción de la sociedad. De lo anterior, se deduce que el Derecho tiene como función principal, sustituir el uso de la fuerza por el uso de la razón.

El Derecho se presenta como un conjunto de reglas o normas jurídicas que regulan la conducta externa de los hombres, y para cuyo cumplimiento el Estado puede emplear la fuerza. Es un producto eminentemente social, que debe responder con constantes transformaciones, a las cambiantes necesidades de un pueblo. No puede ser de ninguna manera estático.

Las normas jurídicas, que son parte esencial del Derecho, contemplan características particulares que se pueden interpretar de la siguiente manera:

²CALZADA PADRON, Feliciano, op. cit., p. 6.

- a) Porque han de servir para satisfacer las necesidades que originaron su creación, deben de ser JUSTAS.
Buscan la realización del bien a través de la justicia.
Toda ley debe estar orientada hacia la justicia, como valor supremo que constituye la razón de ser del Derecho.
- b) Porque atienden a los hechos que se realizan, lo que se ve, lo que se hace, se consideran EXTERNAS.
- c) Nos marcan obligaciones, pero también nos otorgan derechos, por lo que son BILATERALES.
- d) Porque la ley debe ser acatada por sí misma, sin tomar en consideración la voluntad de los individuos a la simpatía o antipatía que tengan ante el contenido de las mismas, son OBLIGATORIAS.
- e) Toda ley tiene como propiedad el poder exigir su cumplimiento por medios externos o físicos, por lo que son COACTIVAS.
- f) Para su cumplimiento en caso necesario, el Estado puede emplear la fuerza (de ahí su obligatoriedad), son por ello COERCIBLES.
- g) Son ABSTRACTAS, lo que significa que la ley no se elabora para ser aplicada a un individuo o a un número determinado de individuos, sino que ésta se crea para ser aplicada a todos los seres que en un momento dado se encuentran dentro del caso que la norma indica.
- h) Son reglas de conducta, que deben de ser respetadas por los seres humanos y que se imponen a todos.
Porque deben aplicarse por igual a todos los casos que reúnan las condiciones previstas por ellas para su práctica, son consideradas como GENERALES.

- a) Porque han de servir para satisfacer las necesidades que originaron su creación, deben de ser JUSTAS.
Buscan la realización del bien a través de la justicia.
Toda ley debe estar orientada hacia la justicia, como valor supremo que constituye la razón de ser del Derecho.
- b) Porque atienden a los hechos que se realizan, lo que se ve, lo que se hace, se consideran EXTERNAS.
- c) Nos marcan obligaciones, pero también nos otorgan derechos, por lo que son BILATERALES.
- d) Porque la ley debe ser acatada por sí misma, sin tomar en consideración la voluntad de los individuos a la simpatía o antipatía que tengan ante el contenido de las mismas, son OBLIGATORIAS.
- e) Toda ley tiene como propiedad el poder exigir su cumplimiento por medios externos o físicos, por lo que son COACTIVAS.
- f) Para su cumplimiento en caso necesario, el Estado puede emplear la fuerza (de ahí su obligatoriedad), son por ello COERCIBLES.
- g) Son ABSTRACTAS, lo que significa que la ley no se elabora para ser aplicada a un individuo o a un número determinado de individuos, sino que ésta se crea para ser aplicada a todos los seres que en un momento dado se encuentran dentro del caso que la norma indica.
- h) Son reglas de conducta, que deben de ser respetadas por los seres humanos y que se imponen a todos.
Porque deben aplicarse por igual a todos los casos que reúnan las condiciones previstas por ellas para su práctica, son consideradas como GENERALES.

- i) Porque dependen de una voluntad ajena a la del individuo que debe cumplirla, son HETERONOMAS.

El objeto de las normas jurídicas es mantener el bien común, regulando las relaciones entre los seres humanos, de manera que permita el bienestar individual.

El orden jurídico se hace presente en la sociedad, al existir un régimen normativo de carácter supremo, que tiene su fundamento original en un documento escrito que se conoce como Constitución.

El orden jurídico vigente se puede definir como "(...) el conjunto de reglas imperativo-atributivas que en una época y un lugar determinados el poder público considera obligatorias."³

En nuestro País, el orden jurídico se encuentra determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, representa el punto de referencia del Derecho, al dar lugar a la formación de otras leyes, que de manera eficiente deberán de responder a las necesidades y reclamos de la población en general.

1.2.1. El Poder Constituyente.

La Constitución Política Mexicana, tiene su origen en la soberanía popular; en la facultad inherente del pueblo de autogobernarse; en la autonomía de la voluntad nacional para determinar

³GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, S.A., Trigésima sexta edición; México, 1984, p. 97.

su propio destino.

"La soberanía nacional -señala nuestra Ley Suprema en su artículo 39- reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

La soberanía popular implica necesariamente supremacía del pueblo, independencia de autoridad y que no tiene sobre sí un poder superior.

Cuando un pueblo como el nuestro logra su independencia política, el conjunto de individuos que integran la naciente sociedad emancipada, representa la más alta entidad dentro de la esfera de su competencia y detenta el Supremo Poder de Mando.

La soberanía comprende forzosamente el respeto y la defensa de nuestra Patria; adhesión de los hombres con fines comunes; la independencia de la Nación frente a otros países; y la potestad de organizarse o constituirse políticamente.

La voluntad que tiene la sociedad de autodeterminarse, se concreta con la creación de un poder constituyente, que represente la expresión soberana de una Nación para estructurarse de manera jurídica y política.

"El poder constituyente -explica el jurista mexicano Jorge Carpizo- es sinónimo de soberanía y de pueblo. En una teoría democrática, el poder constituyente sólo puede ser el pueblo. El pueblo es quien decide sobre la forma de organización jurídica y quien se da su propia constitución."⁴

⁴CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980, p. 291.

La soberana voluntad del pueblo, tiene como su más directa manifestación el poder constituyente, el cual, "(...) deviene en un congreso constituyente originario integrado por representantes del propio pueblo; de este congreso constituyente originario deriva, a su vez, una asamblea proyectista, integrada por miembros escogidos del propio congreso, y encargada de elaborar un proyecto de constitución que, debatido, dará origen a la Carta Fundamental misma."⁵

El poder constituyente originario que es parte intrínseca del pueblo, se extingue cuando logra cumplir su tarea (la de crear la Ley Suprema del País), para ceder su lugar a un órgano llamado constituyente permanente; el cual, tiene la facultad de legislar a nivel constitucional; actualizar constantemente el texto fundamental, a través, de reformas y adiciones que respondan a las necesidades reales de la sociedad, así como, metas realizables a futuro.

"La presente Constitución -hablando de la mexicana; dice su artículo 135- puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

El constituyente permanente es un poder que nace de la propia Ley Suprema, por lo que es un poder constituido, a diferencia del poder constituyente que es un poder originario.

⁵SAYEG HELU, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987, p. 34.

"El constitucionalismo requiere una clara división y separación entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Veamos las principales diferencias:

PODER CONSTITUYENTE	PODERES CONSTITUIDOS
1. Es un poder originario, en sí.	1. Son poderes derivados de la constitución.
2. Es un poder creador de todo el orden jurídico.	2. Son poderes creados por el constituyente.
3. En principio es un poder ilimitado.	3. Están completamente limitados. No pueden actuar más allá de su competencia.
4. Es un poder de una sola función: darse su constitución.	4. Tienen múltiples funciones.
5. No gobierna.	5. Fueron precisamente creados para gobernar." ⁶

Una vez que el poder constituyente cumple con su cometido de elaborar la Constitución, desaparece como tal y en su lugar comienzan a actuar los poderes constituidos, dentro de sus respectivas competencias.

⁶CARPIZO, Jorge, op. cit., p. 291.

1.2.2. La Constitución.

La palabra constitución viene del verbo *constituir*, que a su vez se deriva de la palabra latina *constituere*, que significa formar, establecer, componer.

Desde un punto de vista jurídico-político, una Constitución es un conjunto de normas, mandatos o leyes de la más elevada categoría, que organiza y gobierna la vida de un pueblo.

La Constitución, puede explicarse, como el conjunto de normas jurídicas "supremas" que regulan la vida del hombre en sociedad.

El nombre oficial de este cuerpo de leyes en nuestro país es el de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero también se le conoce con otros nombres como: Carta Magna, Ley Suprema, Código o Ley Fundamental, Norma Básica, Ley de Leyes y otros. Lo importante es que todos esos nombres indican un conjunto de disposiciones o mandatos superiores.

La Constitución que actualmente nos gobierna, está compuesta por dos partes una dogmática y otra orgánica. La parte dogmática comprende las garantías individuales; los derechos sociales; las relaciones Estado-Iglesia; y los principios democráticos fundamentales (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal). La parte orgánica abarca lo que se refiere a la organización y actividades estatales, como son: el sistema republicano; el régimen federal; y el principio de la división de poderes.⁷

Los principios básicos que sustentan y caracterizan a nuestro

⁷Cfr. SAYEG HELU, Jorge, op. cit., p. 24.

orden constitucional, son el reflejo fiel de la voluntad de todo un pueblo, que de manera conciente y razonada, ha logrado que de su pensamiento lúcido, fluyan los postulados ideológico-normativos que a continuación se señalan:

"a) políticos, que comprenden las declaraciones respecto de: 1. soberanía popular; 2. forma federal de Estado, y 3. forma de gobierno republicano y democrático; b) jurídicos, que consisten en: 1. limitación del poder público en favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas; 2. institución del juicio de amparo como medio adjetivo para preservar la Constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados, y 3. en general, sumisión de la actividad toda de los órganos del Estado a la Constitución y a la ley, situación que involucra los principios de constitucionalidad y legalidad; c) sociales, que estriban en la consagración de derechos públicos subjetivos de carácter socioeconómico, asistencial y cultural en favor de las clases obrera y campesina y de sus miembros individuales componentes, es decir, establecimiento de garantías sociales de diverso contenido; d) económicos, que se traducen en: 1. atribución al Estado o a la nación del dominio o propiedad de recursos naturales específicos; 2. rectoría estatal en ciertas actividades de interés público, y 3. intervencionismo de Estado en las actividades económicas que realizan los particulares y en aras de dicho interés; e) culturales, es decir, las que se refieren a los fines de la enseñanza y de la educación que imparte el Estado y a la obligación a cargo de éste, consistente en realizar la importante función social respectiva en todos los grados y niveles de la ciencia y de la tecnología, como base en determinados principios y persiguiendo ciertas tenden-

cias; f) religiosos, que conciernen a la libertad de creencias y cultos, así como, la situación entre la Iglesia y el Estado".⁸

De la obediencia y el respeto a los mandatos de la Constitución, del cumplimiento de las obligaciones que impone y del ejercicio de los derechos que otorga, dependen en gran medida, la paz y armonía de la sociedad. Por eso es importante que todos los que vivimos en este país conozcamos este documento, sepamos y entendamos su contenido y exijamos su respeto y aplicación. Las autoridades, del rango que sean, deben obedecerla; los servidores públicos, desde el más medesto hasta el más encumbrado, incluido el Presidente de la República, tienen la obligación de cumplirla. Todos, gobernantes y gobernados, tenemos el deber de hacer de la Constitución una norma que oriente nuestra conducta diaria.

1.2.3. El Estado de Derecho.

La expresión soberana de una nación, que se puede identificar como poder constituyente, da como resultado la formación de una Constitución, de la cual, se deriva un Estado de Derecho.

Por Estado de Derecho se entiende, básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de Derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y contro-

⁸ BURGOA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 88.

lados por el Derecho, que satisface las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica.

El Estado de Derecho, implica necesariamente, una distribución y control del ejercicio del poder entre varios detentadores; la supremacía de la Constitución, que preferentemente debe de ser escrita y rígida, además de establecer las competencias exclusivas y limitadas de los diversos órganos titulares del poder estatal; el sometimiento de la administración a la ley, la cual debe ser creada y derogada por un órgano popular representativo, siguiendo principios y procedimientos previstos por otras normas jurídicas; la vigencia de un control judicial adecuado; el establecimiento de ciertos derechos y libertades fundamentales y la instrumentación de las garantías constitucionales correspondientes para conseguir la regularidad de los actos estatales con las propias normas jurídicas, así como todas aquellas medidas encaminadas a la limitación y racionalización del poder y sobre todo, a garantizar la sujeción de los órganos estatales al Derecho.

En este sentido, el Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario.⁹

⁹Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., Tercera edición; México, 1989, p. 1329.

1.3. EL GOBIERNO.

Otro elemento del Estado es el Gobierno, que no es más que la forma, la modalidad que asume el Estado como poder.

Por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Capítulo referente a la Soberanía Nacional y a la Forma de Gobierno; la Nación Mexicana se ha organizado en forma de República Democrática, Representativa y Federal.

1.3.1. La República.

Etimológicamente el vocablo "república" implica "cosa pública" (res pública) como opuesto a las palabras "cosa privada" (res privada) connota, por consiguiente, todo lo concerniente al interés general, social o nacional, en oposición al interés particular o singular. Dicho de otra manera, la "cosa pública" -res pública- es el patrimonio económico, moral y cultural de todos los miembros del cuerpo social sin distinción de clases y que tiene como bases fundamentales el interés de la patria, la igualdad, el derecho y la justicia, elementos con los que el idealismo de la Revolución Francesa caracterizó al sistema republicano en frontal contrariedad con los regímenes monárquicos.¹⁰

¹⁰

Cfr. BURGOA, Ignacio, op. cit., p. 386.

Es Gobierno Republicano aquél en donde la más alta representación recae en una persona denominada "Presidente", el cual es designado por los ciudadanos mediante elección y dura en su puesto un número determinado de años.

La forma de Gobierno opuesta a la republicana es la monárquica, en la cual la jefatura del Estado recae en un soberano, que puede llamarse rey, emperador, sultán, zar, etc., según el país de origen pero que invariablemente dura en su puesto toda su vida, y que lo recibe, generalmente por herencia y no por elección, salvo, claro está, el fundador de una dinastía.

1.3.2. La Democracia.

En su sentido más general, la Democracia significa libertad e igualdad.

Como libertad, la Democracia es la posibilidad de que el individuo decida sus actos por sí mismo, es decir, sin obedecer órdenes ni aceptar imposiciones de nadie.

Como igualdad, la Democracia significa que todos los individuos tengan los mismos derechos y obligaciones ante la ley y las mismas oportunidades de mejoramiento económico, social, político y cultural dentro de la sociedad.

"La Democracia -dijo el ilustre mexicano Don Ponciano Arriaga es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la

Es Gobierno Republicano aquél en donde la más alta representación recae en una persona denominada "Presidente", el cual es designado por los ciudadanos mediante elección y dura en su puesto un número determinado de años.

La forma de Gobierno opuesta a la republicana es la monárquica, en la cual la jefatura del Estado recae en un soberano, que puede llamarse rey, emperador, sultán, zar, etc., según el país de origen pero que invariablemente dura en su puesto toda su vida, y que lo recibe, generalmente por herencia y no por elección, salvo, claro está, el fundador de una dinastía.

1.3.2. La Democracia.

En su sentido más general, la Democracia significa libertad e igualdad.

Como libertad, la Democracia es la posibilidad de que el individuo decida sus actos por sí mismo, es decir, sin obedecer órdenes ni aceptar imposiciones de nadie.

Como igualdad, la Democracia significa que todos los individuos tengan los mismos derechos y obligaciones ante la ley y las mismas oportunidades de mejoramiento económico, social, político y cultural dentro de la sociedad.

"La Democracia -dijo el ilustre mexicano Don Ponciano Arriaga es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la

igualdad de los hombres, se manifiesta por su libertad, se consume y perfecciona por la fraternidad".¹¹

En un sentido menos general, la Democracia significa la participación de los miembros de la sociedad en las decisiones y solución de los problemas que afectan a todos.

Finalmente, la Democracia, en su significado original y más reducido, tiene un sentido político y se relaciona con la integración de los órganos de Gobierno y con el nombramiento de quienes van a ejercerlo.

La palabra Democracia proviene de los vocablos griegos: demos (pueblo) y cratos (autoridad, poder); significa, pues, el Gobierno del pueblo sobre el pueblo, el Gobierno de todos, la posibilidad para todos de participar directa o indirectamente en el Gobierno.

De una manera más precisa se ha definido el concepto de Democracia como el Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

La expresión anterior aplicada a nuestro sistema político puede entenderse como Gobierno de mexicanos, nombrado por mexicanos y para beneficio de los mexicanos.

Gobierno Democrático, es aquél en el que se reconoce que el poder de Gobierno radica originalmente en el pueblo, y que los gobernantes no son más que representantes y servidores suyos. En un Gobierno Democrático, las autoridades deben ser verdaderos intérpretes de la voluntad popular, y en ningún caso deben actuar en forma contraria al sentir del pueblo, el cual en todo momento conserva la facultad de retirarles su mandato.

La Democracia se sustenta en tres principios esenciales:

¹¹RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria. MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION, Cámara de Diputados, México, 1982, p. 108.

- a) Limitaciones en el poder del gobierno, que constituye una garantía para los individuos y grupos minoritarios.
- b) Representación popular efectiva.
- c) El cambio pacífico y constitucional del poder.

1.3.2.1. División de Poderes.

Los innumerables abusos de los gobernantes absolutos durante la Edad Media, así como en la Epoca Renacentista, son históricamente innegables. Y esos abusos se debieron fundamentalmente a la concentración de los poderes del Estado en manos de un solo individuo. Para remediar esta situación se ideó la Teoría de la División de Poderes, según la cual, si los poderes públicos se reparten convenientemente entre varios individuos o grupos de individuos, unos vigilan la actuación de los otros y sirven, en un caso dado, de contrapeso, para establecer un equilibrio que imposibilite los abusos de poder. Para realizar estos propósitos desde un principio se propuso la creación de tres poderes: el Legislativo, encargado de formular las leyes; el Ejecutivo encargado de ponerlas en vigor y vigilar su cumplimiento; y el Judicial, encargado de interpretar esas leyes, resolver los conflictos que su aplicación suscitara y castigar a los infractores de las mismas.

Nuestra Constitución Política acoge la Teoría de la División de Poderes en la forma expuesta, aunque no de manera absoluta y radical, ya que entre dichos poderes no existe independencia sino

una interdependencia, que implica una vinculación recíproca, es decir, son tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible.

La Constitución Política Mexicana, en su artículo 49, precisa de manera clara la existencia de una División de Poderes, como una de las características que identifican a nuestro Gobierno y que a continuación se cita textualmente:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

1.3.2.2. La Democracia Representativa.

La entidad estatal es una institución pública organizada en el derecho fundamental o Constitución, es decir, está dotada de órganos que, dentro de su respectivo marco competencial, desempeñan las funciones en que se desenvuelve el poder público. Pero esos órganos, sin personificación, no pueden ejercerla, requiriendo necesariamente de una o varias personas físicas que los encarnen. Estas personas físicas son sus titulares, llamados servidores públicos. En el orden constitucional se prevé que la elección de los

titulares de los órganos primarios del Estado debe provenir del pueblo político, o sea, de los ciudadanos; es pues la voluntad mayoritaria de la ciudadanía la fuente de la encarnación o personificación de tales órganos estatales.¹²

Para nombrar a las autoridades o gobernantes se pueden usar dos procedimientos:

- a) Por designación. Los cargos por designación son aquellos en los que la voluntad del pueblo no se manifiesta de manera directa, los individuos que los ocupan no son electos por el voto de los ciudadanos, sino que son nombrados por otros gobernantes de jerarquía superior; por ejemplo, todos los secretarios de estado.
- b) Por elección popular. Es aquel en que los ciudadanos de manera directa, por medio del "Sufragio Efectivo", expresan su voluntad en favor de una determinada persona (candidato) propuesta para desempeñar una comisión o cargo público.

Para poder participar en la actividad política del país, se necesita ser ciudadano; nuestra Ley Suprema dice en su artículo 34 que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los requisitos de haber cumplido dieciocho años, y tener un modo honesto de vivir.

Nuestra Carta Magna señala en su artículo 35, que son prerrogativas del ciudadano, entre otras, la de votar en las elecciones populares, así como poder ser votado para todos los cargos de elección popu-

¹²Cfr. BURGOA, Ignacio, op. cit., pp. 384 y 385.

lar y nombrado para cualquier otro empleo o comisión.

"Los partidos políticos -indica nuestra Ley Fundamental en su artículo 41- son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."

Votar constituye un derecho y una obligación del ciudadano. El voto es universal, libre, secreto y directo para todos los cargos de elección popular; es universal porque es un derecho concedido a todos los individuos que reúnan la calidad de ciudadanos; es libre porque es la expresión personal del ciudadano, que lo emite con independencia de criterio, es decir, sin influencia de nadie; es secreto porque no se comunica a nadie en favor de quién se otorga; finalmente, el voto es directo porque cada ciudadano lo deposita personalmente en la urna electoral, sin intermediarios ni representantes. Nadie vota por otro.

Los cargos de representación popular, en razón de su ámbito de competencia, pueden ser de tres jerarquías o niveles: a) municipal, b) estatal y c) federal, según representen a los habitantes de un municipio, de un estado o de todo el país.

Los cargos de nivel municipal son los de presidente municipal, síndico municipal y regidor municipal. Estos tres tipos de servidores públicos integran el Ayuntamiento, que es el órgano de gobierno

de un municipio.

En el nivel estatal los cargos de representación popular corresponden a los diputados locales y a los gobernadores de los Estados.

En la esfera federal, los cargos de representación popular son los de diputados federales, senadores y presidente de la República.

En México el sistema representativo es indirecto; pero antes de señalar sus características, es importante entender cuál es el sistema representativo directo.

Al aparecer los primeros gobiernos que podían llamarse democráticos, era costumbre que la totalidad de los ciudadanos se reunieran en una plaza pública a discutir y votar las leyes a que deberían someterse; así sucedía, por ejemplo, en Atenas. Pero a medida que las naciones fueron creciendo, tanto en territorio como en población, y a medida, sobre todo, que la vida se fue haciendo más complicada, al grado de que ya no bastó con simple sentido común para dictar leyes aceptables, esta forma de gobierno llamado "directo" se hizo imposible y acabó por desaparecer.

El sistema representativo indirecto, presenta las siguientes características:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la Nación.
- b) El representante en su actuación es independiente de sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.
- d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de revocar el mandato.

- e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) La elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.¹³

La Democracia es, en términos sencillos, la participación de todos en la vida económica, social, política, y cultural del País.

1.3.3. La República Federal.

"Es voluntad del pueblo mexicano -dice nuestra Constitución en su artículo 40- constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

En la misma Constitución mexicana se establece, en su artículo 41, lo siguiente:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las

¹³Cfr. CALZADA PADRON, Feliciano, op. cit., p. 181.

que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

La República Mexicana es Federal, porque está dividida en varios Estados, cada uno de los cuales es libre, soberano e independiente en cuanto a su régimen interior. Cada uno de estos Estados formula sus propias leyes (que no pueden ir en contra de lo que determina la Constitución Federal), nombra a sus gobernantes y explota sus recursos; pero carece de personalidad internacional y sus facultades gubernamentales están limitadas por un pacto federal, la Constitución que establece y garantiza la unidad nacional.

Existen, pues, dos clases de gobierno dentro de la misma nación: el Gobierno Federal, con jurisdicción en toda la República, y los Gobiernos Locales, con jurisdicción en uno solo de los Estados que la integran.

Para evitar que los Poderes Federales pudieran entrar en conflicto con los Locales, la Constitución establece claramente qué materias serán de jurisdicción federal (comercio, trabajo, comunicaciones, minería, petróleo y otras), y se entiende que todo lo no reservado expresamente para el Gobierno Federal es de la competencia de los Poderes Locales.

La forma de Gobierno diametralmente opuesta a la República Federal, es la República Central, en la cual un solo gobierno ejerce su autoridad en todo el territorio y dicta todas las leyes. Esta forma de gobierno es propia de las naciones de pequeña extensión territorial, mientras que las naciones muy extensas prefieren la federación.

Existe, además, otro tipo de República muy parecido a la Fede- -

ral, que es la Confederación. Esta es también una reunión de Estados, pero el vínculo entre ellos es mucho menos estrecho que en la República Federal. Los Estados confederados generalmente conservan su personalidad internacional y la facultad de separarse de la confederación cuando así les convenga. Su único lazo de unión es una serie de tratados de naturaleza económica y militar.

1.4. LA POBLACION.

Al conjunto de seres humanos que viven en el territorio de un País, se llama Población. Es la Población la esencia misma del Estado, lo que le da existencia y vida propia.

La Población en México se integra por los nacionales y los extranjeros.

Nuestra Ley Fundamental menciona, en su artículo 30, que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

Conforme a dicho artículo, son mexicanos por nacimiento los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos (de padre mexicano o de madre mexicana); y los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Son mexicanos por naturalización -señala el mismo artículo 30- los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y la mujer o el varón extranjeros que

contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

En la misma Constitución mexicana, en el artículo 33, se indica que son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 Constitucional. Los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de nuestra -- Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Termina el citado artículo 33 determinando que los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del País.

1.5. EL TERRITORIO.

La superficie, área geográfica o la porción de espacio en la que el Estado en su conjunto ejerce su poder, se llama Territorio.

El título segundo de la Constitución nacional, referente a las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, - en su artículo 42, determina lo siguiente:

"El territorio nacional comprende:

"I. El de las partes integrantes de la Federación;

"II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

"III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano Pacífico;

"IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

"V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y

"VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."

1.6. LOS FINES DEL ESTADO.

El Estado ordenador y servidor de la sociedad, como se ha visto, es una obra social, un producto humano, una relación de necesidad recíproca entre la población y el propio Estado.

La creación del Estado se justificará siempre y cuando pueda realizar por su propia naturaleza, los fines que se le han asignado y que deberán estar encaminados a la satisfacción de las necesidades sociales y a procurar mantener el equilibrio y la justa armonía social.

"Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y se consagran en su legislación.

"Ellos fijan el extenso campo de la actividad pública en un proceso histórico que se caracteriza por su continua ampliación y extensión,...".¹⁴

¹⁴SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., Decimotercera edición; México, 1985, p. 37.

En el orden jurídico de un país se precisan las aspiraciones sociales, que son producto del propio desarrollo de la comunidad.

Cuando las aspiraciones sociales se incorporan al orden jurídico son reconocidas como principios jurídicos de lo que debe hacerse.

Los fines que persigue el Estado y que están plasmados en nuestro orden constitucional son de carácter político, jurídico, social, económico, cultural y religioso.

El Estado rector de los destinos del pueblo, por medio de sus órganos realiza funciones para concretar sus fines.

"Las funciones del Estado y los poderes públicos que le corresponden, son potestades constitucionales que dividen, lógicamente y políticamente, la acción del Estado con fines democráticos y técnicos y evitan la concentración de la fuerza estatal en una persona o entidad."¹⁵

Son tres las actividades esenciales que tiene el Estado y que le permiten alcanzar sus fines. Dichas actividades o funciones se pueden clasificar de la siguiente manera:

- "a) La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.
- "b) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

¹⁵Ibid., p. 23.

"c) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho."¹⁶

Básicamente estas funciones que son encomendadas a los poderes públicos, tienen una finalidad que se pretende consumir, y es la de satisfacer las necesidades de la colectividad de manera regular y continua, lo que podrá permitir, en gran medida, que la vida en sociedad se desarrolle en armonía.

¹⁶ Idem., p. 38.

CAPITULO

2

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

2.1. LOS SATISFACTORES.

Una vez determinado el fin específico del Estado, corresponde ahora examinar qué es una necesidad colectiva y de qué manera se puede satisfacer.

Desde un enfoque económico, el maestro Zamora explica que "la necesidad es fundamentalmente un sentimiento de falta, de insuficiencia; la reacción psíquica que provoca en el sujeto cualquier ruptura de equilibrio entre las fuerzas internas de su organismo y las del medio cósmico que le rodea (...) es un estado afectivo debido a una ruptura del equilibrio psicofisiológico que constituye el bienestar".¹

Las necesidades pueden ser naturales o superiores.

Las necesidades naturales son aquellas que son vitales para el hombre, esto es, necesidades de cuya satisfacción depende la conservación de la vida; surgen por la propia naturaleza del ser humano: comer, beber, dormir, tener un albergue, etc.

Las necesidades superiores son aquellas que se presentan una vez que se han satisfecho las necesidades naturales, por ejemplo los conocimientos, el arte, etc.

En un principio, el hombre satisfizo sus necesidades en la misma forma que los animales, es decir, utilizando sin modificación alguna los recursos que le brindaba la naturaleza. Fruta, raíces, carne, agua, cuevas y árboles, eran algunos de los pocos satisfactores

¹ZAMORA, Francisco. Tratado de Teoría Económica, Ed. F.C.E., México, 1969, pp. 100 y 101.

que requería el hombre en esa etapa de civilización.

El ser humano, a diferencia de los animales, buscó a través del tiempo nuevos satisfactores y modificó aquéllos que le brindaba la naturaleza; calentó con fogatas sus cuevas, elaboró recipientes para sus alimentos y bebidas, fabricó armas para defenderse o atacar a otros hombres y para cazar animales, con cuyas pieles cubrió su cuerpo, y empleó hojas, ramas y pieles para construir habitaciones primitivas.

A través de los años se crearon nuevas necesidades, muchas de ellas no vitales, que no son indispensables para conservar la vida; sin embargo, numerosos satisfactores inventados y producidos por el hombre para cubrirlas se han convertido en esenciales en el mundo moderno.

La satisfacción de las necesidades se logra con la obtención de bienes y servicios.

Los bienes son objetos materiales tangibles, que por sus características tienen la capacidad de satisfacer necesidades humanas; se pueden clasificar de la siguiente forma:

- a) Bienes libres o gratuitos. Son aquellos que se encuentran en abundancia o no son objeto de estudio de la economía porque por conseguirlos no se realiza ninguna actividad económica (bienes no económicos). Ejemplos: aire, agua, etc.
- b) Bienes económicos. Son aquellos que no se encuentran en abundancia, que es difícil obtenerlos por su escasez y por lo tanto son objeto de estudio de la economía ya que para conseguirlos se realizan actos económicos. Ejemplos: casas, coches, relojes, etc.

De acuerdo a su naturaleza los bienes pueden ser:

- c) Bienes naturales. Son aquellos que se obtienen directamente de la naturaleza sin ninguna intervención humana. Ejemplos: bosques, tierra, ríos, mares, etc.
- d) Bienes humanos. Estos son los hombres mismos y sus cualidades o facultades que los hacen aptos para satisfacer necesidades.
- e) Bienes mixtos. Son todos aquellos que se obtienen de la naturaleza mediante alguna transformación o adaptación que los hombres hacen. Ejemplos: productos agrícolas, petróleo, productos minerales, etc.

De acuerdo a sus funciones los bienes se pueden clasificar en:

- f) Bienes presatisfacientes. Son todos aquellos que no satisfacen necesidades finales, sino que sirven para producir otros bienes; también se les llama insumos o materias primas. Ejemplos: harina para hacer pan; llantas para coches; madera cortada para muebles y casas, etc.
- g) Bienes satisfacientes. Son todos aquellos que satisfacen necesidades finales, también se les llama bienes de consumo final. Ejemplos: pan, coches, muebles, ropa, etc.

De acuerdo a su duración los bienes pueden ser:

- h) Duraderos. Son aquellos que se consumen a largo plazo como la maquinaria, coches, etc.
- i) No duraderos. Son aquellos que se pueden consumir inmediatamente o en el corto plazo como la comida, los jabones, revistas, etc.

Los servicios, a los que algunos autores llaman bienes inmateriales, son aquellos resultados del trabajo que no se manifiestan bajo la forma de bienes materiales tangibles; ejemplo, los servicios médicos que satisfacen la necesidad de estar sano; los servicios turísticos que satisfacen las necesidades de esparcimiento y diversión; los servicios comerciales que satisfacen la necesidad de circulación y distribución de mercancías; etc.²

El desarrollo de nuestro país se apoya en un régimen de economía mixta, en el cual participan dos sectores: el público y el privado. En la producción de bienes, la participación mayor corresponde a la iniciativa privada; en la producción de servicios, es el sector público el que tiene mayor intervención.

El Estado, a través del gobierno, interviene en la producción de bienes, en el comercio y en la prestación de servicios, esto se debe a la responsabilidad que éste tiene, como guía y órgano rector del progreso nacional.

Para hacerlo requiere de grandes cantidades de dinero, pues para poder cumplir debe sostener, entre otras cosas, un enorme "aparato administrativo" constituido por numerosos empleados de diversas categorías y profesiones; costear la construcción de edificios públicos, la adquisición de equipos y materiales para oficinas, el propio pago de los servicios generales de la comunidad como educación, vigilancia, salubridad, etc., y la construcción y operación de las obras de infraestructura en las que se apoya el desarrollo económico y social del país.

El dinero que requiere el Estado para desempeñar su función,

²Cfr. MENDEZ M., José Silvestre. Fundamentos de Economía, Ed. Interamericana, S.A. de C.V., México, 1983, pp. 98-103.

proviene de los conceptos y cantidades estimadas en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año que corresponda; lo cual, representa el inicio del desarrollo de la actividad financiera del Estado, que proporcionará los satisfactores, y permitirá que las necesidades de la población sean plenamente complacidas.

2.2. CONCEPTO DE ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

La Actividad del Estado se refiere a lo que éste debe de hacer, se define "por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza."³

Con la palabra "financiero" se alude a la manera de obtener dinero y a su empleo o utilización.

La Actividad Financiera del Estado es entonces: aquella que desarrolla el propio Estado en su conjunto, para determinar y procurarse los recursos económicos, administrarlos o manejarlos, de tal manera que eficientemente sean erogados hacia la satisfacción de las necesidades públicas.

Ya que el Estado se encuentra determinado por un orden jurídico, su Actividad Financiera también lo está por el Derecho Financiero, el cual, "es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad

³SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., Decimotercera edición; México, 1985, p. 20.

financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado."⁴

El Derecho Financiero se divide y se integra por tres grupos de normas, las cuales, se refieren a cada uno de los aspectos de la Actividad Financiera del Estado, esto es, al Derecho Fiscal le corresponde la obtención, al Derecho Patrimonial la gestión y administración, por último al Derecho Presupuestario la erogación de los recursos del Estado así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del propio Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del mismo Estado.

2.2.1. La Ley de Ingresos de la Federación.

Se puede decir que la Ley de Ingresos de la Federación es el acto legislativo, del que emanan y se determina cada uno de los conceptos, por virtud de los cuales, el Gobierno Federal autorizado para ello, puede percibir ingresos en el ejercicio fiscal correspon-

⁴GARZA, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., Decimosegunda edición; México, 1982, p. 17.

diente a un año determinado.

El artículo 73 Constitucional, fracción VII, faculta al Congreso "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto". y el 74, fracción IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos."

Para poder expedir una Ley de Ingresos, se necesita realizar un estudio de las condiciones económicas del país de manera particular, así como los cálculos y estimaciones de los ingresos fiscales bastantes que requiere el Estado para cubrir el presupuesto de egresos.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estudiar y formular el proyecto de Ley de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, considerando los anteproyectos de las entidades administrativas según sus necesidades.

Es el Ejecutivo Federal (Art. 74 Constitucional, fracción IV) - quien hará llegar primero a la Cámara de origen (Cámara de Diputados, según Art. 72, inciso h) la iniciativa de la Ley de Ingresos para su discusión, aprobada por ésta, pasa a la Cámara revisora (Cámara de Senadores) también para discutirla, y si ésta la aprueba, se remite al Presidente de la República, para que si no tiene observaciones que hacer, la sancione con el fin de que pueda ser publicada y se dé la iniciación de la vigencia de dicha Ley.

Si el Presidente de la República hace observaciones y ejerce su derecho de veto, la Ley regresa a la Cámara de origen para una nueva discusión, y si la Ley es aprobada por una mayoría de dos

terceras partes de los votos totales, pasa a la Cámara revisora, y si en ésta es aprobada por idéntica proporción de votos, o sea, por dos terceras partes, la Ley se envía al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

La iniciativa de la Ley de Ingresos siempre será presentada a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo el Presidente de la República el día 10. de diciembre, debiendo comparecer el Secretario de Hacienda y Crédito Público a dar cuenta de los mismos.

El plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos, sólo podrá ser ampliado, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer el Secretario de Hacienda y Crédito Público a informar las razones que la motiven.

2.2.1.1. Los Ingresos del Estado.

Los conceptos comprendidos en la Ley de Ingresos, que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año, son los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora, derechos, productos, aprovechamientos y los financiamientos que se contratan dentro o fuera del país.

El artículo 2º, del Código Fiscal de la Federación, indica en una forma precisa que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras

y derechos, mismas que define de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo;

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado;

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas;

"IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social."

El mismo Código Fiscal de la Federación, en su artículo 3º, determina que ingresos son aprovechamientos y cuales son productos en la forma siguiente:

"Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

(...)

"Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."

Cuando el ingreso nacional ordinario -por llamarlo de alguna manera- no alcanza para cubrir los gastos normales de la federación, los que en un momento dado reclama urgentemente el desarrollo económico de la nación (construcción de carreteras, puentes, sistemas de irrigación, etc.) o los que deben hacerse para reparar los daños originados por catástrofes como inundaciones o temblores, el gobierno se ve obligado a concertar empréstitos o préstamos dentro del propio país (internos) y con el extranjero (externos), si es necesario. Estas es la única forma en la que el Estado puede hacer frente a sus necesidades y problemas económicos, pues de otra manera su desarrollo se estancaría.

Se llama empréstitos, a los créditos o financiamientos otorgados a un gobierno por un Estado extranjero, por organismos internacionales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Eximbank, Banco Mundial, etc.) , por instituciones privadas de crédito extranjeras o por instituciones nacionales de crédito para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales que generan para el gobierno receptor la obligación, a un cierto plazo, de restituirlos adicionados con una sobre prima por concepto de intereses y cuyo conjunto aunado a otras disposiciones crediticias (emisión de bonos, moratorios e indemnizaciones diferidas por expropiaciones y nacionalizaciones) forma la deuda pública de un país.⁵

⁵Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II, Ed. Porrúa, S.A., Decimotercera edición; México, 1985, p. 133.

La Ley General de Deuda Pública dispone, en su artículo 1º, lo siguiente:

"Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

"I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias.

"II. El Departamento del Distrito Federal.

"III. Los organismos descentralizados.

"IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.

"V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y

"VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V."

La misma Ley anterior señala, en su artículo 2º, lo siguiente:

"Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

"I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

"II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

"III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y

"IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores."

La aplicación de la Ley General de Deuda Pública, así como su interpretación administrativa y la expedición de las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento, son facultades que le corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo general, los créditos, no se otorgan de un gobierno a otro, es común que sean instituciones públicas o privadas de un país, las que conceden créditos a instituciones públicas o privadas de otro.

"El crédito público -indica Serra Rojas- hace referencia a la capacidad política, económica y legal de un Estado para obtener dinero en préstamo, basado en la confianza o estimación que goza por su patrimonio u otros recursos que pueda disponer."⁶

El artículo 73 de nuestra Constitución, fracción VIII, indica que son facultades del Congreso de la Unión -entre otras- las que se señalan a continuación:

"Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29..."

Por lo que se refiere a las Entidades Federativas, el artículo 117 Constitucional, fracción VIII, dispone que los Estados no pueden, en ningún caso:

"Contratar directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

⁶SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., T. II, p. 135.

"Los Estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública;".

El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal (Artículo 9º de la Ley General de Deuda Pública).

El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso (Artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública).

En la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, en su artículo 2º, se autoriza al Ejecutivo Federal,

por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, que no rebase el monto de 17,494.4 millones de nuevos pesos de endeudamiento neto externo, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995. También queda autorizado el Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria, en los términos de la Ley General de Deuda Pública.

Los empréstitos son, consecuentemente, una forma de resolver la carencia de recursos financieros; sin embargo, su abuso puede ser de graves consecuencias para la nación, sobre todo cuando se sobrepasa la capacidad de pago, es decir, cuando se rebasan las posibilidades que tiene un país para cubrir su deuda.

2.2.2. El Patrimonio del Estado.

Para Andrés Serra Rojas "el patrimonio del Estado se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines."⁷

⁷Ibid., p. 151.

Más adelante indica -Andrés Serra Rojas- que los elementos del patrimonio del Estado son:

- "a) Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la Federación;
- "b) Que se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes;
- "c) Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado;
- "d) Que forman una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por él creadas o reconocidas."⁸

Cabe señalar que, en términos generales, los bienes en el patrimonio pueden ser materiales (objetivos) o inmateriales (subjetivos) de orden moral, estimables o no en dinero.

Por lo que respecta a la Constitución, en su artículo 27, párrafo primero, reconoce que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. La Nación -explica el mismo artículo- tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales

⁸ Ibid., p. 152.

susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales regula el patrimonio de la Federación y establece en su artículo 1º que el patrimonio nacional se compone de:

- "I. Bienes de dominio público de la Federación, y
- "II. Bienes de dominio privado de la Federación."

Los bienes del dominio público de la Federación se caracterizan porque su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general; son inalienables e imprescriptibles; y el régimen jurídico bajo el cual son regulados es de derecho público y de interés social.

La misma Ley General de Bienes Nacionales señala, en su artículo 2º, cuales son los bienes del dominio público, mencionando los siguientes:

- "I. Los de uso común;
- "II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- "III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3º de esta ley;
- "IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las -
aguas marinas interiores;
- "V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;

"VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;

"VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

"VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

"IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

"X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

"XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos, y

"XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional."

Por su parte, los bienes del dominio privado de la Federación son aquellos que no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o a un propósito de interés general. Están sujetos a un régimen semejante al de los bienes de los particulares, con algunas modalidades, por lo cual el Derecho Privado se les aplica supletoriamente. Estos bienes se encuentran en posesión del Estado por cualquier título traslativo de dominio, y en teoría se debe entender esta posesión transitoria, ya que de no destinarse a un servicio público, debe desprenderse de ellos.

Este tipo de bienes (del dominio privado) están enumerados en el artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales, y son los siguientes:

"I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de esta ley que se sean susceptibles de enajenación a los particulares;

"II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;

"III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;

"IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;

"V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;

"VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación, y

"VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero.

"VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

"También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología."

Los inmuebles de dominio privado se encuentran sujetos en todo lo no previsto por la Ley General de Bienes Nacionales, al Código

Civil Federal, y en las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de policía, de urbanismo, así como a las referentes al plano regulador, vigentes en el lugar de su ubicación. De cualquier forma, dichos inmuebles son inembargables, sin embargo si son prescriptibles.

Este tipo de inmuebles, pueden ser enajenados tanto a título gratuito como a título oneroso. Lo serán a título gratuito cuando sean destinados a los servicios públicos de los Estados de la Federación y Municipios o a instituciones o asociaciones privadas, cuyas actividades sean de interés social sin fines de lucro. A título oneroso se hace mediante venta en subasta pública a los precios que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, o fuera de subasta, pero al precio que fije dicha Comisión, en el caso en que el Ejecutivo lo autorice.

2.2.3. El Gasto Público Federal.

Con base en el ingreso nacional, el Gobierno (administrador y órgano rector de la economía nacional) prepara anualmente, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el presupuesto federal de egresos, es decir, el documento en el que se detalla la cantidad y el renglón o aspectos de la economía nacional en los que se gastará cada peso recaudado. En este presupuesto se apoyan los planes de desarrollo económico del país.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

entre otras facultades, proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal; formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán y remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá formular el proyecto de presupuesto de las entidades, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiere señalado.

Por lo que toca a los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El artículo 74 de nuestra Constitución, fracción IV, dispone que el Ejecutivo debe hacer llegar a la Cámara de Diputados (de manera exclusiva) el proyecto de presupuesto de egresos a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo el Presidente de la República el día 1o. de diciembre, debiendo comparecer el Secretario de Hacienda y Crédito Público a dar cuenta de los mismos.

El plazo de presentación del proyecto de presupuesto de egresos, sólo podrá ser ampliado, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer el Secretario de Hacienda y Crédito Público a informar las razones que la motiven.

La Cámara de Diputados podrá hacer proposiciones para modificar los proyectos del Ejecutivo, pero una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones, a ninguna proposición para modificar los proyectos del Ejecutivo se dará curso.

Aprobado el presupuesto de egresos, con las modificaciones que le haya introducido la Cámara de Diputados, el Presidente de la República promulga y publica el decreto aprobatorio.

Así, el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Poder Ejecutivo, y comprenderá las previsiones de gasto público - que habrán de realizar las entidades (que en el propio decreto se señalen), durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, en las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de dichas entidades.

No podrá hacerse pago alguno -indica nuestra Constitución en su artículo 126- que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Con fundamento en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 2º. "el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, (...) pagos de pasivo o deuda pública," así como por responsabilidad patrimonial, que realizan:

- "I. El Poder Legislativo,
- "II. El Poder Judicial,
- "III. La Presidencia de la República,
- "IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República,
- "V. El Departamento del Distrito Federal,
- "VI. Los organismos descentralizados,
- "VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- "VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII."

El Presupuesto de Egresos se encuentra regido por una serie de principios, los cuales, pueden tener un carácter sustancial, formal o de publicidad.

I. Principios de carácter sustancial:

- a) Respecto al equilibrio presupuestario. Este principio de exactitud, implica un equilibrio puramente financiero o económico contable o de cifras reales. Porque es a partir de estudios socioeconómicos que se calculan tanto los gastos como los ingresos del Estado; por lo que la preparación y sanción del presupuesto debe reflejar una clara correspondencia en cuanto a lo que habrá de recaudarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastará en

el mismo periodo; pero además, debe contemplarse que, para mantener el balance presupuestario, a todo aumento en el mismo proyecto de presupuesto o en la creación de nuevas partidas debe agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso.

- b) Respecto a la anualidad. En un sistema democrático es requisito fundamental el equilibrio entre los Poderes de Gobierno. Una facultad controladora del Poder Legislativo y como medio efectivo para conocer, vigilar y limitar la acción general del Poder Ejecutivo es la que corresponde a la Cámara de Diputados (Art. 74, fracción IV, de nuestra Constitución) para examinar, discutir y aprobar cada año el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Lo que permite que no se pueda conceder al Poder Ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones (salvo casos excepcionales), sino que debe renovarla cada año, para que por una parte sea posible revisar cada año la procedencia o avances de los programas del Gobierno Federal; y por otra parte, sea real el principio democrático en donde la población nacional representada en la Cámara de Diputados autorice y controle en todo momento, los gastos que hace el mismo Gobierno Federal.

II. Principios de carácter formal:

- a) De unidad. Consiste en que la Cámara de Diputados, como ya se señaló, sólo aprobará un Presupuesto de Egresos de la Federación que incorpora, de manera conjunta, los

respectivos proyectos de presupuesto de cada una de las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo; lo que implica que habrá un solo Presupuesto de Egresos de la Federación y no varios.

- b) De universalidad. Se refiere a que todos los gastos públicos o erogaciones deben estar considerados y autorizados claramente por el Presupuesto de Egresos de la Federación o por una ley posterior (Art. 126 de nuestra Constitución).
- c) No afectación de recursos. El objeto de este principio es que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos específicos, es decir, que los ingresos, sin distinción, entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones. Por lo que sólo mediante una ley se podrá destinar una contribución a un gasto público particular (Art. 1º del Código Fiscal de la Federación).
- d) Especialidad o separación de gastos. Para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones, es necesario establecer un orden en la administración de los fondos públicos, de tal manera que las autorizaciones presupuestales deben darse detallando para cada caso el monto del crédito autorizado, y no por partidas globales libradas a la discrecionalidad del jefe del Poder Ejecutivo. Este principio exige que todos los recursos sean invertidos precisamente en los fines señalados en el mismo presupuesto (aspecto cualitativo); requiere que los gastos no excedan, en ningún caso, del importe asignado en el propio documento (aspecto cuantitativo).

III. Principio de publicidad. De acuerdo con el artículo 6º de nuestra Constitución, el derecho a la información será garantizado por el Estado. Dentro de las facultades de la Secretaría de Gobernación encontramos la de publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República (Art. 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Dándose cumplimiento a elementales principios de democracia, debe darse a conocer a la nación el Presupuesto de Egresos de la Federación tanto en su fundamento como en sus cifras utilizándose, para ello, los medios de difusión más idóneos y efectivos para este propósito.⁹

El Presupuesto de Egresos produce efectos jurídicos que se pueden reducir a los siguientes:

- "a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.
- "b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo.
- "c) El presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.
- "d) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de

⁹Cfr. GARZA, Sergio Francisco de la, op. cit., pp. 130-139.

las autorizaciones que contiene."¹⁰

2.3. EL ESTADO COMO PLANIFICADOR Y ESTABILIZADOR DE LA ECONOMÍA NACIONAL.

La política hacendaria, como parte orgánica de la estrategia de desarrollo del Ejecutivo Federal, es uno de los principales núcleos de vertebración de los objetivos, instrumentos y acciones económicas del Estado. En el ámbito del manejo global de la economía, contribuye a armonizar el comportamiento de la inversión, el consumo y el comercio exterior, con la disponibilidades del ahorro interno y de los recursos que resulta prudente obtener de los mercados internacionales de capitales. De ahí el papel que desempeña la política hacendaria en facilitar el cumplimiento de las prioridades, que marcan el ritmo y la dirección de las transformaciones económicas de mediano y largo plazos. La política hacendaria tiene también la función de buscar la coherencia entre el monto de los gastos federales y el de los ingresos directos, más los originados en el crédito del sector público. La compatibilidad entre unos y otros no es meramente cuantitativa, comprende toda la mecánica del ajuste coyuntural, sin perder de vista la satisfacción de objetivos de largo término.¹¹

La política financiera del Estado se puede comprender como

¹⁰ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., Vigésimo-quinta edición; México, 1986, p. 334.

¹¹ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., T. II, p. 17.

el conjunto de medios que permitirán el equilibrio económico, con lo que se combatirá la inestabilidad económica.

Para lograr sus metas económicas, el Gobierno debe realizar un plan financiero, y es a través del presupuesto como este plan se materializa en su régimen de ingresos, egresos y que incluye una lista de obras y actividades que han de llevarse a cabo, así como los recursos de que dispone el mismo Gobierno para emprenderlas.

El Estado se esfuerza en promover las condiciones económicas favorables para que la sociedad pueda desarrollarse.

El desarrollo es un nivel socioeconómico alcanzado por algunos países. El desarrollo económico implica algunas características que se refieren tanto a cambios cuantitativos como sobre todo a cambios cualitativos.

El desarrollo económico representa mejores niveles de vida para la población en su conjunto. Implica que los niveles de vida se van mejorando día con día, lo que representa cambios cuantitativos y cualitativos.

No se debe confundir crecimiento económico con desarrollo económico, ya que el primero se refiere solamente a cambios cuantitativos: crecimiento de la producción, crecimiento del ingreso, crecimiento del empleo, etc. Sin embargo, el crecimiento económico es la base del desarrollo. No puede haber desarrollo si antes no se da el crecimiento.

El desarrollo económico implica no solamente incrementos cuantitativos sino mejoras en las condiciones de vida para la población en su conjunto: crecimiento del ingreso nacional con un mejor reparto de la riqueza entre los habitantes del país; crecimiento del empleo con mejores ingresos reales para los trabajadores; más y mejores escuelas, etc.

Las principales manifestaciones del desarrollo se caracterizan por un proceso continuo y sostenido de industrialización; altos ingresos per cápita para la mayoría de los habitantes del país; elevados niveles de producción y productividad; diversificación del aparato productivo; altos niveles de consumo de bienes y servicios; desarrollo elevado de la ciencia y la tecnología; exportación de bienes manufacturados y de capitales; altos niveles de vida para la población en su conjunto que se traducen en altos niveles educativos, de alimentos, buenos programas de salud y asistencia social; viviendas con servicios, etc.

Se puede afirmar que el desarrollo económico es una categoría histórica que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, que dicha satisfacción y necesidades se van incrementando a medida que se sigue desarrollando la sociedad, y que para lograr ésto, se requiere una gran cantidad de recursos económicos que presentan la característica de la escasez en cualquier sociedad, por lo que la cantidad de bienes y servicios que puedan producirse son igualmente limitados.

La sociedad ha de emplear esos recursos escasos de la forma más eficiente posible, a partir de una adecuada planeación, para producir los bienes y servicios que más requiera; si no son respetados esos planes o programas por quienes tengan que cumplirlos o desorientan su finalidad, los efectos inmediatos en la economía se traducen en una demanda de los satisfactores prioritarios por parte del pueblo para poder vivir; el gobierno debe de tomar entonces nuevas medidas para obtener recursos frescos que le permitan cumplir con esta obligación, entre las cuales se pueden señalar las siguientes:

- a) Contratación de empréstitos internos y externos, lo que pone en riesgo la soberanía económica del país.
- b) Aumento en el precio de productos sobre el salario real de la clase trabajadora, lo que provoca inflación.
- c) Emisión excesiva de papel moneda, que sin respaldo igualmente provoca inflación.
- d) Altas tasas de interés bancario, lo que encarece el crédito.
- e) Exportación excesiva de ciertos productos que incrementan la entrada de divisas al país y por lo mismo aumenta la cantidad de dinero en circulación, causando por ello inflación, al haber más dinero que productos disponibles; y poniendo al mismo tiempo en riesgo, el que se agoten los recursos no renovables que se exportan.
- f) Inversiones extranjeras, a las que se les da facilidades para operar en el país ya que proporcionan capitales escasos que no podrían obtenerse de otra forma; proporcionan empleos a muchas personas que de otra manera estarían desocupadas; aportan tecnología nueva y técnicas administrativas; producen localmente artículos que de otro modo se importarían provocando problemas en la balanza de pagos y pueden estimular exportaciones que, en esencia, pagan por las importaciones necesarias. A futuro la inversión extranjera no conviene en virtud de que los excedentes económicos que se obtengan se transfieren al país que la emitió.
- g) Importar gran cantidad de bienes y servicios, lo que puede provocar una balanza comercial deficitaria.
- h) Emitir bonos para que inviertan los particulares a cambio de un interés, esto permite que el Gobierno tenga financiamiento inmediato y lo aplique a las áreas estratégicas que le reditue una ganancia.

Se debe minimizar éste tipo de medidas financieras, que sirven como válvula de escape al Gobierno Federal; al disponer de recursos frescos en forma extraordinaria para regular el deficit presupuestal, no soluciona el problema de fondo, por el contrario, se crea uno más grande: al optar por la dependencia económica se pone en peligro la soberanía de México.

El Gobierno debe, en todo momento, velar de manera responsable por el cumplimiento de los objetivos del Estado en materia económica y financiera, los cuales, son proyectados hacia la realización del bienestar, de la seguridad y de la justicia social.

"El derecho financiero es una disciplina general y compleja, de principios y normas que deben ser justas y técnicamente eficaces, y que penetra a todos los dominios de las ciencias conocidas, de las cuales se vale para la mejor determinación de sus propósitos y proporcionar al Estado de medios económicos, y de aplicarlos convenientemente a la satisfacción de las necesidades públicas, que forma un conocimiento fundamental de las sociedades humanas."¹²

¹²Ibid., p. 18.

CAPITULO

3

LA ADMINISTRACION Y EL CONTROL FINANCIERO

3.1. LA ADMINISTRACION.

La búsqueda de una forma sistemática que permitiera de la manera más directa, la coordinación de los medios necesarios para el logro del bien común, así como para la obtención de resultados de máxima eficiencia o aprovechamiento de los recursos de que se dispone, dio como resultado el surgimiento de la Administración.

Se puede considerar que la Administración: es el conjunto de etapas que se ponen en práctica de manera ordenada y responsable, para que una entidad social particular, logre del modo más eficiente la consumación de un objetivo predeterminado.

Cada una de las fases de la Administración, sigue una secuencia lógica; cuando una termina su tarea da la pauta para que de forma automática inicie su funcionamiento otra nueva, y desde luego, todo esto orientado a la consumación de un propósito.

Un gobierno soberano y profesional debe de contar en el ejercicio de su Administración, con una serie de elementos, que estructurados coherentemente, sean la base en la búsqueda del logro de resultados de máxima eficiencia.

De acuerdo con el Lic. Agustín Reyes Ponce, las etapas básicas a través de las cuales se realiza la Administración, son las siguientes: a) Previsión, b) Planeación, c) Organización, d) Integración, e) Dirección y f) Control.

Los tres primeros elementos de la Administración pertenecen a la mecánica administrativa, predomina "lo que debe ser": prevenimos, planeamos y organizamos "cómo deben ser las cosas". Los tres elementos

restantes corresponden a la dinámica administrativa, en donde debemos considerar las cosas "cómo son" en realidad: integramos, dirigimos y controlamos "lo que realmente existe ya".

La importancia que tiene el conocimiento de cada una de las etapas anteriores, radica en que de acuerdo a su exacta aplicación, dentro del proceso que representa la Actividad Financiera del Estado, se garantice en gran medida, que la política económica-democrática de nuestro país sea proyectada y cumplida cabalmente.

3.1.1. La Previsión.

La palabra previsión indica pre-ver, ver anticipadamente, implica la idea de cierta anticipación de acontecimientos y situaciones futuras, que la mente humana es capaz de realizar y sin la cual sería imposible hacer planes. Por lo que la previsión es base necesaria para la planeación.

Para hacer previsiones es indispensable:

- a) Fijar los objetivos o fines que se persiguen.
- b) Investigar los factores, positivos y negativos, que nos ayudan u obstaculizan de alguna manera en la búsqueda de esos objetivos.
- c) Coordinar los distintos medios en diversos cursos alternativos de acción, que nos permitan escoger alguno de ellos como base de nuestros planes.

La previsión responde a la pregunta: ¿qué puede hacerse?

Se puede definir a la previsión como el elemento de la administración en el que, con base en las condiciones futuras en que un país habrá de encontrarse, reveladas por una investigación técnica, se determinan los principales recursos de acción que nos permitirán realizar los objetivos de ese mismo país.

Las previsiones administrativas deben realizarse tomando en cuenta que nunca alcanzarán certeza completa ya que, por el número de factores y la intervención de decisiones humanas, siempre existirá un riesgo; pero tampoco es válido decir que constituye una aventura totalmente incierta.

La previsión administrativa descansa en una certeza moral o probabilidad seria, la que será tanto mayor, cuanto más pueda apoyarse en experiencias pasadas, propias o ajenas, y cuanto más puedan aplicarse a dichas experiencias, métodos estadísticos o de cálculo de probabilidad.¹

3.1.2. La Planeación.

Ya se ha indicado que la previsión estudia "lo que puede hacerse": "pre-ve" las condiciones en que deberá desarrollarse nuestra futura acción administrativa con base en esas previsiones, la planeación fija con precisión "lo que va a hacerse".

¹Cfr. REYES PONCE, Agustín. Administración de Empresas, Primera Parte, Ed. Limusa, S.A. de C.V., México, 1990, pp. 101-103.

La planeación consiste, por lo tanto, en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesarias para su realización.

Planear equivale a trazar los planos para fijar dentro de ellos nuestra futura acción.

Planear es importante porque la eficiencia, obra de orden, no puede venir del acaso, de la improvisación; el objetivo (señalado en la previsión) sería infecundo, si los planes no lo detallaran, para que pueda ser realizado íntegro y eficazmente.

Son tres las etapas que comprende la planeación:

1. Políticas. Son objetivos en acción, o bien, principios para orientar la acción.
2. Procedimientos. Son aquellos planes que señalan la secuencia cronológica más eficiente para obtener los mejores resultados en cada función concreta.
3. Programas. Son aquellos planes en los que no solamente se fijan los objetivos y la secuencia de operaciones, sino principalmente el tiempo requerido para realizar cada una de sus partes. Los programas pueden ser también a corto y a largo plazos. Suelen considerarse a corto plazo, los que se hacen para un mes, dos, tres, seis y hasta un año. Los que excedan de un año (bienales, trienales, quinquenales, etc.) suelen considerarse como programas a largo plazo.

La planeación comprende también "presupuestos", los cuales,

son una modalidad especial de los programas, cuya característica esencial consiste en la determinación cuantitativa de los elementos programados.

Se llaman "financieros", si dichos elementos se estiman en unidades monetarias.

Un tipo especial de presupuestos lo constituyen los "pronósticos" cuya característica principal es que establecen el número en costos, gastos o utilidades que se espera obtener. Lo básico es que "pronostiquen", con base en la experiencia pasada -proyectada hacia el futuro con la ayuda de instrumentos más o menos técnicos- lo que se espera lograr o realizar.

Los presupuestos suelen considerarse, tanto como instrumentos de planeación, como de control. Precisamente por la trascendental importancia que han adquirido en la administración se dejarán para el tema relativo al control, por considerar que al final del estudio de la administración pueden conocerse mejor.

La planeación se apoya en una serie de principios, entre los que podemos encontrar:

- a) El principio de la precisión. Los planes no deben hacerse con afirmaciones vagas y genéricas, sino con la mayor precisión posible, porque van a regir acciones concretas. Los planes constituyen un sólido esqueleto sobre el que puedan calcularse las adaptaciones futuras.
- b) El principio de la flexibilidad. Dentro de la precisión todo plan debe dejar margen para los cambios que surjan en éste, ya en razón de la parte imprevisible, ya de las circunstancias que hayan variado después de la previsión.

Este principio podrá parecer a primera vista, contradictorio con el anterior. Pero no lo es. Inflexible es lo que no puede amoldarse a cambios accidentales; lo rígido; lo que no puede cambiarse de ningún modo. Flexible, es lo que tiene una dirección básica, pero que permite pequeñas adaptaciones momentáneas, pudiendo después volver a su dirección inicial.

- c) El principio de la unidad. Si el plan es principio de orden, y el orden requiere la unidad de fin, es indiscutible que los planes deben coordinarse jerárquicamente, hasta formar finalmente uno sólo.

Los planes deben ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe uno sólo para cada función; y todos los que se aplican deben estar, de tal modo coordinados e integrados, que en realidad pueda decirse que existe un solo plan general.²

3.1.3. La Organización.

La palabra organización viene del griego "organon", que significa: instrumento.

Pero quizás ilustre mejor el significado de este concepto, el uso que en nuestra lengua se da a la palabra "organismo". Este implica necesariamente:

²Cfr. Ibid., pp. 165-176.

- a) Partes y funciones diversas. Ningún organismo tiene partes idénticas, ni de igual funcionamiento.
- b) Unidad funcional. Esas partes diversas, con todo, tienen un fin común idéntico.
- c) Coordinación. Precisamente para lograr ese fin, cada una pone una acción distinta, pero complementaria de las demás; obran en vista del fin común y ayudan a las demás a construirse y ordenarse conforme a una teleología específica.

La organización es la estructuración técnica de las relaciones, que debe darse entre las jerarquías, funciones y obligaciones individuales necesarias en un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

En la misma definición se ven claramente tres etapas:

1. Jerarquías. Es fijar la autoridad y responsabilidad correspondientes a cada nivel.
2. Funciones. Es la determinación de cómo deben dividirse las grandes actividades especializadas, necesarias para lograr el fin general.
3. Obligaciones. Son las que tiene en concreto cada unidad de trabajo susceptible de ser desempeñada por una persona.

La organización se refiere "a estructurar"; es quizás la parte más típica de los elementos que corresponden a la mecánica administrativa.

Por lo mismo, indica "cómo deben ser las jerarquías, funciones y obligaciones".

Por idéntica razón, se relaciona siempre a jerarquías, funciones u obligaciones que "están por estructurarse", más o menos remotamente: ve al futuro, inmediato o lejano.

La organización constituye el dato final del aspecto estático o de mecánica. Nos dice en concreto cómo y quién va a hacer cada cosa (esto último, en el sentido de qué puesto; no precisamente de qué persona). Cuando la organización está terminada, sólo resta "actuar", integrando, dirigiendo y controlando, todo lo cual pertenece ya a la dinámica.

La organización, por ser el elemento final del aspecto teórico, recoge, complementa y lleva hasta sus últimos detalles todo lo que la previsión y la planeación han señalado. Tiene también gran importancia por constituir el punto de enlace entre los aspectos teóricos (mecánica administrativa) y los aspectos prácticos (dinámica administrativa).

Debe precisarse primero cómo debería ser nuestra organización, y después integrar ésta, como resulte más conveniente, de acuerdo con los elementos de que disponemos, pero sin perder de vista aquello a que debemos tender.³

3.1.4. La Integración.

Al enunciar los elementos de la administración, se dijo que

³Cfr. REYES PONCE, Agustín. Administración de Empresas, Segunda Parte, Ed. Limusa, S.A. de C.V., México, 1990, pp. 211-213.

los tres primeros se dirigían a la construcción o estructuración del organismo social: previsión, planeación y organización.

Aquí se iniciará el estudio de los que tienen por fin manejar, hacer actuar y operar o funcionar ese organismo social ya construido teóricamente, a saber: la integración, la dirección y el control.

La integración consiste en los procedimientos para dotar al organismo social de todos aquellos elementos materiales y humanos que la mecánica administrativa señala como necesarios para su más eficaz funcionamiento, escogiéndolos, introduciéndolos, articulándolos y buscando su mejor desarrollo.

La planeación nos ha dicho "qué" debe hacerse, y "cuando"; la organización nos ha señalado quiénes, dónde y cómo deben realizarlo; falta todavía obtener los elementos materiales y humanos que llenen los cuadros teóricos formados por la planeación y la organización: esto lo hace la integración.

La integración abarca:

1. Selección. Son las técnicas para encontrar y escoger los elementos necesarios.
2. Introducción. Es la mejor manera para lograr que los nuevos elementos se articulen lo mejor y más rápidamente que sea posible al organismo social.
3. Desarrollo. Todo elemento humano en un organismo social busca y necesita progresar, mejorar. Esto es lo que estudia esta etapa.

La integración tiene importancia por ser el primer paso práctico de la etapa dinámica y, por lo mismo, de ella depende en gran parte

que "la teoría" formulada en la etapa constructiva o estática, tenga la eficiencia prevista y planeada.

La integración es el punto de contacto entre lo estático y lo dinámico; lo teórico y lo práctico.

Aunque se da en mayor amplitud al iniciarse la operación de un organismo social (conseguir personal, muebles, máquinas, dinero, etc.) es una función permanente, porque en forma constante hay que estar integrando el organismo, tanto para proveer a su crecimiento normal, ampliaciones, etc., como para sustituir a los hombres, máquinas, sistemas, etc.⁴

3.1.5. La Dirección.

Dirección es impulsar, coordinar y vigilar las acciones de cada miembro y grupo de un organismo social, con el fin de que el conjunto de todas ellas realice del modo más eficaz los planes señalados.

La dirección es aquel elemento de la administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente, ya, con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.

⁴Cfr. Ibid., pp. 255 y 256.

Nos encontramos en el punto central y más importante de la administración. Notemos que la dirección es la parte "esencial" y "central", de la administración, a la cual se deben subordinar y ordenar todos los demás elementos.

En efecto: si se prevé, planea, organiza, integra y controla, es sólo para garantizar, en buena medida, que los objetivos propuestos se puedan realizar. De nada sirven técnicas complicadas en cualquiera de los cinco elementos anteriores, si no se logra una buena ejecución, la cual depende inmediatamente, y coincide temporalmente, con una buena dirección. En tanto, todas las demás técnicas serán útiles, en cuanto permitan su adecuada ejecución y dirección.

Y es que todas las etapas de la mecánica administrativa se ordenan a preparar las de la dinámica. Y de éstas, la central, es la dirección. Por ello puede afirmarse, que es la esencia y el corazón de lo administrativo.

Otra razón de su importancia, radica en que este elemento de la administración, es el más real y humano. Aquí tenemos que ver en todos los casos "con hombres concretos", a diferencia de los aspectos de la parte mecánica, en que tratábamos más bien con relaciones, con "el cómo debían ser las cosas". Por lo mismo, nos hallamos en la etapa de mayor imprevisibilidad, donde un pequeño error, -por la dificultad de prever las reacciones humanas- puede ser a veces difícilmente reparable.

La dirección, comprende las siguientes etapas:

1. Mando o autoridad. Es el principio del que deriva toda la administración y, por lo mismo, su elemento principal, que es la dirección. Se estudia cómo delegarla y cómo ejercerla.

2. Comunicación. Es como el sistema nervioso de un organismo social; lleva al centro director todos los elementos que deben conocerse, y de éste, hacia cada órgano y célula, las órdenes de acción necesarias, debidamente coordinadas.
3. Supervisión. La función última de la administración es el ver si las cosas se están haciendo tal y como se habían planeado y mandado.⁵

3.1.6. El Control.

El control consiste en el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, corregir, mejorar y formular nuevos planes.

Por su forma de operar, el control puede ser de dos tipos diversos:

- a) Control sobre resultados. Como ya se ha señalado todo control implica, necesariamente, la comparación de lo obtenido con lo esperado. Pero tal comparación puede realizarse al final de cada período prefijado, o sea, cuando se ha visto ya si los resultados obtenidos no alcanzaron, igualaron, superaron o se apartaron de lo esperado: tal procedimiento constituye el control sobre resultados.

⁵Cfr. Ibid., pp. 305, 307 y 308.

b) Control automático. En la actualidad, con base en los avances de la cibernética en la que se ha estudiado con tanto éxito los sistemas de comunicación, es posible en muchos casos obtener una "retroalimentación" de las informaciones que resultan del control mismo, y utilizarlas para que la acción correctiva se inicie en forma automática, con lo cual, no hay que esperar hasta que se produzcan íntegramente los resultados para poner en obra la acción correctiva: un procedimiento previamente establecido, va corrigiendo la acción constantemente, con base en esos resultados, sin necesidad de detenerla.

El control contempla un conjunto de principios en los que se funda y entre los cuales se encuentran los siguientes:

1. Del carácter administrativo del control. Es necesario distinguir "las operaciones" de control, de "la función" de control.

La función es de carácter administrativo y es la respuesta al principio de la delegación: ésta no se podría dar sin el control. Cuanta mayor delegación se necesite, se requiere mayor control. Por lo mismo, el control como función sólo corresponde al administrador.

En cambio, "las operaciones" son de carácter técnico. Por lo mismo, son un medio para auxiliar a la línea en sus funciones.

2. De los estándares. El control es imposible si no existen "estándares" de alguna manera prefijados, y será tanto mejor, cuanto más precisos y cuantitativos sean dichos estándares.

Si el control es comparación de lo realizado con lo esperado, es lógico que, de alguna manera, supone siempre una base de comparación previamente fijada.

Hay veces que esta base son "realizaciones anteriores", meras estimaciones empíricas, etc. Pero no se podría decir que se controla algo, si lo obtenido no se "valoriza", y , para ello, se compara con "algo".

De ahí la regla de afinar y perfeccionar los estándares, como un medio de preparar el control.

3. Del principio de excepción. El control administrativo es mucho más eficaz y rápido, cuando se concentra en los casos en que no se logró lo previsto, más bien que en los resultados que se obtuvieron como se había planeado.

Este importante principio, tiende a aprovechar los beneficios que resultan de considerar como lo ordinario el cumplimiento de las previsiones, y las desviaciones imposibles de evitar, como lo excepcional: hacia estas desviaciones es a donde debe dirigirse toda la atención. Cuando el principio de excepción se aplica principalmente en el área de los factores estratégicos, se obtienen todavía más valiosos resultados.

En realidad, este principio tiende a convertir el cumplimiento en lo normal, y las desviaciones de los planes en lo excepcional: los controles versarán sobre esto último exclusiva, o al menos, principalmente.

El control tiene un proceso y reglas sobre las que se desarrolla y que a continuación se explican:

1. Hay que distinguir, ante todo, los pasos o etapas de todo control:

- a) Establecimiento de normas. Porque sin ellas es imposible hacer la comparación, base de todo control.
- b) Operación de los controles (operaciones de recolección y concentración de datos). Esta suele ser una función propia de los técnicos especialistas en cada uno de ellos.
- c) Interpretación y valoración de los resultados. Esta es una función administrativa, que vuelve a constituir un medio de planeación.
- d) Utilización de los mismos resultados.

La primera, y la última de estas etapas son esencialmente propias del administrador. La segunda, ciertamente es del técnico en el control de que se trate. La tercera, suele ser del administrador, con la ayuda del técnico.

2. Entre la innumerable variedad de medios de control posibles en cada campo, hay que escoger los que puedan considerarse como estratégicos.

No existen reglas precisas sobre cómo escoger estos puntos estratégicos de control, por la infinita variedad de problemas y condiciones. Sin embargo, pueden ayudarnos a encontrar esos puntos, preguntas tales como las siguientes:

- ¿Qué mostrará mejor lo que se ha perdido o no se ha obtenido?
- ¿Qué puede indicarnos lo que podría mejorarse?
- ¿Cómo medir más rápidamente cualquier desviación anormal?
- ¿Qué informará mejor sobre "quién" es responsable de las fallas?
- ¿Qué controles son los más baratos y amplios a la vez?
- ¿Cuáles son los más fáciles y automáticos?

3. Los sistemas de control deben reflejar, en todo lo posible, la estructura de la organización.

4. Al establecer los controles, hay que tener en cuenta su naturaleza y la de la función controlada, para aplicar el que sea más útil.

5. Los controles deben ser flexibles. Cuando un control no es flexible, un problema que exija rebasar lo calculado en la previsión, hace que, o bien no pueda realizarse adecuadamente la función, o bien se tienda a abandonar el control como inservible.

6. Los controles deben reportar rápidamente las desviaciones. El control de tipo "histórico", mira hacia el pasado. De ahí que, muchas veces, cuando reporta una desviación o corrección, ésta es ya imposible de realizarse. Los controles, por el contrario, deben actualizarse lo más que se pueda.

7. Los controles deben ser claros para todos cuantos de alguna manera han de usarlos.

8. Los controles deben conducir por sí mismos de alguna manera a la acción correctiva. No sólo deben decir "que algo está mal", sino "dónde, por qué, quién es el responsable, etcétera".

9. En la utilización de los datos del control debe seguirse un sistema. Sus pasos principales serán:

- a) Análisis de los "hechos";
- b) Interpretación de los mismos;
- c) Adopción de medidas aconsejables;
- d) Su iniciación, y revisión estrecha;
- e) Registro de los resultados obtenidos.

Es indispensable no confundir "los hechos", con su interpretación valorativa.

10. El control puede servir para lo siguiente:

- a) Seguridad en la acción seguida.
- b) Corrección de los defectos.
- c) Mejoramiento de lo obtenido.
- d) Nueva planeación general.
- e) Motivación del personal.⁶

3.2. EL CONTROL FINANCIERO.

Como se ha podido apreciar, cada una de las fases de la administración, indudablemente permiten, mediante su adecuada aplicación, que sea factible el cumplimiento de los fines propuestos.

El crecimiento estructural de la Administración Pública, de los servidores públicos que la hacen operativa y de los medios pecuniarios de que dispone, hace patente la conveniencia y necesidad de racionalizar los procedimientos de gestión administrativa, presupuestaria y de cumplimiento y seguimiento de acciones y obligaciones por parte de los servidores públicos.⁷

El proceso administrativo, base de toda actividad financiera que emprenda el Estado, deberá ejecutarse de manera efectiva de principio a fin, evitando riesgos y pretendiendo tener en todo momento la plena seguridad de que los objetivos planeados se logren como estaban previstos.

⁶Cfr. Ibid., pp. 355-362.

⁷Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., Novena edición; México, 1990, p. 494.

Por medio del control, como fase de la administración, se establecen mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución. Así pues, el control como fase final tiene injerencia en todas las demás tareas administrativas, quienes lo llevan a cabo emiten opiniones tendientes a la eliminación de las desviaciones y los errores. En este orden de ideas opera el principio de excepción administrativa, el cual pretende revisar especialmente las fallas, desviaciones o variaciones importantes.⁸

El control es utilizado en áreas como la contabilidad y en la gestión de los órganos subordinados de la Administración Pública; hacen referencia a esta palabra (control) numerosas leyes y disposiciones administrativas; puede significar comprobación, fiscalización, registro, guía, freno y regulación.

El control constituye el medio idóneo para el establecimiento, en la actividad financiera del Estado, de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, corregir, mejorar y formular nuevos planes.

3.2.1. Procedimientos de Control.

Los procedimientos de control pueden ser:

I. VIGILANCIA. Viene del latín *vigilare*, observar algo o

⁸Cfr. *Ibid.*, p. 497.

a alguien para evitar que cause daño, lo reciba o que haga una función indebida.

II. INSPECCION. Del latín inspectio, y se refiere al cargo y cuidado de velar sobre una cosa.

III. CONTABILIDAD. Es el registro de los datos contables de la actividad de una empresa para conocer y controlar su marcha.

IV. AUDITORIA. Del inglés to audit. Examinar, revisar cuentas.

V. EVALUAR. Es estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa.

VI. SECTORIZACION. Es estructuración, una ordenación interna de los elementos que componen un sistema. Cada sector es responsable de la obligación que se le encomienda.

VII. REGISTRO. Es un libro o matrícula en que se hace constar quiénes son las personas habilitadas para el ejercicio de una profesión u oficio.

VIII. PLANIFICACION. Significa plantear, trazar, poner en ejecución; es un conjunto de técnicas, métodos e instrumentos expresados en un documento cuantificado, en el que, para un periodo de tiempo determinado, se establecen los fines a alcanzar y los medios con que se cuenta para realizarlos.

Cualquier persona o grupo humano, ante la multitud de posibilidades de acciones que pueden realizar, necesita elegir racionalmente cuáles son las mejores alternativas para la realización de los fines que se proponen. La planeación reduce las posibles alternativas a aquéllas que son compatibles con los medios de que se dispone, es el antecedente básico que informa la preparación y la ejecución de los presupuestos públicos.

IX. PROGRAMACION. Como elemento de la planeación, fija principalmente el tiempo requerido para realizar cada una de las partes que componen un plan. Implica también la selección cuidadosa de

fines y medios apropiados para alcanzarlos, pero siempre en función de tiempos preestablecidos para cada caso.

Es parte de la programación la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se susciten.

La programación se desarrolla a través de un proceso que tiene cuatro etapas: a) formulación; b) discusión y aprobación; c) ejecución, y d) control y evaluación.

La formulación requiere de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas y de la asignación de los recursos. Para cada tipo de programación se requiere el empleo de una técnica determinada, puesto que cada programa es distinto.

Para el éxito de un programa se necesita que los servidores públicos que lo habrán de ejecutar, estén informados y convencidos. Asimismo, es conveniente tener el apoyo de la opinión pública. Desde luego se requiere la aprobación del cuerpo legislativo.

La ejecución del programa precisa que se encomiende a servidores públicos capacitados, que sean responsables de la misma. La eficiencia y la eficacia son indispensables.

Es necesario que la realización de los actos en que consiste el programa sea del conocimiento de las distintas oficinas involucradas, a fin de controlar que se realicen y se realicen bien. Se requiere un flujo constante de información. Es importante que se haga una evaluación de los resultados a fin de corregir errores y cambiar rumbos.

Los planes de desarrollo económico y social pueden ser a largo, mediano y corto plazos. Estos últimos son los que se realizan a través del uso del presupuesto programático.

Los planes de desarrollo pueden ser globales y sectoriales. Los primeros comprenden el análisis y fijación de metas para toda la economía del país, por ejemplo, un nivel de ingresos por habitante, una tasa de inversiones, un nivel de consumo.

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares. En México se distinguen los siguientes sectores: agropecuario y pesquero; industrial; comercial; desarrollo social, transportes y comunicaciones; turismo; administración; ciencia y tecnología.

En los planes y programas se fijan metas temporales precisas, para lo cual se formulan "programas de trabajo" de corto plazo, los cuales emergen de los planes de plazos medio y largo.

La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se hace a través de un "presupuesto". Presupuestar, en ese sentido, significa determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos, y establecer de dónde se obtendrá el dinero.

Existe una estrecha relación entre planificación, programación y presupuesto. El presupuesto es uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar el proceso de programación, es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción.

X. PRESUPUESTOS. Por presupuestos se controla. En nuestro país se utilizó el sistema tradicional de presupuesto, que es una mera enumeración de las cantidades que se autoriza gastar a las diversas autoridades, ordenadas por objetos de gasto, indiferente a su influencia sobre la economía del país, hasta la anterior Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que estuvo en vigor de 1935 a 1976. Contenía una clasificación presupuestaria

por ramos de actividades. El presupuesto era un mero instrumento administrativo y contable. Una de sus principales preocupaciones radicaba en el control de la cantidad de gasto para cada entidad autorizada, sin preocuparse del resultado que se obtenía. La ley definía el presupuesto como "la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos, a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir del 1º de enero" (Art. 28).

En México se inició el estudio para la modificación del sistema presupuestario desde 1954, y hasta 1975 se ensayó la técnica de presupuesto por programas y actividades en la Secretaría de Obras Públicas, en la entonces llamada de Agricultura y Ganadería, en el Instituto Mexicano del Petróleo y en la UNAM.

En 1974 se dieron instrucciones para que se iniciaran labores para cambiar el sistema tradicional del presupuesto que se había venido utilizando por un sistema de transición, que se llamó de orientación programática, porque era un ensayo para la final adopción del presupuesto por programas y actividades que debería establecerse al final de ese sexenio.

En diciembre de 1976, se derogó la antigua Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, en vigor desde 1935, y se expidió la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que significa la implantación general en la Administración Federal del presupuesto por programas.⁹

⁹Cfr. GARZA, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., Decimosegunda edición; México, 1982, pp. 97-100.

3.2.2. Concepto del Presupuesto por Programas y Actividades.

El presupuesto por programas es un proceso integrado de formulación, control, evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación y de funciones y responsabilidades.

Este sistema presupuestal, adoptado por nuestra Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (LPCGP), se desarrolla atendiendo a objetivos y metas claramente definidos, clasificando los gastos conforme a programas propuestos mostrando las tareas necesarias para su realización. Asimismo, determina las unidades responsables, identifica las funciones para evitar su duplicación y facilita la evaluación de los resultados obtenidos (Art. 13).

La LPCGP (Art. 13) dispone que el gasto público se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas, que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y se fundarán en costos. Define el Presupuesto de Egresos como el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen (Art. 15). Comprende las previsiones del gasto público que deben realizar las diversas actividades centralizadas y descentralizadas del Gobierno Federal.

La LPCGP continúa la tradición mexicana de restringir el concepto de presupuesto al acto de previsión de los egresos, por tanto, sin incluir a las previsiones de ingresos.¹⁰

3.2.3. Diferencias entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas.

- Respecto a su finalidad, el presupuesto tradicional detalla todas las adquisiciones del Gobierno; el presupuesto por programas enfatiza lo que se realizará con los fondos disponibles.

- En cuanto a la utilidad para la Planificación, el presupuesto tradicional no facilita la planificación e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que deben desarrollar los servicios; el presupuesto por programas forma parte del proceso de planificación transformando los objetivos generales de los planes en presupuestos operativos anuales.

- Tocante a la determinación de objetivos y metas, en el presupuesto tradicional los objetivos quedan ocultos en el detalle de las partidas de gastos; el presupuesto por programas señala metas de corto plazo en concordancia con los objetivos, de plazos medios y largo.

- En función del control de ejecución, el presupuesto tradicional pone énfasis en el control financiero legal; el presupuesto por programas pone énfasis en las realizaciones de los programas.

¹⁰Cfr. Ibid., pp. 100 y 101.

- Referente a la evaluación del grado de eficiencia en la producción de servicios públicos, el presupuesto tradicional no permite evaluar ni medir la eficiencia por falta de control en las realizaciones y resultados; el presupuesto por programas pone de manifiesto las ineficiencias de la administración.

- En atención a la determinación de la responsabilidad en la administración del presupuesto, en el presupuesto tradicional se diluye la responsabilidad por los resultados de la gestión administrativa y acentúa la responsabilidad puramente formal; en el presupuesto por programas se precisa la responsabilidad al determinar las metas que deben alcanzarse.

- Relativo a la duplicación de atribuciones, el presupuesto tradicional no permite identificar las atribuciones duplicadas; el presupuesto por programas, por la clasificación combinada funcional-institucional identifica las atribuciones duplicadas.

- Por el uso de los sistemas de clasificación, en el presupuesto tradicional la clasificación institucional y por objeto del gasto no se prestan para análisis de la política fiscal; en el presupuesto por programas por las clasificaciones utilizadas económica, funcional, por programas, institucional por objeto, por resultados permiten analizar la política fiscal.

- Por la forma de su presentación, en el presupuesto tradicional es muy inorgánica, anacrónica y carente de elementos de información; en el presupuesto por programas es debidamente estructurada con relación a diversos factores y con amplia información sobre el gasto.

- Por la naturaleza del proceso presupuestario, en el presupuesto tradicional el proceso es empírico o mecánico; en el presupuesto

por programas el proceso es con base técnica y características bien definidas.¹¹

3.2.4. Materias sobre las que se ejerce el Control.

1. Bienes del Estado. En este rubro se comprenden como tradicionalmente lo han considerado la legislación y la doctrina administrativa, los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado de la Federación. Para la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) la división que interesa parecería ser, en cuanto hace a su manejo y control, en bienes muebles y en bienes inmuebles.

2. Ingresos. En este punto debemos comprender la obtención de recursos pecuniarios que el Estado requiere para la satisfacción de las necesidades públicas mediante el gasto público.

Los ingresos representan el punto financieramente más importante para la vida estatal, es por ello que en el actual sistema de control no podrían quedar al margen.

3. Deuda pública. Corresponde aquí la deuda que tiene el gobierno del país y que puede ser interna, cuando los acreedores son nacionales, o externa cuando los acreedores son extranjeros.

4. Egresos. Son toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económicos-sociales.

¹¹ Cfr. Ibid., p. 103.

5. Inversiones. Implica el seguro y correcto empleo de los recursos disponibles por la Federación hacia áreas y objetivos primordiales, según necesidades públicas detectadas y a resolver conforme a lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

6. Contratos. El control de la Administración Pública ha de incluir, aquellos actos de los que se deriven obligaciones para el Estado o disposición de recursos públicos; de ahí la necesidad de que la actividad contractual del Poder Público, sea también materia de fiscalización, y siempre tratando de llegar a una óptima utilización de los recursos cuya administración tiene encomendada la Federación.

7. Obra pública. En este rubro tiene señalada importancia dentro de las inversiones y actividad contractual que lleva a cabo la Administración Pública, el hacer transparente el procedimiento para celebrar y ejecutar el contrato de obra pública y terminar con prácticas indebidas o vicios inadecuados en este rubro.

8. Adquisiciones. Este rubro revive importancia técnica y monetaria dentro de los contratos que celebra la Administración Pública.

9. Paraestatales. Dado que los organismos que forman la Administración Pública Paraestatal, es decir organismos descentralizados, empresas de participación estatal y, fideicomisos públicos, presentan características muy propias, el control de ellos presenta diferencias.

En los rubros ya comentados, para ser controlados por la Administración Pública Central se encontrarían como renglones a supervisar dentro de la Administración Paraestatal, bienes, ingresos, financiamiento, egresos, contratos, personal, etcétera.

10. Servidores públicos. Siendo el control ejercido por indivi-

duos y teniendo por materia actos de individuos, resulta el elemento humano el instrumento y el fin del control.¹²

3.2.5. Tipos de Control.

Desde el punto de vista teórico, es posible apreciar la función controladora desde diversos puntos de vista y clasificarla del modo siguiente:

- a) Según las personas afectadas, en el control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables.
- b) En cuanto a los hechos realizados, en control de los recursos y control de las erogaciones.
- c) Considerando la oportunidad en que se ejerce la fiscalización, en control preventivo, también llamado a priori o pre-audit, que tiene lugar antes o durante la operación de ejecución propiamente dicha, y control definitivo o a posteriori o post-audit.
- d) Según la naturaleza de los órganos intervinientes, el control puede ser:
 - Administrativo interno. Si está a cargo de uno o varios órganos dependientes de la propia administración.
 - Administrativo externo. Si lo realiza un órgano especializado con autonomía funcional, y al que se denomina Contraloría o Tribunal de Cuentas.

¹²Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit., pp. 515-519.

- Judicial. Está a cargo del propio Poder Judicial.
 - Legislativo. De la misma manera está a cargo del Poder Legislativo.¹³
- e) Tomando en cuenta la forma del control puede ser:
- Control directo.
 - Control indirecto.

De los controles anteriores, en México se ejercen los que se indican a continuación:

- a) Respecto de las personas afectadas. Todo servidor público que intervenga en la Gestión Financiera.
- b) En cuanto a los hechos. Se controla tanto los recursos como las erogaciones.
- c) Considerando la oportunidad en que se ejerce el control. Será a priori o a posteriori.
- d) Según la naturaleza de los órganos que intervienen. Aquí se combina el sistema administrativo interno a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el legislativo por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda y el Poder Judicial.
El control externo no se da en México.
- e) Con respecto a la forma en que se realiza el control, puede ser:
 - Directo. Por medio de cada uno de los órganos del Poder Ejecutivo que ejercen control en la actividad financiera

¹³Cfr. GARZA, Sergio Francisco de la, op. cit., pp. 181 y 182.

estatal como son: la SHCP, SE, SCDA, PGR y PGJDF. Así mismo, a través del Poder Legislativo, mediante el Congreso de la Unión, Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda.

- Indirecto. Mediante el Poder Judicial a través del juicio de amparo; y el Tribunal Fiscal de la Federación por medio del juicio de nulidad.

CAPITULO

4

ORGANOS QUE EJERCEN CONTROL EN LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL

4.1. ORGANOS DEL PODER EJECUTIVO QUE EJERCEN CONTROL FINANCIERO.

Primeramente se debe decir que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, para su ejercicio, se deposita en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (Art. 80 Constitucional).

Entre las facultades y obligaciones del Presidente, se encuentran algunas que se relacionan con la materia financiera, de las cuales se pueden considerar las siguientes:

- Entre otros, compete al Presidente de la República el derecho de iniciar leyes o decretos (Art. 71 Constitucional).
- Desechar parcial o totalmente un proyecto de ley o decreto (Art. 72 Constitucional).
- El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto (Art. 74 Constitucional, fracción IV).
- Por acuerdo escrito del Presidente de la República, los secretarios emplearán las partidas secretas que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto (Art. 74 Constitucional, fracción IV).
- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (Art. 89 Constitucional, fracción I).

- Nombrar y remover libremente, entre otros, a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República y a los empleados superiores de Hacienda (Art. 89 Constitucional, fracción II).
- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras (Art. 89 Constitucional, fracción X).
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación (Art. 89 Constitucional, fracción XIII).
- El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión la cuenta pública anual (Art. 9º de la Ley General de Deuda Pública).
- El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso (Art. 10 de la Ley General de Deuda Pública).

De tal forma, observamos que el control financiero ejercido por el Jefe del Ejecutivo Federal, es por demás vasto y trascendental, el cual influye en la vida de nuestra nación.

Como sería materialmente imposible que personalmente el Presidente de la República llevara a cabo la ejecución del control financiero que le corresponde, cuenta para ello con órganos que lo auxilian para lograr dicho objetivo.

Entre los órganos que dependen directamente del Presidente de la República, se encuentran algunos que lo auxilian en el ejercicio del control financiero; básicamente se pueden considerar dentro de este grupo de órganos controladores de la Actividad Financiera del Estado a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Energía, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como a las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal.

4.1.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se encuentran los asuntos que le corresponde despachar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, algunos de los cuales se relacionan directamente con el control financiero, como así lo indican, las siguientes facultades:

- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente (fracción I).

- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal (fracción II).
- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (fracción III).
- Dirigir la política monetaria y crediticia (fracción IV).
- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (fracción V).
- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público (fracción VI).
- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales (fracción XI).
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación (fracción XII).
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales (fracción XIII).
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional (fracción XIV).
- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos,

- junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República (fracción XV).
- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal (fracción XVI).
 - Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos (fracción XVII).
 - Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal (fracción XVIII).
 - Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación (fracción XXIII).

4.1.2. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Con motivo del decreto de 27 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año, se suprimió de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, creándose en su lugar la Secretaría de Energía.

Conforme al artículo 33 de la LOAPF, la Secretaría de Energía (SE) tiene, entre otras, las siguientes atribuciones en materia financiera:

- Conducir la política energética del país (fracción I).
- Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicios públicos (fracción II).
- Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables (fracción VII).
- Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento (fracción IX).

Por el decreto ya señalado, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, entre otros asuntos, formular y conducir la política nacional en materia minera (Art. 34 de la LOAPF, fracción XXVII).

4.1.3. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por decreto de 27 de diciembre de 1994, publicado en el Diario

Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año, se suprimió de la LOAPF, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creándose en su lugar la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Dentro de los asuntos que le corresponde despachar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SCDA), en el artículo 37 de la LOAPF, podemos encontrar medidas de control que se relacionan de manera directa con la materia financiera y que se indican a continuación:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos (fracción I)
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (fracción III).
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control (fracción IV).
- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores (fracción V).

- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias (fracción VI).
- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal (fracción VIII).
- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño (fracción X).
- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades (fracción XIII).
- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables (fracción XV).

- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida (fracción XVII).

4.1.4. Procuraduría General de la República.

El artículo 21 de nuestra Constitución establece que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

El artículo 102 Constitucional señala que la institución del Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General.

El Ministerio Público de la Federación tiene la tarea de perseguir, ante los Tribunales, todos los delitos del orden Federal; solicitar órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine (Art. 102 Constitucional).

Tratándose de servidores públicos que incurren en responsabilidad penal, por la comisión de delitos del orden federal y que gozan de inmunidad constitucional en razón de su cargo, el Ministerio Público está facultado -conforme a los artículos 2º y 7º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República- para iniciar las investigaciones correspondientes por denuncia expresa o de oficio. Cuando haya elementos de culpabilidad, el Ministerio Público Federal debe iniciar contra dichos servidores públicos formal acción penal, pero habrá de seguirseles previamente el juicio de procedencia para poder actuar penalmente contra ellos.

El juicio de procedencia está determinado en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos y será analizado en el capítulo correspondiente al control del personal federal.

4.1.5. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La institución del Ministerio Público del Distrito Federal, presidida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, tiene la tarea fundamental de perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Distrito Federal; recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito; investigar los delitos del orden común; practicar las diligencias necesarias, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso, el ejercicio de la acción penal ante los

Tratándose de servidores públicos que incurren en responsabilidad penal, por la comisión de delitos del orden federal y que gozan de inmunidad constitucional en razón de su cargo, el Ministerio Público está facultado -conforme a los artículos 2º y 7º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República- para iniciar las investigaciones correspondientes por denuncia expresa o de oficio. Cuando haya elementos de culpabilidad, el Ministerio Público Federal debe iniciar contra dichos servidores públicos formal acción penal, pero habrá de seguirseles previamente el juicio de procedencia para poder actuar penalmente contra ellos.

El juicio de procedencia está determinado en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos y será analizado en el capítulo correspondiente al control del personal federal.

4.1.5. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La institución del Ministerio Público del Distrito Federal, presidida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, tiene la tarea fundamental de perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Distrito Federal; recibir denuncias, acusaciones o querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito; investigar los delitos del orden común; practicar las diligencias necesarias, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso, el ejercicio de la acción penal ante los

los juzgados competentes; solicitar las correspondientes órdenes de comparecencia, aprehensión o cateo (Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, artículos 2º y 3º).

4.2. CONTROL FINANCIERO QUE EJERCEN LOS ORGANOS DEL PODER LEGISLATIVO.

La actividad financiera del Estado es realizada preponderantemente por el Poder Ejecutivo, sin embargo, ello no supone que el Poder Legislativo no tenga participación, y muy importante, en dicha actividad.

4.2.1. El Congreso de la Unión.

El Poder Legislativo, en materia Federal, radica en el Congreso de la Unión (Congreso General), compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Congreso de la Unión no sólo tiene el derecho de iniciar leyes o decretos (Art. 71 Constitucional, fracción II), también está facultado por el artículo 73 de la Constitución Federal, en algunas de sus diferentes fracciones, para tener un determinado control en la actividad financiera del Estado.

De acuerdo con el artículo 73 Constitucional, el Congreso de la Unión tiene en materia financiera, entre otras, las siguientes facultades:

- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (fracción VII).
- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (fracción VIII).
- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (fracción IX).
- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, - energía eléctrica y nuclear (fracción X).
- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (fracción XI).
- Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor (fracción XXIV).
- Para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 Constitucional, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación (fracción XXIX).
- Para establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina

y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción o consumo de cerveza (fracción XXIX).

- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D).
- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (fracción XXIX-E).
- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (fracción XXIX-F).

4.2.2. La Cámara de Diputados.

De manera particular la Cámara de Diputados ejerce un control financiero, el cual, está previsto en el artículo 74 Constitucional al señalar que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

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

- Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina (fracción III).
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

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

- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 Constitucional y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren (fracción V).

4.2.3. La Contaduría Mayor de Hacienda.

Para hablar de la Contaduría Mayor de Hacienda, primeramente se debe determinar como está constituida la Cuenta Pública, ya que es ésta el elemento de estudio de dicha Contaduría.

Conforme al artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cuenta Pública tanto del Gobierno Federal como del Departamento del Distrito Federal están constituidas por:

"(...) los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

"Asimismo forman parte de la Cuenta Pública los estados -- presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la administración pública paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública."

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario de Hacienda y Crédito Público a informar de las razones que lo motiven.

El órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal es denominado como Contaduría Mayor de Hacienda (CMH).

En el desempeño de sus funciones, la CMH está bajo el control de la "Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda", nombrada por la Cámara de Diputados.

La Comisión de Vigilancia recibirá de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, con el fin de que sea turnada a la CMH para su revisión.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH), en su artículo 20, indica lo siguiente:

"La revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal precisará el ingreso y el gasto públicos, determinará el resultado de la gestión financiera, verificará si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, comprobará si el gasto público se ajustó a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados.

"La revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos, y verificará la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas."

Para el buen desempeño de sus funciones, la CMH podrá ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos; para comprobar, por una parte, si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables a la materia y, además, eficientemente; por otro lado, para verificar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficazmente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones (Art. 3º, fracciones IV y V de la LOCMH).

Dentro de los diez primeros días del mes de septiembre de cada año, la Comisión de Vigilancia, presentará a la Cámara de Diputados el informe que le rinda la CMH sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública recibida el año anterior.

Si por cualquier causa el plazo no le fuere suficiente, la LOCMH en su artículo 26, señala al respecto que la CMH lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, y solicitará una prórroga para concluir la revisión, expresando las razones que funden y motiven su petición. En ningún caso la prórroga excederá de tres meses.

4.3. ORGANOS QUE EJERCEN CONTROL FINANCIERO INDIRECTO.

En un Estado de Derecho como es el nuestro, es imperativo que existan instrumentos que puedan permitir y garantizar a los

particulares la plena protección de sus intereses y derechos, contra los actos de la autoridad administrativa que no se encuentren en clara consonancia con las leyes que los rigen, con el fin inmediato del restablecimiento de la legalidad.

El Tribunal Fiscal de la Federación y el Poder Judicial Federal son las dos instancias que existen dentro de nuestro orden jurídico, ante las cuales, se pueden dirimir las controversias que se susciten entre el particular y la autoridad administrativa como resultado del ejercicio de la Actividad Financiera del Estado.

4.3.1. El Tribunal Fiscal de la Federación.

El Congreso tiene facultad -conforme al artículo 73 Constitucional, fracción XXIX-H- para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

El Tribunal Fiscal de la Federación, como sistema Contencioso-Administrativo Fiscal, se constituye como un tribunal administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida, con plena autonomía y con competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, pero sin poder pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de esos fallos.

Es precisamente el Tribunal Fiscal de la Federación, el organismo jurisdiccional en donde procede el Juicio de Nulidad contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que se consideren ilegales y se desean impugnar; la acción la tiene por un lado el particular para impugnar las resoluciones que, estimando ilegales, le causen perjuicio; por otro lado, también la propia autoridad administrativa tiene la acción para impugnar aquellas resoluciones que ella misma dictó, que considera que no están apegadas a derecho y son favorables a los particulares.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, son partes en éste juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación:

- a) El demandante. Puede serlo un particular porque se pida la nulidad de una resolución que cause agravio; o bien, la autoridad fiscal porque se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular.
- b) El demandado. Puede serlo un particular porque sea la persona a quien favorece la resolución impugnada; o bien, la autoridad fiscal por haber dictado la resolución impugnada.
- c) El Titular de la Secretaría de Estado u organismo descentralizado del que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada y en todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.
- d) El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación señala que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se deben fundar en Derecho y deben examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado.

4.3.2. El Poder Judicial.

En México, la función de aplicar la ley con el fin de mantener la armonía social corresponde a un órgano autónomo e independiente que se llama Poder Judicial, el cual es el único facultado para resolver los conflictos que surgen entre los individuos. Es un órgano imparcial con la autoridad suficiente para imponer, de manera obligatoria, sus resoluciones. Su misión principal es la de impartir justicia, es decir, dar a cada quien lo que le pertenece.

De acuerdo con el artículo 94 de nuestra Constitución, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

El artículo 103 Constitucional señala que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;

"II. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

"III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

El Poder Judicial ejerce en materia financiera un control indirecto a través del juicio de amparo; éste último, -nos explica el maestro Ignacio Burgoa- "es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine."¹

Con jerarquía constitucional, el juicio de amparo tiende a que los individuos conserven el disfrute de sus derechos fundamentales que están consagrados en nuestra Ley Suprema.

Dependiendo de la naturaleza del acto que se reclame, el juicio de amparo se clasificará en indirecto y directo.

En términos generales, el juicio de amparo indirecto en materia fiscal es procedente, ante los Jueces de Distrito en un primer grado y ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte en segundo grado, en los siguientes casos:

- a) Contra leyes que por su sola expedición causen perjuicio al particular.
- b) Contra actos de la autoridad fiscal que impliquen violación directa de garantías.
- c) Contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación distintos de la sentencia definitiva.

¹BURGOA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 28.

El amparo directo en materia fiscal procede, ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte, contra las sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de la Federación.

Las garantías constitucionales tuteladas en materia financiera a través del juicio de amparo son las siguientes:

GARANTIA DE LEGALIDAD. La garantía de legalidad la encontramos en el artículo 31, fracción IV de nuestra Constitución, que establece que las contribuciones que están obligados a pagar los ciudadanos de la República, deben estar establecidas en ley. Así, se especifica que la creación de impuestos estará sujeta al principio de legalidad. Por lo tanto, todo impuesto debe estar contenido en una ley general, abstracta e impersonal que provenga del Poder Legislativo.

Cabe mencionar que para que se cumpla con la garantía de legalidad no es suficiente el hecho de que las contribuciones se encuentren establecidas en ley, sino que además la propia ley debe establecer los elementos y supuestos de la obligación tributaria. Todo ello con la finalidad de que no quede al arbitrio de la autoridad recaudadora determinar todos éstos elementos.

El principio de legalidad tiene dos excepciones. La primera la constituye el caso de la suspensión temporal de las garantías individuales contenidas en el artículo 29 Constitucional. Bajo este supuesto, se da el caso de que un impuesto puede ser creado por el Poder Ejecutivo Federal durante un estado de emergencia, al final del cual debe regir nuevamente el principio de legalidad. La segunda excepción se contempla en el artículo 131 Constitucional que señala que el Congreso General de la Unión podrá facultar al Ejecutivo para modificar las cuotas de las tarifas de exportación

e importación, así como para crear otras, con el fin de regular el comercio y la economía del país.

GARANTIA DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. Esta garantía se encuentra prevista también en el citado artículo 31 Constitucional, fracción IV, que dispone que la obligación de los mexicanos para contribuir con los gastos públicos será de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior presenta dos aspectos, uno de calidad (equitatividad) y otro de cantidad (proporcionalidad). El primero se refiere a toda persona que tiene la "calidad de contribuyente", en donde, todos aquellos sujetos que se encuentren dentro de una misma situación tributaria determinada por una ley, deberán contribuir para los gastos públicos. El segundo aspecto indica que las aportaciones pecuniarias serán conforme a la capacidad económica de cada persona, es decir, de acuerdo a la "cantidad" de capital o renta que posean, pagarán más o menos impuestos.

LAS CONTRIBUCIONES DEBEN SER DESTINADAS AL GASTO PUBLICO. Este elemento indispensable en toda contribución, se encuentra establecido en la fracción cuarta del mismo artículo mencionado en la garantía anterior, cuando determina la obligación, a cargo de los mexicanos, de contribuir a los gastos públicos que serán destinados solamente a satisfacer las funciones y servicios públicos.

GARANTIA DE IGUALDAD. Esta garantía no se refiere a que todos los ciudadanos deban contribuir con una cuota igual para el sostenimiento del gobierno; el artículo 31 Constitucional, fracción IV, establece la universalidad del impuesto para asegurar la igualdad obligando a todos los ciudadanos de la República, no significa ésto que todos aporten la misma cantidad, sino que, en condiciones

análogas se impongan gravámenes idénticos a los contribuyentes, y por ello señala el mismo artículo que deberá hacerse de manera proporcional y equitativa.

LA NO RETROACTIVIDAD. El principio de irretroactividad de la ley lo encontramos en el artículo 14 de nuestra Constitución al disponer que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Para que una ley sea retroactiva se requiere que se aplique a situaciones generadas con anterioridad a su vigencia, que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores. La excepción para aplicar una ley retroactiva se presenta cuando beneficia al particular.

LA GARANTIA DE AUDIENCIA. El artículo 14 Constitucional consagra la garantía de audiencia al establecer que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La garantía de audiencia constituye una oportunidad que tiene el particular, no solo frente a la autoridad judicial o administrativa para ser oído en defensa de sus derechos antes de que éstos sean afectados, sino también, ante el Poder Legislativo para que consigne en sus leyes los procedimientos necesarios en donde el propio particular pueda gozar de un medio de defensa como es ésta garantía.

DERECHO DE PETICION. Está contenido en el artículo 8º Constitucional y dispone que "los funcionarios y empleados públicos" respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido,

la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario.

PRISION POR DEUDAS. Es un principio contenido en el artículo 17 Constitucional que dice que nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. En materia tributaria se aplica dicho principio siempre y cuando no exista la deliberada omisión de pago de las deudas tributarias, ya que de ser así el causante incurre en delitos castigados con pena privativa de la libertad.

CONFISCACION DE BIENES. La confiscación de bienes está prohibida por el artículo 22 Constitucional, mismo que a la vez indica que no se considera confiscación la aplicación parcial o total de los bienes de un contribuyente, para el pago de gravámenes o sanciones. Esto no significa que se autorice al Estado la aprobación de impuestos confiscatorios, sino que es una forma de evitar que los particulares evadan el pago de sus contribuciones, pero sin que en ningún caso el Estado pueda apropiarse totalmente de sus bienes.

PROHIBICION DE COSTAS JUDICIALES. Tal y como se encuentra consagrado en el artículo 17 de nuestra Ley Fundamental, el servicio de impartición de justicia es gratuito. Lo cual no implica que durante la tramitación de algún juicio tengan que pagarse una cantidad por determinados conceptos de gasto como son copias certificadas, publicación de edictos, etc.

TRIBUTOS ESPECIALES EN TIEMPO DE GUERRA. Establecido en el artículo 26 Constitucional pone como límite de la autoridad, el que en tiempo de paz, no puede ningún miembro del ejército, alojarse en casa de un particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna.

PROHIBICION DE EXENCIONES DE IMPUESTOS Y LIBRE COMPETENCIA. Este limite a la actividad financiera del Estado, se encuentra enmarcado en el artículo 28 de nuestra Constitución. Primeramente las discusiones que se han suscitado acerca de la constitucionalidad de ciertas exenciones que otorga el gobierno a determinados particulares, nos lleva a la conclusión de que la Constitución prohíbe la exención en el caso de que ésta favorezca a una determinada persona, estableciendo un privilegio en su favor, más no cuando se concede a una categoría de personas, a través de leyes de carácter general y que tiene como fin atender las necesidades económico-sociales imperantes en determinado tiempo y lugar.

Por otro lado, la libre competencia implica la prohibición de prácticas monopólicas ilegales, por lo que el artículo ya indicado señala que se castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficiencia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

PROHIBICION DE ADUANAS INTERIORES Y RESTRICCIÓN AL LIBRE TRANSITO DE MERCANCIAS Y LIBRE CIRCULACION. Constituye ésta una limitación absoluta a los Estados, ya que como lo prevee el artículo 117 de nuestra Ley Suprema, no pueden por ningún motivo:

- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (fracción IV).
- Prohibir ni gravar, directamente ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera (fracción V).

- Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía (fracción VI).
- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia (fracción VII).

Además, el artículo 73 Constitucional, en su fracción IX, faculta al Congreso para evitar que se establezcan restricciones en el comercio que se realice de Estado a Estado. Por lo tanto, la Federación tiene la facultad privativa de gravar las mercancías que se importen, exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así se encuentra establecido en el artículo 133 Constitucional.

CAPTULO

5

CONTROL DEL PERSONAL FEDERAL

5.1. ACTOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Como ya se dijo, el Estado es un producto social, el cual, será justificable siempre y cuando pueda concretar, por medio de las funciones de sus órganos de gobierno y en base a un orden jurídico, los fines que se le han asignado y que están encaminados a la satisfacción de las necesidades sociales.

Para que el poder del Estado sea racional, lógico y pueda cumplir con sus fines, la sociedad debe de crearlo, reconocerlo y someterlo al derecho. El Estado y el derecho son medios hechos por los hombres y para los hombres.

El Estado en su carácter de gobierno puede concretar sus fines por medio de sus distintos órganos. Fundamentalmente los recursos económicos, materiales y técnicos, así como el ordenamiento jurídico son elementos con que cuenta todo organismo de gobierno para poder funcionar, pero sin lugar a dudas, el ingrediente humano resulta ser el más importante en virtud de que es él quien crea y puede poner en práctica todos los elementos ya señalados.

Es indispensable, para que los órganos del gobierno puedan realizar los fines del Estado, que actúe la voluntad del hombre, el cual tendrá competencia en sus distintas funciones pero delimitada por el ordenamiento jurídico.

"El Estado no es un organismo dotado de alma, porque no hay otro espíritu que el de los propios seres humanos, ni hay otra voluntad que la voluntad de ellos."¹

¹SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., Decimotercera edición; México, 1985, p. 21.

Los sujetos que en un momento dado personifican a los órganos del gobierno y realizan las funciones enmarcadas dentro de la esfera de su competencia deben reputarse como servidores públicos.

Conforme al artículo 108 de la Constitución Mexicana, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En el desempeño de su respectivo cargo, la conducta del servidor público debe enfocarse en todo momento hacia el servicio público mediante el cumplimiento y aplicación correcta de la legalidad establecida, por lo que, ningún servidor público debe actuar anteponiendo sus intereses particulares al interés público al que deberá proteger, mejorar y fomentar con sus funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia.

Dentro de un sistema democrático-constitucional y como una de las características esenciales de todo Estado de derecho, ha sido una preocupación constante el establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos para evitar el abuso del poder.

Los actos de autoridad (órgano del gobierno o ente despersonalizado) que violan el principio de legalidad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios en que cada estado democrático existan.

Cuando el servidor público (individuo que personifica o encarna al órgano del gobierno) quebranta el principio de responsabilidad, por ese solo hecho, se hace acreedor a la imposición de las sanciones que estén previstas en el régimen de legalidad.

"(...) independientemente de los medios jurídicos de que los gobernados disponen para hacer respetar el régimen de constitucionalidad y de legalidad por parte de los gobernantes, existen otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notoriamente antijurídico."²

La responsabilidad presupone una obligación que se materializa en una conducta que de acuerdo con un orden jurídico se debe de hacer u omitir; la persona que en este caso debe de hacer u omitir un acto es el servidor público. En ese sentido, la responsabilidad implica un deber del que ha de responder el mismo obligado, siendo por lo mismo, susceptible de ser sancionado cuando no cumpla o practique de manera inadecuada ese deber encomendado.

De igual manera, la responsabilidad representa una garantía para la nación, de que sus mandatarios se esforzarán por realizar dignamente su cometido; y a la vez entraña el castigo del que infrinja una disposición legal.

Dependiendo de las características de los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, corresponderá una responsabilidad, que de acuerdo al "TITULO CUARTO" de nuestra Constitución, podrá ser de naturaleza política, penal, administrativa o civil, lo que constituye un claro

²BURGOA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 389.

control de las personas que dirigen nuestros destinos patrios.

Cabe mencionar que cada una de las cuatro responsabilidades serán reguladas autónomamente, no tendrá que ver una con otra, cada una llevará un curso diferente que podrá ser en forma simultanea.

5.1.1. Responsabilidad Política.

De acuerdo con nuestro sistema jurídico, se utiliza la expresión "responsabilidad política" para indicar el estado de culpabilidad en que se encuentra un servidor público, cuando en el ejercicio de sus funciones incurre en actos u omisiones que, mediante un juicio de carácter político, se demuestra que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por lo que tendrá que ser sancionado.

"Podrán ser sujetos de juicio político -ordena nuestra Constitución en su artículo 110- los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos."

Ante la Cámara de Diputados, cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia (no anónima) contra un servidor público cuyas conductas redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho como son -de acuerdo al artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP)- el ataque a las instituciones democráticas, a la libertad de sufragio o a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal; la usurpación de atribuciones; y cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

La denuncia deberá presentarse con las pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción que se presume ha cometido el servidor público.

Sólo durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones, podrá iniciarse el juicio político.

Actuando como órgano instructor y de acusación, la Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento relativo al juicio político, y corresponderá fungir como Jurado de Sentencia a la Cámara de Senadores.

El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, y ya ratificada se turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

La Subcomisión de Examen Previo procederá a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos contemplados en el artículo 108 Constitucional, si la conducta corresponde a aquellas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado.

Si la Subcomisión de Examen Previo determina que procede la denuncia, dictará una resolución al respecto y la remitirá al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, con el fin de que se formule la resolución correspondiente y ordenar que se turne a la sección instructora de la Cámara de Diputados.

La sección instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta; informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa debiendo el servidor público, a su elección, comparecer o informar por escrito.

La misma sección abrirá un periodo, en el cual, recibirá tanto del denunciante como del servidor público todas las pruebas que se ofrezcan.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante y del servidor público, con el propósito de que tomen los datos que requieran para formular

alegatos, los cuales, deberán presentar por escrito. Una vez hecho lo anterior, la sección instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento.

Emitidas las conclusiones en donde se desprende la responsabilidad del servidor público, la sección instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al presidente de la misma, quien anunciará que la Cámara de Diputados debe reunirse y resolver sobre la imputación, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público para que se presenten, con el objeto de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

La Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación previa declaración de su presidente, y ya retirados el denunciante y el servidor público, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora.

La Cámara de Diputados procederá en su caso, a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara; y se designará una comisión de tres diputados para que sostengan la acusación ante el Senado de la República.

La Cámara de Senadores turnará la acusación a la sección de enjuiciamiento, la que emplazará al acusado y a la comisión de diputados encargada de la acusación, para que presenten por escrito sus alegatos. Una vez realizado lo anterior, la sección de enjuiciamiento formulará sus conclusiones y las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Ya recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara

de Senadores, su presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia y aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años; dichas sanciones se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones y cuando tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia.

Por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución mexicana y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda (Art. 110 Constitucional).

5.1.2. Responsabilidad Penal.

La responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido un delito, esto es, una conducta típica, antijurídica, imputable, culpable y con condiciones objetivas de punibilidad.

La conducta humana se manifiesta por medio de dos formas que son el acto y la omisión. El acto consiste en un hacer lo que no se debe de hacer, en un comportamiento que viola una norma que prohíbe; la omisión se refiere a un dejar hacer lo que se debe hacer, en una falta de obediencia a una norma que impone un deber hacer.

La tipicidad se da cuando la conducta se adecua o coincide con un tipo de delito descrito por la ley penal.

La antijuricidad en la conducta se presenta cuando entraña oposición abierta, manifiesta e indudable a lo mandado por la ley penal.

Será imputable el sujeto activo del delito, cuando se encuentre en plenitud de sus facultades mentales para querer y entender el resultado de sus conductas, y que teniendo capacidad para ser titular de derechos y obligaciones, cometa cualquier clase de infracción penal.

La culpa es una calificación del proceder humano que se caracteriza porque su autor ha incurrido deliberada o fortuitamente en un error de conducta, proveniente de su dolo, de su descuido o de su imprudencia. Incorre en culpa, quien de manera voluntaria proyecta su conducta hacia un fin perjudicial y quien, debiendo preverlo no lo ha hecho o divisándolo, no toma las medidas racionales para evitarlo.

Las condiciones objetivas de punibilidad implican que para todo delito debe de haber una ley que lo regule y que determine su sanción respectiva (pena o medida de seguridad). En la norma penal se deberá señalar de manera clara y concreta un mínimo y máximo de sanción.

Tratándose de servidores públicos que en el ejercicio de su actividad incurren en responsabilidad penal, por la comisión de delitos y que gozan de inmunidad constitucional en razón de su cargo, habrá de seguirseles previamente el juicio de procedencia para poder actuar penalmente contra ellos.

A diferencia del juicio político que es sustanciado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, el juicio de procedencia es unicamaral ya que sólo interviene la Cámara de Diputados con el fin de garantizar rapidez y eficiencia política.

Conforme al artículo 111 Constitucional, requieren declaración de procedencia, para proceder penalmente contra ellos, los siguientes servidores públicos:

"(...) los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo..."

Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, a fin de que se pueda proceder penalmente en contra de alguno de los servidores públicos ya señala-

dos, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto para el juicio político ante la Cámara de Diputados.

En este caso, todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito, la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita, serán practicadas por la sección instructora. Una vez concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado (Art. 25 de la LFRSP).

Si a juicio de la sección, la imputación fuese procedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha dicha imputación.

Dada cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara de Diputados anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión entanto esté sujeto a proceso penal dentro de la jurisdicción de los tribunales competentes. Si fuese condenatoria la sentencia y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función.

Cuando la Cámara declare que no ha lugar a proceder penalmente, se suspenderá todo procedimiento posterior, pero ello no será obstáculo para que continúe su curso la imputación por la comisión del delito, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo.

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, para que se pueda proceder penalmente contra un servidor público de los ya señalados en el artículo 111 de la Constitución, que cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

La responsabilidad penal de cualquier servidor público, por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, será exigible, de acuerdo con los plazos de prescripción determinados por la misma ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, se aplicarán las sanciones correspondientes.

Para poder proceder penalmente contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la Cámara de Diputados dictará la declaración de procedencia, a efecto de que se remita a la legislatura local respectiva para que proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo.

Tanto en el juicio político como en el juicio de procedencia, las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

5.1.3. Responsabilidad Administrativa.

La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afecten valores fundamentales del buen servicio público como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Para salvaguardar los mencionados valores fundamentales, se determinan obligaciones de índole administrativa que deben quedar a cargo de los servidores públicos; entre otras y con un carácter financiero, encontramos que es obligación de todo servidor público cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos; legalmente formular y ejecutar, en su caso, los planes, programas y los presupuestos correspondientes a su competencia; utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo cargo o comisión y las facultades que le sean atribuidas; y con oportunidad y veracidad presentar las declaraciones de su situación patrimonial (Art. 47 de la LFRSP).

En las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; para tal efecto, la Secretaría

de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SCDA), establecerá las normas y procedimientos para que sean atendidas y resueltas de manera eficiente las instancias del público.

Cuando apareciera la responsabilidad de algun servidor público como producto de las investigaciones y auditorías que la SCDA realice, informará a la contraloría interna de la dependencia que corresponda y en las entidades al coordinador sectorial, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, siempre y cuando sea de su competencia. La SCDA se avocará directamente al asunto cuando se trate de responsabilidades mayores y cuyo conocimiento sólo compete a ella, e informará de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Para que la SCDA pueda imponer sanciones administrativas a un servidor público, tendrá que citar al presunto responsable a una audiencia, en la cual, le hará saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho a ofrecer las pruebas y pueda alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de su defensor; en la misma audiencia asistirá también el representante de la dependencia.

Desahogadas las pruebas, la SCDA resolverá sobre la inexistencia de la responsabilidad o aplicará al infractor la sanción administrativa correspondiente y notificará al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico la resolución correspondiente.

Para la investigación y aplicación de sanciones ante las

contralorías internas de las dependencias, se observarán en todo cuanto sea aplicable, a las reglas correspondientes al procedimiento que desarrolla la SCDA.

Todo servidor público que, a su juicio, considere que existen hechos que sean causa de responsabilidad administrativa e imputables a servidores públicos sujetos a su dirección, deberá denunciarlos por escrito ante la contraloría interna de su dependencia, la que determinará si existe o no responsabilidad administrativa, y en su caso, por acuerdo del superior jerárquico, aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

En las entidades, la denuncia será recibida por el coordinador sectorial correspondiente.

El titular de la dependencia, y en el caso de las entidades, el coordinador del sector correspondiente, enviará a la SCDA copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando la SCDA deba conocer el caso o participar en las investigaciones.

Cuando los controladores internos de las dependencias se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por la LFRSP, la SCDA informará de ello al titular de la dependencia y aplicará las sanciones correspondientes.

Las sanciones aplicables a un servidor público por falta administrativa, consistirán en el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica, o la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (Art. 53 de la LFRSP).

Los servidores públicos de la SCDA que incurran en responsabili-

dad administrativa, serán sancionados por la contraloría interna de dicha secretaría. El titular de dicha contraloría interna será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

El servidor público afectado por las resoluciones administrativas, podrá optar entre interponer el recurso de revocación, o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El recurso de revocación se interpondrá ante la misma autoridad que determinó la aplicación de las sanciones administrativas, y si la resolución que al respecto se dicte es desfavorable al servidor público, éste podrá impugnarla mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación dictará, cuando corresponda, resoluciones anulatorias firmes, con el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas.

Contra la sentencia absolutoria (propia de anulación) del Tribunal Fiscal de la Federación, procede el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, que puede ser interpuesto por la SCDA o por el titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, por el coordinador del sector correspondiente.

Las facultades sancionadoras, tanto de los superiores jerárquicos como de la SCDA, prescriben en un año si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y en los demás casos prescribirán en tres años. El plazo de prescripción se contará a partir del

día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o, si fue de carácter continuo, desde el momento en que hubiese cesado (Art. 78 de la LFRSP).

5.1.4. Responsabilidad Civil.

La responsabilidad civil es la obligación jurídica a cargo de una persona determinada que, por un hecho ilícito o por un riesgo creado, debe reparar el daño o perjuicio causado a otra persona en su patrimonio.

La obligación constituye un vínculo jurídico entre dos personas, de las cuales una (sujeto activo) está facultada para exigir a otra (sujeto pasivo) una conducta de dar, hacer, no hacer o tolerar, mientras que el sujeto pasivo tiene el deber jurídico de observar este comportamiento.

Existen dos clases de responsabilidad civil una subjetiva y otra objetiva; en la primera el hecho ilícito, el daño o perjuicio, y la culpa integran sus elementos.

El hecho ilícito implica necesariamente una conducta violatoria del deber jurídico, de no causar daño a nadie; el hecho será ilícito cuando sea contrario a las leyes de orden público o de las buenas costumbres, en este sentido, el hecho ilícito (fuente de las obligaciones) se caracteriza por ser una acción antijurídica o contraria a la moral social.

El daño es una pérdida o menoscabo que sufre una persona en su patrimonio, y el perjuicio se refiere primordialmente a la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido.

Para terminar de integrar la responsabilidad civil subjetiva, es importante establecer un nexo de causalidad entre el hecho ilícito y el daño o perjuicio, es decir, se debe determinar la causa que produjo el daño o perjuicio, si existe una culpa de pormedio y si es atribuible al demandado.

Por lo que respecta a la responsabilidad civil objetiva (producto de un riesgo creado), será tal, aquella en la que aun cuando se obre lícitamente y sin incurrir en culpa, se tenga la obligación de indemnizar cuando se cause un daño o perjuicio por el uso de objetos, mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas, que por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas afecten el patrimonio de un particular (Art. 1913 del Código Civil).

El patrimonio, elemento fundamental en la responsabilidad civil, se compone del conjunto de bienes, riquezas, derechos y obligaciones que son susceptibles de valorarse económicamente y de los cuales una persona es titular.

Los bienes en el patrimonio pueden ser materiales (objetivos) o inmateriales (subjetivos) de orden moral, estimables o no en dinero.

La responsabilidad civil se adjudicará a los servidores públicos siempre que la falta de éstos haya causado un daño o perjuicio a la administración o a los particulares.

De ninguna manera debe entenderse a la responsabilidad civil de los servidores de la sociedad, como aquella que contrae una persona en particular, en ocasión de los actos de su vida civil y que obra por su cuenta, ya que en este supuesto son irrelevantes el cargo que desempeñe o su investidura de autoridad.

La responsabilidad civil, materia de este estudio, será aquella que asume todo servidor público cuando en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al gobierno y los particulares, efectue un hecho ilícito civil, por lo que tendrá la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente.

Cuando los servidores públicos, por motivo del ejercicio de sus atribuciones, causen daños o perjuicios, será obligación del gobierno responder por los mismos, mediante pago a quien resulte afectado (Art. 1927 del Código Civil).

Si el servidor público actúa con dolo para la realización de un acto ilícito civil, deberá de responder por ello, pagando por entero (solidariamente) el daño o perjuicio causado.

En los demás casos, la responsabilidad civil del servidor público será subsidiaria, y sólo cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para pagar los daños o perjuicios causados, podrá hacerse efectiva en contra del gobierno la exigencia de que se responda con la obligación indemnizatoria.

No se requerirá declaración de procedencia -señala el artículo 111 Constitucional- para proceder civilmente contra un servidor público. Sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra; una vez terminado el procedimiento

administrativo disciplinario, en donde se haya determinado la responsabilidad del servidor público por haber causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir directamente a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas reconozcan la responsabilidad de indemnizar en cantidad líquida la reparación del daño o perjuicio y, en consecuencia, ordenar el pago respectivo (Art. 77 bis de la LFRSP).

A partir de la notificación de la resolución administrativa, los particulares tendrán un año para ejercer su derecho de solicitar la indemnización (Art. 78 de la LFRSP).

Si el monto no satisface al reclamante o si cualquiera de los órganos responsables niega la indemnización, el reclamante tendrá a su elección el recurrir al Tribunal Fiscal de la Federación, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, o bien acudir ante la instancia judicial competente (Art. 77 bis de la LFRSP).

La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá hacer una recomendación en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, y cuando la autoridad competente la haya aceptado se limitará a determinar la indemnización en cantidad líquida, así como a otorgar la orden de pago respectiva.

5.2. REGISTRO DEL PATRIMONIO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Como una forma de control más, y que es aplicable a todas aquellas personas físicas que encarnan a un ente de gobierno, se encuentra la obligación a cargo de los servidores públicos de presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial, en la forma y términos que la LFRSP señala.

La declaración de la situación patrimonial de los servidores públicos tiene un gran valor, ya que es un instrumento preventivo de la corrupción en el sector público; por medio de ella, se puede hacer un análisis y un seguimiento de la evolución que experimenta el patrimonio de aquéllos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal.

A partir del control preventivo que representa la declaración de situación patrimonial, se cuenta con una fuente de información que permite conocer y evaluar si las actuaciones de los servidores públicos se realizan con estricto apego a los principios de legalidad, honestidad e imparcialidad, a efecto de detectar con oportunidad posibles irregularidades, y en su caso, ejercer las acciones que correspondan.

Bajo protesta de decir verdad, tienen la obligación de presentar declaración de su situación patrimonial, conforme al artículo 80 de la LFRSP, los siguientes servidores públicos:

- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las Cámaras, y Contador Mayor de Hacienda (fracción I).

- En la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: Los Representantes, Oficial Mayor, Tesorero y Directores de la misma (fracción I bis).
- En el Poder Ejecutivo Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel de jefes de departamento hasta el de Presidente de la República, además de los previstos en las fracciones IV, V y IX de este artículo (fracción II).
- En la administración pública paraestatal: directores generales, gerentes generales, subdirectores generales, subgerentes generales, directores, gerentes, subdirectores y servidores públicos equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos (fracción III).
- En el Departamento del Distrito Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel al que se refiere la fracción II hasta el de Jefe de Departamento del Distrito Federal, incluyendo delegados políticos, subdelegados y jefes de departamento de las Delegaciones (fracción IV).
- En la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel mencionado en la fracción II hasta los de Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, incluyendo a agentes del Ministerio Público y policías judiciales (fracción V).
- En el Poder Judicial Federal: ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de Circuito, jueces

- de Distrito, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación (fracción VI).
- En el Poder Judicial del Distrito Federal: magistrados del Tribunal Superior de Justicia, jueces, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación (fracción VII).
 - En el Tribunal Fiscal de la Federación, en los tribunales de trabajo y en los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes: magistrados, miembros de junta y secretarios, o sus equivalentes (fracción VIII).
 - En la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo: - todos los servidores públicos de confianza (fracción IX).

Los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del Tribunal Fiscal de la Federación, tribunales de trabajo y de los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, presentarán declaración de su situación patrimonial ante la SCDA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, determinarán conforme a la legislación respectiva y en el ámbito de sus respectivas competencias, los órganos encargados de llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de sus servidores públicos (Art. 79 de la LFRSP).

El servidor público será suspendido, destituido o inhabilitado

de tres meses a tres años, cuando en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar (Art. 80 de la LFRSP).

De acuerdo a los artículos 81 y 83 de la LFRSP, existen tres diferentes plazos en los que el servidor público podrá presentar su declaración de situación patrimonial, dichos plazos son los siguientes:

- Dentro de los sesenta días naturales posteriores a la toma de posesión, en la que sólo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición. Si transcurrido este plazo, no se hubiese presentado la declaración correspondiente y sin causa justificada, quedará sin efecto el nombramiento respectivo previa declaración de la SCDA.
- Durante el mes de mayo de cada año, en donde se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. Si se omite esta obligación, ocurrirá lo mismo que en el párrafo anterior.
- Dentro de los treinta días naturales posteriores a la conclusión del encargo, en donde se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición. En el caso de omisión de esta obligación, sin causa justificada, se inhabilitará al infractor por un año.

La SCDA decidirá, mediante acuerdo general, las características que deba tener la declaración que se trate de bienes muebles.

La SCDA podrá ordenar, fundado y motivado su acuerdo, la

práctica de visitas de inspección y auditorías cuando los signos exteriores de riqueza del servidor público sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener.

Cuando para la práctica de visitas de inspección y auditorías se requiera orden de autoridad judicial, la SCDA hará ante ésta la solicitud que corresponda.

Antes de practicar la inspección o la auditoría, se informará al servidor público de los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquéllos consten, con el propósito de que exponga lo que en derecho le convenga.

El servidor público a quien se practique visita de investigación o auditoría podrá interponer inconformidad ante la SCDA contra los hechos contenidos en las actas, mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de aquéllas, en el que se expresará los motivos de inconformidad y ofrecerá las pruebas que considere necesario acompañar o rendir dentro de los treinta días siguientes a la presentación del recurso (Art. 85 de la LFRSP).

De conformidad con los artículos 109 Constitucional y 90 de la LFRSP, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hará al Ministerio Público, en su caso, declaratoria de que el servidor público sujeto a la investigación respectiva, no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio, de los bienes adquiridos o de aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

El enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, en materia de responsabilidad penal, constituye un delito que es regulado

por el artículo 224 del Código Penal, y se sanciona con el decomiso y con la privación de la propiedad de los bienes ilegítimamente adquiridos, además de las otras penas que de acuerdo a dicho artículo se puedan aplicar.

Cabe señalar que, conforme al artículo 22 Constitucional, queda prohibida la confiscación de bienes. Para dicho artículo no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito.

CAPTULO

6

RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

6.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

Siguiendo con el análisis del control del personal federal, corresponde ahora estudiar el control que se da al Presidente de México durante el tiempo de su encargo. Nuestra Constitución lo considera en su artículo 108 dentro del conjunto de personas catalogadas como servidores públicos; pero debido al trato excepcional que le da nuestra Ley Suprema a la figura presidencial y que lo hace ser diferente a todos los demás servidores públicos, y desde luego, por la importancia de su cargo que implica necesariamente destino, dirección, gobierno, mando, cuidado, custodia, obligación, etc., es por ello que se requirió de un capítulo especial -como este- para analizar la responsabilidad del Presidente de la República.

Como es de suponerse, el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones sociales de un país forman el Derecho de ese país. Las leyes no son iguales en todos los lugares ni en todas las épocas, es decir, que cambian en el espacio y en el tiempo. Esto es natural, porque las leyes que son hechas por seres humanos distintos, sólo responden a las necesidades, intereses y exigencias de la sociedad a la que pertenecen; de tal manera que si la sociedad cambia, cambian sus intereses y sus necesidades, obligando a cambiar las normas jurídicas que la gobiernan, de lo contrario no cumplirían su función reguladora de la conducta humana.

Sociedad y Derecho caminan juntos, se complementan, en cualquier país, en cualquier época. En todo grupo humano y en todo momento

existe el Derecho, por ello se dice que no puede existir la sociedad sin el Derecho, de igual modo que el Derecho no tendría razón de ser sin la sociedad.

Nuestro país, como todos los del mundo, experimenta la evolución constante de su realidad nacional, día tras día cambian las circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales del pueblo; tales cambios obligan a renovar su sistema jurídico, cambiando para ello su Ley Fundamental, con objeto de elaborarla de acuerdo con las necesidades sociales de cada momento de nuestra historia.

Aunado a todo ello, la responsabilidad del Presidente de la República, tema de este capítulo y elemento regulado por nuestro orden jurídico, a través de nuestra historia ha experimentado paralelamente con la sociedad y el Derecho una evolución.

Así pues, tomando como punto de referencia el ámbito constitucional, se puede decir que el primer antecedente histórico lo encontramos en plena revolución de independencia cuando, ante el Congreso de Anáhuac en 1813, Morelos da a conocer su programa político contenido en un escrito titulado "Sentimientos de la Nación" cuyos postulados políticos eran, entre otros, la declaración de la independencia absoluta de la nación; que la soberanía dimana del pueblo y se deposita en sus legítimos representantes; que el gobierno se divida en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que sólo los americanos ocupen el poder; igualdad de todos ante la ley; y que como la buena ley es superior a todo hombre las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo.

Los componentes del Congreso de Anáhuac se trasladaron a

Apatzingán, en donde el 22 de octubre de 1814 dieron a conocer la primera Constitución política de nuestra patria. Se le conoce con el nombre de Constitución de Apatzingán. Oficialmente se le denominó "Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana". Está basada en los 23 puntos ideados por Don José María Morelos y Pavón, conocidos como "Sentimientos de la Nación".

Dicha Constitución señalaba que la soberanía del pueblo tenía un cuerpo representativo llamado "Supremo Congreso Mexicano" y además de ello se determinaba la creación de dos corporaciones, la una con el título de "Supremo Gobierno", y la otra con el de "Supremo Tribunal de Justicia".

El Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo) estaba integrado por tres individuos, iguales en autoridad, alternados por cuatrimestres en la presidencia; y cada año el Congreso hacía un sorteo para determinar cual de los tres tenía que salir, y el que ocupare la vacante tenía el mismo lugar que su antecesor en el turno de la presidencia.

Los individuos del Gobierno estaban sujetos asimismo, al juicio de residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podían ser acusados por los delitos de herejía y apostasía; por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos (artículos 59 y 150). El Supremo Gobierno no podía arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término debía remitir al detenido al tribunal competente, de lo contrario se incurría en una infracción, por lo cual, también se podía recurrir al juicio de residencia (artículo 166).

Esta admirable Constitución no alcanzó ninguna vigencia práctica debido a la situación conflictiva en que vivía el país; fue un conjunto de principios generales que revelan las tendencias democráticas de la revolución de independencia.

Ya consumada la independencia se promulga la primera Constitución Federal de la República en 1824; en ella el poder se consideraba emanado del pueblo y se dividía en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Ejecutivo estaba a cargo de un Presidente y un Vicepresidente, que duraban en su ejercicio cuatro años. El Presidente, durante el tiempo de su encargo, no podía ser acusado sino ante cualquiera de las Cámaras constituidas en Gran Jurado y sólo por los delitos de traición contra la independencia nacional, la forma establecida de gobierno (republicano, representativo, popular y federal); por cohecho o soborno; por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hicieran las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma Constitución (artículos 38 y 107).

Asimismo, dentro de un año, contado desde el día en que el Presidente cesare en sus funciones, tampoco podía ser acusado sino ante alguna de las Cámaras por los delitos ya mencionados o por cualesquiera otros, siempre y cuando fueran cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado ese año, no podía ser acusado por dichos delitos (artículo 108).

De 1824 a 1835, se presume la vigencia de la Constitución mencionada. Posteriormente y por corto tiempo, los enemigos del progreso del país dominaron el panorama político de México y redacta-

ron dos constituciones: la primera llamada "Las Siete Leyes", en 1836; la otra se llamó "Las Bases Orgánicas" de 1843.

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se consideró como prerrogativa del Presidente de la República el no poder ser acusado criminalmente durante su presidencia ni un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras fungiera como Presidente; y no poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia o después de pasado un año de haber terminado ésta. En el mismo sentido se conducen Las Bases Orgánicas de 1843.

El 5 de febrero de 1857, el Congreso aprobó una nueva Constitución política que organiza al país en forma de República, representativa, democrática y federal; en ella el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Indica que el Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República que durará cuatro años en sus funciones, y agrega que éste será sustituido en sus faltas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

En el artículo 103 de la misma Constitución, y respecto a la responsabilidad del Presidente de la República, establecía que durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

6.2. LEGISLACION COMPARADA.

Conviene ahora hacer un breve repaso a algunas constituciones extranjeras que tratan de la responsabilidad de sus jefes de Estado, ya sean monarcas o presidentes de alguna República.

De los primeros se afirma en la Constitución española, en su artículo 56, que "la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad".

Según el catedrático Raúl F. Cárdenas, "en los países de régimen presidencial, sus Constituciones señalan, todas ellas, la responsabilidad de sus presidentes, tanto por delitos comunes, como por delitos políticos, pero no puede fincarse dicha responsabilidad si previamente el Congreso no lo autoriza".¹

Así podemos encontrar que la Constitución de 1931 de la España republicana, el Presidente no goza de inmunidad alguna ya que se le podía exigir responsabilidad por motivos políticos, por infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales y por la comisión de delitos comunes.

En la Constitución francesa se limitó la responsabilidad del Presidente de la República; en el artículo 68 dispone que el Presidente de la República no responde de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones, más que en el caso de alta traición.

En la Constitución italiana, el Presidente tiene una similar y limitada responsabilidad. El artículo 90 dispone que "El Presidente de la República no es responsable de los actos ejecutados en el

¹CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, p. 488.

ejercicio de sus funciones, excepto por alta traición o por atentados a la Constitución".

En la Constitución de los Estados Unidos de América, en su artículo II, Sección 4ª, se determina que el Presidente será removido de sus funciones mediante acusación y convicción de traición, cohecho y otros crímenes o delitos.

6.3. REGULACION EN LA LEGISLACION VIGENTE.

Por lo que a México se refiere, el Título Cuarto de nuestra Constitución determina que el Presidente de la República es un servidor público; el cual, conforme al artículo 108, segundo párrafo, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El artículo 109 de la misma Constitución indica que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.

De acuerdo con lo anterior, el Congreso de la Unión expide la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), que tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto constitucional; sin embargo, el artículo 2º de esa ley señala que son sujetos

de la misma, los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Se deduce entonces, que el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional no está reglamentado por la LFRSP.

No hay así una base jurídica a partir de la cual el Presidente de la República pueda ser, durante el tiempo de su encargo, sujeto de responsabilidad política, administrativa, civil o en materia penal plenamente.

Para proceder penalmente contra el Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores de acuerdo con el artículo 111 Constitucional.

El artículo 109, en su último párrafo, concede acción popular para denunciar -bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba- ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las conductas del Presidente de la República que impliquen traición a la patria o delitos graves del orden común.

La denuncia deberá presentarse con las pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia del delito o delitos que se presume ha cometido el Presidente de la República.

El proceso es el mismo que se aplica para la responsabilidad política de los demás servidores públicos, pero sólo por delitos se podrá ejecutar en contra del Presidente de México.

Después de haber sustanciado el procedimiento respectivo, la Cámara de Diputados procederá en su caso, a formular la acusación correspondiente ante la Cámara de Senadores previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en

sesión de aquella Cámara; y se designará una comisión de tres diputados para que sostengan la acusación ante el Senado de la República.

La Cámara de Senadores turnará la acusación a la sección de enjuiciamiento, la que emplazará al Presidente de la República y a la comisión de Diputados encargada de la acusación, para que presenten por escrito sus alegatos. Una vez realizado lo anterior, la sección de enjuiciamiento formulará sus conclusiones y las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Ya recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara de Senadores, su presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia, y con base en la legislación penal aplicable resolverá sobre la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

Cabe mencionar que únicamente el Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones del Presidente de la República y cuando tengan carácter delictuoso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Por lo tanto, para hacer responsable al Presidente de México, durante el tiempo de su encargo, por los delitos de traición a la patria y los graves del orden común en que incurra, implicaría fundamentalmente que el Congreso Federal -facultado por la Ley Fundamental- decidiera en atención a la gravedad de las circunstancias, si la conducta atribuida al Presidente de la República tiene el carácter de delito; si se reúnen en la Cámara de Diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el Senado los votos para destituirlo.

6.3.1. Los Delitos Comunes y los Delitos Oficiales.

Si bien existe una responsabilidad (la penal) y todo un proceso para determinar si es o no sujeto de ella el Presidente de la República, dicha responsabilidad es en sí misma mínima y confusa.

Tradicionalmente los delitos se han dividido de la siguiente forma:

- Desde el punto de vista del sistema federal, se dividen en delitos del orden común (locales) y delitos del orden federal. Ambos delitos son los actos u omisiones que sancionan las leyes penales.
- Desde el punto de vista de quién los comete, se dividen en oficiales (que son aquéllos actos u omisiones, cometidos por servidores públicos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho) y no oficiales (si los cometen personas y no son servidores públicos).

En cuanto al Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El delito de "Traición a la Patria" se encuentra claramente regulado en el artículo 123 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de

Fuero Federal; en él, se describen tanto las conductas concretas que corresponden a dicho delito, como un mínimo y máximo de sanción para cada caso.

En cuanto a los "delitos graves del orden común" por los que puede ser acusado el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, ¿cuáles son éstos? Hasta el momento actual no han sido definidos, tampoco se ha presentado la oportunidad histórica en la que el Congreso Federal de su interpretación al respecto, por lo que son motivo de curiosidad insatisfecha y parece ser uno de los secretos que mejor se han guardado en el ámbito político nacional.

6.3.2. Los Delitos Graves del Orden Común.

En la doctrina jurídica se han emitido varias suposiciones en relación con los "delitos graves del orden común", específicamente respecto a su interpretación.

Para el Diccionario Jurídico Mexicano, los "delitos graves del orden común", es una locución utilizada en el segundo párrafo del artículo 108 constitucional relativa a la causal de responsabilidad del Presidente de la República.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, la Constitución entiende como distintos tanto a los "delitos graves del orden común" como a los denominados simplemente "delitos comunes". Los llamados "delitos

graves del orden común" -indica el Diccionario- han permanecido indeterminados y sujetos a controversia.

Esta controversia -agrega dicho Diccionario- se concentra en el debate sobre diversas tesis explicativas:

- a) Si los delitos graves son aquellos que privan al inculgado de la garantía de libertad caucional a que se refiere el artículo 20, fracción I, de la Constitución;
- b) Si son aquellos cuya pena máxima puede ser la pena de muerte según el artículo 22 constitucional;
- c) Si la determinación de tales delitos no es posible a menos que la propia Constitución o una ley secundaria los determine; y
- d) Si la calificación de gravedad debe ser una atribución del Congreso de la Unión atendiendo a las circunstancias y al delito cometido.²

Algunos juristas consideran que los "delitos graves del orden común", son los mencionados en el párrafo tercero del artículo 22 de nuestra Constitución Política que a la letra dice lo siguiente:

"Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar."

²Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., Tercera edición; México, 1989, pp. 881-883.

Otros, sostienen que la enumeración del artículo 22 es insuficiente e inadecuada, y que de acuerdo con nuestros antecedentes y legislación comparada, los delitos comunes del Presidente de la República, son el cohecho y el peculado.³

Algunos más, opinan que pueden ser:

- a) Ataques a las instituciones democráticas;
- b) Ataques a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- c) Limitación de la libertad de sufragio;
- d) Violación de las garantías individuales, y
- e) Omisión en el cumplimiento de los deberes del cargo, si ello coloca en grave peligro al país.⁴

Por su parte, el jurista mexicano Jorge Carpizo, explica que "la frase en cuestión hay que interpretarla en el sentido de que el presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de gobierno. Desde luego que dicha ruptura y tal incumplimiento tienen que ser muy graves y de seguro el congreso no se atreverá a iniciar un juicio de responsabilidad si no han causado conmoción nacional y si no se siente respaldado por la opinión pública."⁵

³Cfr. CARDENAS, Raúl F., op. cit., pp. 494 y 495.

⁴Cfr. CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Ed. Siglo Veintiuno, S.A., Segunda edición; México, 1979, pp. 211 y 212.

⁵CARPIZO, Jorge, op. cit., pp. 212 y 213.

En vista de lo anterior, queda claro que la frase "delitos graves del orden común" -tomándola como un todo, como una unidad, por entera, en conjunto- que se encuentra en el artículo 108 Constitucional, párrafo segundo, representa una laguna del derecho. Por un lado se manifiesta (dicha laguna) en una insuficiencia, omisión, carencia o imprevisión de la misma frase respecto a la materia a que se refiere (responsabilidad del Presidente de la República en materia penal); por otro lado, al darse una falta, ausencia o vacío de normas jurídicas positivas que permitan de manera concreta determinar, definir, describir y regular los "delitos graves del orden común".

Existen medios prácticos para llenar lagunas en el Derecho como son la interpretación auténtica, la costumbre y la analogía, los principios generales del Derecho y, desde luego, la nueva producción legislativa.

Es evidente que las interpretaciones hechas por algunos juristas, presentan en sí mismas un sentido lógico y dan pauta para divisar el significado de los "delitos graves del orden común". Lo cierto es que la confusión continua, la duda persiste y sólo queda esperar que en su momento el Congreso Federal, facultado por la Ley Fundamental para ello, precise los delitos que se deben conceptualizar como "graves del orden común".

6.3.3. Justificación de la actual responsabilidad del Presidente de México.

Como se pudo ver en el tema correspondiente a los antecedentes históricos, la Constitución de 1857, además de las dos causas que indica la de 1917 (traición a la patria y delitos graves del orden común), señaló como responsabilidad del Presidente la violación expresa de la Constitución y los ataques a la libertad electoral.

El proyecto de Constitución de Venustiano Carranza acortó la responsabilidad del Presidente de la República, al suprimir tanto la violación expresa de la Constitución como el ataque a la libertad electoral, contemplados ambos en la Constitución mexicana de 1857, artículo 103.

No se sabe qué perseguía Carranza al hacerlo, porque a esta reforma no se refirió en su discurso inaugural del congreso constituyente que realmente es la exposición de motivos de su proyecto de reformas a la Constitución. La segunda comisión de Constitución aceptó la idea de Carranza, y en su dictamen únicamente dijo que la estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común.

El artículo 108 fue debatido en el congreso constituyente de 1917, pero sólo respecto a la supresión consistente en no considerar al Presidente responsable de las violaciones a la Constitución. En

este congreso, algunos pidieron que ya que se habían dado facultades muy numerosas al ejecutivo frente a los otros poderes, era necesario hacerlo responsable de las violaciones a la Ley Fundamental, porque todos estamos obligados a respetarla. Otros defendieron dicha supresión y sus principales argumentos consistieron en que se daría lugar a la intromisión de los otros poderes en el ámbito del Poder Ejecutivo, con lo que se rompería el régimen de equilibrio entre los poderes y, además, adujeron que el Presidente, para realizar un acto anticonstitucional, se encuentra con la barrera del secretario de estado que debe refrendarlo y por el cual es responsable, así que el secretario de estado se negará a refrendar el acto anticonstitucional o responderá por él.

De esta manera, el artículo 108 fue aprobado por 101 votos a favor y 51 en contra. Queda claro que, desde el congreso constituyente de 1917, han existido dos corrientes encontradas en lo que atañe a la responsabilidad presidencial, lo cual, en gran medida, se refleja en la interpretación que debe darse a la frase "delitos graves del orden común", interpretación en la que el Congreso es instancia de última decisión, y como no se ha presentado la oportunidad de que la pueda interpretar, no hay al respecto criterio definido en el país.⁶

⁶Cfr. CARPIZO, Jorge, op. cit., pp. 209 y 210.

6.3.4. Efectos que conlleva la actual responsabilidad del Presidente de México.

Es conveniente iniciar este tema recordando que el Estado, como una obra o producto de la humanidad, cumple una doble tarea al ordenar y servir a la sociedad; representa una relación de necesidad recíproca entre la población y el propio Estado; además, justificará su existencia siempre y cuando pueda realizar, por su propia naturaleza, los fines de la Nación que se le han asignado y que deberán estar encaminados hacia la satisfacción de las necesidades colectivas, así como a procurar mantener el equilibrio y la justa armonía de la población.

Dentro de los fines que persigue el Estado encontramos que a través del gobierno (guía y órgano rector del progreso nacional), debe promover el desarrollo económico del país que se caracteriza por un proceso continuo y sostenido de industrialización; altos ingresos per cápita para la mayoría de los habitantes del país; elevados niveles de producción y productividad; diversificación del aparato productivo, altos niveles de consumo de bienes y servicios; desarrollo elevado de la ciencia y la tecnología; exportación de bienes manufacturados y de capitales; altos niveles de vida para la población en su conjunto que se traducen en altos niveles educativos, de alimentos, buenos programas de salud y asistencia social; viviendas con servicios, etc.

Para que el desarrollo económico sea una realidad, es menester que concurren para tal propósito, tanto la Actividad Financiera del Estado como el aspecto administrativo.

La Actividad Financiera del Estado, acorde con el orden jurídico, permite el establecimiento, la obtención, administración o manejo y empleo de los recursos monetarios para cubrir el costo que implica poner en marcha el desarrollo económico.

Por su parte, la administración, con sus etapas básicas que se deben poner en práctica de manera ordenada y responsable permite, de la manera más directa, la coordinación de los medios necesarios para el logro del bien común, así como para la obtención de resultados de máxima eficiencia o el aprovechamiento adecuado de los recursos de que se dispone.

La importancia de la administración radica en que, de acuerdo a su exacta aplicación dentro del proceso que representa la Actividad Financiera del Estado, garantice en gran medida que la política económica de nuestro país sea proyectada y cumplida perfectamente.

La administración, como base de toda actividad financiera que emprenda el Estado, deberá ejecutarse de manera efectiva de principio a fin, evitando en todo momento riesgos y pretendiendo tener siempre la plena seguridad de que los objetivos planeados se logren como estaban previstos.

El control, como fase final de la administración, constituye el medio idóneo para el establecimiento, en la Actividad Financiera del Estado, de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, corregir, mejorar y formular nuevos planes.

Al igual que las otras etapas de la administración (previsión, planeación, organización, integración y dirección) el control representa una regla que debe cumplirse íntegramente para que la Actividad

Financiera del Estado y el desarrollo económico cumplan sus metas favorablemente.

Hay, sin embargo, para esta regla de control una excepción que se hace manifiesta en la figura del Presidente de México.

Como se ha podido ver en capítulos anteriores, entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en materia financiera, se da de hecho y en forma recíproca un freno relativo de poder, ya que tienen a su cargo órganos que aplican una serie de controles a la actividad financiera que el propio gobierno realiza.

Se controla entonces, y en base a un orden jurídico, a los órganos de gobierno; al personal federal; a los recursos económicos, materiales y técnicos; pero no plenamente al Presidente de la República.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como se pudo ver en el capítulo correspondiente a los órganos del Poder Ejecutivo que ejercen control financiero, tiene facultades que se caracterizan por su gran influencia en el desarrollo económico nacional y en la estabilidad plena del país.

Para tales facultades no existe la posibilidad de aplicar, como forma de control, la responsabilidad política, administrativa o civil.

El Presidente de México -como ya quedó claro- sólo cuando incurra en traición a la patria o por delitos graves del orden común podrá ser sujeto de responsabilidad penal; por lo que no se le puede aplicar dicha responsabilidad si efectúa los actos u omisiones de los servidores públicos que sancionan las leyes penales como son el ejercicio indebido del servicio público; abuso

de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.

De acuerdo con el Dr. Jorge Carpizo, en los países de América Latina, la característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado. Así, el problema del sistema presidencial en América Latina implica el problema de todo un sistema político, y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país.

Un ejecutivo fuerte -agrega el Dr. Jorge Carpizo- no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal y sus actos estén enmarcados dentro de la Ley Fundamental.⁷

La puesta en práctica de una auténtica y efectiva administración contempla y exige, hacia la consumación de un propósito, que todos los elementos que la integran sean controlados antes, durante y después de realizar su respectiva función con el objeto de evitar riesgos, corregir en su momento errores y si hay daños ver que los ocasionó para que no se presenten en el futuro.

No se puede augurar en gran medida el logro de un proyecto que se emprenda, cuando la administración, en la que se apoya dicho proyecto para conseguir su efectiva realización, contiene excepciones de control en uno o en varios de sus elementos. Con absoluta seguridad

⁷Cfr. CARPIZO, Jorge, op. cit., pp. 220 y 221.

se puede afirmar que entre más fuga de control tenga la administración menor será el grado de éxito de la misma.

En México y dentro de las condiciones que prevalecen, tal situación de excepción es una grave realidad, porque de hecho, no se puede ejercer durante el desarrollo de la administración un efectivo control sobre el jefe del Poder Ejecutivo (individuo o persona que en un periodo determinado ocupa el cargo de Presidente de la República y ejerce las funciones inherentes a él). Porque como ya se analizó, la posibilidad de que se le aplique como mecanismo de control alguna responsabilidad por la mayoría de sus acciones, actos, omisiones o toma de decisiones es mínima, ambigua y muy remota.

¿Qué se puede hacer si el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones incurre en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; si dichos actos u omisiones afectan valores fundamentales del buen servicio público; si en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al gobierno y los particulares, efectúa un hecho ilícito civil?

¿Qué se puede hacer si las facultades encomendadas al Presidente de México no se llevan a cabo; si se ejecutan incorrectamente; si son orientadas a intereses ajenos o contrarios a los de la población; si son encauzadas de tal manera que se desvirtúe el proyecto original económico; en una palabra, si se hace mal uso de dichas facultades, con que medios jurídicos concretos se cuenta para prevenir tal situación, enfrentarla y corregirla en su oportunidad, si al Presidente de la República no se le puede aplicar la responsabilidad política, administrativa, civil o de manera íntegra la penal como

a todo servidor público? ¿De qué se le podría hacer responsable?

El fuero del que goza el Presidente de México se caracteriza por su inmunidad temporal así como por su impunidad "relativa"; esto es, quien por mandato constitucional lo posee (el fuero), también está sujeto a los procedimientos y sanciones establecidos por el derecho, pero antes de que sea consignado a las autoridades competentes, se requiere un acto previo y especial: el desafuero, por el que se suprime la inmunidad de que gozaba hasta ese momento. Es temporal porque sólo lo puede poseer durante el tiempo de su encargo. La impunidad consiste en que una persona no pueda ser sujeta a proceso por los delitos que cometa; el Presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, este aspecto es el que imprime la relatividad de su impunidad.

En un Estado de Derecho (como expresión soberana de una nación) los diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo; alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el Derecho, que satisface las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica.

Así el Estado de Derecho, implica necesariamente, una distribución y control del ejercicio del poder entre varios detentadores; la supremacía de la Constitución, que preferentemente debe de ser escrita y rígida, además de establecer las competencias exclusivas y limitadas de los diversos órganos titulares del poder estatal; el sometimiento de la administración a la ley, la cual debe ser creada y derogada por un órgano popular representativo, siguiendo principios y procedimientos previstos por otras normas jurídicas;

la vigencia de un control judicial adecuado; el establecimiento de ciertos derechos y libertades fundamentales y la instrumentación de las garantías constitucionales correspondientes para conseguir la regularidad de los actos estatales con las propias normas jurídicas, así como todas aquellas medidas encaminadas a la limitación y racionalización del poder y sobre todo, a garantizar la sujeción de los órganos estatales al Derecho.

En este sentido, el Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario.

Con fundamento en lo anterior, se puede deducir que la Constitución mexicana nos debe amparar y obligar a todos.

En México nadie debe infringir la ley bajo banderas o pretextos sociales o políticos; nadie, ni la autoridad ni las personas pueden solicitar o tener excepciones; nuestro orden jurídico no puede estar sujeto a negociaciones, porque de lo contrario nuestra nación habrá perdido la ruta y la brújula comprometiendo su destino y su paz social.

Nada ni nadie puede estar encima, a un lado o en contra de los marcos de la Constitución y de la ley, porque lo que vulnera el orden jurídico, daña y corroe a la República.

La estricta aplicación de la Constitución y de la ley debe formar parte de nuestra moral republicana y de los principios que conforman nuestra vida civilizada, para ello es necesario reforzar la conciencia nacional del valor de la aplicación de la Constitución y de la ley, por lo que nadie, absolutamente nadie, puede legítimamente y moralmente solicitar o consentir que no se le aplique la Constitución y la ley.

La Constitución tiene como origen la voluntad común de vivir conforme a Derecho, de defender su claro imperio; es fuente única de legitimidad democrática, de las libertades y la justicia social.

Nuestra Constitución sustenta a las instituciones de la República, encauza la integración de los órganos del Estado, ordena las relaciones sociales y económicas de la nación, es la referencia pública de todos los mexicanos para fijar los términos en los cuales podemos demandar unos de otros y, sobre todo de las autoridades, un comportamiento civilizado y respetuoso.

Nuestra Constitución es proyecto nacional pero también norma de conducta general y particular de todos los mexicanos, siempre tiene que aplicarse y no debe admitir excepciones, por lo que la impunidad ha de ser vencida en una lucha frontal. Cumplir estrictamente con la ley significará luchar frontalmente contra actos arbitrarios, y debe quedar claro que no es posible, dentro de toda lógica democrática, que se aplique la ley en unos casos y no en todos.

No existe posibilidad de desarrollo social y personal en la aplicación discrecional de la ley. El único camino debe estar en la Constitución y su exacta observancia y en el ejercicio diario de la democracia.

Hoy como siempre debemos consolidar, vigorizar y fortalecer nuestra Constitución; si bien la administración (base, estructura y parte medular de la Actividad Financiera del Estado así como del desarrollo económico) se encuentra regulada por nuestro orden jurídico, no es suficiente para garantizar el cumplimiento de las políticas económicas nacionales. Es necesario que todos y cada uno de los participantes en la Actividad Financiera del Estado se encuentren, sin excepción alguna, sujetos al Estado de Derecho

en donde la responsabilidad sea compartida y recíproca entre gobernantes y gobernados, más aun, cuando de ello dependan nuestros destinos patrios.

6.3.5. Propuestas orientadas al perfeccionamiento de la Actividad Financiera del Estado.

La actividad financiera es la esencia misma de un régimen democrático de gobierno que se debe caracterizar por el permanente y real control de los recursos económicos, así como del personal del Estado; por un efectivo sistema de equilibrio de frenos y contrapesos entre los poderes de gobierno, en donde todos y cada uno de los servidores públicos de cualquier nivel de gobierno sea responsable por su conducta, así como susceptible de que se le aplique la sanción correspondiente por el acto u omisión ilícito en que incurra.

Un gobierno popular y democrático se funda en la igualdad, en donde todos los individuos incluyendo a sus representantes en el gobierno, tienen los mismos derechos y obligaciones (igualdad de condiciones en la ley); aquel en donde los gobernantes permiten la crítica de su pueblo y asume la responsabilidad de sus actos en forma abierta y de frente a la nación.

Hay posibilidades para dotar a la Actividad Financiera del Estado de mayores mecanismos de control que permitan de la manera más precisa prevenir, enfrentar y corregir en su oportunidad las

anormalidades que se puedan presentar y así garantizar en buena medida que los proyectos económicos se cumplan cabalmente.

Es a través de bases jurídicas claras, establecidas tanto en la Constitución como en las leyes respectivas, las que nos permitirán hacer frente a tales situaciones. Parece entonces aconsejable, por todo ello y de acuerdo al tema anterior, que se especifique concretamente en la Constitución o en la ley reglamentaria correspondiente, los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo (desde luego, aparte del de traición a la patria).

Por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14 de nuestra Constitución, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley, de tal manera que se pueda adecuar la conducta del imputado con el tipo de delito descrito por la propia ley penal, y así poder actuar en consecuencia.

La Constitución es precisa en este aspecto al establecer en su artículo 14 que:

"A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

"(...)."

La misma Constitución en su artículo 16, segundo párrafo, determina que no podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

Además de aplicar ese principio de estricta legalidad (tipicidad), es también importante, legislar con el propósito de que el representante del Poder Ejecutivo pueda ser responsable en materia política, administrativa o civil, por todos y cada uno de los actos u omisiones en que incurra durante su encargo, que afecten o puedan afectar el sano desarrollo de la Actividad Financiera del Estado. Implicaría un freno de poder, permitiendo que por un lado la democracia se consolide aún más en nuestro país; por otro lado, se tendría un mayor control en la soberanía que el pueblo de México deposita en el Poder Ejecutivo, y si éste último hace mal uso de ella, se le tendrá que retirar a través de los medios necesarios que así lo permitan, con el objeto de enfrentar en forma inmediata, los daños causados o que se puedan causar, por el mal ejercicio de la administración pública, y que represente una amenaza a los objetivos nacionales.

En un sistema Constitucional la norma establece la sanción correspondiente en caso de ser violada. La Constitución prevé, en la mayoría de los casos, los procedimientos para su propia defensa.

Si queremos que la Constitución funcione y que los principios que conforman el sistema de gobierno (la división de poderes, el régimen federal, el sistema representativo, la República y la democra-

cia) sean una realidad, es menester que los preceptos constitucionales se cumplan para proteger un estilo de vida libre y digna, por lo que no es posible pensar que todos los habitantes del país, todas las autoridades o servidores públicos, deban acatar la Constitución, con la excepción de una de las autoridades más importantes que es quien más la puede violar y lesionar. Esto no es posible en un Estado de Derecho y dentro de toda lógica jurídica, el Presidente de la República no puede estar por encima o fuera de la Constitución; él también tiene que cumplirla, y si no lo hace, la Ley Fundamental debe contener el mecanismo de su propia protección.

En vista de lo anterior y como consecuencia de ello se propone lo siguiente:

PRIMERO.- Que se derogue el segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que dicho artículo pueda quedar como sigue:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

SEGUNDO.- Que se adicione el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político **el Presidente de la República**, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

TERCERO.- Que se adicione el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra **el Presidente de la República**, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

CUARTO.- Que se adicione el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con un segundo párrafo aclaratorio, para quedar como sigue:

Artículo 113. Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación sobre responsabilidades y sanciones administrativas aplicable.

QUINTO.- Que se reforme el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, para quedar como sigue:

ART. 2º.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

CUARTO.- Que se adicione el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con un segundo párrafo aclaratorio, para quedar como sigue:

Artículo 113. Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación sobre responsabilidades y sanciones administrativas aplicable.

QUINTO.- Que se reforme el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, para quedar como sigue:

ART. 2º.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

La Constitución no puede ni debe permanecer estática mientras la sociedad evoluciona.

La observancia del Estado de Derecho es fundamental para el pleno desarrollo de la nación.

La historia de los mexicanos es, en esencia, la de constituirse y consolidarse como nación independiente. México nace y se forja enfrentándose a los intentos de sometimiento y de dominación extranjera. La seguridad nacional deriva del ejercicio efectivo de la soberanía, del mantenimiento estricto del Estado de Derecho y de la preservación de nuestro proyecto de nación basado en la libertad, en la democracia, sostenido en la justicia social y la igualdad.

Frente al exterior, la soberanía tiene como fundamento la independencia económica y como expresión la posibilidad real de ejercer la autonomía política. Su vigencia reclama, en consecuencia, un esfuerzo cotidiano y acciones patrióticas definidas.

Es por seguridad nacional que se propone que el Presidente de México pueda ser, en dado caso y con bases jurídicas claras preestablecidas, sujeto de responsabilidad política, administrativa, civil o penal. Dichas responsabilidades se pueden tomar como medidas preventivas, como mecanismos oportunos de control financiero, que se deben activar o poner en práctica en el momento preciso para evitar riesgos o daños irreparables.

A partir de estas propuestas se puede contar con una Actividad Financiera del Estado sometida a un mayor control, con un marco jurídico que permita conocer y evaluar si las actuaciones del Presidente de la República se realizan con estricto apego al Estado de Derecho, a efecto de detectar con oportunidad posibles irregularidades, y en su caso, ejercer las acciones que correspondan.

CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de este estudio son las siguientes:

I.- La sociedad es la unión de una pluralidad de hombres que aúnan sus esfuerzos de un modo estable para la realización de fines individuales y comunes; dichos fines no son otros que la consecución del bien propio y del bien común.

El grupo social es una unidad funcional. Las sociedades van heredando a las nuevas generaciones todo un cúmulo de experiencias, conocimientos y actitudes. Las nuevas generaciones se van planteando nuevos problemas y diferentes soluciones, lo que desemboca de modo invariable en su propio mantenimiento, preservación y progreso.

II.- La sociedad, para realizar su progreso y mejoramiento, necesita del orden, sin el cual todo intento de convivencia resulta inútil. Este es, entonces, un elemento indispensable para la organización y desarrollo de la vida en común.

Al ir evolucionando la sociedad, la razón se impuso y se establecieron leyes escritas, que configuraron el Derecho.

El orden social no puede imponerse en la actualidad sino mediante la intervención del Derecho, que, examinado desde este punto de vista, aparece como un elemento que permite mantener el bien común, regulando las relaciones entre los seres humanos, de manera que permita el bienestar individual.

III.- El Derecho es un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta externa de los hombres en sus relaciones sociales.

Las normas jurídicas que integran al Derecho tienen la característica de ser justas, externas, bilaterales, obligatorias, coactivas, coercibles, abstractas, generales y heterónomas.

IV.- La soberanía implica necesariamente autonomía de la voluntad nacional para determinar su propio destino, que no tiene sobre sí un poder superior; independencia de la Nación frente a otros países; facultad y supremacía inherente del pueblo de autogobernarse, y la potestad de organizarse o constituirse jurídicamente.

En México, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

V.- La soberana voluntad del pueblo, tiene como su más directa manifestación el poder constituyente, el cual, es un poder originario, en sí; es un poder de una sola función: darse su Constitución.

El poder constituyente originario que es parte intrínseca del pueblo, se extingue cuando logra cumplir su tarea (la de crear la Ley Suprema del País). En su lugar comienzan a actuar los poderes constituidos (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial), dentro de sus respectivas competencias.

En México, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores.

VI.- Con el surgimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se da por hecho la existencia de un Estado de Derecho, ya que se cuenta con un real conjunto de normas jurídicas "supremas", que organizan y gobiernan la vida de nuestro pueblo.

VII.- Es a partir de nuestra Ley Suprema que el Estado es determinado, reconocido, organizado, regido por el Derecho y sometido al mismo.

El Estado es una población asentada en un territorio y con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior.

EL Estado nace como una necesidad del grupo social que requiere de la organización para vivir. El Estado nace y vive porque los hombres que lo integran han tenido necesidad de él, esto significa que su actividad debe encaminarse a procurar el bienestar de sus propios miembros.

Así, pues, la misión primera del Estado debe ser la consecución del bien común; es decir, del bien de todos y cada uno en particular.

VIII.- Para que el Estado pueda cumplir sus fines, realiza actividades a través de los poderes constituidos.

A las actividades del Estado a través de los órganos respectivos se les da el nombre de funciones, y así tenemos: la función legislativa, que consiste en que el Estado se dé a sí mismo la ley; la función judicial, que consiste en solucionar los conflictos de intereses mediante la ley, y, finalmente, la función administrativa, que consiste en la aplicación de la ley para alcanzar fines concretos, relativos a la buena marcha del Estado.

IX.- El Gobierno es la forma, la modalidad que asume el Estado como poder. Como forma de Gobierno, la Nación Mexicana se ha organizado en una República Democrática, Representativa y Federal.

El Gobierno, desde el punto de vista orgánico, entraña el conjunto de autoridades del Estado (poderes constituidos), comprendiéndose entre ellas no sólo a las administrativas sino a las legislativas y judiciales formalmente consideradas.

Recordemos que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

X.- Las funciones que son encomendadas a los poderes públicos, tienen una finalidad que se pretende consumir, y es la de satisfacer las necesidades de la colectividad de manera regular y continua, lo que podrá permitir, en gran medida, que el bien común sea una permanente realidad.

La satisfacción de las necesidades colectivas, desde un enfoque económico, se logra con la obtención de bienes y servicios.

XI.- Debido a la responsabilidad que el Gobierno tiene como guía del progreso nacional y como órgano rector del desarrollo económico, es que interviene en la producción de bienes, en el comercio y en la prestación de servicios.

Para desempeñar su función, el Gobierno requiere de grandes cantidades de recursos económicos.

El Estado, dentro del Orden Constitucional, pone en práctica la Actividad Financiera para determinar y procurarse los recursos económicos, administrarlos o manejarlos, de tal manera que eficientemente sean erogados hacia la satisfacción de las necesidades públicas.

XII.- El Gobierno se esfuerza en promover las condiciones económicas favorables para que la sociedad pueda desarrollarse.

Para lograr sus metas económicas, el Gobierno debe realizar un plan financiero, y es a través del presupuesto como este plan se materializa en su régimen de ingresos, egresos y que incluye una lista de obras y actividades que han de llevarse a cabo, así como los recursos de que dispone el mismo Gobierno para emprenderlas.

XIII.- Los recursos económicos presentan la característica de la escasez en cualquier sociedad, por lo que la cantidad de bienes y servicios que puedan producirse son igualmente limitados.

La sociedad ha de emplear esos recursos escasos de la forma más eficiente posible, a partir de una adecuada administración, para producir los bienes y servicios que más requiera.

XIV.- La Actividad Financiera del Estado tiene como fuente el Orden Constitucional y como base la Administración.

La Administración es el conjunto de etapas que se ponen en práctica de manera ordenada y responsable, con el fin de que una entidad social particular logre a partir de la coordinación de los medios necesarios, del mejor aprovechamiento de los recursos de que se dispone, la consumación de un objetivo predeterminado, la obtención de resultados de máxima eficiencia y el logro del bien común.

XV.- Por medio del control, como fase de la administración, se establecen mecanismos para revisar el eficaz funcionamiento de la Actividad Financiera del Estado.

El control constituye el medio idóneo para el establecimiento, en la Actividad Financiera del Estado, de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, corregir, mejorar y formular nuevos planes.

XVI.- En México, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen a su cargo órganos que aplican una serie de controles a la Actividad Financiera del Estado.

Con base en el orden jurídico, se controla a los órganos de gobierno, al personal federal y a los recursos económicos, materiales y técnicos.

XVII.- Como un mecanismo de control, así como un sistema democrático-constitucional, en la Actividad Financiera del Estado se establece un régimen de responsabilidades de los servidores públicos para evitar el abuso del poder, comportamientos ilícitos y notoriamente anti-jurídicos que representen una amenaza a los objetivos nacionales.

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos representa una garantía para la nación, de que sus mandatarios se esforzarán por realizar dignamente su cometido; y a la vez entraña el castigo del que infrinja una disposición legal.

Dependiendo de las características de los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, corresponderá una responsabilidad que, de acuerdo a nuestro Orden Constitucional, podrá ser de naturaleza política, penal, administrativa o civil, lo que constituye un claro control de las personas que dirigen nuestros destinos patrios.

XVIII.- El Presidente de México es un servidor público: pero durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

He señalado, conforme al Diccionario Jurídico Mexicano y de acuerdo a algunos juristas, que la frase "delitos graves del orden común" -tomándola como un todo, como una unidad, por entera, en conjunto- que se encuentra en el artículo 108 Constitucional, párrafo segundo, representa una laguna del derecho. Dicha laguna, se manifiesta porque existe una insuficiencia, omisión, carencia o imprevisión de la misma frase respecto a la materia a que se refiere (responsabilidad del Presidente de la República en materia penal), porque se da una falta, ausencia o vacío de normas jurídicas positivas que permitan de manera concreta determinar, definir, describir y regular los "delitos graves del orden común".

XIX.- Si bien existe una responsabilidad (la penal) y todo un proceso para determinar si es o no sujeto de ella el Presidente de la República, dicha responsabilidad es en sí misma mínima y confusa.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene facultades que se caracterizan por su gran influencia en el desarrollo económico nacional y en la estabilidad plena del país.

Para tales facultades no existe la posibilidad de aplicarle al Presidente de México, durante el tiempo de su encargo, dado el caso y como una forma de control más, la responsabilidad política, administrativa, civil o plenamente la penal. Porque no hay bases jurídicas para ello.

De esta manera, se puede deducir que el Presidente de los

Estados Unidos Mexicanos, durante el tiempo de su encargo, no puede ser sujeto de responsabilidad financiera, ya que no hay bases jurídicas claras y preestablecidas para tal efecto.

XX.- Durante el desarrollo de la Actividad Financiera del Estado, se controla entonces, y en base a un orden jurídico, a los órganos de gobierno, al personal federal, a los recursos económicos, materiales y técnicos, pero no plenamente al Presidente de la República.

XXI.- La Administración es un mecanismo tan preciso que debe contar con una protección infalible.

La puesta en práctica de una auténtica y efectiva Administración contempla y exige, hacia la consumación de un propósito, que todos los elementos que la integran sean controlados antes, durante y después de realizar su respectiva función con el objeto de evitar riesgos, corregir en su momento errores y si hay daños ver qué los ocasionó para que no se presenten en el futuro.

No se puede augurar en gran medida el logro de un proyecto que se emprenda, cuando la Administración, en la que se apoya dicho proyecto para conseguir su efectiva realización, contiene excepciones de control en uno o en varios de sus elementos. Con absoluta seguridad se puede afirmar que entre más fuga de control tenga la Administración, menor será el grado de éxito de la misma.

XXII.- Es necesario que el Presidente de la República pueda ser, durante el tiempo de su encargo y como todo servidor público, sujeto de responsabilidad política, administrativa, civil y plenamente en materia penal.

Para tal propósito, se propone que se modifique el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Concretamente, es necesario que se derogue el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional, en virtud de que el Presidente de la República es un representante de elección popular y por ello forma parte de los servidores públicos señalados en el primer párrafo del mismo artículo; igualmente, es indispensable que en nuestra Constitución sean adicionados los artículos 110 (en su primer párrafo), 111 (en su primer párrafo) y 113 (con un segundo párrafo aclaratorio) de tal manera que en cada uno de los artículos mencionados se incluya al Presidente de la República para que pueda ser, de manera clara, dado el caso y durante el tiempo de su encargo, sujeto de responsabilidad política, administrativa, civil y en materia penal plenamente.

Es importante también que se reforme el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, con el propósito de que (sin excepción alguna) sean sujetos de la misma ley, los servidores públicos mencionados en el artículo 108 Constitucional.

XXIII.- Con dichas propuestas, se pretende tener un mayor control financiero del personal federal; que la Administración se ejecute de manera efectiva de principio a fin; que la Actividad Financiera emprendida por el Estado logre consumar, con plena certidumbre y como estaban previstos, los objetivos planeados; el fortalecimiento de la República y del Estado de Derecho; que se consolide aún más la Soberanía y la Democracia; que se pueda garantizar en gran medida la seguridad nacional; que el Estado logre realizar, con mayor posibilidad y de manera permanente, la consecución de su misión primera: el bien común.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., Novena edición: México, 1990.
- BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles, Ed. Harla, S.A. de C.V., Tercera edición: México, 1984.
- BURGOA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984.
- CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional, Ed. Harla, México, 1990.
- CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982.
- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Ed. Siglo Veintiuno, S.A., Segunda edición; México, 1979.
- CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, S.A., Segunda edición; México, 1983.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Ed. Porrúa, S.A., Vigésimoséptima edición: México, 1986.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., Vigésimoquinta edición; México, 1986.
- GALLO, Miguel Angel y SALGUEIRO, Roberto. Introducción a las Ciencias Sociales, Ed. Quinto Sol, México, 1988.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, S.A., Trigésima sexta edición: México, 1984.

- GARZA, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., Decimosegunda edición: México, 1982.
- Gobierno del Estado de Veracruz. La Constitución y la República, Editora del Gobierno, Xalapa, Veracruz, 1980.
- GONZALEZ COSIO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Ed. Porrúa, S.A., Segunda edición: México, 1982.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel. El Presidencialismo, UNAM, México, 1986.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., Tercera edición: México, 1980.
- MENDEZ M., José Silvestre. Fundamentos de Economía, Ed. Interamericana, S.A. de C.V., México, 1984.
- MOTO SALAZAR, Efraín. Elementos de Derecho, Ed. Porrúa, S.A., Onceava edición; México, 1966.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Derecho Internacional Privado, Ed. Harla, S.A. de C.V., Quinta edición; México, 1991.
- PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho, UNAM, México, 1986.
- RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria. MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION, Cámara de Diputados, México, 1982.
- REYES PONCE, Agustín. Administración de Empresas, Primera Parte, Ed. Limusa, S.A. de C.V., México, 1990.
- REYES PONCE, Agustín. Administración de Empresas, Segunda Parte, Ed. Limusa, S.A. de C.V., México, 1990.
- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, Ed. Harla, S.A. de C.V., Segunda edición; México, 1986.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADES, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.

- SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano, CARDENAS EDITOR, Séptima edición: México, 1986.
- SAYEG HELU, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México, UNAM, México, 1983.
- SAYEG HELU, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., Decimotercera edición: México, 1985.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II, Ed. Porrúa, S.A., Decimotercera edición; México, 1985.
- ZAMORA, Francisco. Tratado de Teoría Económica, Ed. F.C.E., México, 1969.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley de Amparo.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995.
- Ley de Planeación.

Lev de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Lev Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Lev Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Lev Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO 1 EL ESTADO MEXICANO	
1.1. EL ESTADO.....	6
1.2. EL ORDEN JURIDICO.....	7
1.2.1. El Poder Constituyente.....	10
1.2.2. La Constitución.....	14
1.2.3. El Estado de Derecho.....	16
1.3. EL GOBIERNO.....	18
1.3.1. La República.....	18
1.3.2. La Democracia.....	10
1.3.2.1. División de Poderes.....	21
1.3.2.2. La Democracia Representativa.....	22
1.3.3. La República Federal.....	26
1.4. LA POBLACION.....	28
1.5. EL TERRITORIO.....	20
1.6. LOS FINES DEL ESTADO.....	30
CAPITULO 2 LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO	
2.1. LOS SATISFACTORES.....	33
2.2. CONCEPTO DE ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.....	37
2.2.1. La Ley de Ingresos de la Federación.....	38
2.2.1.1. Los Ingresos del Estado.....	40

2.2.2. El Patrimonio del Estado.....	40
2.2.3. El Gasto Público Federal.....	51
2.3. EL ESTADO COMO PLANIFICADOR Y ESTABILIZADOR DE LA ECONOMIA - NACIONAL.....	58

CAPITULO 3 LA ADMINISTRACION Y EL CONTROL FINANCIERO

3.1. LA ADMINISTRACION.....	03
3.1.1. La Previsión.....	04
3.1.2. La Planeación.....	05
3.1.3. La Organización.....	08
3.1.4. La Integración.....	70
3.1.5. La Dirección.....	72
3.1.6. El Control.....	74
3.2. EL CONTROL FINANCIERO.....	70
3.2.1. Procedimientos de Control.....	80
3.2.2. Concepto del Presupuesto por Programas y Actividades.	85
3.2.3. Diferencias entre el Presupuesto Tradicional y el - - Presupuesto por Programas.....	86
3.2.4. Materias sobre las que se ejerce el Control.....	88
3.2.5. Tipos de Control.....	90

CAPITULO 4 ORGANOS QUE EJERCEN CONTROL EN LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL

4.1. ORGANOS DEL PODER EJECUTIVO QUE EJERCEN CONTROL FINANCIERO..	93
4.1.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	95
4.1.2. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.	97
4.1.3. Secretaría de la Contraloría General de la Federa- -- ción.....	98

	102
4.1.4. Procuraduría General de la República.....	101
4.1.5. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federa- ral.....	102
4.2. CONTROL FINANCIERO QUE EJERCEN LOS ORGANOS DEL PODER LEGIS- LATIVO.....	103
4.2.1. El Congreso de la Unión.....	103
4.2.2. La Cámara de Diputados.....	105
4.2.3. La Contaduría Mayor de Hacienda.....	107
4.3. ORGANOS QUE EJERCEN CONTROL FINANCIERO INDIRECTO.....	109
4.3.1. El Tribunal Fiscal de la Federación.....	110
4.3.2. El Poder Judicial.....	112
CAPTULO 5 CONTROL DEL PERSONAL FEDERAL	
5.1. ACTOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	120
5.1.1. Responsabilidad Política.....	123
5.1.2. Responsabilidad Penal.....	128
5.1.3. Responsabilidad Administrativa.....	132
5.1.4. Responsabilidad Civil.....	136
5.2. REGISTRO DEL PATRIMONIO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	140
CAPTULO 6 RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	
6.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.....	146
6.2. LEGISLACION COMPARADA.....	151
6.3. REGULACION EN LA LEGISLACION VIGENTE.....	152
6.3.1. Los Delitos Comunes y los Delitos Oficiales.....	155
6.3.2. Los Delitos Graves del Orden Común.....	156
6.3.3. Justificación de la actual responsabilidad del Presi- dente de México.....	160

0.3.4. Efectos que conlleva la actual responsabilidad del - - Presidente de México.....	162
0.3.5. Propuestas orientadas al perfeccionamiento de la acti_ vidad financiera del Estado.....	170
CONCLUSIONES.....	177
BIBLIOGRAFIA.....	186
LEGISLACION.....	188