

354  
2E



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.**

**CAMPUS ARAGON**

**ANALISIS JURIDICO ESTATAL DE LA REVISION DE  
LA CUENTA PUBLICA DEL ESTADO MEXICANO  
A PARTIR DE 1995**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE JUAN RAMOS AVILA

ASESOR: LIC. JUAN CARLOS MARTINEZ NAVA

MEXICO, D. F.

1996

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.

Una visión panorámica de la historia universal, muestra algunos rasgos comunes, presentes en medio de la variedad de los distintos : tragedia permanente en la vida de los hombres y de los pueblos , osadía , heroísmo , ausencia de sentido ético y humano , e ingenio y despliegue de talento para justificar lo injustificable .

MARIO DE LA CUEVA

P e n s a r ,

para dejar de delegar

y comenzar a asumir

nuestro papel histórico .

**TOMAS MOJARRO**

A Francisco Ramos Monjarás ,  
mi Padre ;  
Anastasia Avila Estrada ,  
mi Madre ;  
Esperanza Estrada González,  
mi Abuela .

A Lourdes , Francisco ,  
Joaquín , Esperanza ,  
Alejandro , Ana ,  
Oscar y Karen Alejandra .

A todas aquellas personas ,

que con esfuerzo y

convicción hacen posible

la existencia de la

educación pública en

México .

# I N D I C E

PAGINA

INTRODUCCION . . . . .	I
CAPITULO PRIMERO . EL ESTADO MEXICANO , SU INTEGRACION Y SU ACTIVIDAD FINANCIERA. . . . .	1
A. CONCEPTO DE ESTADO . . . . .	2
B. EL ESTADO MEXICANO Y LA DOCTRINA DE LA DIVISION DE PODERES . . . . .	12
C. FACULTADES DE LOS PODERES DE LA FEDERACION . . . . .	26
D. SUPREMACIA DEL PODER LEGISLATIVO . . . . .	33
E. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO . . . . .	37
F. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS EN MATERIA HACENDARIA . . . . .	41
CAPITULO SEGUNDO . ORIGEN , DESARROLLO Y REVISION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL . . . . .	47
A. LOS INGRESOS DEL ESTADO . . . . .	48
B. LOS EGRESOS DEL ESTADO . . . . .	57
C. QUE ES LA CUENTA PUBLICA . . . . .	64
D. LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA . . . . .	69
E. FORMA DE REVISION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLI CA FEDERAL . . . . .	75
E. EL INFORME PRESIDENCIAL . . . . .	83

CAPITULO TERCERO. MEDIDAS PROPUESTAS PARA UNA EXACTA FISCALIZACION DE LA CUENTA PUBLICA . . .	87
A. EL ARTICULO 74 FRACCION III y IV CONSTITUCIONAL . . .	88
B. LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA . . . . .	93
C. INICIATIVA PRESIDENCIAL DE CREACION DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION . . . . .	96
D. COMENTARIO ADICIONAL . . . . .	101
CONCLUSIONES . . . . .	107
BIBLIOGRAFIA . . . . .	113
ANEXOS . . . . .	118

## INTRODUCCION

El tema que tratamos en este trabajo de investigación se refiere a la revisión de la Cuenta Pública de nuestro país. Hablamos de como se fiscalizan los dineros de todos los mexicanos .

El estudio de la fiscalización de los recursos públicos del Estado Mexicano tiene importancia para la Teoría General del Estado . Esta disciplina jurídica , como estudiosa del fenómeno estatal se puede extender , aunque sea de manera mínima , en el conocimiento del Estado Mexicano con el contenido de este trabajo .

El estudio que ofrece ésta investigación consta del análisis de diversos ordenamientos jurídicos . Legislación que regula la forma de revisión de la Cuenta Pública , así como la obtención y gasto del dinero público .

La reflexión que se intenta incorporar a la vida jurídica , después de consultar y analizar las leyes referentes al tema , consiste en la modificación del mecanismo que existe para la revisión de la Cuenta Pública . Proponemos cambios al órgano externo de control de la administración pública federal , así como adecuaciones al procedimiento de fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública federal .

Consideramos que el estudio de la Cuenta Pública ha sido muy poco tocado en trabajos de investigación por integrantes de la Licenciatura en Derecho de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales " Aragón " . Probablemente este hecho ocrra debido a que la información actualizada que se puede obtener del tema es escasa .

A propósito de fuentes , las que se utilizan en esta investigación son básicamente documentales , legislación , libros de texto y publicaciones periódicas como diarios y semanarios . Estas últimas son las que le dan un caracter informativo .

La lógica que lleva la investigación se encuadra en tres capítulos . El primero refiere conceptos generales de lo que es el Estado Mexicano y su actividad financiera . El segundo de ellos describe como se originan , emplean y fiscalizan los dineros que los mexicanos aportan a la Hacienda Pública Federal . En el tercer capítulo se establecen los cambios que posiblemente benefician al mecanismo de control del erario público federal .

Con la elaboración de este trabajo de investigación no pretendemos ser dueños de la verdad absoluta . A pesar de que damos un diagnóstico a través del pensamiento lógico-formal nuestra verdadera meta es participar en la transformación y desarrollo de nuestro país, además de mantener viva nuestra capacidad de asombro .

**CAPITULO PRIMERO**

**EL ESTADO MEXICANO , SU INTEGRACION  
Y SU ACTIVIDAD FINANCIERA**

- A. CONCEPTO DE ESTADO
- B. EL ESTADO MEXICANO Y LA DOCTRINA DE LA DIVISION DE PODERES
- C. FACULTADES DE LOS PODERES DE LA FEDERACION
- D. SUPREMACIA DEL PODER LEGISLATIVO
- E. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO
- F. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS EN MATERIA HACENDARIA

## A. CONCEPTO DE ESTADO

Hablar del concepto de Estado es de gran interés y trascendencia jurídica para el ser humano que vive dentro de una sociedad. El concepto de cualquier ente que rodea la vida humana siempre se realiza a través de la expresión intelectual. El conocimiento del Estado por lo tanto se expresa por medio de su concepto.

Existen acepciones del concepto del Estado que van desde el punto de vista amplio y vulgar hasta el conocimiento científico o jurídico del mismo.

Hablemos de la acepción amplia que se tiene del Estado. En el significado gramatical de la palabra estado se equivale a decir manera de ser o estar de las cosas, es lo contrario al cambio constante. En el estudio de la ciencia política del Estado expresa una situación, algo que permanece fuera del cambio, la forma de ser o estar políticamente. Es la manera de estar construida políticamente una comunidad humana. Pero si examinamos la sociedad humana nos damos cuenta que dentro de ella existen grupos sociales en los que el hombre se relaciona con sus semejantes y en las cuales existe una asociación humana sin que se forme el Estado. Tales pueden ser la familia, la iglesia, universidades, sindicatos, etc. Instituciones que no contemplan las relaciones políticas a grado máximo.

La esencia de la política como ingrediente de un Estado se distingue de otras organizaciones humanas y le da un carácter propio a esa organización llamada Estado, junto con sus elementos.

Otro sentido del concepto del Estado es el vulgar. Desde este punto de vista se cree que el Estado está formado por el gobierno. Se considera al gobierno como sinónimo del Estado. De esta manera se cree que el Estado son los servidores públicos, las instituciones gubernamentales o las fuerzas armadas.

Existe también la creencia de que el Estado es la estructura social llamada pueblo. Aceptación que desde el punto de vista jurídico resulta errónea.

El concepto jurídico del Estado es aceptado doctrinariamente por los elementos que lo conforman. Así de entre los autores la definición de Don Jorge Jellinek es la que tiene más precisión. Don Jorge Jellinek manifiesta el concepto jurídico del Estado como "la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio". Es "la corporación territorial dotada de un poder de mando original".<sup>1)</sup>

De lo dicho con anterioridad tenemos que las partes que

---

1) JELLINEK, G. Teoría General del Estado. Traducción de la - Segunda Edición Alemana. Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales, Tomo I. Madrid, España, 1914. Pág. 228.

conforman al Estado por definición son el territorio, el pueblo y el poder soberano. Algunos autores agregan además como elementos el orden jurídico y bien común como finalidad del Estado. Pero en esta ocasión definiremos los tres primeros elementos: el territorio, el pueblo y el poder soberano.

El territorio para organizaciones humanas como la iglesia, empresas mercantiles, escuelas, etc. no es de importancia primordial. Pero tratándose de la organización política llamada Estado es de vital importancia. Es un elemento de primer orden ya que su existencia es imprescindible para que surja y se conserve el Estado.

El suelo, el territorio, hacen referencia a Patria, palabra que deriva de dos vocablos latinos: "terra patrum" que significan tierra de los padres. Así los hombres integrantes de un Estado deben estar establecidos permanentemente en su suelo. Caso contrario sería imposible la existencia del Estado.

Las partes que componen el territorio de un Estado son la superficie terrestre, la superficie acuática y la superficie espacial. Son las llamadas modalidades del territorio.

Las funciones que se determinan al territorio de un Estado son dos esencialmente. La primera consiste en establecer el asiento físico de su población. De esta manera se constituye, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma población necesita. Además se cuenta con el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que surge del poder -

soberano del Estado.

La segunda función del territorio se refiere a los límites y fronteras del mismo. Se trata de limitar la actividad estatal a una determinada porción de tierra. Igualmente se pone un muro a las actividades de los Estados extranjeros para que no actúen con soberanía dentro del suelo de un Estado.

Para realizar su misión y sus fines el Estado tiene necesidad de un territorio, de una porción de tierra que le proporcione los medios necesarios para satisfacer las necesidades de su población. Obligación que tiene el Estado de manera específica.

Dentro de su territorio el Estado tiene facultad para vigilar a sus habitantes, para defenderlo en caso de invasión y para aplicar todos los ordenamientos jurídicos que se refieran a ese territorio.

De ahí la importancia de que un Estado cuente con un territorio propio. El Estado que pierde su territorio está destinado a desaparecer, ya que no tendría espacio físico para poder hacer valer su poder soberano y no podría desarrollar su finalidad.

Pasemos ahora a comentar lo relacionado al segundo elemento del Estado, el humano, población y pueblo .

El concepto de población del Estado se refiere a una definición cuantitativa, es decir, se trata de determinar el nú-

mero de hombres y mujeres nacionales y extranjeros que viven - en el territorio de un Estado, cualquiera que sea su condición y número.

Generalmente existe la confusión entre los términos población y pueblo. Se cree que significan lo mismo pero no es así. El concepto de pueblo se presenta en aspectos referidos a una parte de la población que goza de derechos políticos y civiles. Al pueblo le pertenece la manutención de las instituciones públicas. De esta manera se dice que el concepto jurídico del pueblo tiene relación entre un individuo que integra un Estado y el Estado mismo. El pueblo abarca sólo a aquellas personas que están sujetas a la potestad del Estado, ligadas a él por medio de la nacionalidad y la ciudadanía y que viven ya sea en su territorio o en el extranjero.

No forman parte del pueblo los extranjeros y los que no tienen la relación jurídica que implica la nacionalidad y la ciudadanía.

El tercer elemento del Estado es el poder soberano. El concepto de soberanía dentro de la teoría política aparece en la era moderna a partir del siglo XVI. Se entiende como un poder decisorio en la última instancia y que ejecuta sus determinaciones.

La soberanía es una característica singular del Estado - que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer - en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia -

en relación con los Estados extranjeros.

El hecho de que exista el poder soberano es factor determinante para caracterizar al Estado ya que ese se localiza por encima de otras fuerzas sociales. El poder interno que concen tran diferentes organizaciones de seres humanos como la iglesia, sociedades civiles y mercantiles, sindicatos, etc., siempre es sometido a un poder supremo. Poder que es ejercido por el Estado, el poder soberano.

Se dice que el Estado es el titular del poder soberano - pero es incorrecta esta afirmación. Se dice sólo para facilitar el lenguaje. El verdadero ente que posee y ostenta ser el titular de dicho poder es el pueblo. De ahí es de donde se emanan todos los poderes del Estado. Poderes que se delegan - posteriormente a órganos del Estado tales como el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Las características de este poder soberano son la supremacía, por ser el que somete a su potestad otras fuerzas de organizaciones sociales. Es inalienable ya que no se puede enajenar, vender o rentar. Este poder no se puede dividir pues - al hacerlo significaría enajenarlo parcialmente y así perdería su validez. Es impersonal debido a que no se encuadra en la voluntad de uno o varios individuos sino en la totalidad de ellos. Y por última característica se localiza la imprescriptibilidad ya que por el simple transcurso del tiempo no deja - de ser válido este poder.

Al continuar con el análisis de lo que es el Estado observamos que éste posee una organización política, la que tiene como objetivo la realización del bien común. Llegar a ese bien a través del poder coactivo que tiene el Estado es su finalidad.

Toda actividad del Estado se manifiesta principalmente por medio de la actuación de su gobierno. Los gobernantes participan en la actividad estatal dentro de estructuras del Estado llamadas órganos. Organismos que se instituyen como resultado de la acción de delegar poder a determinados entes para dirigir el destino de un Estado.

El órgano puede ser una institución, una unidad administrativa o una persona, a quienes se encomiendan actividades parciales originadas dentro de una ley. El término órgano es tomado de la ciencia médica. Se utiliza para señalar una parte de un cuerpo o de un todo, encargado de realizar una función determinada. En lenguaje jurídico decimos que el órgano es un conjunto de partes de un Estado a quienes la ley les determina una actividad específica y que se ramifica de acuerdo a su importancia.

El órgano es un medio de acción para realizar finalidades estatales. El estar ante un órgano es decir estar frente a la presencia de una unidad jurídica. A la que por medio de la ley se le encomienda un propósito determinado y así demostrar el estado de derecho.

En su esfera de competencia el órgano cuenta con dos elementos. Primero el elemento humano. Es la persona o conjunto de ellas llamados hasta hace algunos años como funcionarios públicos y que hoy en día se les denomina servidores públicos. - Tienen a su cargo cumplir con las órdenes que la ley les impone dentro de la esfera de su competencia.

Como segundo elemento se localiza la unidad. La que por medio de la ley se le destina un objetivo específico. Esta unidad se conforma con diversas posibilidades o capacidades jurídicas. Tales pueden ser su competencia, sus obligaciones, sus derechos, sus limitaciones, sus capacidades, etc.

Como creación jurídica el órgano es abstracto y permanente. Es un producto de la ley para prestar un servicio. Siempre el órgano estatal perdura cuando la ley que lo determina se encuentra vigente. Si dicha ley desaparece o se modifica el órgano es eliminado o sufre una variación.

La clasificación del órgano estatal resulta ambigua debido a que existen varias de ellas. La más estudiada por los autores de derecho es la hecha por Don Jorge Jellinek, quien clasifica a los órganos estatales como órganos inmediatos y órganos mediatos.

Los órganos estatales inmediatos son los que surgen de manera inmediata de la ley suprema. Su característica principal consiste en que no están subordinados al poder de mando de otro órgano semejante a él dentro del Estado. Es conveniente

expresar en este momento que es afirmativa la existencia de un órgano superior a estos órganos inmediatos que es el pueblo que integra al Estado. Como ejemplo de éstos órganos se encuentran el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial, además se localiza el monarca en esa forma de gobierno .

Los órganos mediatos de un Estado son aquellos cuya característica consiste en que su existencia no emana de un modo inmediato o principal de la constitución sino de una comisión individual. Son responsables y están subordinados a un órgano inmediato de manera directa o indirecta .

Otras clasificaciones de los órganos del Estado los expresan como órganos supremos o constitucionales y órganos de pendientes. Como órganos representativos y no representativos. Como individuales y colectivos, simples y complejos , ordinarios y extraordinarios , internos y externos , etc.

Dejemos en este momento de expresar la organización que tiene el Estado y hablemos de los fines que éste persigue .

El Estado como un ente cultural tiene por objeto la realización de una finalidad , una razón de ser para lo cual fué creado por el ser humano .

Los seres humanos que componen un Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse y formar la sociedad estatal persiguen un fin de interés general, el bien común de todos ellos . Beneficio que de manera teórica todos los indivi-

duos integrantes de un Estado reciben. Pero en la vida real só lo es adjudicado y reportado por el grupo de personas que ejercen el poder que posee el órgano de gobierno de un Estado.

El bien común se entiende por muchas personas como el he cho de vivir con felicidad o con la calidad de vida que gozan los miembros de una sociedad. Se concibe de igual manera como la protección y conservación de los intereses creados por el grupo de individuos que manejan el poder público. El bien común va más allá de estos conceptos. Es más extenso. Se define como una armonía equilibrada y constante entre las necesida des primarias del ser humano y las exigencias que éste tiene dentro de una sociedad, y por lo tanto dentro de un Estado, con los satisfactores que se generan por la actividad estatal.

La finalidad del Estado, el bien común, se puede expres ar en múltiples y variados objetivos específicos. El bien co mún se manifiesta a través de la procuración de la paz social, de la prestación del servicio público. Se expresa de igual ma nera al proporcionar educación al pueblo, al defender los inte reses estatales tanto en el interior como en el exterior del ter ritorio del Estado. Se sintetiza dicho bien común al exis tir la seguridad pública, al efectuarse una seguridad económi ca del pueblo que garantice su sana existencia. Y podemos enu merar otros objetivos. Pero lo que debe quedar claro es que el bien común, como fin del Estado, es la armonía que existe en todos los aspectos de los individuos que integran esa orga nización humana.

## B. EL ESTADO MEXICANO Y LA DOCTRINA DE LA DIVISION DE PODERES

Al hablar del concepto del Estado mencionamos que dentro de sus elementos se encuentran un territorio, un pueblo y un poder soberano. En el Estado Mexicano de igual manera existen tales elementos. Partes de las cuales hablaremos en este apartado.

Para referirse a los entes que integran al Estado Mexicano es preciso acudir a la ley suprema que impera en nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Federal Mexicana dentro de su articulado contempla tradicionalmente dos amplias divisiones. La parte dogmática y la parte orgánica. La sección dogmática presta su atención a los derechos que todo individuo goza por el sólo hecho de hacerse presente en el territorio mexicano. Se especifican las garantías individuales. Se describen las garantías de igualdad, seguridad jurídica, propiedad y las de libertad, es decir, se describen los derechos que todo gobernado tiene frente a la actividad gubernamental. La parte orgánica por su parte detalla la organización política que debe tener el Estado Mexicano. De igual manera menciona quienes son mexicanos, como se integra el territorio nacional y como se ejerce el poder dentro del mismo territorio.

Expresamos en este momento que como partes de la Constitución Federal Mexicana lo son de igual manera la presentación,

la exposición de motivos y los artículos transitorios que en ella se contienen. Estas tres secciones de nuestra Constitución determinan su existencia y aplicabilidad.

Dicho lo anterior veamos algunos artículos constitucionales que nos hablan de los elementos del Estado Mexicano: el territorio, el pueblo y el poder soberano. Los artículos 30, 33, 34, 39, 40, 41, 42, 43 y 49 son algunos de los que se refieren a esos elementos.

El título segundo, capítulo dos de nuestra ley suprema nos expresa cuales son las partes integrantes de la federación y del territorio nacional.

El artículo 42 señala que "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".

Una vez enumeradas las partes que integran el territo -- rio nacional diremos a quién pertenece esa propiedad. Precisa\_ mente es el artículo 27 de la Carta Magna quien nos proporcio\_ na dicha información. De este precepto legal se deduce que el dominio original del territorio nacional pertenece en primera\_ instancia a la nación. Lo mencionado con anterioridad parte - del artículo 27 cuando este expresa que "La propiedad de las - tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territo\_ rio 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".

En el artículo 43 constitucional se encuentran determina\_ das las partes integrantes de la federación, en cuanto a la di\_ rección geopolítica se refiere. Dice textualmente el precepto citado:

"ART. 43. Las partes integrantes de la Federación son\_ los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja Califor-- nia Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Duran\_ go, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quin\_ tana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal".

Respecto a lo anterior, lo relacionado al territorio del Estado Mexicano, pasemos a la descripción del elemento humano que conforma al mismo.

En el título primero de nuestra ley suprema se dedican diferentes artículos a la población que habita el territorio mexicano. Se habla de los mexicanos, de los extranjeros y de los ciudadanos mexicanos.

El artículo 30 constitucional manifiesta a que personas se les considera de nacionalidad mexicana.

"ART. 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana;
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y
- II. La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional".

En lo referente al inciso A), el mencionado artículo constitucional nos habla sobre la adquisición de la nacionalidad mexicana a través del jus soli y del jus sanguinis.

El jus soli, el derecho de suelo, es el que nos indica que una persona es mexicana cuando su nacimiento tiene lugar en cualquier parte del territorio nacional sin ningún otro requisito. No interesa si ambos padres o uno de ellos pertenece a una nacionalidad extranjera.

El jus sanguinis, el derecho de sangre, es el derecho que otorga la legislación mexicana para que un ser humano tenga esa nacionalidad por el hecho de ser consanguíneo de un mexicano. Así, quien nazca en un país extranjero se considerará mexicano si sus padres o sólo uno de ellos son mexicanos.

En lo que respecta a la nacionalidad adquirida por naturalización, la disposición constitucional comprende dos situaciones especificadas por el derecho internacional. Una de ellas consiste en que para que un extranjero se acoja a la nacionalidad mexicana éste debe realizar una solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores. La otra situación consiste en la adquisición de la nacionalidad mexicana de un extranjero a través de la celebración de matrimonio con persona mexicana. La Ley de Nacionalidad y Naturalización es la que en cada caso determina los requisitos y procedimientos necesarios para realizar tales fines.

Las obligaciones que tienen las personas de nacionalidad

mexicana, según el artículo 31 constitucional son: hacer que - sus hijos reciban la educación elemental y militar, acudir a - recibir instrucción cívica y militar, alistarse a la guardia - nacional y contribuir para los gastos públicos de manera equi- - tativa y proporcional.

En relación a los extranjeros la ley suprema señala que éstos son las personas que no poseen la calidad de mexicano. - Los extranjeros tienen derecho a gozar de las garantías indivi- - duales que otorga la Constitución. No pueden inmiscuirse en - los asuntos políticos del país. La autoridad puede retirar al extranjero del territorio nacional cuando su permanencia se juz- - gue inconveniente.

A las personas que poseen la nacionalidad mexicana, que tienen 18 años o más y que tienen un modo honesto de vivir se - les donomina ciudadanos de acuerdo al artículo 34 constitucio- - nal. Calidad que faculta a los mexicanos a tener la etiqueta - de pertenecer al pueblo del Estado Mexicano y a participar ac- - tivamente en la vida política de nuestro país.

Los derechos del ciudadano son: votar y ser votado en - elecciones populares, asociarse libre y pacíficamente para par- - ticipar en los asuntos políticos del país, tomar las armas pa - ra la defensa de la República y ejercer en todo tiempo el dere - cho de petición. Las obligaciones de los ciudadanos son: ins- - cribirse al Registro Público de la Propiedad, al Registro Na- - cional de Ciudadanos y al Registro de la Profesión o empleo que - desempeñe, alistarse a la guardia nacional, votar en elecciones -

populares y desempeñar cargos de elección popular , concejiles electorales o de jurado popular .

Terminada la descripción de las personas que integran el elemento humano del Estado Mexicano detallemos ahora en que consiste el poder soberano del mismo .

Partamos del artículo 39 constitucional que a la letra dice : " La soberanía nacional 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 " .

Este artículo nos enseña el producto histórico de los esfuerzos, muchos de ellos heróicos , de varias generaciones \_ de mexicanos que lucharon por el control de sus recursos naturales . Nos muestra el resultado final de la grandeza de la historia, tradición y fortaleza que ha tenido éste pueblo .

La suprema potestad de autodeterminación del pueblo mexicano es esencial porque los términos pueblo y soberanía tienen un mismo rango . El poder soberano no es un atributo que se le pueda poner o quitar al pueblo , la soberanía es intrínseca al pueblo mismo . La soberanía es lo que configura y conforma a ese pueblo , le es connatural y consustancial y por lo tanto resultan indivisibles ambos conceptos .

La soberanía es originaria de la misma manera que es esen

cial. Origen y esencia son dos elementos complementarios que inciden en hacer de la soberanía un atributo inseparable del pueblo. A éste le pertenece inseparablemente y jamás debe dejar de residir en él.

La segunda oración de este artículo 39 constitucional establece el origen popular del poder público al enunciar que todo el poder público dimana del pueblo y que se instituye para beneficio de éste. Es la antigua aspiración del ser humano. Anheló de que la organización política sea creada para ayudar al pueblo y conducir a éste al bien común. Todo poder público se instituye para beneficiar al pueblo, porque éste, al crear y organizar un gobierno, no instituye a un soberano sino a un delegado. No puede ser que el pueblo quisiera obrar en contra suya, sino por el contrario desea trabajar en su bienestar. Por tal motivo el establecimiento del poder público es para bien del pueblo.

La tercera oración de este precepto constitucional nos expresa que el pueblo en cualquier tiempo tiene el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. El pueblo como titular del poder supremo en un Estado como el nuestro crea su ordenamiento constitucional en el ejercicio de su soberanía. Pero ningún orden jurídico es perfecto y perenne en consecuencia no puede ser pétreo e inmodificable. Por lo tanto, cada generación cuando se sienta inconforme con su estructura jurídico-política puede adecuarla a las nuevas circunstancias y características que se generen en el corazón de la colectividad.

Pero, ¿qué sucede cuando un sistema político como el que reina en nuestro país no obedece al bienestar del pueblo?, ¿Qué se experimenta cuando en un estado de derecho como el nuestro las instancias legales hacen caso omiso a los satisfactores primarios de nuestro pueblo?, ¿Qué se vive cuando los supuestos "dueños" del poder sólo favorecen al grupo de individuos al que pertenecen? Claro que las respuestas en estos casos, siempre serán desfavorables para el pueblo mexicano. Este pueblo tan rico en algunos aspectos sufre las maniobras de esos grupos de individuos que ostentan el poder público. Y entonces - si así actúan los gobernantes, ¿será posible que ellos modifiquen o purifiquen las instancias gubernamentales o legales que ocasionan detrimento al pueblo? La respuesta es no. El sistema político no puede destrozar una parte de él mismo. No puede penetrar una arma blanca dentro de su cuerpo. Protege lo que considera sus intereses, es por eso que resulta ilógico que se suicide y actúe contra sí mismo. Entonces, si a través del estado de derecho no es posible que instituciones jurídico-políticas contrarias al pueblo sean modificadas ¿qué camino queda a seguir? Como respuesta tenemos la existencia de diversos sectores de la sociedad que han optado por organizarse y realizar plebiscitos, consultas públicas, marchas, organizaciones gubernamentales y hasta movimientos armados. Al conocer que el supremo poder del Estado reside en el pueblo estas fuerzas sociales actúan en consecuencia y fundamentan su lucha en este artículo 39 constitucional.

El artículo 39 constitucional establece la soberanía como fundamento de toda la estructura jurídico-política del Estado Mexicano . En éste mismo precepto se localizan las primeras decisiones del pueblo sobre su propia existencia política . El artículo 40 de la Carta Magna declara que existe voluntad del pueblo en constituirse en una República representativa , democrática y federal. Es en éste precepto donde se expresa la forma de gobierno que debe tener el Estado Mexicano .

De esos cuatro conceptos: República, representativa, democrática y federal , el concepto principal es República ya que los demás únicamente señalan las características de aquella .

Desde los tiempos de Don Nicolás Maquiavelo el término República es opuesto conceptualmente al de monarquía. En efecto , por república se entiende la forma de gobierno en la que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino que es electa periódicamente a través del voto popular. La república es contraria a la monarquía, en donde el ente encargado de ejercer el poder es el monarca, rey o emperador . El monarca permanece en su cargo toda su vida. Transmite el poder por muerte o renuncia mediante la sucesión a uno de los miembros de su familia .

El constituyente de 1917 al afirmar que México es una República se refiere a que el pueblo debe renovar periódicamente a los titulares, por delegación, del poder público . Se vota por integrantes del poder ejecutivo , del legislativo pero no del judicial .

La primera característica de la República Mexicana radica en ser representativa. Este concepto significa que el pueblo puede ejercer la soberanía a través de dos formas: la directa y la indirecta o representativa. En la primera el pueblo reunido en asamblea toma por sí mismo las decisiones estatales. De esta manera pueblo y gobierno son la misma cosa. Actualmente esta forma de representación sólo se da en comunidades humanas poco pobladas. La segunda, la manera indirecta o representativa, consiste en la participación de los ciudadanos en los asuntos políticos a través del sufragio popular. Así, se elige a los representantes del pueblo que deciden los sendos del país.

La segunda característica de nuestra República consiste en que debe ser democrática. Consiste en que el pueblo es a la vez gobernante y gobernado. Se refiere de igual manera a que toda persona cuente con garantías individuales y un mínimo de seguridad económica. En este término se consagra la división de poderes, el de la elección popular de los gobernantes y donde el régimen de los partidos políticos permite el pluralismo de pensamiento. Pero por democracia se debe de entender no sólo lo dicho con anterioridad sino además lo mencionado por el artículo 3o. Constitucional. Este precepto expresa que "a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

Como última cualidad de la República Mexicana se tiene - la manera federal. El Estado Federal consiste en la existencia de dos órdenes jurídicos, el del gobierno de la federación y el de los Estados subordinados a la Constitución Federal. Todo Estado Federal es integrado por un grupo de estados o provincias que sin perder su propia autonomía se someten al interés supremo de la nación.

Al terminar de hablar de la forma de gobierno que tiene el Estado Mexicano hablemos ahora de como ejerce su soberanía en relación al poder público.

El artículo 41 constitucional nos enuncia que el pueblo ejerce toda su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los particulares de las entidades federativas.

Comentemos en breves palabras, sobre la historia de los diferentes poderes estatales.

La primera vez que se manifiesta la idea de la división del poder público es con el gran filósofo Aristóteles. Este pensador menciona en alguno de sus escritos como poderes al Cuerpo Judicial, a la Asamblea Deliberante y a los Magistrados. A estos se les ha identificado con el Poder Judicial, como Poder Legislativo y como Ejecutivo respectivamente .

La idea de la división de poderes en la Edad Moderna se inicia de manera propia en la segunda mitad del siglo XVII. Es Inglaterra el lugar y Don John Locke el primer exponente. El

ideólogo Locke comienza a hablar de tres funciones estatales: - la legislativa, la ejecutiva y la federativa. La legislativa - dicta las normas generales, la ejecutiva realiza la ejecución - de las normas y la función federativa es la encargada de los asun- tos exteriores y de la seguridad.

De las ideas de Don John Locke se inició otro expositor \_ en el sendero de estos pensamientos. Don Carlos Luis Montesquieu, un inteligente francés, es considerado el padre de la doctrina\_ de la división de poderes. En su obra denominada Del Espíritu\_ de las Leyes, escrito en 1748, establece la división del poder\_ público. En el capítulo VI del libro undécimo escribelo siguien- te: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legis- lativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del dere- cho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Esta- do hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existen- tes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe - embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasio- nes. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferen- cias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.<sup>2)</sup>

En la historia de nuestro país observamos que en las dife- rentes Constituciones que se han conocido se aprecia la divi- \_

2) MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. 5a. edición. Edit. Porrúa. México, 1982, pág. 104.

sión de poderes como la concibió Don Carlos Luis Montesquieu. - En la Constitución de Apatzingán de 1814, en el Acta Constitutiva de 1824, en las Bases Constitucionales de 1835 y 1842, y en las Constituciones de 1857 y 1917 se nota que el supremo poder siempre se ha dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Sin embargo a esta tradición de los tres poderes aparece en 1836 un cuarto de ellos. Ese cuarto poder era el Supremo Poder Conservador integrado por cinco individuos. Dicho poder se define como un árbitro para evitar que algunos de los tres poderes sobrepasaran los límites de sus atribuciones. Debido al conflicto que vivía el país entre el centralismo y el federalismo ese cuarto poder sirvió a los conservadores para pasar por encima de la Constitución. Se le atribuían facultades para descalificar un acto de los tres poderes constituídos. Afortunadamente este poder no duró por mucho tiempo.

A continuación hablemos de la división del poder público en la Constitución de 1917. El título tercero capítulo primero, se refiere a la división de poderes y estipula lo siguiente: "ART. 49. 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 101, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Conforme a la organización federal corresponde a los Estados miembros de la federación la misma estructura en lo relativo al poder público. Cada Estado en particular posee los mismos tres poderes que la organización federal: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Por esta manera de organización se dice que el pueblo ejerce su soberanía al depositar el poder público en los Poderes de la Unión y en los de los Estados en particular.

Pese a lo señalado con anterioridad, en la realidad que vive nuestro país observamos que la división del poder público resulta un poco ambigua. La confusión se debe a que, como vemos en su momento, los poderes ejecutivo y legislativo realizan actividades legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Es por lo dicho que se afirma que la división de poderes en México sólo es formal.

### **C. FACULTADES DE LOS PODERES DE LA FEDERACION**

De la descripción que se acaba de efectuar anteriormente acerca de lo que es el Estado Mexicano se expresan y detallan los elementos que integran al mismo. Del ejercicio del poder soberano se dijo que el pueblo realiza éste a través de los Po-

deres de la Federación. De esta manera tenemos que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Tratemos al poder Ejecutivo. En nuestro país el Poder Ejecutivo, de acuerdo con el mandato constitucional, recae en una sola persona. El artículo 80 manifiesta que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Para ser presidente del país se requiere ser mexicano por nacimiento, de padres mexicanos por nacimiento y estar en el ejercicio de sus derechos, tener 35 años, haber residido en el país un año anterior al día de la elección, no ser ministro de algún culto religioso, no pertenecer o laborar en alguna dependencia de gobierno a menos que haya separación de ella seis meses antes de la elección, y por último no haber sido presidente interino, provisional o sustituto.

Las facultades del Poder Ejecutivo Federal son las que el Presidente de la República posee. Este cargo no sólo es oficial, es de igual manera moral y de liderazgo. El Presidente de México es quién determina en forma preponderante el estilo de vida del país durante su mandato, es decir, durante su sexenio de gobierno impone una calidad de vida a los mexicanos.

Señalar las atribuciones del Ejecutivo es complicado. No sólo se refieren a ejecutar leyes y a dirigir la administración

pública del país. Muchas de sus facultades aún plasmadas en la ley no se encuentran sistematizadas. Además, el Presidente está facultado para realizar determinadas actividades por la Constitución Federal, por leyes ordinarias y por el sistema político.

Se puede afirmar que en nuestro país el Presidente tiene dentro de su dominio las siguientes materias: educativa, laboral, agraria, internacional, minera, de hacienda pública, petrolera, de electrificación, política monetaria y crédito público, culto religioso y seguridad social. Además es jefe supremo de las fuerzas armadas, jefe del partido político que lo llevó a ese cargo y nombra a personajes políticos, diplomáticos, judiciales y militares de determinada jerarquía. El Presidente posee el ejercicio de la acción penal. Decide la solución en situaciones importantes del país como la declaración de guerra - además de legislar en los casos de emergencia. Se dice que es un órgano estatal co-legislador ya que tiene el derecho de iniciativa, veto y promulgación de la ley .

Pasemos a comentar lo relacionado al Poder Legislativo. - El artículo 50 constitucional nos expresa quiénes son los depositarios de este poder. "ART. 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, - que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

La Cámara de Diputados está compuesta por 500 individuos.

electos, por el voto popular, en su totalidad cada 3 años. La Cámara de Senadores se integra por 4 individuos por cada entidad federativa lo que origina que existan 128 de ellos. Estos son electos por el voto popular cada 6 años. Los diputados son representantes de la ciudadanía. Los senadores representan a cada una de las entidades federativas que integran al país.

Para ser diputado se requiere, según el artículo 50 constitucional, ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, se necesita tener 21 años como mínimo, ser originario de la entidad federativa en que se realice la elección o vecino de ella, no estar en activo dentro del ejército ni tener mando en la policía del distrito donde se efectúe la elección salvo que haya separación de cuando menos 90 días antes de ella. Se necesita de igual manera no ser secretario o subsecretario de la administración pública federal ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a menos que exista separación definitiva de esas funciones 90 días antes de la elección. Quién desee ser diputado no debe ser ministro de algún culto a menos que separe de su ministerio y respete la ley correspondiente. Como último requisito para obtener una diputación es no haber sido diputado en la legislatura anterior.

Para ser senador se requieren todos los requisitos que se necesitan para ser diputado excepto el de la edad. Para ser senador se requiere haber cumplido 30 años al día de la elección.

Las funciones que desempeña el Poder Legislativo en nues-

tro país al igual que las que realiza el Ejecutivo resultan difíciles de comprender en cuanto a su sistematización. En relación a lo expresado por Don Carlos Luis Montesquieu al decir - que el Poder Legislativo es el encargado de hacer leyes, podemos manifestar que nuestra realidad no se encamina directamente a esa declaración.

Según la naturaleza de los actos las funciones del Legislativo pueden ser materialmente consideradas de tipo legislativas, administrativas o jurisdiccionales.

Las funciones propiamente legislativas (expedición de leyes y decretos) están fundamentalmente contenidas en el artículo 73 constitucional. Algunas otras se ubican repartidas a lo largo y ancho del texto de la Carta Suprema. Como ejemplo de ello tenemos a los artículos 27, 117, 118, 123 y 130.

Además de la función legislativa ese poder público realiza otras funciones que materialmente corresponden al campo administrativo y jurisdiccional. Muchas de las funciones administrativas del Congreso de la Unión se señalan igualmente en el artículo 73 constitucional. Como ejemplo tenemos las facultades que se le otorgan sobre la admisión y formación de nuevos estados, la delimitación del territorio de éstos o el cambio de residencia de los poderes federales. De igual forma existen funciones materialmente administrativas para cada una de las cámaras. La de diputados, a saber, vigila el funcionamiento y nombramiento del personal de la Contaduría Mayor de Hacienda. -

por otro lado los senadores aprueban nombramientos o destituciones de funcionarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Respecto a las facultades, jurisdiccionales que posee el Poder Legislativo Federal algunas se localizan en el artículo 73 fracc. IV y XXII. Dichos preceptos se refieren a la resolución de las diferencias de los Estados en cuanto a los límites de su territorio y en relación al otorgamiento de amnistías por delitos que conozcan los tribunales federales.

Refirámonos al Poder Judicial. El capítulo cuarto del título tercero de nuestra Constitución expresa en quién se deposita el ejercicio de este poder. Textualmente dice el artículo 94 "Se deposita el ejercicio del poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación está compuesta por once ministros que duran en su encargo 15 años. El Consejo de la Judicatura Federal se integra por 7 miembros. Cuatro de ellos pertenecen al Poder Judicial Federal, 2 a la Cámara de Senadores y 1 al Poder Ejecutivo. Los consejeros ejercen su mandato durante 5 años. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito duran en su cargo 6 años y son los que determine el Consejo de la Judicatura Federal.

La función del Poder Judicial por excelencia es la jurisdic-

dicional, es decir, la impartición del derecho. Este poder aplica la ley en los asuntos que son de su competencia.

Además de aplicar el derecho el Poder Judicial Federal tiene otras misiones. Es encargado del control constitucional y de la interpretación de la ley.

El control constitucional es un sistema basado en la unidad del orden jurídico. La Constitución es la ley suprema y primera en importancia en nuestro orden jurídico. Es superior a cualquier poder constituido ya que de ella se originan. Ninguna ley o acto de autoridad deben ser contrarios a la Constitución y si lo son el Poder Judicial tiene la facultad para poner un límite a ellos. En nuestro país el principal instrumento que protege la Constitución se denomina Juicio de Amparo, el cual responde a la idea del control jurisdiccional de la Constitución. El Juicio de Amparo es una institución de carácter procesal cuyo fin radica en hacer presente la idea de grandes conceptos como lo son los siempre anhelados principios de libertad, dignidad y justicia.

#### D. SUPREMACIA DEL PODER LEGISLATIVO

Dentro del sistema de división del poder público que se aplica en nuestro país corresponde al Poder Legislativo la importantísima misión de la formación de las leyes.

Los pensamientos actuales sobre el régimen de derecho limitan las funciones de los poderes estatales y solamente a uno de ellos se le otorgan facultades para legislar. En nuestro régimen en pocas ocasiones se ha delegado dicha facultad al Poder Ejecutivo. En la práctica observamos que existe renuncia a la función legislativa por parte del órgano determinado para ello por la Constitución Federal.

El artículo 50 Constitucional establece que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se dividirá - en dos cámaras. Una de ellas es denominada Cámara de Diputa-dos y la otra es llamada Cámara de Senadores. Por dicha afir-mación se expresa que nuestro sistema es bicamarista.

Dentro del régimen federal una de las cámaras representa a los ciudadanos y la otra a cada una de las entidades federativas. Son la Cámara de Diputados y de Senadores respectivemente.

Tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que más directamente representa al pueblo. Ya en tiempos de Don John Locke se consideraba que las Asambleas Le

gislativas son las que ejercen con mayor legitimidad la soberanía nacional. Los seguidores de las ideas de Don John Locke - que consideran al Poder Legislativo como supremo han presenciado que en la mayoría de países es evidente que muestran una - tendencia para fortalecer las atribuciones del ejecutivo.

El papel constitucional del Poder Legislativo se ubica - en combinación con los otros dos poderes. Significa el equili**br**io del poder que ha sido delegado a órganos determinados de un Estado para beneficio de la población que integra a éste - mismo. Al legislativo es al que se le estima como el que me**jo**r encarna dentro de la representación popular y no así al ju**di**cial ni al ejecutivo, sin menospreciar las actividades que - éstos desempeñan.

No solamente por las facultades constitucionales que han sido otorgadas al Poder Legislativo sino por las condiciones - históricas se considera a este órgano como relevante, a pesar - que en últimas fechas en nuestro país ha venido a menos. La - existencia del unipartidismo real que ha predominado por más - de medio siglo ha determinado que el papel constitucional de - este poder público no tenga la autenticidad que le da el dere**cho**.

Al Poder Legislativo corresponde la creación de la ley. - De esta manera cobra un lugar destacado. En torno a la ley gi**ra** toda la actividad de un Estado de Derecho. Asimismo a tra**vés** de la legislación se ponen en actividad los poderes ejecu**ti**vos.

tivo, que cuida su cumplimiento, y el judicial, que la aplica. De ahí surge una parte de la importancia que tiene este poder estatal.

Lamentablemente en México el papel real del Poder Legislativo no existe. Las iniciativas de ley en su mayoría son obra del Ejecutivo Federal. Los representantes diputados y senadores, a pesar de ser electos (muchos de manera dudosa) por el voto ciudadano, no conciben la delicada labor que les fue otorgada por el pueblo. Prefieren centrar su atención en actividades protagonistas, servilistas y acomodaticias frente al titular del Ejecutivo Federal.

A nuestro Congreso de la Unión, más que un órgano legislativo lo han convertido en una válvula de escape para reparar plazas gubernamentales a integrantes del sistema político mexicano. De esta manera se apoyan mayoritariamente las políticas "neoliberales" que encabezan los tecnócratas que nos gobiernan. Así, se equilibran los intereses creados dentro del seno del partido del gobierno y dentro de otros entes de poder. Además, observamos que últimamente dicho equilibrio ocurre de igual manera con partidos políticos de supuesta "oposición", a través del llamado "diálogo". Se elimina así la pluralidad de pensamiento y acción que debiera existir en nuestro H. Congreso de la Unión.

Tanto los diputados como los senadores, que unidos forman al llamado Congreso Federal, derivan su calidad de una ele-

cción, la que los convierte en auténticos representantes populares, por lo que al actuar de la forma antes mencionada se envisten de ropajes de traición en detrimento del pueblo que les otorgó su confianza y cierta parte de su destino.

Otro aspecto que consideramos interesante dentro de este apartado se vincula a la redacción gramatical de nuestra Carta Magna. La Constitución Federal en su artículo 49 da la calidad de "supremo" al poder público que dimana del pueblo. Al referirse particularmente a cada uno de los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, sólo al ejecutivo lo considera como supremo.

El artículo 50 constitucional referente al Poder Legislativo expresa que "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

El artículo 80 del mismo ordenamiento legal enuncia que "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Por su parte el artículo 94 señala que "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal".

De lo anterior consideramos que a pesar de que la Carta Magna considere expresamente supremo al Poder Ejecutivo quién en realidad posee una categoría suprema, en cuanto a representatividad popular, es el Poder Legislativo Federal. En este órgano todos sus integrantes son oficialmente representantes directos de la ciudadanía. El pueblo delega en ellos el poder público a través del sufragio. Cosa que no ocurre con el gabinete del Ejecutivo ni mucho menos con los integrantes del Poder Judicial Federal.

Para terminar lo referente a este tema, afirmamos que si el Poder Legislativo fuera independiente de fuerzas externas a él, la realidad que hoy vivimos tal vez tendría otros caminos para llegar a la solución de nuestros problemas. Claro que de igual manera se necesita la actividad honesta de quién aplican la ley, es decir, del Poder Judicial y que decir del Poder Ejecutivo Federal.

## **E. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO**

La captación y gasto de elementos pecuniarios de la organización gubernamental de un Estado, esto es, los ingresos y egresos del mismo, es estudiada y analizada por varias disciplinas tanto jurídicas como no jurídicas.

El origen, la necesidad, la obtención, la administración, la erogación y la revisión de la función financiera estatal - son de importancia y trascendencia enorme para el conjunto de personas que integran un Estado. La actividad que el Estado, o mejor dicho que el gobierno, instrumenta en el ámbito financiero se basa principalmente en la ley de ingresos y en el presupuesto de egresos. Estos se fijan en un ámbito federal, local y municipal, siendo el primero de ellos el que tratamos en el presente trabajo. Los ordenamientos de ingresos y egresos son de carácter temporal, su vigencia existe mientras dura el año fiscal. En nuestro país corresponde al año de calendario, es decir, del 1o. de enero al 31 de diciembre.

El Estado efectúa, a través de sus órganos de gobierno, una compleja, fuerte y trascendente actividad en materia financiera. Actividad que se dirige a recaudar los recursos pecuniarios que necesita para cumplir con sus obligaciones. Dicha labor se califica de financiera porque se refiere a transacciones monetarias.

La actividad financiera estatal está compuesta por tres momentos la obtención, el manejo y la erogación de recursos pecuniarios. Dicho de otra forma, los pasos que integran a la actividad gubernamental en materia financiera son la captación, la administración y el gasto público.

El gobierno de un Estado obtiene sus ingresos económicos por dos vías, a través de los ingresos de derecho público y de derecho privado.

De los ingresos que llegan al gobierno vía derecho público se localizan los tributarios, los empréstitos, la emisión de moneda y las contraprestaciones por servicios públicos. En estos ingresos el gobierno estatal actúa como soberano.

Los ingresos obtenidos por la vía del derecho público se suelen estudiar frecuentemente a través de la noción del tributo, por ser éste un concepto más concreto. El tributo se define como "el aporte económico que los gobernados hacen al Estado de manera obligatoria para sufragar los gastos públicos".<sup>3)</sup> De esta manera se afirma que los ingresos estatales recibidos a través del derecho público son las percepciones que se obtienen de los gobernados conforme a las disposiciones legales y cuyo pago es obligatorio.

Son ingresos por vía de derecho privado aquellos que el gobierno recibe por su actividad industrial y comercial a través de empresas públicas, de contratos, los que obtiene por regalías derivadas de la explotación de patentes, marcas o derechos de autor. Son de la misma forma los que recibe en calidad de ganancia por acciones en sociedades mercantiles y los que alcanza cuando es beneficiado por un legado. En una forma general estos ingresos son los que la estructura gubernamental obtiene cuando se sujeta a reglas que lo colocan en una situa-

---

3) MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Segundo Curso. Edit. Harla, México, 1994. pág. 83.

ción de igualdad con los propios gobernados, es decir, cuando no actúa como ente soberano.

El gasto público está formado por las erogaciones en dinero que realiza el gobierno para cumplir con las funciones y obligaciones que le son propias. El gasto público es el camino por cuyo medio se solventan la mayor parte de las tareas estatales como educación, salubridad, seguridad, obras públicas, relaciones exteriores, etc. Mediante el gasto público el gobierno estatal influye grandemente en la marcha de la economía nacional al establecer reglas que deben ser observadas en la generación de empleos, el volúmen de inversiones productivas, el índice inflacionario, el fomento industrial y otros.

La rama del derecho administrativo que estudia la actividad financiera estatal se denomina derecho financiero. Este derecho se define como el conjunto de normas jurídicas que regulan la captación u obtención, la administración o manejo y el gasto o erogación de los dineros públicos. El derecho financiero abarca dentro de su conocimiento al derecho fiscal o tributario, al derecho patrimonial público y al derecho presupuestario.

Por otra parte, la actividad estatal en materia financiera está regulada por diversas leyes. De entre los instrumentos normativos que regulan esta actividad se localizan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de -



tades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina".

Dentro de la Cámara de Diputados existen varias comisiones y comités cuya función es dividir el trabajo de los legisladores. La Comisión de vigilancia es la encargada de vigilar el correcto funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda y a su vez la Cámara esta facultada para nombrar a los integrantes de esa contaduría.

La Contaduría Mayor de Hacienda es una oficina técnica - que pertenece a la Cámara de Diputados. No se debe pensar, de acuerdo a su nomenclatura, que pertenece a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su tarea principal consiste en participar en el control externo del ejercicio del presupuesto de la administración pública federal. Interviene en el análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Por esta cuenta debemos entender a la reunión de la contabilidad de todos los órganos gubernamentales involucrados en el ejercicio del presupuesto de egresos de calidad federal.

La labor revisora de la Contaduría hace factible la existencia de una serie de consideraciones, críticas, observaciones y recomendaciones acerca de la forma de utilizar, contabilizar y calificar el presupuesto. Además existe la posibilidad en ella de fincar responsabilidad al servidor público que participe en las malos manejos del dinero público.

La fracción IV del precepto constitucional mencionado señala que los representantes diputados están facultados para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de los egresos federales. Los diputados primeramente deben discutir las contribuciones que deben decretarse para cubrir el presupuesto. De igual manera se les faculta para revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. De lo descrito notamos como funciones exclusivas del órgano legislativo su participación en los procedimientos de ingresos y egresos públicos, y en la revisión de la cuenta pública estatal.

La obtención de recursos pecuniarios del Estado Mexicano se efectúa a través de una Ley de Ingresos de la Federación. El procedimiento seguido para la elaboración de dicha ley se inicia con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El titular de esta secretaría comparece ante la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre de cada año para presentar la iniciativa de Ley de Ingresos. La comparecencia del Secretario de Gobierno se puede ampliar hasta el 15 de diciembre cuando se trate de un año en que haya cambio del titular del Poder Ejecutivo. La iniciativa se discute y se aprueba en la Cámara de Diputados como Cámara de origen. Esta discusión y aprobación se efectúa antes de hacer lo mismo con el presupuesto de egresos. La Cámara de Senadores discutirá y aprobará la iniciativa de Ley de Ingresos en la calidad de Cámara revisora. Posteriormente se promulga y publica la mencionada ley antes del 10. de enero del año en que vaya a regir.

Para la elaboración del presupuesto de egresos de la federación se necesita una serie de estudios, cálculos y procedimientos. Este presupuesto se define como la relación de los gastos que anualmente erogan los poderes de la Federación. La formulación corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Del mismo modo que la Ley de Ingresos el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación debe ser presentada por el Secretario de Hacienda a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre del año anterior a que tenga vigencia. Una vez presentada la iniciativa a la Cámara de Diputados la examina, discute y aprueba para que en última instancia el Ejecutivo Federal la publique y así entre en vigor.

La Cámara de Diputados, según el artículo 74 fracción IV esta facultada para revisar la Cuenta de la Hacienda Pública del año anterior. Dicha cuenta es presentada por la Secretaría de Hacienda a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio del año siguiente al que fue ejercido el presupuesto. Una vez que el órgano legislativo recibe la cuenta anual hace entrega de la misma a la Contaduría Mayor. Esta realiza una revisión minuciosa del gasto ejercido, verifica que las cantidades erogadas correspondan a las aprobadas en el presupuesto y examina que todo lo que se gastó en el año correspondiente se encuentre plasmado en documentos probatorios. La Contaduría Mayor elabora un dictamen preliminar referente al resultado del análisis de la cuenta federal y

y lo entrega a los diputados. La Cámara analiza, discute y examina dicho informe y aprueba los resultados de la cuenta anual. Esto último se efectúa a través de un decreto presidencial.

Nos toca comentar el artículo 75 constitucional. Este precepto manifiesta que "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que establece el empleo".

Esta norma constitucional hace referencia a dos situaciones. La primera consiste en mantener un control y un orden en el manejo del gasto público por concepto de retribuciones que se cubran a los servidores públicos, al exigir a la Cámara de Diputados que señale dicha retribución al aprobar anualmente el presupuesto de egresos. La segunda se refiere a la protección otorgada al servidor público que desempeña un empleo creado a través de una ley, de recibir la remuneración correspondiente a pesar de que la Cámara de Diputados no hubiese cumplido la obligación de señalar el monto de dicha retribución.

Como podemos observar las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en materia hacendaria solo son las mencionadas en los preceptos constitucionales descritos, exceptuando -

una de ellas. Nos referimos a la participación de la Cámara en el sentido de la elaboración de la Ley de Ingresos . En el procedimiento seguido para obtener los recursos pecuniarios del gobierno , interviene no solamente la Cámara de Diputados sino además la de Senadores . La primera actua como Cámara de origen y la segunda como Cámara revisora . En esta ley de Ingresos participan las dos cámaras en respeto del artículo 73 fracción VII constitucional que así lo determina . Es por tal situación que consideramos que esa facultad ( de discutir y aprobar las contribuciones que cubren el presupuesto ) no es exclusiva de la Cámara de Diputados .

**CAPITULO SEGUNDO**

**ORIGEN , DESARROLLO Y REVISION DE LA  
CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL**

- A. LOS INGRESOS DEL ESTADO
- B. LOS EGRESOS DEL ESTADO
- C. QUE ES LA CUENTA PUBLICA
- D. LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA
- E. FORMA DE REVISION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL
- F. EL INFORME PRESIDENCIAL

## A. LOS INGRESOS DEL ESTADO

Como ya hemos manifestado el gobierno, como ente integrante del Estado, necesita de recursos pecuniarios para enfrentar los gastos públicos que le son inherentes.

Los gobernados son quienes deben proporcionar tales recursos monetarios a efecto de que los gastos públicos sean cubiertos. Esta aportación, que en nuestro país es otorgada por la mayoría de los mexicanos, representa un importante desembolso. Sin embargo es la única forma de satisfacer las necesidades humanas derivadas de la vida en sociedad.

La estructura gubernamental del Estado establece mediante diversas figuras tributarias de carácter legal la obligación de los individuos de solventar los gastos comunes.

Existen diversas clasificaciones de los ingresos estatales. Se les divide de acuerdo a su vía de ingreso; en federales, locales y municipales; en ordinarios y extraordinarios; según el Código Fiscal de la Federación y de acuerdo a la clasificación que impone la Ley de Ingresos de la Federación.

Los ingresos por vía de derecho público son los que la representación gubernamental exige y recibe cuando tiene actividad de ente soberano. Los ingresos obtenidos por vía de derecho público se estudian a través de la figura del tributo por ser un concepto más amplio. Por tributo se entiende el aporte

económico que los gobernados entregan al Estado de manera obligatoria para sufragar los gastos públicos. Un ejemplo de esta figura es el impuesto. Los ingresos que el Estado recibe por la vía de derecho privado son los que obtiene cuando se sujeta en reglas que lo colocan en una situación relativa de igualdad con los propios gobernados. Como ejemplo de estos ingresos tenemos a los que el Estado recibe por su actividad industrial o comercial mediante empresas públicas, cuando realiza contratos, etc.

La clasificación que nuestra Carta Magna establece respecto a los ingresos estatales se refiere al ámbito espacial. La Constitución Federal en su artículo 31 frac. IV manifiesta que los ingresos públicos pueden ser federales, estatales o municipales.

Tradicionalmente se ha dividido a los ingresos públicos en ordinarios y extraordinarios. Las percepciones ordinarias son aquellas que establece la ley anual de ingresos. Los extraordinarios son los que el poder público de manera eventual llega a fijar a los contribuyentes ante una situación de emergencia para hacer frente a ella. Los empréstitos, la expropiación y la emisión de moneda se manejan como ejemplos de ingresos extraordinarios a pesar de que pueden ser no obligatorios y representar alguno de ellos un egreso.

El Código Fiscal de la Federación de 1981 en el capítulo único del título primero declara la obligación de las personas

físicas y morales de contribuir a los gastos públicos. Se refiere de igual forma a figuras como las contribuciones, los productos, los aprovechamientos, los recargos y las multas. Dentro de las contribuciones se encuadra a los impuestos, productos, aportaciones a seguridad social y a las contribuciones de mejoras.

Por su parte la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995 determina que los ingresos estatales son las siguientes figuras: impuestos, aportaciones a seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago, productos, aprovechamientos, ingresos derivados de financiamientos y otros ingresos.

De todas las figuras tributarias anteriores el impuesto resulta ser la más importante. A través del impuesto el poder público obtiene la mayor parte de sus ingresos. Por su parte el gobernado por medio del impuesto hace una importante aportación de su patrimonio para los gastos de la comunidad.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo segundo define al impuesto como las contribuciones establecidas en la ley que deben de pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, y que son diferentes a las aportaciones de seguridad social, a las contribuciones de mejoras y a los derechos.

Dicho de otra manera , decimos que el impuesto es la prestación que otorga el gobernado al Estado para satisfacer los gastos públicos. Los sujetos a pagarlo son las personas físicas y morales que establezca la ley. Debe de cubrirse en dinero y excepcionalmente en especie. Es una prestación de aplicación general ya que la carga está prevista para someterse a cualquier individuo sin discriminación. El impuesto tiene la característica de obligatoriedad , se debe su importe necesariamente y no de manera opcional.

Existen una diversidad de impuestos en nuestro país. La Ley de Ingresos de la Federación de 1995 enumera los siguientes : impuesto sobre la renta, impuesto al activo, impuesto por la prestación de servicios telefónicos, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, impuesto sobre automóviles nuevos , - impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación, impuesto a los rendimientos petroleros, impuesto a la importación y exportación .

La Ley de Ingresos de la Federación contiene disposiciones legales para la regulación de los ingresos estatales. Esta ley tiene vigencia durante el año fiscal que corresponde al año de calendario. El procedimiento para la elaboración de dicha ley comprende las siguientes etapas :

1. El titular del Ejecutivo Federal a través del secretario de Hacienda presenta el proyecto de iniciativa de la Ley de Ingresos a la Cámara de Diputados. La comparecencia del Secretario de Hacienda debe efectuarse a más tardar el día 15 de noviembre o 15 de diciembre cuando se trate de un año en que exista cambio del presidente de la República.
2. La iniciativa es discutida y aprobada por la Cámara de Diputados como Cámara de Origen.
3. Posteriormente la Cámara de Senadores interviene en la aprobación como Cámara revisora.
4. Por último se publica antes del 1.º de enero del año en que va a regir.

A continuación proporcionamos los conceptos y las cantidades de dinero que la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995, (Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994)<sup>4)</sup> establece como ingresos estatales:

1.- Impuestos	N\$ 171 852 500 000
2.- Aportaciones de Seguridad Social	N\$ 37 574 300 000
3.- Contribuciones de Mejoras	

4) Vid Anexo No. 1 sobre la Ley de Ingresos de la Federación para 1996.

4.- Derechos	N\$	38 212 300 000
5.- Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago	N\$	138 000 000
6.- Productos	N\$	3 177 200 000
7.- Aprovechamientos	N\$	16 877 500 000
8.- Ingresos derivados de financiamientos	N\$	9 372 500 000
9.- Otros ingresos	N\$	75 284 500 000
10.- Endeudamiento externo para el financiamiento del presupuesto de egresos de 1995.	N\$	17 494 400 000

Como podemos observar el concepto de los impuestos es el rubro que más cantidad de dinero reúne de todos los ingresos estatales (48.7%). De ahí la importancia que los mexicanos deberíamos tener en el gasto que se hace de esos recursos, recursos que se obtienen de nuestros esfuerzos.

Hacemos notar que a las anteriores cifras se les debe de sumar lo correspondiente al aumento del Impuesto al Valor Agregado y lo relacionado con los empréstitos otorgados por la banca internacional, aspectos que los vemos un poco más relevantes.

En relación al impuesto al valor agregado (IVA) éste se

venía aplicando a una tasa del 10%, por lo que ingresaría al erario público federal en 1995 la cantidad de N\$39 995 900 000. por la facultad con que cuenta el Ejecutivo Federal para iniciar leyes, en el mes de marzo de 1995 el presidente mexicano hizo llegar la iniciativa correspondiente para elevar la tasa de ese impuesto del 10 al 15%. Los días 17 y 18 de marzo del año mencionado el Congreso de la Unión aprobó, gracias a la mayoría aplastante del Partido Revolucionario Institucional, la dicha iniciativa de ley. De esta manera a partir del 1.º de abril se aplica como impuesto al valor agregado (IVA) una tasa de 15%, lo que ocasiona un incremento en el presupuesto de ingresos de la Federación. De la misma forma, el aumento al IVA, produce una fractura a los bolsillos de todos los contribuyentes. Situación que no se tomó en cuenta por "nuestros" H. representantes populares, ya que a estos sólo les apetece obedecer a diversas personalidades tanto nacionales como extranjeras.

Respecto a los préstamos que el Ejecutivo Federal contrató con la banca internacional (autorizado por el Congreso de la Unión solo en lo que otorgó Estados Unidos), éstos se concretaron en la firma del intitulado Plan de Asistencia Financiera acaecido el día 21 de febrero de 1995.

En su primer informe de gobierno el presidente mexicano Ernesto Zedillo se esforzó por mostrar que el paquete de ayuda no ha significado atadura de ningún tipo para el país al mencionar lo siguiente: "Con el propósito y en el marco de la nue

va relación que permite el Tratado de Libre Comercio, se negoció con el gobierno de Estados Unidos una línea de crédito hasta por 20,000 millones de dólares. Asimismo, con el apoyo de los organismos multilaterales de los que México es Estado miembro de pleno derecho, y con países amigos y socios comerciales, se convinieron otros compromisos de respaldo financiero para construir un paquete total por cerca de 50,000 millones de dólares".<sup>5)</sup>

Y así fué como en febrero del año mencionado el país tuvo ingresos extraordinarios para afrontar la crisis económica ocurrida a finales de 1994 por la devaluación de nuestra moneda. Del Departamento del Tesoro de Estados Unidos se obtuvo \$ 20 000 000 000, del Fondo Monetario Internacional \$ 17 759 000 000 - del Banco Internacional de Pagos (BIP) \$10 000 000 000, de la Banca Comercial e Internacional \$ 3 000 000 000 y de países como Argentina, Brasil y Chile \$ 1000 000 000 de dólares.

Lo lamentable de estos empréstitos de miles de millones de dólares, según el Diputado Federal Saúl Escobar, es que "ni un sólo centavo se utilizará para crear empleos o comprar un activo productivo. Nada. Todo se utilizará para pagar lo que ya se debe y entramos a una espiral de endeudamiento absolutamente intolerable".<sup>6)</sup>

5) BELTRAN DEL RIO, Pascal. La Deuda Externa Mexicana creció un tercio en este año y ya es impagable. Proceso. México, D. F., Núm. 983. 4 de septiembre de 1995. pág. 18.

6) MORALES, Sonia. Se nos escamoteo la información sobre los acuerdos financieros con Washington; los legisladores nos enteramos por la prensa el Diputado Saúl Escobar. Proceso. México, D. F., núm. 983. 4 de septiembre de 1994. pág. 17.

Los ingresos recibidos por el poder público en 1995 engruesan considerablemente la deuda externa que tiene el Estado Mexicano. Se estima por la Correduría Salomon Brothers, según el exfuncionario del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos, Walker Todd, que la deuda externa total de México va a estar en "167,100 millones de dólares para fin de año. A esa cantidad hay que sumarle 11,900 millones de dólares de deuda de la banca comercial".<sup>7)</sup> Lo anterior traducido a pesos actuales tomando la equivalencia de siete nuevos pesos por dólar, nos da una cantidad de N\$ 1,169,700,000,000 y N\$ 83,300,000,000 lo que nos da como resultado 1,169.7 billones y 83.3 billones de viejos pesos respectivamente. Ingresos, éstos, que desgraciadamente tiene que pagar el pueblo mexicano sin recibir beneficio alguno, a pesar de no haber sido tomado su punto de vista en relación a dichos empréstitos.

---

7) BELTRAN DEL RIO, Op. Cit., pág. 17.

## B. LOS EGRESOS DEL ESTADO

El poder público en representación del pueblo del Estado Mexicano realiza gastos a efecto de cumplir con sus atribuciones, las cuales realiza de conformidad con el documento legislativo llamado presupuesto de egresos. Este documento está destinado a satisfacer prioritariamente las necesidades comunes de la población de un Estado. Es un instrumento que orienta toda la actividad económica nacional. Influye en la generación de empleos, en el fomento a la producción, en la regulación de la inflación, en las inversiones, etc.

Debido a que los dineros públicos es la riqueza aportada por los gobernados, el uso correcto que se haga de ellos por parte de los administradores públicos es de trascendente importancia. Más aún si nos damos cuenta que esa riqueza representa una cuarta parte de lo que se produce en el país. Por ejemplo, en 1995 el Presupuesto de Egresos a la Federación representó el 26% del PIB.

De acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal el presupuesto de egresos de la federación es el contenido en el decreto que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal para expensar durante el período 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.

Dicho de otra manera el presupuesto de egresos de la federación es un acto del Poder Legislativo, específicamente de la Cámara de Diputados, que contiene una autorización a la administración pública para utilizar los recursos económicos que se recaudan. La administración pública sólo puede erogar las cantidades de dinero que le hayan sido autorizadas mediante el presupuesto por la Cámara de Diputados. El documento mencionado es limitado en cuanto al tiempo, tiene vigencia conforme al año de calendario, del 1o. de enero al 31 de diciembre.

Para la preparación y elaboración del presupuesto de egresos es necesaria la presencia de dos etapas, la administrativa y la legislativa.

La etapa administrativa corre del 15 de marzo al 15 de noviembre de cada año. Del 15 de marzo a antes del 20 de julio - las entidades y dependencias del poder público reciben de la SHCP los lineamientos y políticas que deben observar para la elaboración de su presupuesto. El día 20 de julio las entidades y dependencias envían a la Secretaría de Hacienda sus anteproyectos de presupuesto de egresos, los que después de ser ajustados por la Secretaría se devuelven a las dependencias. El día 20 de octubre las dependencias y entidades envían nuevamente sus anteproyectos de egresos definitivos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El 15 de noviembre a más tardar, o 15 de diciembre cuando se trate de un año en que haya cambio del Poder Ejecutivo Federal, el Secretario de Hacienda comparece a la Cámara

ra de Diputados a presentar la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La etapa legislativa de la preparación del presupuesto se inicia a partir de que el Secretario de Hacienda presenta a los Diputados la iniciativa de egresos federales. La Cámara de Diputados discute y aprueba el presupuesto a más tardar el día 31 de diciembre anterior al inicio de su vigencia, tiempo en el cual debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

De conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995 (D.O.F. 28-XII-94)<sup>8)</sup> las erogaciones para las entidades y dependencias del poder público son las siguientes:

Poder Legislativo	N\$ 1,028,700,000
Poder Judicial	N\$ 1,384,915,000
Presidencia de la República	N\$ 380,000,000
Gobernación	N\$ 1,852,500,000
Relaciones Exteriores	N\$ 902,700,000
Hacienda y Crédito Público	N\$ 8,087,440,000
Defensa Nacional	N\$ 6,794,700,000
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	N\$ 14,197,085,500
Comunicaciones y Transportes	N\$ 10,949,416,700
Comercio y Fomento Industrial	N\$ 991,037,900
Educación Pública	N\$ 31,519,385,900

8) Vid. Anexo No. 2 Sobre el Presupuesto de Egresos para 1996.

Salud	N\$ 6,536,000,000
Marina	N\$ 2,021,200,000
Trabajo y Previsión Social	N\$ 947,900,000
Reforma Agraria	N\$ 870,700,000
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	N\$ 4,221,756,700
Procuraduría General de la República	N\$ 1,303,899,500
Energía	N\$ 2,642,440,400
Desarrollo Social	N\$ 3,568,562,400
Turismo	N\$ 569,900,000
Contraloría y Desarrollo Administrativo	N\$ 158,430,000
Aportaciones a Seguridad Social	N\$ 11,756,326,300
Provisiones Salariales y Económicas	N\$ 15,209,070,900
Tribunales Agrarios	N\$ 143,900,000
Tribunal Fiscal de la Federación	N\$ 45,059,300
Organos Electorales	N\$ 1,379,300,000
I.S.S.S.T.E.	N\$ 10,345,800,000
I.M.S.S.	N\$ 39,713,801,800
Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.	N\$ 431,100,100
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	N\$ 515,800,000
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	N\$ 923,200,000
Caminos y Puentes Fed. de Ingresos y Serv. Conex.	N\$ 1,326,400,000
Ferrocarriles Nacionales de México	N\$ 5,119,600,000
Compañía Nacional de Subsistencias Populares	N\$ 8,900,374,700
Comisión Federal de Electricidad	N\$ 23,194,449,200
Luz y Fuerza del Centro	N\$ 3,761,280,200
Petróleos Mexicanos	N\$ 2,840,800,000
Pemex Exploración y Producción	N\$ 11,691,600,000

pemex Refinación	N\$ 9,821,700,000
pemex Gas y Petroquímica Básica	N\$ 2,115,200,000
pemex Petroquímica	N\$ 2,300,500,000
Entidades Federativas y Municipios	N\$ 84,259,300,000
Costo Financiero de la Deuda del Gobierno Federal	N\$ 24,645,899,500
Interés y Comisiones de las Entidades Paraestatales	N\$ 5,617,515,300
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores del Gobierno Federal	N\$ 4,000,000,000

De las cifras anteriores es digno de comentarse por separado lo relativo al rubro 00023 Provisiones Salariales y Económicas y lo referente al pago de la deuda nacional.

El ramo denominado Provisiones Salariales y Económicas a partir de 1995, ha existido en por lo menos los últimos tres sexenios de gobierno dentro de los gastos del Poder Ejecutivo Federal. En el periodo de los presidentes mexicanos José López Portillo y Miguel de la Madrid este rubro se llamaba Erogaciones Adicionales. Con el presidente Salinas de Gortari se nombró el mencionado rubro como Erogaciones no Sectorizables.

Lo interesante de este rubro, Provisiones Salariales y Económicas, consiste en que dentro de él se localiza la Partida Secreta y programas confusos que pertenecen a otras entidades de gobierno como la Secretaría de Gobernación, de Agricultura, de Comunicaciones y otras.

Dentro del análisis programático del presupuesto federal, en el ramo 00023 se han determinado rubros como los siguientes:

Elaboración de Censos Nacionales, Aumentos Salariales, Aportaciones a Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, Apoyos Financieros a entidades federativas, Modernización Administrativa, Fondo para Desastres Naturales, Apoyo al Desarrollo Rural y Social y el Programa de Gastos Contingentes (Partida Secreta).

El artículo 21 párrafo último del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1995 señala que "las partidas a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo serán las comprendidas en el concepto 8100 del ramo 00023 Provisiones Salariales y Económicas".<sup>9)</sup> Esa misma afirmación aparece en el artículo 14 del Presupuesto de Egresos para 1996 y sólo modificaron el número de concepto de 8100 a 7300.

Pablo Gómez, quién ha sido diputado federal y asambleista por el Partido de la Revolución Democrática, ha analizado desde 1988 la partida secreta. Ha declarado que le ha sido imposible averiguar en que se gasta el dinero contenido en dicha partida debido a la manera como se revisa la cuenta pública. En 1993 manifestó al semanario Proceso que dicha partida en ese año con

9) PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1995 . Diario Oficial de la Federación. México, D. F., 28 de diciembre de 1994. Segunda edición. pág. 21.

tenía "1,160 millones de nuevos pesos".<sup>10)</sup> y lo peligroso es que el presidente de la república la maneja "con extrema discrecionalidad sin que la Cámara (de Diputados) pueda fiscalizarlo".<sup>11)</sup>

Aún más grave que la existencia de la partida secreta es en sí mismo el rubro Provisiones Salariales y Económicas (antes llamado Erogaciones Adicionales o no Sectorizables), afirman los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional. En el año de 1995 se le asignó, a este rubro, la cantidad de N\$15,209,070,900 y para 1996 se determinaron \$31,498,994,000. Debido a que contiene fondos que no se asignan a ninguna dependencia en específico (aunque se administre por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) resulta extraño que se le destine la segunda cantidad más alta del presupuesto del gasto de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, y que rebasa considerablemente el dinero asignado a varias secretarías de gobierno. Será más admirable este rubro cuando analicemos la manera y los tiempos de como se revisa la cuenta de la Hacienda Pública Federal ya que ello nos acercaría a pensar que ese dinero del ramo 00023 se podría destinar a otros objetivos.

En lo que respecta a la deuda pública, el Presupuesto de -

10) ORTEGA PIZARRO, Fernando. Maneja el Presidente 26,100 millones de nuevos pesos, con absoluta discrecionalidad y sin fiscalización. PROCESO, México, D. F., Núm. 859, 19 de abril de 1993, pág. 14.

11) Ibidem.

Egresos Federales de 1995 expresa que para ese año se destinan - N\$ 24,645,899,500 para el pago del costo financiero de la deuda del gobierno federal. Dicha cantidad se distribuye de la siguiente manera: N\$ 24,279,003,300 para deuda pública y N\$ 366,296,200 de erogaciones para saneamiento financiero .

En contraste a los números mencionados con anterioridad el diputado federal Saúl Escobar expresa que "Solamente de la deuda contratada en años anteriores, en 1995 se tiene programado pagar casi 23,000 millones de dólares: 8 en amortizaciones y 15 de intereses, sólo de deuda pública, sin tomar en cuenta la privada".<sup>12)</sup> Egresos en dólares que superan en mucho la capacidad de producción que tiene nuestro país.

### C. QUE ES LA CUENTA PUBLICA

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal es el informe que año con año presenta el Poder Ejecutivo a todos los gobernados a través de la Cámara de Diputados. En tal documento, en cumplimiento constitucional, se muestran los resultados de la gestión

---

<sup>12)</sup> MORALES, Op. Cit., pág. 17.

financiera realizada y los logros obtenidos en el desarrollo económico y social del país.

Dicho de manera diferente la Cuenta Pública es el escrito que muestra los recursos que ingresaron a la Hacienda Pública Federal, así como que y en qué se gastaron y si se apegaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos ambos de la Federación.

El diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas define a la cuenta pública como "el documento a través del cual el presidente presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el Presupuesto de Egresos".<sup>13)</sup>

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda expresa que la Cuenta Pública del Gobierno Federal está constituida por los estados contables y financieros y demás información que muestren el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos de la federación. Además, agrega, toman parte de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal todos los estados presupuestales y financieros de los organismos de la administración pública paraestatal.

13) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 6a. edición. México, D. F., Porrúa y UNAM, 1993 pág. 784-785.

Los objetivos fundamentales de la Cuenta Pública son: 1) Informar a la Cámara de Diputados la gestión financiera realizada por el Ejecutivo Federal en un año de calendario ; 2) Que los gobernados representados por la Cámara de Diputados puedan evaluar y analizar el desempeño de los gobernantes y así ejercer una acción fiscalizadora y 3) Servir como base para la planeación financiera de los años siguientes .

Hasta antes de 1990 la Cuenta Pública estaba integrada por más de veinte tomos , que presentaban información de índole económica , financiera , presupuestaria , contable y programática del gobierno federal así como de las entidades paraestatales.

Del total de los tomos el primero de ellos trataba un resumen de los aspectos cualitativos y cuantitativos más sobresalientes de la información de la Cuenta Pública y se denominaba Tomo de Resultados Generales . Los siguientes volúmenes captaban la información de los sectores informativos que integran al sector público presupuestario : energía, comunicaciones y transportes, desarrollo social , agricultura , turismo , etc.

Igualmente existía un tomo de organismos y empresas paraestatales en el cual se mostraban todos los resultados de la gestión financiera de cada una de esas entidades administrativas.

Otro de los tomos se refería a los agregados económicos , en el cual se presentaba toda la información sobre producción , inversión , balance de divisas , precios y tarifas e indicadores inflacionarios .

A partir de 1990 en atención a las recomendaciones de la Contaduría Mayor se simplificó la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para facilitar su análisis. De ese año en adelante se concentran en un tomo los resultados generales, y en cuatro o más tomos sectoriales se resume la demás información. Adicionalmente la información de detalle se presenta en discos magnéticos para su consulta.

La Cuenta Pública de 1993, por ejemplo fue entregada a la Cámara de Diputados en los primeros días de septiembre de 1995 en 9 tomos.

La presentación de la Cuenta Pública por ley debe considerar los estados contables, financieros y operaciones complementarias resultantes de la gestión financiera. Esta información es ordenada y jerarquizada para facilitar el análisis de la información básica y la evaluación de las acciones efectuadas por el Poder Ejecutivo, así como apoyo a las tareas de fiscalización del Poder Legislativo.

La estructura de la Cuenta de la Hacienda Pública está sujeta a un proceso permanente de modificaciones, esto, con la finalidad de mejorar y enriquecer el contenido del documento. A manera de ejemplo enunciaremos los apartados que integran los Resultados Generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

- Presentación.

- Panorama económico y resultados de las finanzas públicas.

- política de Ingresos. Gobierno Federal  
Organismos y Empresas
- política de Gastos. Gasto Programable del Gobierno Federal  
Gasto Programable de Organismos y Empresas
- Orientación Sectorial del Gasto.
  - Sector Desarrollo Rural
  - Sector Pesca
  - Sector Desarrollo Social
  - Sector Comunicaciones y Transportes
  - Sector Comercio, Abasto y Fomento Industrial
  - Sector Turismo
  - Sector Energético
  - Sector Industrial Paraestatal
  - Sector Justicia y Seguridad
- Programa Nacional de Solidaridad.
- Política de la Deuda. Saldo de la Deuda del Sector Público Presupuestario.  
Endeudamiento neto del Sector Público Presupuestario.  
Costo Financiero de la Deuda del Sector Público.
- Conciliación de Cifras de Resultados Generales en Estados Presupuestarios.
- Estados Financieros Presupuestarios y Económicos Consolidados.
- Información Complementaria.

#### D. LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

El órgano técnico de la Cámara de Diputados llamado Contaduría Mayor de Hacienda tuvo su nacimiento junto con la Constitución Federal Mexicana en el año de 1824.

Como antecedente primario de la Contaduría Mayor de Hacienda encontramos al Tribunal Mayor de Cuentas. Este fue constituido por las Cortes Españolas en 1453 como órgano con funciones de inspección de las cuentas de la hacienda pública hispana. En 1510 la administración real española suprime este tribunal y asigna sus funciones al Consejo de Hacienda aunque posteriormente se le volvió a dar vigencia a dicho tribunal.

En 1524 los reyes españoles deciden crear en la Nueva España un Tribunal Mayor de Cuentas para así mantener constantemente vigilado a Don Hernando de Cortés en los ingresos y egresos que ejercía. Tribunal que existió alrededor de tres siglos en la Nueva España.

A partir del movimiento de Independencia (1810) la Constitución Federalista de 1824 vino a facultar al Congreso de la Unión a fijar los gastos generales, establecer las contribuciones para cubrir los gastos públicos, a efectuar su recaudación y tomar anualmente las cuentas del gobierno.

Conforme a dicho mandato constitucional el gobierno federalista expide el decreto "Sobre el Arreglo de la Administración

de la Hacienda Pública", por el que se determinó suprimir al Tribunal Mayor de Cuentas y crear a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano dependiente de la Cámara de Diputados. Las funciones de esta contaduría consistían en practicar el exámen y la glosa de las cuentas públicas que anualmente debía presentar el titular del órgano de Hacienda y Crédito Público.

En esos tiempos la Contaduría Mayor de Hacienda se constituía de dos partes, de Hacienda y de Crédito Público. La primera formulaba lo relacionado a las cuentas de la Tesorería General, comisarías y administraciones de rentas; la segunda se encargaba del estudio de la deuda nacional, las cantidades amortizadas y los intereses acumulados.

La Contaduría Mayor de Hacienda desde su nacimiento en 1824 ha sido regulada por tres leyes orgánicas. En 1904 se expidió la primera, en 1937 la segunda y la tercera ley orgánica se expidió el 18 de diciembre de 1978 publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 29 del mismo mes y año. Este último ordenamiento legal continúa vigente al día de hoy.

El artículo 10. de la L.O.C.M.H. (Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda) define a ésta como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Menciona el mismo precepto que en el desempeño de sus funciones la Contaduría Mayor de Hacienda estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

De acuerdo a su ley orgánica la Contaduría Mayor revisará la cuenta pública Federal ejerciendo funciones de contraloría. Para realizar esta actividad la Contaduría Mayor de Hacienda posee las siguientes facultades:

1. Verificar si las entidades y dependencias del gobierno federal ejercen sus funciones con apego a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, a la Ley General de Deuda Pública, a la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en general a todo ordenamiento legal que se aplique en la materia.
2. Elaborar y rendir el informe previo y el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública Federal. El primero se entrega a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la cuenta. El segundo se entrega a la Cámara de Diputados en los diez días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.
3. Fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno federal a las entidades federativas, al D.D.F., a los organismos de la administración pública paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas o a particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino. Además debe verificar la aplicación de esos recursos en los objetivos autorizados.

4. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos que comprueben - que la recaudación de los ingresos se ha realizado de acuerdo a las leyes aplicables a la materia.
5. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos e inspeccionar - obras para comprobar que las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente a los objetivos determinados con anterioridad.
6. Solicitar a los auditores externos de las entidades copias de los informes o dictámenes que se estimen convenientes de las auditorías por ellos practicadas.
7. Establecer coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de uniformar normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, las normas de auditoría gubernamentales y las del archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto público.
8. Fijar normas, procedimientos, métodos y sistemas internos - para la revisión de la Cuenta Pública.
9. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades que resulten de la revisión de la Cuenta Pública.

10. Todas las demás atribuciones que determinen otras disposiciones legales.

El artículo 2o. del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda señala que esta ejerce sus atribuciones con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

- Contador Mayor de Hacienda
- Subcontador Mayor de Hacienda
- Dirección General Jurídica
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Sistema
- Dirección General de Análisis e Investigación Económica
- Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central
- Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central
- Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal
- Dirección General de Auditoría de Obra Pública
- Dirección General de Evaluación de Programas
- Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión
- Dirección de Auditoría Interna

Actualmente el domicilio de la Contaduría Mayor de Hacienda es el localizado en Av. Coyoacán No. 1501 Col. del Valle en el Distrito Federal y posee los siguientes números telefónicos: 534-48-62 al 79 y la representación de la misma se deposita en el Contador Mayor, quién en estos momentos es el C. Javier Castillo Ayala. El Contador Mayor dura en su cargo 8 años, los que pueden ser prorrogados por otro tanto de tiempo.

El personal que posee la Contaduría Mayor de Hacienda para revisar la Cuenta Pública es alrededor de 1,400 personas.

Cabe señalar que en las instalaciones de esta Contaduría Mayor no existe un departamento de información o biblioteca - abierta al público interesado en conocer los documentos que integran la revisión de la Cuenta Pública.

En relación a la figura del titular de la Contaduría el exdiputado federal Alfredo Lujambio como miembro de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, declaró que "El titular de esta dependencia es una persona designada por la mayoría del Congreso, que es del PRI, e invariablemente guarda nexos con el Ejecutivo Federal, o su trayectoria está muy ligada a la Secretaría de Hacienda. No hay independencia con respecto al Ejecutivo, sino que, al contrario, le cubre las espaldas y le deja manos libres. Sabe que debe su puesto a la mayoría priísta controlada por el propio Ejecutivo".<sup>14)</sup>

Agrega el diputado panista que el representante de ese órgano técnico es "Designado por la mayoría priísta, con trayectoria en el Servicio Público siempre al lado de Carlos Salinas de Gortari, del titular de la Contaduría Mayor de Hacienda Javier Castillo Ayala, no puede esperarse más que un solapa-

14) ORTEGA PIZARRO, Fernando. Los misterios de la "partida secreta" en el Presupuesto de la Presidencia. PROCESO, México, D. F., Núm. 858. 12 de abril de 1993. pág. 18.

miento del Ejecutivo, que ejerce el gasto de manera absolutamente discrecional, arbitraria y caprichosa".<sup>15)</sup>

#### **E. FORMA DE REVISION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL**

La fiscalización de las finanzas públicas en el Estado Mexicano se realiza de dos maneras. Una efectuada por la Contaduría Mayor de Hacienda y otra realizada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. La primera es llamada fiscalización externa y la segunda fiscalización interna.

De la labor que ejecuta la Contaduría Mayor de Hacienda se dice que es externa porque no se encuentra teóricamente subordinada a la potestad del Ejecutivo Federal, sino que pertenece a la Cámara de Diputados. Por su parte la revisión de las finanzas públicas que se ha denominado interna se debe a que el órgano fiscalizador pertenece a la administración pública federal.

<sup>15)</sup> ACOSTA, Carlos y Fernando Mayolo López. El Contador Mayor de Hacienda sale de las filas del PRI y se comporta como empleado del Presidente: el exdiputado Alfredo Lujambio. PROCESO, México, D. F., Núm. 985. 18 de septiembre de 1995 pág. 7.

Hablemos de la revisión que efectúa la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano de la Cámara de Diputados del Congreso Federal por tener esa estructura (oficialmente) independiente del Poder Ejecutivo.

La revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda debe precisar el ingreso y el gasto público, debe examinar el resultado de la gestión financiera, - comprobar si los ingresos derivan de la aplicación de las normas respectivas, verificar si el gasto público se ajustó al presupuesto de egresos federal, y si se han cumplido los programas establecidos con anterioridad por la autoridad competente para ello.

Dicha fiscalización comprende no solo la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino también abarca la revisión legal, económica y contable de los ingresos y egresos. Además debe observarse la exactitud y justificación de los cobros y pagos efectuados por las entidades y dependencias u organismos que manejen recursos federales.

La Contaduría Mayor de Hacienda realiza sus funciones a través de la observación de toda clase de libros, documentos, instrumentos y objetos. De igual manera cumple su actividad en la revisión de la Cuenta Pública al practicar visitas, inspecciones y auditorías a las dependencias y entidades federativas o a las que no tengan esta calidad pero manejan presupuesto federal.

El artículo 74 fracción IV Constitucional expresa que la Cámara de Diputados tiene como facultad exclusiva, entre otras, la revisión de la Cuenta Pública del año anterior. Asimismo se señala en dicho precepto que la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de los primeros días del mes de junio.

Dicho de manera distinta lo afirmado anteriormente tenemos que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entrega los documentos relacionados a la Cuenta Pública del año anterior ejercido a la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días de junio siguiente. Posteriormente la Cámara (en Comisión Permanente) por conducto de la Comisión de Vigilancia turna la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.

En relación a este hecho, la entrega de la Cuenta Pública del Presidente de la República a la Cámara de Diputados, el ex diputado federal Alfredo Lujambio expresa que "Esta extemporaneidad ya entraña en sí misma una grave anomalía de tipo administrativo, financiero y económico. Cualquier revisión o fiscalización parte del principio de que debe ser presentada en tiempo oportuno. Si se presenta un año o seis meses después, pierde efectividad la revisión".<sup>16)</sup>

---

16) ORTEGA PIZARRO. Los misterios de la ... pág. 18.

En el orden de ideas que llevamos, expresamos que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece que dicho órgano técnico, después de recibir la Cuenta Pública, debe de elaborar y rendir, por conducto de la Comisión de Vigilancia a la Cámara de Diputados, un informe previo de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Este informe debe ser presentado dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la cuenta. Dicho documento debe contener enumerativamente comentarios generales sobre la gestión financiera efectuada por los manejadores de los recursos públicos federales.

Respecto a esa situación, el informe previo, quién fué diputado panista Alfredo Lujambio ha expresado que la Contaduría Mayor de Hacienda, "no entrega la Cuenta Pública a los legisladores sino un informe previo, tan vago que no se puede analizar nada. El informe definitivo se entrega extemporáneamente, 21 meses después".<sup>17)</sup>

Igualmente la Contaduría Mayor debe de elaborar y rendir un informe más. El informe, definitivo, sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Este es remitido a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia en los primeros diez días del mes de septiem

---

17) ORTEGA PIZARRO. Maneja el presidente 26,100 ... pág. 17

bre siguiente al de su recepción. La Cámara debe, unos días - después, analizar y discutir la Cuenta Pública para después pu- blicar su aprobación.

De lo anterior deducimos tres momentos claves, tres he- chos importantes. El primero es el momento en que el cual el Ejecutivo Federal entrega la Cuenta Pública a la Cámara de Di- putados. El segundo es la elaboración del informe previo de - la Cuenta Pública por parte de la Contaduría. Y el tercer he- cho es la entrega del informe de resultados definitivos de la revisión de la Cuenta Pública.

El primer momento ocurre en los diez primeros días del - mes de junio siguiente del año a revisar. El segundo ocurre - en los primeros diez días de noviembre del año ya mencionado. El tercer hecho tiene lugar en los primeros diez días de sep- tiembre del año siguiente a la entrega de la Cuenta Pública.

Para ser precisos concentremos nuestra atención en el si- guiente ejemplo. Para revisar la Cuenta Pública correspondien- te a 1995 tendremos las siguientes fechas de acuerdo a la le- gislación vigente que se aplica en la materia:

- El Ejecutivo Federal entregará a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública de 1995 en los primeros diez días de junio - de 1996.
- Ya turnadas la cuentas a la Contaduría Mayor de Hacienda, - ésta iniciará la revisión. Elaborará el informe previo de

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

la Cuenta Pública de 1995 y lo entregará a la Comisión de - presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados dentro de - los primeros diez días del mes de noviembre de 1996.

- El tercer hecho ocurrirá cuando la Contaduría Mayor entre-- gue a los diputados federales el informe definitivo de revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, a través de la Comisión de Vigilancia, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre de 1997.

Sería después del 10 de septiembre de 1997 para que la - Cámara de Diputados Federal tuviera en sus manos el resultado\_ final de la revisión de la Cuenta Pública de 1995, elaborando\_ éste por la Contaduría Mayor de Hacienda.

A partir de esa fecha los representantes populares diputa dos comenzarían a discutir, analizar y revisar la Cuenta Públi\_ ca de 1995. Son 20 meses y algunos días lo que la legislación vigente secundaria establece para que los miembros de la Cáma\_ ra de Diputados revisen la Cuenta Pública.

Los 20.3 meses que establece la Ley Orgánica de la Conta\_ duría Mayor para que los diputados posean el material suficien\_ te y así discutan y revisen la Cuenta Pública es demasiado am\_ plio y por lo tanto debe ser rectificado.

De esta forma es como se fiscalizan los recursos públicos federales. Es por tal hecho que los diputados de oposición ex presan que al procedimiento de revisión de la Cuenta Pública -

no se puede internarse ni compenetrarse. Declaran que no existe la posibilidad de revisar los procedimientos, que la Contaduría Mayor de Hacienda no revisa al 100% la actividad de todas las dependencias que manejan recursos federales, sino que solo realiza pruebas selectivas. Dice el que fue diputado federal Francisco Garate que la Contaduría Mayor de Hacienda "Revisa una cuenta de una Secretaría de Estado, y si la encuentra bien ya no revisa las demás. Como muchas cuentas vienen validadas por las contralorías internas de cada dependencia, las dan por buenas. No hay acceso a la información y la que hay la dan a cuentagotas. La Contaduría ofreció una terminal de computadora para analizar la Cuenta Pública y hasta ahora es una promesa incumplida".<sup>18)</sup>

Dicho lo anterior consideramos que una parte de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda es contraria al artículo 74 fracción IV párrafo lo. de la Carta Magna. Dicho precepto supremo expresa que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el revisar la Cuenta Pública del año anterior. - Señalamos que por año anterior se debe entender el año que acaba de terminar de manera inmediata. Es el año que deja de existir y que le sigue el que estamos viviendo. Así, el año anterior de 1996 es 1995, el de este 1994, etc. Y si por ese razonamiento entendemos lo que la Constitución Federal señala

---

18) Ibidem.

como año anterior, el momento para que la Cámara de Diputados revise la Cuenta Pública de un año ejercido sería el que se -  
 diera en los siguientes 12 meses, es decir, la revisión se efectuaría dentro de los meses de enero a diciembre siguientes al año a fiscalizar. Pero como hemos expresado los representantes populares diputados revisan la Cuenta Pública 20.3 meses después de terminado el año a fiscalizar y no dentro de los 12 meses posteriores al mismo año. ¿No están actuando, la Contaduría Mayor de Hacienda y la Cámara de Diputados contrariamente a la Constitución Federal?, ¿no la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor al señalar el momento en que dicho órgano técnico entrega el informe definitivo de resultados a la Cámara de Diputados es contraria a la Constitución? ¿No el artículo 3o. fracción II inciso b) de la Ley Orgánica de la Contaduría, que establece lo anterior, es anticonstitucional?

Por tales afirmaciones es que nos atrevemos a cuestionar la forma de revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública y - más aún los resultados que se obtienen de esa revisión, independiente de otros factores que igualmente, desde nuestro punto de vista, ponen en duda los resultados mencionados.

Expresado lo anterior afirmamos nuestro acuerdo con el exdiputado federal Alfredo Lujambio en relación a que por el personal que integra a la Contaduría Mayor de Hacienda y a las disposiciones que establece su Ley Orgánica para la revisión de la Cuenta Pública "La Cámara de Diputados no puede -

responsablemente aprobar una Cuenta Pública... No hay ninguna concordancia entre el rigor que aplica el Ejecutivo para exigir al contribuyente el cumplimiento oportuno y veraz de sus obligaciones fiscales, y la manga ancha para presentar la Cuenta Pública con tanta extemporaneidad. Por eso decimos -remata- que la Cuenta Pública no se revisa en México".<sup>19)</sup>

#### **P. EL INFORME PRESIDENCIAL**

De acuerdo a las disposiciones del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o. de la Ley de Planeación el C. Presidente de la República debe presentar cada año un informe de gobierno por escrito al Congreso de la Unión. El momento preciso para la presentación de ese informe es la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del H. Congreso de la Unión, que ocurre nuevamente a partir de 1995 el día 1o. de septiembre.

Dicho informe manifiesta el estado general que guarda la administración pública federal y las actividades realizadas pa

---

<sup>19)</sup> ORTEGA PIZARRO. Los misterios de la... pág. 18.

ra alcanzar los objetivos y metas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo que corresponde a cada sexenio de gobierno.

El informe de gobierno contempla tres apartados que de manera detallada muestra el progreso que se ha obtenido por la actividad del poder público. Las partes del informe se denominan como Avance Programático, Información Estadística y la sección titulada Inversión y Obra Pública. Este informe abarca varios cientos de páginas escritas sobre el tema.

La sección nombrada Avance Programático analiza las acciones y desempeño de la administración pública federal y proporciona los elementos para evaluar el pleno cumplimiento del programa de actividad del gobierno federal.

La Información Estadística muestra las variables de mayor representatividad de la situación económica, social y política del país.

El apartado de Inversión y Obras Públicas registra el desarrollo de la infraestructura destinada a incrementar los niveles de la actividad productiva y las condiciones de vida de la población. En esta sección se precisa el destino final de los recursos contenidos en el presupuesto de egresos para la inversión del sector público. En cuanto a las obras públicas se desglosa la información referida a la construcción de obras como el abastecimiento de agua, el riego, el saneamiento, el transporte público, la construcción de infraestructura eléctrica, comunicaciones, etc.

Dicho lo anterior y en relación a nuestro tema veamos que el informe presidencial y la Cuenta Pública tienen algunas relaciones. Ambos, por ejemplo, centran su atención en los resultados de la actividad del poder público. Una de las diferencias que existen en ellos radica en que la Cuenta Pública es un estudio detallado de las conductas de los titulares de la administración pública federal prioritariamente y por su parte el informe presidencial manifiesta de manera general la situación que guarda la misma dentro del país.

Pero como ya hemos dicho, el Ejecutivo Federal presenta la Cuenta Pública dentro de los diez primeros días del mes de junio siguiente al año a fiscalizar. Y entonces, si en esa fecha se presenta el documento de la Cuenta Pública ¿por qué esperar hasta el 10. de septiembre para informar sobre los resultados que hasta esos momentos se han originado en el país? -- ¿Por qué no presentar la Cuenta Pública Federal y dar el informe presidencial al mismo tiempo si ambos actos son actividades del gobierno federal y ambos se refieren a lo mismo prácticamente? Y más aún ¿por qué esperar seis o más meses para realizar esas dos actividades si ambas se pueden efectuar en los primeros meses del año que va a ser evaluado?, ¿por qué no entregar la Cuenta Pública y el informe en enero o febrero siguiente al año terminado? ¿Por qué no fusionar estos dos actos en uno solo?

Las anteriores interrogantes muestran, en su respuesta, -

la forma de como el sistema político mexicano ha decidido actuar. En el análisis de lo preguntado se pueden encontrar - los intereses que existen en el pensamiento y en la conducta de la clase gobernante de nuestro país. Interés que no son los que tiene el pueblo de México, sino que son contrarios a los que él tiene. Se trata de burocratizar, enredar y disfrazar la verdad para que así no se logre el conocimiento de ella por parte del pueblo que integra al Estado Mexicano.

**CAPITULO TERCERO**

**MEDIDAS PROPUESTAS PARA UNA EXACTA  
FISCALIZACION DE LA CUENTA PUBLICA**

- A. EL ARTICULO 74 FRACCION III Y IV CONSTITUCIONAL
- B. LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE  
HACIENDA
- C. INICIATIVA PRESIDENCIAL DE CREACION DE LA  
AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION
- D. COMENTARIO ADICIONAL

## A. EL ARTICULO 74 FRACCION III Y IV CONSTITUCIONAL

La revisión de la Cuenta Pública como ya hemos expresado, tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera del ejercicio del poder en el gobierno mexicano.

Para una eficaz revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal observamos que se necesitan diversos cambios en la legislación vigente que regula esa materia.

Primeramente manifestamos la alteración de las fracciones III y IV del artículo 74 Constitucional.

La fracción III del mencionado precepto legal expresa que la Cámara de Diputados tiene como facultad exclusiva nombrar a los jefes y empleados que integran a la Contaduría Mayor de Hacienda que es el órgano técnico de esa Cámara encargada de revisar la Cuenta Pública.

En nuestra historia reciente se ha logrado comprobar que la actuación del personal que integra la Contaduría (y en especial su titular) "responde totalmente al interés del Ejecutivo",<sup>20)</sup> ya que se le permite al titular de ese poder estatal el seguir "disfrutando de una absoluta discrecionalidad para -

---

20) ACOSTA y Mayolo López. Op. Cit. Pág. 7.

manejar con todo capricho los ingresos y los gastos públicos".<sup>21)</sup>

Dicho lo anterior expresamos que es urgente la modificación del nombramiento del personal de la Contaduría Mayor de Hacienda debido a que en estos momentos esos individuos son nombrados por la mayoría priista de la Cámara de Diputados por lo que necesariamente son gente perteneciente al partido oficial y al sistema político.

Proponemos como posible solución, independientemente de los cambios que se vayan a dar en el futuro al órgano de fiscalización externa, que la dirección de ese órgano esté bajo el mando e integrado por personas ligadas a la sociedad civil que tengan reconocida honestidad y capacidad profesional para ello. La Cámara de Diputados los escogería de ternas propuestas por organismos no gubernamentales (ONGS). Los integrantes del órgano revisor de los dineros públicos no deben pertenecer a algún partido político para así lograr transparencia en su trabajo.

Se muestra también necesaria una modificación a la fracción IV del mismo artículo 74 Constitucional en lo que respecta al tiempo en que debe ser presentada la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.

El texto del actual artículo 74 fracción IV en uno de sus

---

21) Ibidem.

párrafos dice que la Cuenta Pública debe ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días del mes de junio siguiente del año a fiscalizar. Esos 6 meses y medio para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregue la Cuenta Pública contribuyan a que se dilate el análisis de dicha cuenta por parte de los Diputados. Por tal motivo proponemos que el Secretario de Hacienda o el mismo titular del Ejecutivo Federal entregue el informe de la Cuenta Pública el día 15 del mes de marzo siguiente al año a fiscalizar para así lograr que la examinación de los recursos públicos federales sea completa. Sugerimos igualmente que en su fecha sea también presentado a la Cámara de Diputados el Informe Presidencial Anual del Ejecutivo Federal, ya que este y aquella se relacionan entre sí muy estrechamente. Para ésto tendría que modificarse el artículo 69 Constitucional para que el informe se presente en la apertura de sesiones ordinarias del segundo período del Congreso de la Unión.

La misma fracción IV del artículo 74 Constitucional contiene el fundamento legal de la polémica partida secreta del Presidente de la República que existe en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Partidas que según reza el precepto legal sólo deben ser las necesarias y que utilizarán los Secretarios de Gobierno por acuerdo escrito del Presidente.

La partida secreta se localiza dentro del presupuesto en el rubro 00023 Provisiones Salariales y Económicas (en otros sexenios llamado Erogaciones no Sectorizables o Erogaciones Adi

cionales) a partir de la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977. Partida que no tiene objetivos que justifiquen su existencia.

A esta famosa partida secreta se le conoce oficialmente como "Programa de Gastos Contingentes". El monto de estos gastos en 1995 fueron de 500 millones de nuevos pesos. Para 1996 se ha aprobado al jefe del Ejecutivo Federal ejercer de manera discrecional "650 millones de nuevos pesos, cantidad que el mandatario no necesita justificar ante los organismos institucionales de control y revisión del gasto público como la Contaduría Mayor de Hacienda". 22)

Esos 650 millones de nuevos pesos con que cuenta el Presidente de la República en la partida secreta para 1996 representan una cantidad casi igual a la que posee en Bancos Suizos - Raúl Salinas de Gortari. Tal cantidad de dinero es equivalente a 85,200 años de salario de un obrero mexicano. Dicho de otra manera ese dinero lo ahorraría un obrero, si no gastase un centavo de lo que gana, en algo más de 31 millones de días laborados. Otra cantidad equivalente a esa partida secreta es la que resulta del salario del Presidente de la República. Tomando en cuenta que oficialmente el Ejecutivo Federal gana 51

---

22) FERNANDEZ-VEGA, Carlos. De NS650 millones, la partida secreta del Presidente. LA JORNADA. México, D. F., 15 de noviembre de 1995. pág. 52.

mil nuevos pesos al mes, el tendría que ahorrar su salario íntegro a lo largo de 12,816 meses, lo que implicaría que durase en ese puesto de elección popular más de 1,068 años.

El presupuesto de la partida secreta "asignado al Presidente de la República alcanzó su máxima expresión cuando Carlos Salinas de Gortari fué jefe del Ejecutivo, a quién la Cámara de Diputados autorizó a disponer de un billón 500 mil millones de viejos pesos, es decir aproximadamente 500 millones de dólares al tipo de cambio de entonces".<sup>23)</sup> En promedio Carlos Salinas llegó a recibir "la fabulosa cantidad de mil 200 millones de nuevos pesos anuales".<sup>24)</sup>

Un dato curioso consiste en que en el gobierno de Carlos Salinas el titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto era el que hoy es presidente de la República Ernesto Zedillo, el cual oficialmente planeaba el importe del presupuesto de egresos y por lo tanto el importe de la partida secreta.

Los razonamientos anteriores nos obligan a proponer la eliminación de la existencia de la partida secreta dentro del texto constitucional y de toda legislación, para así extinguir parte del carácter corrupto que corona el ejercicio del poder en nuestro Estado Mexicano.

---

23) Ibidem.

24) GOMEZ, Pablo. Intocables. LA JORNADA. México, D. F., 10 de diciembre de 1995. pág. 8.

## B. LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

A pesar de que sea un hecho la existencia de cambios en el órgano externo de fiscalización de la administración pública federal y posiblemente se le nombre de otra manera a la Contaduría Mayor de Hacienda, proponemos modificaciones a su Ley Orgánica las que igualmente pueden aplicarse al semi-nuevo órgano fiscalizador.

En cuanto al procedimiento de revisión de la Cuenta Pública dicha ley establece que la entrega de resultados previos del análisis de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda debe ocurrir en los primeros diez días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los resultados definitivos, establece la misma ley, deben ser entregados a la misma Cámara en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente de la entrega del informe previo.

De esta manera los diputados tienen que esperar cerca de 21 meses para discutir, analizar y aprobar la Cuenta Pública de un año determinado.

Ese lapso de tiempo consideramos que es muy amplio y extenso. Debe de reducirse. Proponemos que el órgano de fiscalización externa entregue a la Cámara de Diputados el informe

previo de revisión de la Cuenta Pública en los primeros diez días del mes de abril y su informe definitivo en los primeros diez días del mes de septiembre. Ambas fechas son del año siguiente al año a fiscalizar .

Otro aspecto que debe actualizarse en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda es lo relativo a las sanciones que establece a auditores cuando éstos incurren en alguna responsabilidad. Se establece que si el auditor comete faltas graves se le aplicará una sanción económica que va de 100 a 10,000 pesos viejos .

Proponemos que la sanción o multa que corresponda al personal del órgano fiscalizador externo sea de más importe económico y se determine el monto en salarios mínimos .

Existen dos aspectos más que merecen ser analizados y modificados en relación a la Contaduría Mayor de Hacienda. Uno es su presupuesto financiero y otro es el número de sus integrantes .

El presupuesto que se le determina a la todavía Contaduría Mayor de Hacienda es menor al que se le da a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ( SECODAM ). Determinamos que el presupuesto de la SECODAM dentro de los gastos del Ejecutivo Federal representa menos del 1% del total asignado.

Expresamos igualmente que se tendría que dar una importan

cia al órgano externo de fiscalización de la administración pública federal de la magnitud de la Procuraduría General de la República, otorgándole igualmente un presupuesto de egresos similar a esa dependencia. Consideramos este razonamiento porque la fiscalización de los recursos económicos de todos es tan importante como la seguridad pública. El desvío de fondos públicos es algo que como la inseguridad pública afectan en gran medida al pueblo mexicano.

En cuanto al personal que integra el órgano de fiscalización externa consideramos que su número es muy limitado. Para la revisión y análisis de los documentos de cada una de las dependencias federales y de las que manejan recursos federales es insuficiente la existencia de cerca de 1,400 personas que integran a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Proponemos que el personal del órgano de fiscalización externa se amplie 3 o 4 veces más. Sugerimos de igual forma la existencia de delegaciones estatales del órgano externo de fiscalización para así facilitar la revisión de las finanzas de las dependencias que manejan dinero de la federación que se localizan dentro del territorio de las entidades federativas. De esta manera no se darían por buenas las exámenes que del dinero público hacen los órganos de control interno de las dependencias.

**C. INICIATIVA PRESIDENCIAL DE CREACION DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION**

El día 28 del mes de noviembre de 1995 el presidente de México Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales para crear el Órgano de Auditoría Superior de la Federación. Este Órgano pertenecerá al poder legislativo y se encargará de fiscalizar el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos económicos de los Poderes de la Unión y de todas las entidades públicas federales.

La iniciativa de ley propone las reformas de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Carta Magna, para así crear un "nuevo" Órgano con funciones adicionales a las que en la actualidad realiza la Contaduría Mayor de Hacienda.

Según la iniciativa en el caso de que la Auditoría Superior detectara daños y perjuicios al erario federal, podrá fincar las sanciones o responsabilidades correspondientes.

El artículo 73 de la iniciativa faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley orgánica de la auditoría así como las leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal.

El artículo 74 expresa que la Auditoría Superior seguirá brindando apoyo a la Cámara de Diputados en la revisión de la

Cuenta Pública además se señala que habrá cambio en el texto actual que determina el plazo para la entrega de la Cuenta Pública. Igualmente se dice en el artículo 79 que el informe final de revisión de la Cuenta Pública se hará el año siguiente al del ejercicio y no 2 años después como ocurre en la actualidad.

Algo que consideramos es un retroceso consiste en el nombramiento de los auditores que formarán a la Auditoría Superior de la Federación. Los auditores serían nombrados a propuesta del Presidente de la República, lo que significa que podrían ser elegidas personas que tengan fidelidad política con el Ejecutivo Federal pertenezcan o no al partido oficial. Esto significa una regresión respecto al texto constitucional aún vigente que faculta a la Cámara de Diputados el libre nombramiento del Contador Mayor de Hacienda.

Según el proyecto del Ejecutivo la Cámara de Diputados ya no vigilaría el exacto cumplimiento del órgano de fiscalización externa, lo que consideramos también como regresión al texto vigente.

Existen otros aspectos que pueden concebirse como regresivos respecto al régimen legal actual de la revisión de la Cuenta Pública.

El proyecto de la ley expresa que las inspecciones que hagan los auditores a las dependencias estarán sujetas a un mandato judicial, pues se equiparan al cateo. Situación que no -

se da actualmente con la Contaduría Mayor de Hacienda que no requiere de una orden de juez penal para presentarse a cualquier organismo público y exigir se le muestre la documentación oficial, o visitar las instituciones en que se ejerzan recursos federales. Además, no queda claro en la iniciativa si la auditoría pueda abarcar las entidades que reciban subsidios gubernamentales.

En relación a la famosa partida secreta del Presidente de la República el paquete de reformas constitucionales no toca el fundamento legal de ella, lo que pone de manifiesto que el Ejecutivo Federal desea seguir obteniendo recursos económicos de uso reservado y encubierto.

Parece ser que el Presidente Zedillo al decir que habrá transparencia en el destino de los dineros públicos está traicionando su dicho al continuar con la existencia de la partida secreta.

De la misma manera ha expresado el Ejecutivo Federal que con el nuevo organismo de auditoría se fortalecerá al Congreso de la Unión, afirmación que no compartimos ya que de aprobarse dicha iniciativa tendríamos a la Auditoría Superior de la Federación adscrita formalmente a la Cámara de Diputados, pero integrada a propuesta del Presidente de la República. Cosa semejante ocurrió con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero, veamos que nos dice la memoria histórica en relación a la creación o semi-creación de organismos fiscalizadores, ¿han funcionado?

El presidente Miguel de la Madrid días después de tomar posesión de su cargo envió una iniciativa de ley para modificar textos constitucionales y así crear a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación hoy denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Dijo en su discurso oficial lo siguiente: "Actualizaremos las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos y promoveremos una nueva ley sobre la materia y reformas y adiciones a la legislación penal y civil. Introduciremos nuevas formas sobre la gestión pública para prevenir, detectar, corregir y, en su caso, sancionar conductas inmorales de los funcionarios y empleados públicos. Impediremos aprovechamientos ilegítimos con la nómina oficial; perseguiremos las conductas ilícitas en el otorgamiento de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones... El pueblo mexicano es profundamente moral, y me exige que persiga toda forma de corrupción. Así lo haré. Gobernaré con el ejemplo".<sup>25)</sup>

Y para demostrar su dicho durante su gobierno encarceló a importantes funcionarios del gobierno anterior. Arturo Durazo, ex-jefe de la Policía del D. F. y Jorge Díaz Serrano, ex-director de Pemex.

Trece años después, tras encarcelar a un hermano del ex-

25) ALISEDO, Pedro José. Hace 13 años, de la Madrid se propuso "renovar la moral" de los funcionarios; ahora con una iniciativa de ley el presidente Zedillo da "un nuevo paso". PROCESO, México, D.F., Núm. 996. 4 de diciembre de 1995. pág. 26.

presidente Carlos Salinas por enriquecimiento ilícito el presidente Zedillo vuelve a tocar el tema y ofrece crear un organismo contra la corrupción gubernamental la Auditoría Superior de la Federación. En su discurso dijo en esencia los mismos conceptos que Miguel de la Madrid: "La sociedad exige un combate frontal y resuelto a la corrupción y a la impunidad. La sociedad exige cuentas claras de todos quienes la sirven. La sociedad exige con todo derecho y con justa razón instituciones e instrumentos que le garanticen un gobierno recto y eficiente, y un servicio público honesto y esmerado... En esta exigencia todos tenemos una responsabilidad y un compromiso".<sup>26)</sup>

Al explicar los fines de su iniciativa dijo que "propone emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal. Una reforma que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización sobre el uso correcto, transparente y eficaz de los recursos que la sociedad aporta al gobierno. Una forma que garantice a la ciudadanía la rendición de cuentas claras, oportunas y verificables, por parte de los servidores públicos. Este es un nuevo paso en la lucha contra la corrupción y la impunidad que lastiman e indignan a los mexicanos".<sup>27)</sup>

---

26) Ibidem.

27) Ibidem.

Al analizar lo anterior podemos preguntar ¿será posible - que este nuevo órgano fiscalizador del erario público federal sirva para terminar con la corrupción e impunidad de la clase - gobernante? ¿será posible que el sistema político se ataque a sí mismo?

#### **D. COMENTARIO ADICIONAL**

La lucha por el poder entre los seres humanos se ha caracterizado en la mayoría de las veces por tenerlo sin importar la forma de lograrlo.

La opinión pública, en los últimos meses, se ha enterado - de como algunos gobernantes de nuestro país han llegado a la cima del poder. Una muestra de esto representa el escandaloso expediente de la familia Salinas de Gortari, especialmente el del hermano del expresidente Salinas, el de Raúl Salinas de Gortari. Posiblemente bajo la sombra de su hermano presidente Raúl Salinas hizo lo que quizo dentro de las dependencias del gobierno - federal que encabezaba siguiendo su política (familiar) del elefante.

La fortuna de Raúl Salinas de Gortari no solo comprende -

los "83, 921, 057.14 dólares"<sup>28)</sup> que se encuentran en Bancos - Suizos, sino además una gran lista de casas, ranchos y cuentas bancarias en México y otros países.

El caso Raúl Salinas deja ver el grado de corrupción que existe en el ejercicio del poder público en nuestro país. Demuestra además el funcionamiento que han experimentado los órganos fiscalizadores de los dineros públicos.

Respecto a los órganos fiscalizadores, tanto el interno como el externo, de la administración pública federal, el presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados Juan Antonio García Villa ha declarado que ninguno ha funcionado. La Secretaría de Contraloría como órgano de control interno no funcionó, expresa el diputado federal, "porque, siendo un órgano previsor, ni previno ni atajó nada".<sup>29)</sup> En relación a la Contaduría Mayor de Hacienda, el órgano externo de fiscalización, el mismo legislador Juan Antonio García Villa externa que "en los términos del sistema político mexicano, esta dependencia fue empleada solamente para cubrir un mero trámite y dar vida -aunque

28) MARTINEZ, Sanjuana y Alvaro Delgado. Una Operación México-Estados Unidos-Suiza llevo a Paulina Castañón al penal de alta seguridad de Pezirk. PROCESO. Núm. 995. 27 de noviembre de 1995. pág. 7.

29) MAYOLO LOPEZ, Fernando. Por razones políticas, la Contaduría Mayor de Hacienda estaba en el limbo, y la SECOGEF no previno ni atajo nada: García Villa. PROCESO. México, D. F. Núm. 996. 4 de diciembre de 1995. pág. 25.

fuera precaria- a una disposición constitucional... nunca ha -  
funcionado porque abdicó a sus propósitos fiscalizadores por -  
cuestiones políticas".<sup>30)</sup>

Una declaración que confirma lo dicho por el diputado fede-  
ral Juan Antonio García Villa es la expresada por el señor Mi-  
guel Rico Ramírez ex-subsecretario de Hacienda y Crédito Públi-  
co, ex-subsecretario de la desaparecida Secretaría de Programación  
y Presupuesto y titular de la Contaduría Mayor de Hacienda  
de 1982 a 1990 que dice: "Durante el gobierno de Miguel de la  
Madrid Hurtado y en los dos primeros años de la gestión de Car-  
los Salinas de Gortari se recibieron miles de denuncias acerca  
del manejo de los recursos públicos, de ellas, menos de diez -  
prosperaron porque se atendían según criterios de las presiones  
de grupos políticos dentro del sistema".<sup>31)</sup>

Igualmente la extitular de la Secretaría de la Contraloría  
General de la Federación hoy de Contraloría y Desarrollo Admi-  
nistrativo declaró que el caso del ingeniero Raúl Salinas "reba-  
só al sistema en su momento".<sup>32)</sup> María Elena Vázquez Nava ex-  
contralora de la federación se enteró de las actividades irregu-

30) Ibidem.

31) GUERRERO CHIPRES, Salvador. Hubo miles de denuncias sobre -  
el manejo de recursos durante los gobiernos de De la Madrid  
y Salinas. LA JORNADA. México, D. F., 10. de diciembre de  
1995. pág. 10

32) Las presuntas maniobras de Salinas rebasaron al sistema: -  
Vázquez Nava. LA JORNADA. México, D. F., 28 de noviembre -  
de 1995. pág. 8.

lares que realizaba Raúl Salinas, por tal situación tomó la decisión de "recomendar al entonces presidente Carlos Salinas de Gortari la salida de la administración pública de su hermano".<sup>33)</sup> Hecho que ocurrió en mayo de 1992.

Casos de malversación de recursos públicos sobran para analizar. Dentro de los más polémicos tenemos el de Mario Ruiz Massieu, el de la partida secreta presidencial, la venta de paraestatales, el "Robertazo" de Tabasco donde el entonces candidato a la gubernatura de ese Estado, hoy gobernador, gastó en su campaña electoral millones de pesos y uno muy reciente y cercano es el de los aguinaldos que recibieron los mandos superiores del Departamento del Distrito Federal. Hablemos de este último.

El día 19 de diciembre de 1995 los representantes de la Asamblea del Distrito Federal Dolores Padierna y Eduardo Morales expresaron que funcionarios del Departamento del Distrito Federal recibían desorbitadas cantidades en nuevos pesos por concepto de aguinaldo y gratificaciones.

"Dieron cifras: Un delegado político, 210,000; un subdelegado 108,000; secretarios generales 400,00 y el titular del Departamento, 700,000. La suma total de aguinaldos de los 12 subdelegados, 16 delegados y nueve secretarios daría un monto de

---

33) Vázquez Nava supo de irregularidades de Raúl Salinas. LA - JORNADA. México, D. F., 29 de noviembre de 1995, pág. 9.

19,916 millones de nuevos pesos, equivalentes al aguinaldo de - 67,000 obreros que ganan salario mínimo".<sup>34)</sup> Como podemos observar se sigue respetando el mandamiento que un día determinó Carlos Hank González al afirmar que "un político pobre es un pobre político". Así, nuestros políticos se esfuerzan por no ser pobres sino grandes y ricos políticos.

Para el día 21 del mismo mes y año los assembleistas mostraron con temor las pruebas de lo que decían. Se presentó ante la tribuna de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal un recibo original de la cuenta bancaria en Inverlat de un subdelegado donde consta el depósito de 108,000 nuevos pesos. Se expresó por parte de los denunciantes que de no haber represalias hacia el personal inconforme del Departamento del Distrito Federal por parte del mismo se podrían presentar más documentos.

Todo esto que hemos mencionado además de la forma de revisión de la Cuenta Pública y los sobregiros al presupuesto que ejercen las dependencias del gobierno federal (algunas han llegado a gastar más de lo doble que se les asigna, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en 1992 gastó 180% de su presupuesto, o Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Ser

<sup>34)</sup> MONGE, Raúl. Con sus secretos, Espinosa Villarreal apuntaló las sospechas sobre los emolumentos clandestinos en el D. D. F. PROCESO. México, D. F., Núm. 1000. 1o. de enero de 1996. pág. 28.

vicios Conexos que en 1994 gastó 183% más de su presupuesto - asignado) estimulan a expresar a el ex-diputado federal Alfredo Lujambio que en México el presupuesto se usa "como papel higiénico".<sup>35)</sup>

Para terminar con el análisis de la revisión de los recursos públicos debemos preguntarnos lo siguiente: ¿Es suficiente cambiar los ordenamientos legales para asegurar que ya no habrá desvío de recursos públicos? ¿Quién o quiénes van a ser los responsables de hacer esas modificaciones? ¿Qué mecanismos se necesitan para efectuar dichos cambios legales? ¿Estará el mal en los ordenamientos jurídicos? ¿Sería otra opción modificar el pensamiento de quienes detentan el poder en vez de modificar leyes? ¿El cambio en la cultura política del pueblo mexicano podría traernos beneficios? ¿Estaremos, al proponer grandes cambios, dentro del territorio de la utopía?

---

35) ACOSTA Y MAYOLO LOPEZ. Op. Cit., pág. 7.

## CONCLUSIONES

1.- Dentro de la Teoría General del Estado el Estado se define como la corporación formada por un pueblo asentado dentro de un territorio determinado que posee un poder de mando originario. La finalidad que tiene esta organización humana es lograr armonía en todos los aspectos de los individuos que la forman.

2.- La existencia del Estado Mexicano se determina por los individuos integrantes del mismo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El supremo poder en el Estado Mexicano radica en su pueblo. Este poder es delegado a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

3.- Dentro de la actuación de los Poderes de la Unión se observa una invasión de competencias efectuadas por ellos mismos. En nuestro país se detecta que el Ejecutivo Federal interviene de manera exagerada en el ejercicio del poder público.

4.- En el estado de derecho que se dice vivimos se presenta importantísimo el papel que realizan los legisladores, los creadores de la ley. El Poder Legislativo dentro del Estado Mexicano tiene más legitimidad ciudadana que los otros dos Poderes de la Unión. Esto porque formalmente todos los indivi

duos que integran este poder federal representan la "voluntad" del pueblo mexicano a través del voto.

5.- La obtención, administración, erogación y revisión de la hacienda pública son acontecimientos realizados por el gobierno del Estado Mexicano que constituyen su actividad financiera. Actividad que es sumamente titánica.

6.- En la actividad financiera del Estado participan solo los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El papel que desempeña el Legislativo Federal es ejercido principalmente por la Cámara de Diputados. Esta Cámara participa en la elaboración de la Ley de Ingresos de la Federación conjuntamente con la Cámara de Senadores. De forma separada la Cámara de Diputados examina, discute y aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y además revisa la Cuenta Pública.

7.- Los ingresos económicos que obtiene nuestro gobierno para solventar los gastos estatales se determinan, en el ámbito federal, en la Ley de Ingresos de la Federación. Esta ley es aprobada por el Congreso de la Unión y tiene una vigencia de un año de calendario. En ella se determinan las contribuciones que deben otorgar al gobierno federal los integrantes del pueblo de nuestro país .

8.- El Presupuesto de Egresos de la Federación es el do-

cumento que aprueba la Cámara de Diputados para determinar la cantidad de dinero que cada dependencia del gobierno federal necesita gastar en un año para desempeñar sus funciones.

9.- La Cuenta Pública es el informe que cada año presenta el titular del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados. En este documento se detalla la gestión financiera, de toda dependencia estatal, realizada en el año correspondiente. Señala además, el desarrollo o retroceso obtenido en el país en ese lapso de tiempo.

10.- El órgano gubernamental obligado a fiscalizar la Cuenta Pública Federal es la denominada Contaduría Mayor de Hacienda. Organismo técnico que pertenece a la Cámara de Diputados.

11.- El procedimiento que utiliza la Contaduría Mayor de Hacienda para fiscalizar la Cuenta Pública ha resultado demasiado ineficiente y es contrario, en parte, a la Constitución Federal Mexicana. El personal que integra esta Contaduría no responde al interés del pueblo. Actúa a favor del Ejecutivo Federal y por lo tanto a favor del sistema político que se sustenta en México.

12.- Consideramos que el Informe del Presidente de la República que entrega año con año al pueblo mexicano a través del Congreso de la Unión resulta un mecanismo de distracción.

Este mensaje presidencial se disfraza con la entrega de cuentas de la actividad de la administración pública federal.

13.- Proponemos que para una verdadera fiscalización del erario público el nombramiento del personal del órgano de control externo de la administración pública recaiga en personas de reconocida honestidad y capacidad profesional para tal cargo. Estas personas no deben pertenecer a algún partido político.

14.- La entrega de los resultados de la Cuenta Pública - por parte del Ejecutivo Federal debe ocurrir en la fecha determinada para la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Sesión a la que debe acudir personalmente el titular del Ejecutivo y dar en ese momento lo que sería su informe anual de gobierno.

15.- El órgano de control externo de la administración pública federal debe fiscalizar todas las dependencias que manejan recursos económicos federales y entregar a la Cámara de Diputados el informe previo de revisión de la Cuenta Pública - en los primeros diez días del mes de abril y los resultados definitivos en los primeros diez días del mes de septiembre, ambas fechas siguientes al año a fiscalizar. Esto se puede lograr si el órgano de fiscalización aumenta su personal y si se le da una categoría como la que reviste la Procuraduría General de la República.

16.- La iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en noviembre de 1995 para modificar la fiscalización de los recursos públicos federales lo que en realidad pretende es desubicar el origen de la desviación de recursos. Con la entrada en vigor de esa ley se desea seguir en la simulación del estado de derecho. Creemos que el nuevo órgano fiscalizador, de acuerdo con la memoria histórica, tendrá los mismos resultados que las anteriores dependencias controladoras del dinero público. El manejo político que los órganos fiscalizadores han experimentado produce que ellos no cumplan con los mandatos legales que le son obligatorios.

17.- Consideramos que las aportaciones económicas que recibe el Estado de todos los mexicanos son gastadas por el gobierno en turno sin conocimiento de las necesidades del pueblo. Desconocimiento que existe debido a que muchos de los gobernantes son representantes del sistema político ante el pueblo y no del pueblo ante el sistema.

18.- Hechos como la partida secreta presidencial o los aguinaldos de los empleados superiores del Departamento del Distrito Federal, por ejemplo, hacen cuestionar el estado de derecho y la democracia que tanto se pregonan por algunas autoridades. Conceptos que se pueden elegir para iniciar un nuevo trabajo de investigación.

19.- El cambio en la cultura política de los mexicanos

orientará en gran medida las modificaciones que en éste trabajo de investigación proponemos . Mientras no tengamos conciencia del adversario histórico , mientras no exista una verdadera y creativa organización de la ciudadanía ( en la medida de sus fuerzas ) , seguiremos como los ratones exigiéndole al gato que se ponga el cascabel en el cuello . Seguiremos cultivando y cosechando a la cultura de la derrota .

### BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, D. F., 1989. 955 p.
- ADAM ADAM, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. La Fiscalización en México. Edit. UNAM, México, D. F., 1986. 250 p.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. - 9a. ed., Edit. Porrúa, México, D. F., 1994. 1,068 p.
- CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. Edit. - Harla, México, D. F., 1992. 559 p.
- CAMARGO, Pedro Pablo. El Control Fiscal en los Estados Americanos y México. Edit. UNAM, México, D. F., 1969. 91 p.
- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 2a. ed., Edit. Siglo XXI Editores, México, D. F., 1979. 240 p.
- CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 8a. ed., - Edit. Porrúa, México, D. F., 1990. 317 p.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. 2a. - ed., Edit. Harla, México, D. F., 1993. 473 p.
- CASTRO VAZQUEZ, Raúl. Contabilidad Gubernamental. 2a. ed., - Edit. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., - México, D. F., 1994. 223 p.
- CORTINA, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. Edit. Porrúa, México, D. F., 1977. 330 p.

- CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1994 RESULTADOS GENERALES. Edit. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomo I. México, D. F., 1995. 300 p.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. - 17a. ed., Edit. Porrúa, México, D. F., 1977. 1,025 p.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. 2a. - ed., Edit. Porrúa, 327 p.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 25a. ed., Edit. Porrúa, México, D. F., 1984. - 519 p.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 3la. ed., Edit. Porrúa, México, D. F., 1992, 506 p.
- GONZALEZ COSIO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. 2a. ed., Edit. Porrúa, México, D. F., 1982. 251 p.
- H. CAMARA DE DIPUTADOS. COMISION DE VIGILANCIA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA. Compilación Jurídica Relacionada con la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal Correspondientes al Ejercicio de 1987. Documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda. México, D. F., 1987. 700 p.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 6a. ed., Edit. Porrúa y UNAM, México, D. F., 810 p.
- JELLINEK, G. Teoría General del Estado. Traducción de la Segunda Edición Alemana. Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales. Tomo I. Madrid, España, 1914. 497 p.

- JOHNSON OKHUYSEN, Eduardo A. Temas Fiscales. Edit. PAC, México, D. F., 1985. 193 p.
- LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1987. 583 p.
- MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1983. 447 p.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Segundo Curso. Edit. Harla, México, 1991. 452 p.
- MARTINER, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas 18a. ed., Edit. Siglo XXI Editores, México, D. F., 1991. 378 p.
- QUINTANILLA VALTIERRA, Jesús y Rojas Yañez, Jorge. Derecho Tributario Mexicano. Edit. Trillas, México, D. F., 1991. 371 p.
- ROBERT GALVEZ, Mario Antonio y Prieto Llorente, Alejandro. Contabilidad de la Hacienda Pública. Edit. Banca y Comercio, S. A., México, D. F., 1990. 79 p.
- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Edit. Harla, México, D. F., 1990. 309p.
- SALAZAR ABAROA, Enrique A. Derecho Parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda. 2a. ed., Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de Colima, A. C., México, D. F., 1992. 256 p.
- SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. 9a. ed., - Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, D. F., 1991. 648 p.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO . Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Edit. Porrúa , México , D.F. , 1981 . 620 p.

TENA RAMIREZ , Felipe . Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa , México , D.F. , 1990 . 651 p.

VAZQUEZ ARROYO, Francisco . Presupuestos por Programas para el Sector Público . 3ª ed. , Edit. UNAM , México , D. F. , 1979 . 325 p.

#### HEMEROGRAFIA

Diario Oficial de la Federación . Director Carlos Justo Sierra .  
. Diario . México , D.F.

La Jornada . Director General Carlos Payan Verver . Diario .  
México , D.F.

Proceso . Director General Julio Scherer García . Semanal .  
México , D.F.

**LEGISLACION**

-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

-LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

-LEY ORGANICA DEL CONGRESO FEDERAL

-LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

-LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

-LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

-REGLAMENTO DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

-PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

**ANEXO 1****LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1996**

(D. O. F. 14 de diciembre de 1995)

	MILLONES DE PESOS
Impuestos	236,300.7
Aportaciones a Seguridad Social	44,610.0
Contribuciones de Mejoras	0.4
Derechos	88,933.3
Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago	292.4
Productos	5,989.0
Aprovechamientos	32,136.0
Ingresos derivados de financiamientos	12,988.1
Otros Ingresos	132,467.6
Endeudamiento para el Presupuesto de Egre_ sos Federal de 1996	Hasta 5,000 millones de dólares

**ANEXO 2****PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1996. ( D. O. F. 28-Dic.-1995)**

Poder Legislativo	\$ 1,490,400,000.00
Poder Judicial	\$ 2,343,608,000.00
Presidencia de la República	\$ 533,284,200.00
Gobernación	\$ 2,329,260,000.00
Relaciones Exteriores	\$ 1,710,784,000.00
Hacienda y Crédito Público	\$11,343,431,600.00
Defensa Nacional	\$ 9,903,535,800.00
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	\$16,756,145,200.00
Comunicaciones y Transportes	\$11,967,451,600.00
Comercio y Fomento Industrial	\$ 1,194,573,900.00
Educación Pública	\$40,611,653,000.00
Salud	\$ 9,760,230,000.00
Marina	\$ 3,430,803,900.00
Trabajo y Previsión Social	\$ 1,804,596,300.00
Reforma Agraria	\$ 2,020,058,700.00
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	\$ 6,725,284,200.00
Procuraduría General de la República	\$ 1,727,633,200.00
Energía	\$ 4,796,977,300.00
Desarrollo Social	\$ 5,819,662,000.00
Turismo	\$ 712,001,600.00
Contraloría y Desarrollo Administrativo	\$ 228,669,700.00
Organos Electorales	\$ 1,432,170,000.00
Tribunales Agrarios	\$ 154,570,000.00
Tribunal Fiscal de la Federación	\$ 105,180,000.00
I.S.S.S.T.E.	\$14,049,969,300.00
I.M.S.S.	\$50,660,400,000.00
PIPSA	\$ 1,613,280,500.00
Lotería Nacional	\$ 667,253,300.00

ANEXO 2  
(Continuación)

A.S.A.	\$ 1,096,900,000.00
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Ser- vicios Conexos	\$ 2,873,002,000.00
Ferrocarriles Nacionales de México	\$ 6,200,605,300.00
Compañía Nacional de Subsistencias Populares	\$ 7,482,497,800.00
Comisión Federal de Electricidad	\$36,190,591,500.00
Luz y Fuerza del Centro	\$ 5,136,183,100.00
Petróleos Mexicanos	\$ 3,422,255,400.00
Pemex Exploración y Producción	\$20,089,099,300.00
Pemex Refinación	\$16,085,491,000.00
Pemex Gas y Petroquímica Básica	\$ 3,059,224,700.00
Pemex Petroquímica	\$ 2,577,712,300.00
Aportaciones y Seguridad Social	\$16,794,140,000.00
Provisiones Salariales y Económicas	\$31,498,994,000.00
Entidades Federativas y Municipios	\$113,824,490,000.00
Superación de la Pobreza	\$11,000,000,000.00
Pago del Costo Financiero de la Deuda del Go- bierno Federal	\$71,129,960,000.00
Interés y Comisiones de las Entida- des Paraestatales	\$17,121,287,000.00
Pago de Adeudos Fiscales Anteriores - del Gobierno Federal	\$10,376,000,000.00