



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA IMPORTANCIA DE OTORGAR A LA CONTADURIA
MAYOR DE HACIENDA, LAS FACULTADES
SANCIONADORAS-ADMINISTRATIVAS QUE
OSTENTA LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y
DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN MATERIA
PRESUPUESTAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ISABEL MUÑOZ RUIZ

ASESOR DE TESIS: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA



NAUCALPAN DE JUAREZ, EDO. DE MEXICO NOVIEMBRE, 1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AL ETERNO,
HOY, TE DOY GRACIAS SEÑOR, POR
HABERME CONCEDIDO LA OPORTUNIDAD DE
CONCLUIR MIS ESTUDIOS PROFESIONALES
Y, POR LA DICHA DE CONSERVAR A MIS
PADRES.

A MI MAMA ESPERANCITA,
POR QUIEN SIENTO UN GRAN RESPETO
Y CARÍÑO, Y A QUIEN AGRADEZCO
INFINITAMENTE LA HERENCIA
FAMILIAR QUE ME HA LEGADO.

A MI MAMA GLORIA,
A QUIEN AGRADEZCO SU CUIDADO Y
APOYO EN MOMENTOS DE OSCURIDAD
PARA ALCANZAR LA LUZ Y, VERME
CONVERTIDA EN UNA PERSONA DE
PROVECHO. EN SU MEMORIA ETERNA
DEDICO MI TESIS PROFESIONAL.

A MIS PADRES,
QUIENES MEREcen TODO MI RESPETO
Y MI GRATITUD, YA QUE CON SU
INVALUABLE AMOR, COMPRENSION,
APOYO Y PACIENCIA HICIERON POSIBLE
LA REALIZACION DE LA PRESENTE
TESIS PROFESIONAL, LA CUAL LES
DEDICO CON MUCHO CARÍÑO. GRACIAS
POR HABERME BRINDADO UNA FAMILIA,
UN HOGAR Y UNA FORMACION PROFESIONAL. LOS
QUIERO Y LOS ADMIRO MUCHO POR SU GRAN
FORTALEZA Y ESPIRITU DE RESPONSABILIDAD.

A MIS HERMANOS, CLAUDIA Y RICARDO,
POR SU GRAN CARÍÑO, NOBLEZA Y APOYO
INCONDICIONAL EN TODO MOMENTO
DIFICIL Y EN ESPECIAL, POR HABER
COMPARTIDO EL MARAVILLOSO ESPIRITU
DE LA INFANCIA. LOS QUIERO MUCHO.

A MIS PEQUEÑOS SOBRINOS,
DAVID, ALEJANDRO Y ALBERTO,
QUIENES CON SU NOBLEZA, DULZURA
Y ALEGRIA HAN LOGRADO FORTALECER
MI ESPIRITU DE LUCHA Y DE
PERSEVERANCIA PARA CONQUISTAR
MIS METAS, A USTEDES, LA
ESPERANZA DEL MAÑANA.

A MI TIO ADOLFO,
POR QUIEN SIENTO UN GRAN CARIÑO Y
RESPECTO, Y A QUIEN AGRADEZCO EL
HABERME BRINDADO LA ESTIMACION
FAMILIAR PARA LA CULMINACION DE
MIS ESTUDIOS PROFESIONALES.

A MIS TIOS, ARMANDO Y CARMEN,
A QUIENES AGRADEZCO EL HABER
DEPOSITADO EN MI, LA CONFIANZA
Y SEGURIDAD NECESARIAS PARA
LUCHAR Y ALCANZAR LA CIMA, SIN
LAS CUALES NO HUBIERA SIDO
POSIBLE CONCRETAR LA META
PROPUESTA.

A MIS TIOS, LUCY Y VICTOR,
QUIENES SIEMPRE ME IMPULSARON A
CONTINUAR A PESAR DE LAS
CIRCUNSTANCIAS ADVERSAS, Y POR
CONSTITUIR UN CLARO EJEMPLO DE
RESPONSABILIDAD Y PODER DE LUCHA
FRENTE A LA VIDA.

A MI TIA ROSY,
QUIEN CON SUS SABIOS CONSEJOS Y
RECONOCIMIENTOS, LOGRO QUE MIS
ESFUERZOS ACADEMICOS SE VIERAN
CORONADOS CON LA CULMINACION DE
LA PRESENTE TESIS PROFESIONAL.

A TI, BETO,
DULCE COMPAÑERO DE MI VIDA, POR
TU DEDICACION, COMPRENSION Y APOYO
INCONDICIONAL PARA VER CRISTALIZADA
UNA DE MIS MAS ANHELADAS METAS A
NIVEL PROFESIONAL. EN NOMDRE DEL
SENTIMIENTO QUE NOS UNE, TE DEDICO
ESTA PEQUEÑA OBRA, TE QUIERO MUCHO.

A FRANCISCO SANCHEZ,
A QUIEN AGRADEZCO PROFUNDAMENTE
EL HABERME BRINDADO UNA MANO
AMIGA Y SINCERA EN MOMENTOS
DIFICILES, GRACIAS SIEMPRE.

AL LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA,
QUIEN CON SU VALIOSA ASESORIA
Y ENORME CAPACIDAD COGNOSCITIVA,
LOGRO QUE LA PRESENTE TESIS
FRUCTIFICARA. ES POR ELLO, QUE
LA AUTORA QUIERE EXTERNARLE SU
MAS SINCERO AGRADECIMIENTO POR
TODO EL APOYO RECIBIDO.

A MIS MAESTROS DE LA ENEP-ACATLAN,
POR SUS SABIOS CONSEJOS Y LA
FORMACION ACADEMICA RECIBIDA.

A LA UNAM,ENEP-ACATLAN,
POR HABERME PERMITIDO FORMAR
PARTE DE LA GRAN COMUNIDAD
UNIVERSITARIA.

A TODA MI FAMILIA,
CON MUCHO CARINO Y AFECTO.

"BAJO EL SISTEMA FEDERATIVO LOS FUNCIONARIOS
PUBLICOS NO PUEDEN DISPONER DE LAS RENTAS -
SIN RESPONSABILIDAD. NO PUEDEN GOBERNAR A -
IMPULSOS DE UNA VOLUNTAD CAPRICHOSA, SINO -
CON SUJECION A LAS LEYES. NO PUEDEN IMPRO--
VISAR FORTUNAS NI ENTREGARSE AL OCIO Y A LA
DISIPACION, SINO CONSAGRARSE ASIDUAMENTE AL
TRABAJO. DISPONIENDOSE A VIVIR EN LA HONRA-
DA MEDIANIA QUE PROPORCIONA LA RETRIBUCION-
QUE LA LEY LES SEÑALA".

BENITO JUAREZ.

INDICE GENERAL

	PAGS.
ABREVIATURAS	8
PROLOGO	10
INTRODUCCION	12

C A P I T U L O I

PODERES SUPREMOS QUE INTEGRAN AL ESTADO FEDERAL MEXICANO

A) El devenir histórico de la Teoría Clásica de la Soberanía y de la Balanza del Poder.	
1) Las teorías defensoras de la Soberanía Absolutista surgidas en Europa Occidental durante los Siglos XVII, XVIII y XIX.	
a. El pensamiento político de Nicolás Maquiavelo	14
b. Las ideas políticas de Jean Bodin	17
c. Los fundamentos doctrinales y políticos de Thomas Hobbes	17
2) Las teorías defensoras del Estado Democrático, Liberal y Popular y el surgimiento de los fundamentos doctrinales y políticos que sustentan la División Clásica de Poderes.	
a. John Locke	19
b. Jean Jacques Rousseau	21
c. Montesquieu	22
B) El régimen Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos referente a la Balanza del Poder.	
1) El Poder Legislativo Federal	24
2) El Poder Ejecutivo Federal	36
3) El Poder Judicial	48

C A P I T U L O II

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO MEXICANO

A) Concepto de actividad financiera del Estado	55
B) Concepto general del gasto público y su importancia en la materia	59

C)	El Fisco, el Erario Público y la Hacienda Pública Federal	61
D)	La Cuenta Pública del Gobierno Federal	64
E)	La Tesorería de la Federación y sus funciones principales en materia financiera	65
F)	Intervención de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en la actividad financiera del Estado Mexicano	67
G)	El surgimiento administrativo y parlamentario de la Ley de Ingresos de la Federación	70
H)	El surgimiento administrativo y parlamentario del Presupuesto de Egresos Federal	73
I)	Responsabilidades derivadas del manejo y ejecución del Presupuesto General de la Federación	76
1)	Responsabilidad Civil	77
2)	Responsabilidad Política	78
3)	Responsabilidad Penal	80
4)	Responsabilidad Administrativa	81
J)	La importancia económica y política del Presupuesto Federal	87

C A P I T U L O I I I

LA INTERVENCION DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN EL CONTROL PRESUPUESTAL

A)	Antecedentes históricos de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión	88
B)	Semblanza histórica de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (antigua SECOGEF)	111
C)	Intervención jurídica y política de la CMH y de la SECODA en el financiamiento, deslinde y sancionabilidad desprendida por el indebido manejo y aplicación de los recursos económicos contenidos en el Presupuesto de Egresos Federal	113
1)	Autoridades competentes en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el rubro presupuestal	117
2)	Principales facultades jurídicas de la SECODA en el control presupuestal	118
3)	Principales facultades jurídicas de la CMH en el control presupuestal	120
4)	El control administrativo de las Contralorías Internas de las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo Federal y de la propia SECODA en la materia	122

5) Procedimiento de determinación de responsabilidades y aplicación de sanciones por los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la propia SECODA	123
6) El control legislativo del Presupuesto Federal en los Estados Unidos Mexicanos	129
D) Las limitantes jurídico-sancionadoras de la CMH en el financiamiento y deslinde de responsabilidades derivadas del manejo del Presupuesto General de la Federación	130

C A P I T U L O IV

EXIGENCIAS FUNDAMENTALES QUE RECLAMAN EL OTORGAR A LA CMH, LAS FACULTADES SANCIONADORAS QUE OSTENTA LA SECODA EN MATERIA DE CONTROL PRESUPUESTAL

A) La justificación de otorgarle a la Contaduría Mayor de Hacienda, la titularidad en la aplicación de sanciones administrativas en el ámbito presupuestal	132
B) Las exigencias políticas y económicas que reclaman el surgimiento de facultades sancionadoras de competencia legislativa, sobre el estricto control de la aplicación de los recursos económicos destinados a cubrir el gasto público	135
C) El Sistema Presidencialista Mexicano: causa y explicación política y económica del desequilibrio del Poder en el ámbito presupuestal	140
D) El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: Pilar fundamental de la reforma Administrativa y Financiera en materia de control presupuestal	
1) El surgimiento de un órgano autónomo de control, fiscalización y auditoría presupuestal: crítica política	146
2) La crisis en el control financiero sobre el manejo del gasto público federal	153
E) Opinión y crítica sobre el Sistema Político-Financiero Mexicano referente al control presupuestal	154
CONCLUSIONES GENERALES	155
BIBLIOGRAFIA GENERAL	172

ABREVIATURAS

Art.(s)	Artículo(s).
Fracc.(s)	Fracción(es).
Const.(s)	Constitucional(es).
E.U.M.	Estados Unidos Mexicanos.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Admon.	Administración.
D.D.F.	Departamento del Distrito Federal.
CMH	Contaduría Mayor de Hacienda.
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
SECODA	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
D.O.F.	Diario Oficial de la Federación.
LOCMH	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
LFEP	Ley Federal de Entidades Paraestatales.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
FIDAZUCAR	Fideicomiso de Azúcar.
FONATUR	Fondo Nacional de Promoción al Turismo.
FONACOT	Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
LGDP	Ley General de Deuda Pública.
LSTF	Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
LFRRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

LPCGPF	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
LOAPDF	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
C.C.	Código Civil.
D.F.	Distrito Federal.
H.	Honorable.
Sría.(s)	Secretaría(s).
Srio. (s)	Secretario(s).

PROLOGO

La presente Tesis Profesional ha sido realizada con el propósito de demostrar, fundamentar y fortalecer con postulados generales la importancia capital de la actividad financiera del Estado Mexicano, realizada principalmente por la Administración Pública Federal, las exigencias políticas y económicas que constituyen el otorgar a la CMH facultades sancionadoras de carácter administrativo sobre el estricto control en la aplicación de los recursos económicos destinados a cubrir el gasto público federal, así como la trascendencia jurídico-política de la división y equilibrio existente entre los Poderes de la Unión en materia de control presupuestal.

Dicha obra tiene como objetivo principal demostrar, con base en antecedentes histórico-políticos y normativo-jurídicos, así como estudios detallados de la actividad financiera en los E.U.M., (a nivel Federal exclusivamente) que la ostentación de facultades sancionadoras de carácter administrativo derivadas del financiamiento y deslinde de responsabilidades públicas en el manejo del gasto público, por parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, fomenta el Presidencialismo Mexicano de hecho, y por ende, desequilibra la Balanza de los Poderes de la Federación y limita la participación fiscalizadora del Poder Legislativo sobre el control presupuestal, llevado a cabo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, tratando de destacar los acontecimientos políticos y económicos más sobresalientes que se han suscitado en la materia, tomando en consideración la política financiera implantada en los últimos sexenios presidenciales.

Para llevar a cabo el objetivo de estudio propuesto, fué necesario recurrir a elementos metodológicos que facilitarían la investigación correspondiente, ya que el Plan Experimental a cubrir requería de temas catedráticos referentes al devenir histórico de la Teoría Clásica de la Soberanía y de la Balanza del Poder, así como de la génesis de la CMH y de la SECODA, Elementos de Historia Universal, Historia del Pensamiento Político y Económico, Derecho Constitucional, Derecho Económico, Derecho Administrativo, Derecho Financiero y Derecho Constitucional Financiero, factores necesarios para el cabal desempeño de las bases teóricas que formarían los pilares principales de la Tesis de Licenciatura aquí realizada.

La metodología utilizada en la presente tesis está basada en el método deductivo e inductivo, el método histórico, el método analítico, método hermenéutico y finalmente, el método exegético.

Por otra parte, la presente obra tenderá a comprobar que el otorgar a la Contaduría Mayor de Hacienda, las facultades sancionadoras de carácter administrativo que ostenta la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, debilitará el Presidencialismo Mexicano de hecho en el rubro presupuestal y fomentará un mayor control legislativo, así como el equilibrio moderado de la Balanza del Poder Supremo en dicha materia, punto hipotético-experimental que constituirá la problemática jurídica a estudiar y criticar a profundidad en la actual Tesis de Licenciatura, y sobre lo cual se darán a conocer propuestas de solución a aplicar en corto plazo para demostrar que de adoptarse legalmente, podría darse

solución a la conflictiva existente en dicha área de las finanzas públicas del país.

Finalmente, las limitantes de tiempo sobre las cuales se realizó la presente investigación académica parten del 10 de agosto de 1995 al 1º de julio de 1996, período durante el cual sólo se presentó la iniciativa de ley en materia presupuestal estudiada y criticada actualmente, y no prosperó aún como ley propiamente dicha, razón por la cual los alcances obtenidos por la autora de esta pequeña obra están circunscriptos a dicha duración y no afectan, por lo tanto, las conclusiones generales a las que se llegó como punto final. Y es que en sí la reforma adoptada por el Estado Mexicano en la materia, requeriría de un plazo mucho mayor del disponible para la realización y culminación de la tesis aquí elaborada y realmente las ideas propuestas en ella difieren parcialmente de dicho proyecto-transformador, por lo que, se tomaron como objeto de estudio limitado a ese lapso de tiempo únicamente.

INTRODUCCION

El estudio del devenir histórico de la Teoría Clásica de la Soberanía y de la Balanza del Poder ha sido uno de los temas fundamentales y de mayor importancia de la Historia del Pensamiento Político y del Derecho Constitucional, es por ello que ha sido elegido como uno de los tópicos de importancia capital para el análisis de los fundamentos jurídico-legales y doctrinales que sustentan al actual Estado Mexicano, y en especial, la estructura y funcionamiento de su actividad financiera, apoyada siempre en directrices dictadas por un claro Estado de Derecho.

De la misma forma, se hace una semblanza jurídico-doctrinal del régimen Constitucional de los Poderes Supremos que integran al Estado Federal de los E.U.M., a fin de justificar la importancia y existencia de cada uno de dichos Poderes de la Unión en el Sistema Político Mexicano.

En la presente obra, se realiza un análisis integral de la actividad financiera del Estado, con el propósito de comprender óptimamente el funcionamiento y organización del Sistema Financiero Mexicano, el cual se integra por tres momentos fundamentales: la recaudación, administración y erogación de los ingresos económicos para satisfacer las necesidades públicas de la Nación, en base a las autorizaciones contenidas en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación. También se aborda la problemática existente en la actividad presupuestaria Federal, como la que representa la excesiva centralización de facultades financieras por parte del Poder Ejecutivo de la Unión, en virtud de controlar el ejercicio del gasto público federal (al enviar al H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para su aprobación, es decir, dispone de la distribución de los recursos económicos), la facultad monopolizadora en la remoción de los titulares de las Sras de Estado (sin anuencia de ninguno de los Poderes Supremos) rasgo perteneciente al régimen Presidencialista, y finalmente, sobre dicho tema se realiza un análisis y examen detallado del régimen legal sancionador de toda conducta pública censurable por parte de la planta administrativa, proveniente del indebido manejo de los recursos económicos destinados a cubrir las exigencias generales de la Nación, tomando en consideración la falta de rigor y dureza en dicha materia.

Por otra parte, se analiza la trascendencia histórica, política, económica y administrativa que ha tenido el Derecho Presupuestario a lo largo de la historia de la humanidad, destacando en forma precisa y detallada la normativa jurídica y los órganos de control presupuestal que rigieron el destino de las finanzas públicas del país y su clara influencia en la legislación actual que versa sobre dicha materia. También se destaca el surgimiento histórico de la CMH como institución de control presupuestal del Gobierno Federal que representa el órgano controlador de mayor importancia para la detección de irregularidades en el manejo del gasto público federal y sus fuentes económicas.

Bajo distinta guisa, también se procede a realizar un estudio analítico sobre la ratio legis que motiva el surgimiento de órganos de control presupuestal que tienden a reducir la intervención y la óptima funcionalidad de la CMH en dicha área, y en mayor medida su falta de participación en la aplicación de sanciones en materia administrativa, lo que constituye una gran limitación, ya que dicho órgano

técnico contralor es el más indicado para realizar dicha función como contra peso al excesivo Poder de control presupuestal que ha detentado el Ejecutivo Federal -- realizado a través de la SECODA. Asimismo, se hace referencia a las principales -- atribuciones jurídicas tanto de la CMH como de la SECODA, con el objeto de ubicar el ámbito competencial que a cada una corresponde en el fincamiento, deslinde y -- sancionabilidad desprendida por el indebido manejo y aplicación de los recursos -- económicos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, destacando la supremacía de Poder que ostenta el Ejecutivo de la Unión en dicha área, y su evidente control sobre las finanzas públicas, demostrando con ello el ejercicio de un Presidencialismo de hecho sin límite.

Ahora bién, como punto de comprobación de la hipótesis experimental adoptada en la presente Tesis Profesional, se realiza el análisis y crítica de las exigencias políticas y económicas que justifican y reclaman la necesidad de que sea la CMH quien ostente facultades sancionadoras de carácter administrativo, y no una dependencia del Poder Ejecutivo como lo es la SECODA, ya que dicha Srfa. no es la indicada para detentar dichas atribuciones, pues ello provoca la infiltración de un Presidencialismo ilimitado que pone en peligro la estabilidad presupuestal. Y como punto final, se lleva a cabo una gran crítica política a la iniciativa de ley propuesta por el actual gobierno del Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, con la cual se pretende hacer surgir a un órgano autónomo que fiscalice en continuidad -- permanente el ejercicio del gasto público federal y la oportuna rendición de cuentas a la ciudadanía, lo cual se considera totalmente innecesario, en virtud de que dicha propuesta no es la más acertada y viable para lograr una reforma de gran alcance en materia financiera, como se expondrá fundadamente en las respectivas conclusiones a ésta obra.

Para obtener una mayor claridad de lo explicado anteriormente, se abrirá paso al contenido general de la obra, que en su forma más general constituye un breve y sencillo bosquejo doctrinal y jurídico del Sistema Financiero Mexicano, (en particular del Derecho Presupuestario), un análisis crítico-racional de las pre-reformas legales adoptadas en materia de control sobre el gasto público y el régimen de responsabilidades que se desprende de su manejo y sus correspondientes propuestas de cambio y transformación jurídica dadas a conocer bajo una estricta opinión profesional y personal por la autora de la presente Tesis de Licenciatura.

C A P I T U L O I

PODERES SUPREMOS QUE INTEGRAN AL ESTADO FEDERAL MEXICANO

A) El devenir histórico de la Teoría Clásica de la Soberanía y de la
Balanza del Poder.

1) Las teorías defensoras de la Soberanía Absolutista surgidas en
Europa Occidental durante los Siglos XVII, XVIII y XIX.

a. El pensamiento político de Nicolás Maquiavelo.

La Historia Universal del hombre está integrada por acontecimientos políticos, económicos y sociales que han sido preparados en gran parte por obras políticas de incalculable valor cultural.

Dichas obras políticas respondieron grandemente a las preocupaciones, pasiones y necesidades políticas del momento histórico en que surgieron, ya que -- la gran mayoría de ellas, hasta la época actual, tienen aún una gran influencia sobre la vida política del Estado Contemporáneo.

Ahora bien, una de las obras ejemplares en materia de Ciencia Política que tuvieron un gran auge en la Historia Moderna fué la realizada por Nicolás Maquiavelo (1469-1527), contenida fundamentalmente en sus grandes obras maestras: "Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio" y "El Príncipe" (1513), -- en las cuales, deposita íntegramente su pensamiento político dicho autor y estudia profundamente una de las épocas históricas más importantes en el desarrollo del conocimiento científico, la razón y el humanismo universal: El Renacimiento, etapa de la Historia Moderna de la cual se presentará un bosquejo general a fin de ubicar en forma precisa las ideas políticas de Nicolás Maquiavelo y comprender la trascendencia e influencia que recibe la Teoría Clásica de la Soberanía, la Balanza del Poder y la formación de los Estados Nacionales.

El Renacimiento, período histórico de grandes logros y avances en materia cultural, se destacó como un movimiento intelectual, racional y humanista que -- inicia a fines del Siglo XV y se expande durante el primer cuarto del Siglo XVI -- que trata de abandonar y refutar los dogmas políticos y religiosos medievales, -- al volver al estudio de las culturas clásicas de la antigüedad, directamente en sus fuentes de conocimiento y ya no a través de la transmisión cristiana --

(patristica y escolástica feudal). Durante aquélla época el poderío Papal y el Imperial se derrumban definitivamente dejando el báculo del Poder a la autoridad-Real de los Estados integrantes de la Europa Occidental dirigida por los ideales-defensores de la Teoría Nacionalista Moderna.

El surgimiento de los Estados Nacionales, dirigida bajo la dirección de -- diversas Coronas Reales(Inglaterra,Francia y España), el descubrimiento de Améri- ca y la creación de la imprenta(con el fin de divulgar la cultura y el conoci- miento humano hasta los confines más remotos del mundo) fueron los factores -- primordiales que destruyeron las bases fundamentales que sostenían el poderío de- la Iglesia Medieval y del Imperio, el Obscurantismo Cultural y el control del co- nocimiento y la propia cultura en manos eclesiásticas. Con ello, la supremacía de la razón, el saber universal y el predominio del humanismo se había consolidado -- definitivamente.

Durante el transcurso de los acontecimientos antes citados, Italia se encon- traba dividida en una gran variedad de Principados, dirigidos principalmente por- Roma,Venecia,Milán y Florencia. En torno a la política que seguían dichas ciuda- des, se regía toda la península. El poderío Papal(ostentado por Alejandro VI -- Borgia) era usado, con el apoyo de los ejércitos franceses o españoles, según -- fuera el caso, para extender el dominio de la familia Papal.

Su alianza con los Condottieri(los Colonna, los Orsinni, etc.) quienes le -- alquilaban sus tropas mercenarias para el combate con el enemigo, le permitió -- mantener a los Estados Pontificios al frente de Italia, mientras que los Princi- pados de Venecia,Génova,Milán y Florencia luchaban por arrebatarle tal hegemonía- política.

En Florencia, durante la época de la Dinastía Médicis, y el transcurso de -- dichos acontecimientos histórico-políticos, se escribió "El Príncipe" por Nicolás Maquiavelo.

En su obra, Maquiavelo, padre de la Ciencia Política Moderna, limita a la per- fección y con lujo de detalle el área de aplicación y materia de conocimiento; la- religión(Teología), la moral(Etica) y de la propia política. Dicho autor es par- tidario de la Monarquía Absolutista y de la Centralización del Poder, una de las -- características esenciales del Estado Moderno. Maquiavelo, a lo largo de su obra, se mueve sólo a través de los hechos reales que aluden a la obtención, conserva- ción y defensa del poder; la fuerza, la codicia, la traición, la habilidad, el -- engaño, la violencia y el asesinato son virtudes que llevan al más fuerte al -- triunfo total; éste es el carácter esencial que activa la lucha por el poder en -- la historia de la humanidad.

Al escribir "El Príncipe", el autor no ha pensado nunca en dar consejos a -- los reyes de las grandes monarquías hereditarias, sino a quien pueda levantarse- en Italia(y por ende, contra todo órgano estatal Contemporáneo) con un Estado -- nuevo y poderoso, proponiendo como modelo a seguir, a César Borgia(1).

Todo príncipe, además, debe conciliarse el amor de sus súbditos, pero es -- "mucho más seguro ser temido que amado". Maquiavelo prefiere aconsejar utilizar- la dureza, y no la clemencia, en caso de necesidad. Considera al hombre voluble,

(1) Comentarios de Antonio Gómez Robledo en el prólogo de la obra: Maquiavelo, -- Nicolás, "El Príncipe", 10a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1989, pp. XXXI-XXXII.

ingrato, cobarde, codicioso, fiel a todo el que le proporciona bien y enemigo - del caído en desgracia. "Los hombres se afligen del mal y se aburren del ---- bien". (2)

El príncipe debe, por tanto, no alejarse de la infamia y de la crueldad, - con tal de tener a sus súbditos unidos y fieles. Debe exterminar a sus rivales para fortalecer sus fundamentos de Poder. La crueldad del príncipe, no obstante, debe respetar y no atentar nunca contra la propiedad privada y ajena, porque - siempre habrá venganza del despojado. Las injurias mortales contra el adversario son las más aconsejables, para no dar oportunidad a la venganza. (3)

En "El Príncipe las máximas de la crueldad, la traición y la malevolencia están supeditadas exclusivamente a la razón del Estado. El príncipe puede convertirse en un asesino despreciable, sólo para satisfacer su sed de Poder --- (lanzándose por la senda del crimen). La crueldad, cuando se emplea para pacificar, puede aparecer como piedad. Una de las tesis centrales del Maquiavelismo fue emplear "la crueldad menos sanguinaria que la bondad". Con todo ello, se - podrá obtener la grandeza y prosperidad del Estado. (En detrimento de la felicidad y el bienestar personal de los gobernantes). (4)

La violencia debe acompañarse de la perfidia(o traición)en caso necesario, para garantizar la seguridad del príncipe en el Poder. Las circunstancias del momento determinan el actuar con benevolencia o con malevolencia, según la necesidad de salvar y defender al Estado. (5)

Los medios siempre serán calificados de honorables cuando produzcan resultados exitosos para el pueblo del Principado. (6)

El Maquiavelismo, en sí, se resume en la proposición de que el fin justifica los medios.(La crueldad, la perfidia, la violencia y la ingratitud son -- sólo medios que el príncipe debe poner por obra en la consecución del fin primario y absoluto, que es la obtención, conservación y fortalecimiento del Poder del Estado). (7)

Como punto final, cabe destacar que la aportación de mayor importancia -- capital que otorgó Nicolás Maquiavelo a la Ciencia Política fue el concepto -- genérico de Centralización del Poder, característica del Estado Absolutista que permite atribuir facultades al titular de un Principado Monárquico para unificar los diferentes órganos de esencia política, administrativa, económica, social y cultural bajo una sola directriz de Poder Absoluto.

(2) Ibidem, pp. XXXII-XXXIII

(3) Ibidem, pp. XXXIII-XXXIV

(4) Ibidem, pp. XXXIV-XXXV

(5) Ibidem, p. XXXV

(6) Ibidem, p. XXXVII

(7) Ibidem, p. XXXIX

b. Las ideas políticas de Jean Bodin.

La Teoría Moderna de la Soberanía surge con la formación del Estado Nacional y la Centralización Política de la Monarquía, la cual, extiende su Poder -- Supremo sobre los nobles y el clero, se libra de la dependencia del Papado y el Sacro Romano Imperio Germánico y crea y afirma el poder de la ley. Dichos -- acontecimientos históricos fueron la gesta política que dieron fin a la época -- medieval e inicio del comienzo de una nueva etapa de la historia de la humani-- dad. Ello se confirma cuando las provincias feudales, con el tiempo, comienzan a unificarse bajo el arma de la Monarquía Real, formando de ésta manera reinos-- absolutistas dotados de un sistema político y ordenamiento jurídico bien defi-- nidos. El pueblo en aquél, concede de buen grado derechos y prerrogativas a los reyes con objeto de librarse de las luchas intestinas de la nobleza, acabando -- así con el régimen feudal. De ésta forma, al surgir el Estado Nacional, aparece la tesis de que el rey es el titular de la Soberanía, poder absoluto del Estado (aunque posteriormente, se afirma que los poderes del rey dimanaban del pueblo, -- bajo la forma de un pacto mutuo que puede rescindirse y quebrantarse si se -- gobierna injustamente).

Jean Bodin(1530-1596)encarna el Poder Soberano en la persona del rey. Fue-- el primer escritor que establece una Filosofía de la Historia y una inteligente defensa de la Soberanía Absolutista y la génesis divina de la Corona Real.

Bodin define a la Soberanía como aquél Poder Supremo que reina sobre súbditos y ciudadanos sin restricciones legales. La formación de la ley es la fun-- ción principal del Poder Soberano. Como el Soberano crea el derecho, no puede -- estar sometido a ningún vínculo legal; el respeto a la Ley Divina, al Derecho -- Natural, a los Tratados Internacionales y al pueblo de su propia Nación son lí-- mitantes al Poder Supremo del rey. Si las viola, se convierte en tirano.

Por otra parte, el autor condena a la esclavitud y aboga por la tolerancia religiosa, define el libre cambio, la distribución igualitaria de la riqueza en base al mérito en el trabajo y se opone a la intervención de los gobiernos en -- la esfera de la propiedad privada de los súbditos. Destaca que el Parlamento -- (o Estados Generales) sólo tiene funciones consultivas, y a ello debe limitarse. La justicia y la moralidad del pueblo debe conocerse y aplicarse por un órgano-- judicial independiente del rey. Lo anterior en forma integral es expresado por el autor en su obra "Los Seis Libros de la República"(1576), documento de gran-- valía que contiene su Teoría Política.

Con todo ello, se da a conocer universalmente la Teoría de la Soberanía, -- punto político de gran debate e interés que será el inicio de la lucha por -- alcanzar mayores privilegios políticos por los pueblos de todas las Naciones -- Europeas de los Siglos XVII y XVIII y el surgimiento de las ideas políticas de la Ilustración y la Revolución Francesa de 1789.

c. Los fundamentos doctrinales y políticos de Thomas Hobbes.

Sir Thomas Hobbes(1588-1679)defensor de la Teoría de la Soberanía Absolu-- tista de carácter ilimitado y omnipotente, ha legado en su obra "El Leviathán"--

(1651) la defensa más radical de la Teoría de la Defensa Absolutista, la cual, será objeto de estudio a continuación.

Para Hobbes, el hombre, en el estado de naturaleza, sólo busca la sociabilidad por razones de interés y necesidad; la sociedad política es el fruto artificial de un pacto voluntario, de un cálculo interesado. El Soberano o el Parlamento sustituirá la voluntad de toda la Nación y representará a todo súbdito. Todo hombre entrega parte de su poder y de sus privilegios al propio Estado ("El Leviathán") para que pueda ejercerlos en conservación de la paz y de la erradicación de la guerra interna y externa.

El Estado no se obliga a los derechos y deberes que deben cumplir los ciudadanos para tal fin (los cuales le han conferido su derecho natural absoluto para conseguir la paz). El rey debe hacer coincidir su interés personal con el interés público para ejercer un Poder sabiamente. La libertad de juicio sobre el bien y el mal y sobre lo justo y lo injusto ha desaparecido de la ciudadanía y se adopta en las órdenes del Soberano; se reconoce y comprometo a tener por bueno y justo lo que ordena el rey; por malévolo e injusto lo que prohíbe.

Hobbes defiende la indivisibilidad del Poder y le repugna la idea de un gobierno mixto. Para él, el dividir el Poder es disolverlo; los fragmentos del Poder se destruyen mutuamente.

El Soberano es el único titular del Poder Legislativo; tiene la facultad de dictar leyes que rijan a la sociedad política, pero no se somete a ellas. En cualquier momento puede abrogarlas. La seguridad política, económica y social de los súbditos del Estado es el fin fundamental que debe cumplir dicho órgano público.

El respeto a la propiedad y a la libertad no contraría a la ley, así como el garantizar a sus súbditos la igualdad ante el ordenamiento jurídico y ante los cargos públicos, la instrucción racional, el proporcionar trabajo a todo el pueblo, la asistencia pública a los indigentes e inhabilitados, etc. son deberes que debe cumplir el Estado con sabia rectitud. Pero si el Estado se debilita (es decir, el Soberano) por la pérdida total de su poderío en una guerra civil o extranjera, el pueblo puede revocar el pacto de transmisión de sus derechos naturales, para buscar un nuevo protector, el cual, podrá ser vencedor de dicha guerra (civil) o un Soberano nacional que les garantice la paz duradera. Por lo tanto, para conservar al Estado con gran fuerza y respeto, se requiere del Poder a toda costa. La ausencia de autoridad absoluta e indivisible ante la presencia de un gobierno mixto, disuelve al Estado, después de haberse debilitado y minado. La pretensión de someter a las leyes al Soberano es la destrucción de "El Leviathán".

Por otra parte, el Soberano es el único intérprete, autoridad suprema y representante de Dios y de las Santas Escrituras. La Iglesia está supeditada a su Poder, y sólo ante Dios debe rendir cuentas.

Con todo lo anteriormente citado, se puede concluir que Hobbes pretendió justificar la existencia de un Estado fuerte y del gobierno absoluto sobre un fundamento racional. La doctrina del pacto social y de la ley natural constituyen de este modo sus aliados en la defensa del Absolutismo. La Soberanía del Estado se funda en la obediencia ciega de los súbditos.

Mientras que Maquiavelo separa la política de la moral y la religión, --- Hobbes pone a la política por encima de la religión y de la moral, en la Teoría-Filosófica. La Soberanía esta limitada en Bodin por el Derecho Divino, el Dere-- cho Natural y el Derecho Internacional; en Hobbes La Soberanía es ilimitada y -- omnipotente. El Derecho Natural, y aún la ley de Dios sólo pueden obligar a los- hombres a través de la voluntad de su Soberano.

- 2) Las teorías defensoras del Estado Democrático, Liberal y Popular
y el surgimiento de los fundamentos doctrinales y políticos
que sustentan la División Clásica de Poderes.

a. John Locke.

John Locke(1632-1704)teórico de tendencia democrático-liberal, fue el --- ideólogo más representativo de la Revolución Inglesa de 1688, en la cual el --- triunfo más importante del bando puritano de Oliverius Cromwell es el limitar el Poder Absolutista mediante la implantación de una República y posteriormente una Monarquía Parlamentaria. Con esta medida, el rey sólo aplicaría las disposicio-- nes políticas determinadas a un problema determinado, y las cuales serían emiti-- das por el Parlamento, órgano público que representaba la voluntad del pueblo - inglés, aunque su representación en aquél momento histórico fuera restringuida.

Ahora bien, John Locke en su obra máxima "Ensayos sobre el verdadero origen, la extensión y el fin del gobierno civil"(1690) fórmula una teoría del Estado -- destinada a destruir al Absolutismo, el cual debe limitarse en su autoridad su-- prema por el consentimiento del pueblo y por el Derecho Natural, a fin de elimi-- nar el riesgo del Despotismo. Dicha sed anti-absolutista entraña la voluntad y - deseo intelectual de destruir para siempre, la doctrina del Derecho Divino, obra maestra de la religión católica creada para justificar teórica y legalmente al - perfido Estado Absolutista.

Por otra parte, John Locke establece que el hombre se desarrolla en un esta-- do natural donde la libertad es el derecho de mayor importancia capital junto -- con el derecho a la vida, a la seguridad y a la propiedad, los cuales, para -- lograr su conservación y seguridad jurídica, requieren de la protección, custo-- dia y defensa de la institución pública estatal, la cual, además, tenderá a garan-- tizar su imprescriptibilidad e inalienabilidad en beneficio de la Nación. En el mismo orden de ideas, otro rasgo característico del citado autor, es el haber - estructurado doctrinalmente la primera Teoría de la División del Poder, (8) con-- el fin de regular la actividad Centralizadora de la Monarquía Absolutista y -- darle con ésto, a otros autores posteriores a él, como Charles Louis de Secóndat Barón de la Bréde y Montesquieu, elementos políticos para establecer un Poder -- equilibrado.

(8) Aunque indiscutiblemente el primer antecedente histórico de la División del- Poder se encuentre en el pensamiento político de Aristóteles, el cual, en su --

John Locke dividió al Poder en Legislativo, Ejecutivo y Confederativo.

La Teoría de la División del Poder que formuló el citado autor inglés establecía la supremacía del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, detentando la función principal para regir los destinos de toda Nación: La de darle génesis a la ley a través de la voluntad del pueblo nacional representada en el Parlamento o en el órgano público legislativo respectivo.

Las demás funciones estatales las ejercitaría el Poder Ejecutivo, representado por la Corona Real u órganos públicos equivalentes. Dichas funciones administrativas serían las siguientes:

a) La función ejecutiva, la cual consistiría en la aplicación de las leyes en -- todos sus órdenes y jerarquías Constitucionales.

b) La función federativa, la cual sería ejercida al realizar toda aquella atribución o actividad encaminada a regular la vida unificada, interna e internacional de un Estado.

c) La función prerrogativa, ejercida a través del control de la equidad en la -- aplicación de las leyes.

Finalmente, el último Poder, el Confederativo, tenía como función principal -- el ejercer las atribuciones bélicas del Estado, (como el declarar la guerra e -- integrar al ejército nacional defensor del país) y todas las actividades diplomáticas.

John Locke, además defiende la posición política defensora de la Democracia-Parlamentaria frente al Poder Real Absolutista, con el fin de garantizar la --- voluntad del pueblo inglés y limitar las facultades legales del titular de la -- Soberanía Monárquica.

Cabe concluir que John Locke fue el primer autor doctrinal que emprendió la -- tenaz e inteligente defensa de los derechos naturales del hombre, enmarcados -- actualmente en la Constitución Política de los E.U.M., en su capítulo "Las Garantías Individuales", la primera Teoría de la División de Poderes, destinada a -- hacer surgir una clara Balanza del Poder absoluto y como punto final haber --- influenciado en la ideología democrática liberal de los pensadores del Siglo de -- las Luces.

obra "La Política", dividía las múltiples funciones del Estado en la forma si--- guiente: La Asamblea Deliberante, la cual hacía surgir en forma de leyes supre-- mas las decisiones sobre todo asunto de interés común, el Grupo Magisterial, el cual ejercía la administración de la polis a través de funciones ejecutivas, y -- finalmente, el Órgano Judicial, el cual se encargaba de aplicar justicia para -- solucionar todo conflicto social. Dicha División del Poder se formuló tomando en cuenta la división del trabajo en el desempeño de la función pública. Sayeg Helú, Jorge, "Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano", México, Ed. Porrúa, - 1987, p. 231.

b. Jean Jacques Rousseau.

Mientras que Voltaire, los enciclopedistas y los fisiócratas apoyaban la -- idea de una Monarquía Ilustrada en Francia(al finalizar el Siglo de la Luzes e -- iniciar la Revolución Francesa de 1789), y Montesquieu la implantación de un -- Sistema Constitucional basado en la División de Poderes al estilo inglés, Jean - Jacques Rousseau(1712-1778), defiende la idea de la democracia y la igualdad -- política frente al régimen estatal y ataca la creencia del desarrollo del pro-- greso de la civilización basado en el avance de la cultura, ciencia y artes. En su obra "El Contrato Social"(1762) establece un estado de naturaleza en que el - hombre vive en un plano de desigualdad. El propio interés determina su conducta. Los males aparecen con el progreso de la civilización. La división del trabajo, - como el resultado del desarrollo de las artes y la aparición de la propiedad -- privada(la cual provoca muertes, envidias, venganzas, asesinatos y guerras), -- crea distinciones entre ricos y pobres y originan el establecimiento de la socie-- dad civil. El Estado es un mal que se convierte en necesario cuando nacen las - desigualdades entre los hombres.

Por otra parte, se crea la sociedad política mediante un pacto social, -- porque sólo puede justificar la autoridad y conservarse la libertad por el --- acuerdo y el consentimiento. Según Rousseau, cada individuo cede a la comunidad - sus derechos naturales; de esta manera se establece una comunidad política, con- voluntad propia, distinta de los miembros que la integran. Dentro del Estado, - cada individuo posee una parte igual e inalienable de la Soberanía, considerada - en su totalidad, y recobra de nuevo, bajo la protección del Estado, los derpchos de que se desprendió primeramente. Para que exista el pacto social, es necesario - que el consentimiento del pueblo sea unánime.

La voluntad general es la única manifestación de la Soberanía y ésta última es patrimonio de la comunidad política, considerada como una unidad. La voluntad general se identifica con el interés común de todos los miembros del Estado. Las leyes son los actos de la voluntad general. Por lo tanto, las leyes tienen por - objeto el interés general y emanan de la voluntad del pueblo. Los órganos guber- namentales, simplemente ponen en práctica las decisiones superiores y generales - del verdadero cuerpo legislativo. Rousseau distingue entre Estado y gobierno. El Estado es la comunidad política, y se caracteriza por la voluntad general, supre - ma y soberana; el gobierno, comprende, simplemente, a los que elige la comunidad, para cumplir dicha voluntad. El gobierno no arranca del Contrato Social, sino de un acto del Poder Soberano del pueblo; el gobierno no es un mero agente o instru - mento del pueblo, y éste puede cambiarlo cuando le parezca oportuno y convenient - te. Rousseau también se inclina por la democracia directa.

La reelección periódica de los funcionarios y la revisión Constitucional, - de tiempo en tiempo, son ideas que ya anticipa Rousseau.

Ahora bien, Rousseau afirma que la Soheranía Popular radica en el pueblo de toda Nación, la cual es esencialmente inalienable(ya que el poder que se despren - de de ella puede cederse, transmitirse, pero la voluntad del pueblo que la dicta es la única que la detenta), es indivisible(ya que los Poderes del Estado y la - facultad para ejercerlos no se pueden dividir, excepto para su ejercicio), es - infalible(ya que siempre tiende a obtener la utilidad pública).

Respecto de la ideología político-jurídica que constituye realmente una gran aportación para el Derecho Público Mexicano, y que parte de dicho autor, cabe citar al "Principio de Legalidad" fundamento teórico defensor de la supremacía de la ley sobre todo acto de autoridad pública transgresor de su poder jurídico. En efecto, dicho principio político establece que todo acto proveniente de una autoridad estatal que no se encuentre fundado y motivado en la ley, se considera violatorio del Derecho Público de toda Nación y del perteneciente a la propia ciudadanía. (9) En los E.U.M., la Carta Magna Federal concibe dicho principio de jerarquía suprema y lo adopta en sus arts. 14º y 16º Const., los cuales constituyen las Garantías Individuales de Audiencia y Procedimiento llevado ante los Tribunales Judiciales y así como la de fundamentación y motivación de todo acto de autoridad pública, elementos sine quanon que debe cubrir todo juicio de carácter legal, en especial, el Juicio de Amparo.

c. Montesquieu.

Charles Louis de Secóndat Barón de la Bréde y Montesquieu(1689-1755), fué el autor magnánimo de la Teoría de la Libertad Política garantizada por la División Clásica de Poderes. En su obra "El Espíritu de las Leyes"(1748) afirma que el ordenamiento de todo Estado debe siempre apegarse al espíritu general de cada Nación, contribuyendo a ello el clima, el territorio, la religión, las tradiciones, las costumbres, los usos y la propia historia nacional, elementos-forjadores de todo ente estatal sui-generis.

En su "Teoría de los Gobiernos" afirma que sólo existen tres formas gubernamentales: La República, La Monarquía y el Despotismo.

En la República Democrática,(10) la Soberanía radica en el pueblo de toda Nación, y su voluntad se debe realizar a través del rey o de los ministros respectivos, elegidos por medio del sufragio universal otorgado por la ciudadanía.

En la República Aristocrática, la Soberanía se ejerce por la aristocracianacional correspondiente, el ejercicio del poder esta reservado a los ciudadanos distinguidos por el nacimiento y preparados para el gobierno por la educación.

En la Monarquía Constitucional, el rey es la única fuente de todo poder, el cual gobierna por medio de leyes fijas y establecidas para regir al reino y limitar la propia autoridad real. Existen también poderes intermedios que

(9) Así como también todo acto de autoridad pública debe realizarse con las facultades y límites que la propia ley concede, es decir, la autoridad pública no puede ejercer facultad o atribución alguna que no permita expresamente la ley.

(10) En la República se distinguen dos modalidades que adopta ésta forma de gobierno: Democracia y Aristocracia. Montesquieu, Barón de la Bréde, Charles - Louis de Secóndat, "El Espíritu de la Leyes", 8a. Edición, México, Ed. Porrúa,- 1990, pp. 15-23.

contrarrestan las facultades del monarca, como lo son las atribuciones políticas, económicas y sociales de la nobleza, el clero, los señores feudales y las ciudades.

El depósito de las leyes se debe encontrar en el Parlamento, titular del Poder Legislativo que tiene como fin contrarrestar el poder del Soberano en la Monarquía, mediando, regulando y moderando el Poder Supremo de la Soberanía, expresado en las leyes creadas por dicho órgano legislador por voluntad del pueblo nacional.

La libertad política es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten. Para lograr ello, debe haber seguridad jurídica y garantías legales para el ejercicio de dicha facultad, ya que si el Estado, a través de un órgano de Poder limita o abusa de sus facultades en el desempeño de sus funciones con el goce de dicho derecho, sólo se le podrá impedir dicha acción con otro Poder que le contrarreste.

Por ello, se requiere la fragmentación y división del Poder para su ejercicio. En efecto, el Poder debe ser dividido en tres partes fundamentales: Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La División de Poderes es la garantía necesaria para lograr la libertad en la comunidad política de toda Nación, ya que sin ella, se tiene el riesgo de someterse a una dictadura monárquica absolutista sin límite, verdadero adversario del avance y bienestar de toda sociedad.

Sobre el citado punto, cabe aclarar que en realidad la Teoría Clásica de la División del Poder se expresa en una clara doctrina pragmática defensora de una División de Funciones.

De ésta manera, se justifica la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Es decir, lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de Poderes, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado.

En dicho contexto, la fórmula de la División de Poderes o Funciones que consagra la Ley Suprema de los E.U.M.(art. 49) apunta a cuatro objetivos principales:

- 1) Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres Poderes sin excluir la posibilidad de que los restantes Poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella;
- 2) Que se permita la posibilidad de que los Poderes se neutralicen unos a los otros;
- 3) Que se de entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto, y
- 4) Establecer mecanismos por virtud de los cuales uno de los Poderes se defienda de la acción de los otros.(11)

(11) Arteaga Nava, Elisur, "Derecho Constitucional (Instituciones Federales, Estatales y Municipales)", Tomo I, México, Ed. UNAM, 1994, p.38.

Con base en todo lo anterior, cabe afirmar la grandeza de la Teoría Clásica de la División de Poderes, ya que con ella, el Estado Democrático Liberal se -- fortalece frente a los regímenes despóticos y autoritarios. El Sistema Político-Mexicano, adopta en su régimen Constitucional, la Teoría de la Soberanía Popular (art. 39º de la Ley Fundamental Federal) y la Teoría de la División del Poder -- (art 49) de la Carta Magna Federal) garantizando con ello, el Estado de Derecho por el cual se luchó por varios Siglos en Europa Occidental y en los E.U.M.

B) El régimen Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos
referente a la Balanza del Poder.

1) El Poder Legislativo Federal.

Para obtener la comprensión integral de la estructura, organización y funcionamiento del Poder Legislativo Federal de los E.U.M., cabe citar en forma -- a priori el devenir histórico del órgano público titular de la función parlamentaria en México, ya que de ésta manera, se podrá realizar un estudio más detallado en la materia.

Durante la época del Imperio Mexicano, la función legislativa residía en el -- Emperador (Tlacatecutli), el Consejo de Gobierno (Tlatocan) y en el funcionario -- público en el que recaía la Administración Fiscal, Religiosa, Judicial y la -- función directiva militar del Imperio (Cihuacóatl), titulares de funciones estatales que aplicaban consuetudinariamente la Ley Suprema Imperial al caso concreto que se requería solucionar. Dicho conjunto legal tenía un carácter estrictamente práctico, sin tener fundamento legal escrito alguno y basándose exclusivamente en el uso y vida social del pueblo mexicano.

Ahora bien, durante el período Colonial del Virreinato de la Nueva España -- la función legislativa originariamente residía en el titular de la Corona Española, el cual delegaba la función suprema de génesis de la ley al Consejo Real -- de las Indias Occidentales, (creado en año 1519 por cédula real del Emperador -- Carlos V de Habsburgo). Dicho órgano legislativo tenía facultades legislativas, -- encomiendas, conservación y tratamiento de naturales indígenas del Nuevo Mundo, -- expediciones de descubrimiento y conquistas, misiones y tráfico marítimo.

La legislación Colonial proveniente de dichos órganos estatales estaba en --cauzada por principios éticos de carácter cristiano, guiada por la senda del -- Derecho Natural y el Derecho Imperial Español.

Como fuente principal del Derecho Virreinal y que constituyó el fundamento de toda disposición Colonial en diversas áreas de aplicación se encuentra la "Novísima Recopilación de Leyes de Indias Occidentales", ordenamiento jurídico que se estructuró en forma definitiva bajo el régimen del rey Carlos III de Austria en el año de 1789, y que representó el máximo conjunto normativo que rigió al Sistema Virreinal en la América Colonial.

Más tarde, con el surgimiento de la Constitución Gaditana de 1812, la titularidad del Poder Legislativo cambia radicalmente. En dicha Ley Suprema la Monarquía deja de ser absoluta para convertirse en Constitucional. Dos principios fundamentales proclamados en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se acogen en la Carta Española: La radicación de la Soberanía en la Nación y la pertenencia, a ella, de la potestad legislativa, tesis que fueron preconizadas por Rousseau, según se advierte claramente en sus arts. 3º y 4º que disponían: "La Soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales" y "La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen".

El ejercicio del Poder Legislativo se encomendó por la Constitución de 1812 a las Cortes Liberales Españolas y Coloniales del Nuevo Mundo y al rey, incumbiendo a aquéllas la elaboración, interpretación y derogación de las leyes y a éste su sanción (aprobación) o su veto, fenómeno de colaboración funcional característico de los regímenes democráticos.

El ideario de la insurgencia que lograría la Independencia de México, respecto del tema aquí tratado, giró en torno al principio de la Soberanía Popular y al de la radicación, en ésta, del Poder Legislativo (Congreso General) y el de su ejercicio en los representantes de la Nación. Así se advierte de dos importantísimos documentos políticos, antecedentes de la Constitución de Apatzingán de 1814, llamado "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". Se trata de los "Elementos Constitucionales de Rayón" y de los "Sentimientos de la Nación" de Morelos.

La concepción de la Soberanía en la Constitución de Apatzingán revela la adopción del pensamiento político de Rousseau. Consideró inherente a ella la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, identificándola con el Poder Legislativo. Los atributos de imprescriptibilidad, inalienabilidad e indivisibilidad los declaró categóricamente al afirmar que el Poder Soberano para crear la ley radica originariamente en el pueblo y que su ejercicio corresponde a la representación nacional, integrada por diputados de elección ciudadana. A la ley, es decir, al acto de imperio en que se manifiesta específicamente la potestad legislativa, la consideró como "la expresión de la voluntad general". Dichas Leyes Supremas de carácter insurgente siempre consideraron en su contenido la Teoría Clásica de la División de Poderes. Posteriormente a la consumación de la Independencia de México se instituyeron el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba (de 24 de febrero y de 24 de agosto de 1821, respectivamente), los cuales depositaron el Poder Legislativo en una Junta Provisional de Gobierno, la cual regiría el destino jurídico de la Nación en sus primeros años de vida independiente.

Dicha Junta debía componerse de "los primeros hombres del Imperio por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto" (según los Tratados de Córdoba y el espíritu del Plan de Iguala). La Presidencia de la citada Junta Provisional la tendría Agustín de Iturbide, el cual de hecho designaría y calificaría a los citados integrantes del mencionado órgano colegiado.

El 24 de febrero de 1822 quedó integrado el "Segundo Congreso Mexicano" que adoptó "la Monarquía Moderada Constitucional, con la denominación de Imperio Mexicano" sustituyendo a la Junta Provisional de Gobierno que anteriormente regía los destinos del país, el citado Congreso, ya con el poder en su seno, se atribuyó la Soberanía nacional y retuvo el Poder Legislativo temporalmente.

Agustín de Iturbide I, que había sido declarado Emperador el 19 de mayo de 1822 disolvió el aludido Congreso en octubre del mismo año y estableció "la Junta Nacional Instituyente", integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso en proporción a las provincias del Imperio. Esta Junta expidió en febrero de 1823 el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", que declaró abolida la Constitución Española de 1812 "en toda la extensión del Imperio" atribuyéndose con ello el Poder Legislativo de la Nación, satisfaciendo de esta manera, los intereses del Emperador en materia política, para ser apoyado en su gobierno Imperial y en el desempeño de sus funciones como líder del Imperio Mexicano. Ahora bien, una vez generada la estabilización gubernamental, fue reinstalado el Congreso Constituyente, con el fin de darle surgimiento a una Constitución de corte Imperial, pero conforme el gobierno Iturbidista fuera inestable, los problemas políticos no se dejaron esperar y éste proyecto desapareció por el momento. Una vez que los líderes militares se dieron cuenta de la situación general del país la guarnición de Veracruz, de carácter republicano, declaró una guerra sin límite en contra de dicho régimen. Los generales más grandes de la República, Antonio López de Santa Anna y Guadalupe Victoria, obtuvieron las victorias definitivas que destruirían dicha forma de gobierno. Las tropas que se rebelaron contra el régimen Iturbidista expidieron, a su vez, el llamado "Plan de Casa Mata", en el que propugnaron la reinstalación y reivindicación de la Soberanía en favor del pueblo mexicano, y no en favor de las instituciones Imperiales.

Con ello, el Congreso General de la República declaraba que la Nación quedaba en absoluta libertad para constituirse en favor de lo que dictase su propia voluntad. (12) Con lo anterior finaliza la lucha por la Soberanía Popular e inicia la vida Constitucional del país.

Más tarde, con la Constitución Política de 1824, se instituiría el Sistema Federal Mexicano, el cual permitiría dar mayor unidad y cohesión a la normativa jurídica suprema que regiría el futuro de la Nación. En materia legislativa, se estableció el Sistema Bicameral de influencia norteamericana, constituyéndose así el primer Congreso General del México Independiente, integrándose por una Cámara de Diputados (representantes de la Nación) y una Cámara de Senadores (representantes de los distintos Estados de la Federación que formaban parte de la naciente República). Las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843 mantuvieron el bicameralismo Constitucional instaurado anteriormente a su surgimiento, no --

(12) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 9a. Edición, - México, Ed. Porrúa, 1994, pp.619-625.

obstante que la estructura senatorial vigente en aquél momento se modificaría -- radicalmente debido a la desaparición total de los Estados de la República, -- siendo sustituidos por Entidades Departamentales, sujetos a las disposiciones -- políticas del Poder Central.

Posteriormente, al surgir la Constitución Política Liberal de 1857 se -- rompió temporalmente con la tradición bicameral al depositar el Poder Legislativo Federal en una sola Cámara (la Cámara de Diputados) y suprimir la Cámara de -- Senadores, debido a su carácter elitista y aristocrático conservador, lo que -- motivaba un total desequilibrio en el interior del Poder Parlamentario. (13) Poco después, durante el periodo histórico de la República Restaurada y sus años -- finales, el Presidente Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada pugnarán por -- la reinstalación del órgano senatorial, ya que según se afirmaba, la balanza -- interna que debía prevalecer en el Poder Legislativo por tradición política, debía continuar rigiéndose por la Cámara diputacional (elemento nacional) y la Cámara senatorial (elemento federativo) con el fin de contrarrestar mutuamente el -- exceso de poder que pudiera ejercer uno u otro órgano público sobre la función -- legislativa, la cual por naturaleza jurídica, debía continuar ejerciéndose por -- el Congreso General de la República, con sus dos elementos integrales. Además, -- la experiencia y práctica en los negocios del orden estatal que detentaba el -- Senado Mexicano era insuperable y de gran valía para el gobierno, por lo tanto, -- debía reinstalarse en el Poder Legislativo nacional para enfrentar los problemas -- generales del país. Con base en los argumentos anteriormente citados, en 1874 -- fué reinstaurado en el Sistema Legislativo el bicameralismo Federal, integrado -- por una Cámara de Diputados, que se elegía proporcionalmente de acuerdo con la -- población del país y a través de su voluntad soberana, y una Cámara de Senadores que representaba igualmente a los Estados, con dos miembros por cada Estado y dos por la ciudad capital Federal de aquélla época.

Ahora bien, el art. 49º Const. en vigor establece la División Clásica del -- Poder Supremo de la Federación de los E.U.M. en Poder Legislativo, Ejecutivo y -- Judicial, con efectos exclusivos de funcionabilidad en su operación, con el fin -- de equilibrar en mayor medida la balanza de las atribuciones gubernamentales. -- Asimismo, el art. 40º de la Ley Suprema consagra la forma gubernamental adoptada -- por los E.U.M.; una República Representativa, Democrática Federal y otorgante de una Soberanía plena a sus Estados miembros en todo lo que concierne a su régimen interior, pero sujetos a la Unión Federal. Finalmente, el art. 41º del citado -- ordenamiento afirma que el pueblo mexicano ejerce su Soberanía por medio de los -- Poderes de la Unión y los Poderes propios de cada uno de los Estados de la Federación, dentro de su esfera jurisdiccional y competencial respectiva.

En la actualidad, el Poder Legislativo Mexicano es regido por las disposiciones supremas de la Constitución Política de 1917, la cual dispone, en su art. 50º, la organización bicameral del citado Poder Federal, en el que establece que se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

(13) De ésta manera, se establecía un Poder Legislativo de gran fuerza e influencia política, debilitando con ello al Poder Ejecutivo, el cual ya no podría ejercer el derecho de veto contra la disposición originaria de dicho desequilibrio de Poderes. Berlin Valenzuela, Francisco, "Derecho Parlamentario", México, Ed. - FCE, 1994, pp. 278-279.

Por otra parte, por lo que a la Cámara de Diputados se refiere, está se -- encuentra integrada con un total de 500 representantes de la Nación, cuya dura-- ción en su cargo será de tres años sin posibilidad de reelección inmediata.(14)

En lo que respecta a la Cámara de Senadores, es de señalarse que la Ley -- Suprema afirma en su art.56 que para integrar dicha Cámara senatorial, en cada -- Estado de la Federación y en el D.F. se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno -- será asignado a la primera minoría, integrándose un total de 128 senadores. Di-- cho órgano del Poder Legislativo se renovará en su totalidad, en elección --- directa cada seis años, sin posibilidad de reelección inmediata.

De lo anteriormente citado, resulta conveniente mencionar que tanto los -- diputados como los senadores, en última instancia, no representan sino al pueblo mismo del cual proviene su mandato, la Cámara de Diputados representa a éste -- absolutamente, tanto directa como indirectamente, mientras que el cuerpo senato-- rial responde fundamentalmente, a la necesidad de garantizar el principio de -- igualdad estatal dentro del régimen Federal;(es dicho principio de igualdad --- jurídica de los Estados, precisamente, el que viene a dar al citado cuerpo cole-- giado, la justificación misma de su ser) es decir, los senadores vienen a ser -- quienes directamente representan a los Estados de la Federación, aunque ----- indirectamente sean los representantes del propio pueblo que los eligió.

Ahora bien, por cada diputado o senador propietario se elegirá un suplente. (15) Ello en razón de que dicho principio obedece a la necesidad del reemplazo;- es decir, el suplente debe sustituir al propietario en sus funciones, cuando se presenten los supuestos contenidos en el art.63°Const., mismos que en su momento conveniente se citarán.

Por lo que hace a los requisitos que para ser diputado o senador se hacen -- exigibles, para ambos serán los mismos requisitos con la sola excepción de la -- edad,(será de 21 años para diputado y de 30 años para senador) que atendíendose a la naturaleza propia de cada una de éstas dos funciones legislativas, exige en el cuerpo senatorial la mayor meditación, ponderación y prudencia que apareja -- una mayor madurez.

(14) Las representaciones diputacionales que integran a la Cámara Baja del Con-- greso de la Unión compuesta por 300 diputados, se eligen según el principio de -- votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uni-- nominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representa-- ción proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circuns-- cripciones plurinominales(arts.52°53°y 54°Const.).

(15) Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período --- inmediato como propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio, en -- cambio los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el si-- guiente período como suplentes(art.59°Const.).

Por otra parte, es necesario asegurar a los legisladores de una absoluta -- independencia en el ejercicio de sus funciones, con el objeto de que los demás -- Poderes no puedan coartarlos o limitarlos, para tal efecto, en la propia Carta -- Magna se consagra que, tanto los diputados como los senadores están dotados de -- Inmunidad, la cual opera durante el desempeño del cargo correspondiente, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la Cámara -- respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Dicho de otra manera, no -- por el hecho de ser diputado o senador, la persona que encarne la representación correlativa goza de la inmunidad prevista en el art.61º de la Ley Suprema, sino -- únicamente cuando esté en su ejercicio funcional. En efecto, "los diputados y -- senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de -- sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas"(art.61º Const.)."Esto signi -- fica que respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representa -- ción, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la re -- presentación que después de concluida, igual si la expresión de las ideas consti -- tuye un delito(injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituye".(16) Con -- ello, se concede garantía a la libertad de función legislativa, independencia de -- criterio y la absoluta posibilidad de cumplir eficientemente con la voluntad del -- pueblo mexicano.

Independientemente de lo citado con anterioridad, cabe señalar que existen -- Constitucionalmente cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los -- servidores públicos en el ejercicio de sus funciones: responsabilidad civil, po -- lítica, penal y administrativa, las cuales se precisarán en su oportunidad en la -- materia referente a responsabilidades. En el mismo sentido, existen sin embargo, -- actos u omisiones de los legisladores que, sin ser delictuosos, están sanciona -- dos expresamente en la Ley Suprema de la Nación, siendo los que a continuación -- se enumeran, de acuerdo a la importancia de la sanción aplicable:

-Si el representante popular desempeña alguna comisión o empleo de la Fede -- ración o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa -- de la Cámara respectiva, perderá el carácter de diputado o senador(art.62).

-Si el representante no concurre a las sesiones dentro de los treinta días -- de iniciadas, se entenderá que no acepta su cargo(art.63º primer párrafo).

-Si el representante falta a las sesiones durante diez días consecutivos, -- sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cáma -- ra, con la cual se dará conocimiento a ésta, se entiende que renuncia a concu -- rrir hasta el período inmediato(art.63º segundo párrafo).

-El representante que no concorra a una sesión, sin causa justificada o sin -- permiso del Presidente de la Cámara respectiva, no tendrá derecho a la dieta -- correspondiente al día en que falta(art.64). (17)

Ahora bien, para que las Cámaras puedan sesionar, se necesita que haya ---- quórum; es decir, que esté reunido cuando menos determinado número de represen -- tantes. El quórum puede ser definido jurídicamente como el número mínimo de --- miembros de un cuerpo colegiado cuya presencia es necesaria para sesionar válida -- mente. En el mismo sentido, de conformidad con lo establecido en el art.63 pri -- mer párrafo de la Ley Fundamental, tanto el quórum de la Cámara de Diputados --

(16) Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 29a. Edición, Méxi -- co, Ed. Porrúa, 1995, p.279

(17) Tena Ramírez, Felipe, *ob. cit.*, p.280

como el de la Cámara de Senadores, se integrará en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros. (18) Hay, sin embargo, un caso de quórum especial previsto en el art. 84° de la Carta Magna, cuando las dos Cámaras que integran al Congreso de la Unión se constituyen en colegio electoral para los efectos de nombrar Presidente de la República interino o sustituto; en estos casos se deben reunir cuando menos las 2/3 partes del número total de sus miembros.

Por otra parte, la Constitución Política Federal de los E.U.M. en su art. 63 prevé los supuestos dentro de los cuales los suplentes deberán reemplazar a los diputados y senadores propietarios en sus funciones, como anteriormente se había afirmado, siendo éstos los que a continuación se mencionan:

-Todo aquél legislador que no se presente a ejercer su encargo el día señalado, y aquél ausente que se le compela a hacerlo, sino se presenta en dicha fecha, dentro de los treinta días siguientes, se entenderá con ello que renuncian o no aceptan su encargo. Ante dicha situación se le sustituirá por el servidor público suplente respectivo, y si éste también llegara a faltar a la fecha correspondiente o dentro del plazo antes citado, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. Tales medidas obedecen a la necesidad de salvar el obstáculo de que las Cámaras se hallen impedidas indefinidamente de realizar sus labores.

-Los legisladores que lleguen a faltar diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el período inmediato, en cuyo caso se llamará a los suplentes.

-Sino hubiere quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a desempeñar su cargo entretanto transcurren los treinta días ya señalados.

Bajo distinta guisa, la Ley Fundamental dispone en su art. 65° para el Congreso de la Unión dos períodos ordinarios de sesiones; (19) se reunirá el 1° de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15° de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

En ambos períodos de sesiones, el Congreso de la Unión se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y, de la resolución de los demás asuntos que le corresponden de conformidad con la Constitución y su propia Ley Orgánica.

(18) Una vez que está satisfecho el quórum, las resoluciones se adoptan por mayoría. La mayoría es, el número de representantes que decide, dentro de otro número de representantes, generalmente mayor, que es el que constituye el quórum.

(19) Una sesión es la reunión de los miembros de cualquiera de las Cámaras, de la Comisión Permanente o del propio Congreso de la Unión cuando actúa como Cámara única, contando con la asistencia del quórum de ley, en el domicilio legal, con el fin de estudiar, discutir y votar los asuntos incluidos en el orden del día. Arteaga Nava, Elisur, ob. cit., p. 206

El primer período de sesiones no podrá prolongarse sino hasta el 15° de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo (el 1° de diciembre de cada seis años), en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31° de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá alargarse más allá del 30° de abril del mismo año (art.66). En el mismo orden de ideas, cabe señalar que al iniciarse el período ordinario de sesiones, el Presidente Constitucional debe presentarse personalmente ante el Congreso de la Unión, reunido en una sola asamblea, con objeto de rendir un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Así lo ordena el art.69; "con el propósito, sin duda, no sólo de informar a las Cámaras de la labor del Ejecutivo, lo que podría hacerse con la remisión del informe escrito, sino también para que el Presidente haga en persona, una cortesía al que es Constitucionalmente el primero de los Poderes. Fuera de ese caso y del de la protesta al tomar posesión de su encargo, en ninguno otro el Jefe del Ejecutivo debe presentarse ante las Cámaras".(20)

Ahora bien, el proceso legislativo de creación de la ley en sus diferentes jerarquías normativas de carácter jurídico, es la función primordial del Poder Legislativo Federal de los E.U.M., el cual se integra por las siguientes fases fundamentales:

a) INICIATIVA: Es la facultad de presentar ante el Congreso de la Unión un proyecto de ley. El art.71° de la Ley Suprema en vigor, dispone que dicha facultad compete: Al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Las iniciativas de ley que presenten el primero y éstas últimas, pasarán desde luego a Comisión. Las que presenten los integrantes citados al Congreso de la Unión, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Sin embargo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los E.U.M. regula en su art.61° lo siguiente: "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones". De lo antes citado, se puede afirmar que dicho fundamento legal está basado más bien en el art.8° Const., que constituye el precepto supremo defensor del derecho de petición, pues es, en efecto, vía petición, la forma más común en la que los ciudadanos llegan a expresar su deseo de que se legisle sobre una determinada materia.

b) DISCUSION: Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, para determinar si son o no aprobadas. "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones" (art.72° primer párrafo - Const.).

"La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en --

(20) Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., pp.283-284

cualquiera de las dos Cámaras,(21) con excepción de los proyectos que versen -- sobre empréstitos, contribuciones, impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, -- todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados"(art.72º -- inciso h).

A la Cámara donde inicialmente se discute un proyecto de ley recibe el -- nombre de Cámara de origen, y a la otra se le da el calificativo de Cámara revisora.

c) APROBACION: Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de -- ley. Cuando se aprueba un proyecto en la Cámara de origen, se envía para que se discuta a otra(Cámara revisora), la cual, si está de acuerdo, lo remite al Ejecutivo.

d) SANCION: Es la aceptación de un proyecto hecho por el Poder Ejecutivo. -- Desde luego éste acto debe ser posterior a la aprobación del proyecto que hacen las Cámaras. Puede suceder que el Presidente de la República no esté de acuerdo con el proyecto aprobado por el Congreso de la Unión, entonces puede hacer las -- observaciones que estime necesarias para que el Congreso lo discuta nuevamente -- con el fin de que se proceda a adicionar, modificar o reformar dicho proyecto de ley(derecho de veto), cuyo fundamento legal se encuentra regulado en el art.72º -- inciso c Const.(22) Dicha facultad política en poder del titular de la Administración Pública Central fortalece el Sistema Presidencialista Mexicano, ya que -- con ello se controla la conservación de privilegios políticos, económicos y sociales y culturales defensores de los intereses gubernamentales del Poder Ejecutivo Federal y su mando en el Poder Supremo de la Nación.

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con -- observaciones a la Cámara de origen dentro de los diez días hábiles; a no ser -- que, corriendo éste término, el Congreso de la Unión haya cerrado o suspendido -- sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en -- que el Congreso esté reunido(art.72º inciso b).

(21) A excepción de que transcurra un mes desde que se presentó a la Comisión -- Dictaminadora y ésta no rinda dictámen sobre él;ya que en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara(art.72º -- inciso i Const.).

(22) Sin embargo, a contrario sensu, la misma Ley Suprema concibe en su art.72º -- inciso j excepciones al Presidente de la República para hacer uso del citado derecho de veto, el cual es facultad exclusiva de dicho titular del Poder Ejecutivo Federal, siendo éstas las siguientes:"El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente".

e) PROMULGACION: Es aquél acto jurídico de carácter administrativo por el - que el titular del Poder Ejecutivo Central atestigua y reconoce la existencia de la ley, ordena a las autoridades gubernamentales ejecutarla y hacerla cumplir en todas sus partes integrales. Es decir, la promulgación es la aprobación expresa por el Presidente de la República, al incluirse la fórmula "Publíquese y dése el debido cumplimiento", al final del proyecto de ley.

f) PUBLICACION: Con el fin de que las leyes surtan plenamente sus efectos, - son publicadas al pueblo mexicano en el D.O.F., que es el periódico oficial del Gobierno Federal, de tal modo que todos los habitantes del país conozcan las -- disposiciones que regularán las conductas previstas en la nueva ley, en los Estados de la Federación se publican en los Diarios o Gacetas oficiales, con el mismo fin.

g) INICIACION DE LA VIGENCIA: El lapso comprendido entre el momento de la - publicación y aquel en que la norma entra en vigor, recibe, en la terminología - jurídica, el nombre de "vacatio legis". La vacatio legis es el término durante - el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto legal estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo. Transcurrido el tiempo de vacatio legis la ley inicia su vigencia y es obligatoria.

El principio general es que en la propia ley se establece la fecha en que - entrará en vigor, de tal manera que su vigencia comienza de forma simultánea en toda la República en la fecha citada, sistema que recibe el nombre de sincrónico y que se encuentra regulado en el art.4º del Código Civil; sin embargo, si se -- omite éste dato se aplicará el sistema sucesivo regulado en el art.3º del aludido ordenamiento jurídico, el cual ordena que la entrada en vigor de una ley será -- a los tres días después de su publicación, y que en los lugares distintos al de su publicación, además de los tres días antes señalados se adicionará un día más por cada 40 km o fracción que exceda de la mitad.

Es, de ésta manera, que se integra el proceso legislativo de creación de la ley en sus diversas etapas normativas primordiales y, con el fin de detallar en forma más específica las diversas hipótesis (previstas en el art.72º Const.) que - se generan ante la aprobación o desaprobación de todo proyecto de ley ante el -- respectivo proceso legislativo que le da génesis, a continuación se reproduce el siguiente cuadro descriptivo:

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

<u>CAMARA DE ORIGEN</u>	<u>CAMARA REVISORA</u>	<u>RESULTADO</u>	<u>PODER EJECUTIVO</u>
1.-aprueba	aprueba	pasa al Ejecutivo	publica
2.-aprueba	rechaza totalmente	vuelve a la Cámara de origen con las obser- vaciones respectivas, a fin de ser discuti- dos nuevamente	
aprueba nuevamente	desecha nuevamente	el proyecto no puede- volver a presentarse- en el mismo período - de sesiones	
3.-aprueba	rechaza totalmente	vuelve a la Cámara de origen con las obser- vaciones respectivas, a fin de ser discuti- do nuevamente	
aprueba nuevamente	aprueba	pasa al Ejecutivo	publica
4.-aprueba	desecha en parte, reforma o adiciona	vuelve a la Cámara de origen para la discu- sión de lo desechado- o de las reformas o - adiciones	
aprueba supresión reformas o adiciones		pasa al Ejecutivo	publica
5.-aprueba	desecha en parte, reforma o adiciona	vuelve a la Cámara de origen para la discu- sión de lo desechable y de las reformas o - adiciones	
rechaza supresión, reformas o adiciones	insiste en supresiones, adiciones o reformas	el proyecto no puede- volver a presentarse- sino hasta el siguien- te período de sesio- nes	

6.-aprueba	desecha en parte, reforma o adiciona	vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones	
rechaza supresión reformas o adiciones	rechaza supresión, reformas o adiciones, es decir, acepta el proyecto primitivo	pasa al Ejecutivo	publica
7.-rechaza		no puede volver a presentarse en las sesiones del año	

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

<u>CAMARA DE ORIGEN</u>	<u>CAMARA REVISORA</u>	<u>PODER EJECUTIVO</u>	<u>RESULTADO</u>
aprueba	aprueba	desecha en todo o en parte	vuelve a la Cámara de origen con sus observaciones
insiste en su proyecto por mayoría de las 2/3 partes de votos	insiste por la misma mayoría	debe ordenar la publicación (art72º inciso c Const.)	

FUENTE: García Maynéz, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", cit.pos., Sayeg Helú, Jorge en "Instituciones de Derecho Constitucional", pp. 280-281

Por otra parte, respecto de la función legislativa realizada durante los --- períodos de receso del Congreso de la Unión, cabe mencionar que dicha atribución es ejercida parcialmente por la Comisión Permanente, órgano del Poder Legislativo encargado de continuar las funciones de éste al lado de los otros dos Poderes, (Ejecutivo y Judicial) durante los recesos del Congreso de la Unión; funciones - que resultan un tanto diferentes de las que le son atribuidas a éste último; lo que hace pensar que no se trata precisamente, de un órgano sustituto; ya que si así fuera, tendría encomendadas las mismas funciones, sólo que para un período - diferente; lo que no es así de ninguna manera; se trata de un órgano legislativo también, que viene a complementar al anterior; ya que en lo general y esencial - tiene encomendada no la formación de las leyes, sino la preparación de los negocios públicos que el Congreso de la Unión debe tratar durante los períodos ordinarios de sesiones o bien la convocatoria a sesiones extraordinarias al mismo y, en su caso extremo, el conocimiento de asuntos de urgente resolución.

La Comisión Permanente se encuentra integrada actualmente de 37 miembros - de los cuales 19 serán diputados y 18 serán senadores, mismos que serán nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. "Para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus --- miembros en ejercicio un sustituto"(art.78°Const.).

Finalmente, respecto del tema central aludido en la presente tesis, cabe -- mencionar a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal; en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de - Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados. En cuanto a las facultades que - tiene a su cargo la citada Contaduría en el rubro de control presupuestal, éstas se encuentran claramente reguladas en su propia Ley Orgánica, así como en su -- Reglamento Interior, punto de estudio del que se hará referencia en subcapítulos ulteriores.

Ahora bien, bajo una opinión personal, y la cual constituye el eje principal de la presente investigación, la aludida Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano más indicado para obtener las facultades sancionadoras administrativas -- que ostenta actualmente la SECODA(antigua SECOGEF) en materia de control presupuestal, ya que es el momento oportuno para fortalecer al Poder Legislativo Mexicano frente a un presidencialismo político-administrativo de hecho que siempre - ha predominado en la materia desde finales del Siglo XIX y XX.

2) El Poder Ejecutivo Federal.

La Constitución Política Federal de los E.U.M., afirma en su art.80 la --- integración del Supremo Poder de la Federación, el cual conceptúa en un clásico Ejecutivo Federal Unitario o Unipersonal, ya que al tenor de su palabra legal -- establece:"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en - un sólo individuo que se denominará Presidente de los E.U.M."

Ahora bien, el desempeño de las funciones administrativas del referido Poder Central no son ejecutadas únicamente por el citado titular, puesto que el Ejecutivo de la Unión(23)detenta una organización y funcionamiento de gran amplitud. Así lo regula el art.90º de la aludida Ley Suprema, la cual en dicho precepto jurídico concibe:

"La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Con ello, se puede conocer integralmente la organización del Poder Ejecutivo Federal, el cual se encarga de administrar todo asunto de carácter público y estrictamente nacional.

En lo que concierne a la Administración Pública Centralizada Federal, punto de estudio capital de la presente tesis profesional, cabe citar la estructura administrativa en la que se conforma dicha parte de la Administración Pública, concebida normativamente en la LOAPF en su art.1º, cuyo contenido al respecta expresa lo siguiente:

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Paraestatal".

De ésta manera, se integra la Administración Pública Federal de la Nación, a través de la cual el Estado, basándose en el orden jurídico, tiene que procurar la satisfacción óptima de todas aquéllas necesidades económicas, sociales, financieras y culturales que reclama la sociedad mexicana.

Es pues, función primordial de la Administración Pública cooperar a la realización del bienestar social de la Nación.

Con el fin de cumplir dicho propósito y satisfacer óptimamente las funciones administrativas del Estado Mexicano en toda la República, la ley regula la estructura y organización administrativa pública federal en dos partes fundamentales: la Centralización y la Descentralización.

(23) La elección del Presidente de la República se hará en forma directa por el pueblo y en los términos que la Ley Electoral establezca. Una vez electo tomará posesión de su encargo el 1º de diciembre con una duración de seis años, y no podrá ser reelecto nuevamente. Los requisitos que se hacen exigibles para ser Presidente de la República, se encuentran enunciados en la propia Ley Suprema de la Nación(arts.81º,82º y 83º).

"La Centralización es la forma de organización administrativa en la cual, - las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan --- articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, - con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".

La Centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órga-- nos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías y - Departamentos Administrativos, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría y Departamentos Administrativos. (24)

Sobre dicho tema, cabe afirmar que la jerarquización a la que están subor-- dinados todos los órganos de rango inferior con respecto al Poder Administrativo Central Superior, se mantiene unida y coordinada entre sí gracias a diversos -- poderes de control que le da cohesión estructural, como los poderes de nombra--- miento, de decisión, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y final--- mente, poder para resolver conflictos de competencia.

De lo anterior, se desprende que la Centralización administrativa es la -- típica forma en que se organiza el Poder Ejecutivo, (el cual cuenta para el des-- pacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, con el número - de Secretarías de Estado que establece la LOAPF, la que señalará los asuntos que estarán a cargo de cada una de ellas) representado por el Presidente Constitucio-- nal de los E.U.M. que como autoridad administrativa que es, constituye el jefe - de la Administración Pública que ocupa el más alto grado de Poder Administrativo, centralizando en sus manos las facultades de decisión, mando y vigilancia, que - son imprescindibles para mantener la unidad en la Administración estatal y some-- terla a los lineamientos de una sola política económica y administrativa.

En base a lo antes aludido, se puede afirmar que las características pro--- pias de la Centralización administrativa son las que a continuación se citan:

- a) Su personalidad jurídica es la misma que la del Estado.
- b) Sus facultades son dadas por la Ley Fundamental y la ley respectiva.
- c) Es creada por la ley.
- d) Organización jerarquizada de la administración establecida de acuerdo a la - Constitución y a la ley reglamentaria. (25)

Por otra parte, el Presidente de la República desempeña funciones como jefe de Estado y jefe de Gobierno, es decir, tiene a su cargo atribuciones políticas y administrativas; como jefe de Estado, representa a la Nación, protocolariamen-- te se le rinden los honores que corresponden a ésa investidura, y tiene todas -- las funciones inherentes a la misma. Como jefe de Gobierno, encabeza la Adminis-- tración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las li--- neas fundamentales de la actividad política y administrativa del Estado.

(24) Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Tomo I, 12a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1995, p.153

(25) Delgadillo Gutiérrez, L. Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", Tomo I, México, Ed. Limusa, 1991, p.96

En éste sentido, cabe destacar que el Presidente de la República como jefe de Gobierno, con fundamento en el art.89º fracc.II Const., puede "nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho", disposición Constitucional que constituye una de las características distintivas del régimen presidencial en el Sistema Administrativo Mexicano, tema que será objeto de análisis y del que se hará referencia con posterioridad.

En efecto, dentro del Sistema Administrativo Mexicano, los colaboradores -- más inmediatos e importantes del titular del Poder Central son precisamente los Secretarios de Estado a quienes también se les denomina Secretarios del Despacho.

Ahora bién, la función principal del Poder Ejecutivo Federal es la de promulgar y ejecutar las leyes de toda jerarquía que expida el Congreso de la Unión de los E.U.M., proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia -- (art.89º fracc.I Const.) En ello, colaboran fervientemente las Secretarías de -- Estado, las cuales, a saber, son las siguientes:

Secretaría de Gobernación
 Secretaría de Relaciones Exteriores
 Secretaría de la Defensa Nacional
 Secretaría de Marina
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 Secretaría de Desarrollo Social
 Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
 Secretaría de Energía
 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
 Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
 Secretaría de Educación Pública
 Secretaría de Salud
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social
 Secretaría de la Reforma Agraria
 Secretaría de Turismo
 Departamento del Distrito Federal*.

*Como se puede denotar, para el despacho de los asuntos del orden admvo., el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con el apoyo de las citadas dependencias. Pero sobre dicho punto, es de señalarse que respecto del D.D.F en un análisis lógico -- jurídico, no tiene la categoría ni es en estricto sentido un Departamento Admi-- nistrativo, ya que las disposiciones Constitucionales y legales que rigen al llamado D.D.F., hacen concluir que esa unidad político-admva. no es un Departamento en los términos que están regulados por la legislación antes aludida, sino también es la Administración Pública de la entidad federativa D.F., puesto que el D.D.F. actúa en todos los ramos de la Administración Pública de esa entidad que tiene a su cargo los servicios públicos y admvos., lo que configura como Poder -- Ejecutivo de dicha entidad, que se ejerce por el funcionario designado por el -- Presidente de la República (Jefe del D.D.F.) de acuerdo con el art.122º fracc.II -- inciso a Const.

La estructura de la Administración Pública Centralizada mantiene coordinadas a todas las Secretarías y Departamentos Administrativos, ya que la LOAPF ordena - en su art.10º que tendrán igual rango, y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna, es decir, que si tienen igual rango, es en todos los sentidos, - tanto político como administrativo, por lo que no existe dependencia de unas con otras. Dependen directamente del Ejecutivo, además de que internamente mantienen la cohesión que les da su organización jerárquica, a partir de los titulares de - cada dependencia.

La organización básica de las dependencias del Ejecutivo Federal así como -- sus atribuciones, se encuentran reguladas en la LOAPF, la cual dispone en su art. 14º la estructura piramidal a partir de un Secretario de Estado, Subsecretario, Oficial Mayor, Directores y Subdirectores; Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, - Sección y Mesa, así como otros funcionarios que establezcan otras disposiciones - legales aplicables. Asimismo, los Departamentos Administrativos tienen una orga-- nización interna, así lo establece el art.15º del citado ordenamiento jurídico a - partir de un Jefe de Departamento, Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección y Mesa, así como los demás func-- ionarios que señalen las leyes respectivas.

A éste tipo de organización, en la que existe una relación directa de subor-- dinación, desde la autoridad más alta, el Presidente de la República, hasta el -- empleo de mayor inferioridad de una Secretaría de Estado o un Departamento Admi-- nistrativo, es a lo que se llama organización centralizada o centralización, a la cual ya se aludió con anterioridad.

Ahora bien, las facultades de cada dependencia, como ya se había señalado, se encuentran reguladas en forma global en la LOAPF, pero se asignan en forma parti-- cular a las unidades de cada dependencia en el Reglamento Interior de cada Secretarí a o Departamento Administrativo que expide el titular del Poder Central en -- ejercicio de su facultad reglamentaria, y con mayor detalle en los manuales de -- organización que cada titular de dependencia expide, como instrumentos de apoyo - administrativo interno. Sin embargo, el despacho de los asuntos de cada depende-- ncia corresponde a los titulares, mismos que podrán delegar sus facultades siempre y cuando éstas no se les haya asignado como exclusivas. Tanto los Reglamentos -- Interiores como los manuales de organización y los acuerdos en los que se dele--- guen facultades deberán ser publicados en el D.O.F.

En el mismo sentido, la Ley Suprema en su art.92º y 13º de la LOAPF, establece que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán es-- tar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo - a que el asunto correspondá, ya que sin dicho requisito no serán obedecidos. La - firma a que se ha hecho referencia recibe el nombre de "refrendo ministerial".

El refrendo, como decisión del Secretario de Estado o Jefe de Departamento - Administrativo, expresado con su firma en el documento en que constan dichos --- actos, es una reminiscencia del régimen parlamentario, en el que se establece co-- mo una limitación a la voluntad del Ejecutivo Federal; la cual como ya se ha cita-- do, se encuentra consagrada en la Ley Fundamental como un requisito para que sean obedecidos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente. Sin embar-- go, como ya se ha afirmado el Sistema Administrativo Nacional es presidencialista,

en virtud de que el Ejecutivo tiene la facultad absoluta de nombrar y remover libremente a sus colaboradores; la exigencia del refrendo en nada limita el ejercicio del Poder Ejecutivo, puesto que ante la negativa de refrendar una orden de aquél puede removerlo y nombrar a otro que esté dispuesto a refrendar el acto de que se trate. En éste sentido, el maestro Gabino Fraga señala que:

....dada la adopción de un régimen presidencial, el refrendo de los actos del Presidente por sus Secretarios no puede tener otro efecto que el de constituir un medio para dar autenticidad a los actos que de aquél emanen....(26)

Por otra parte, otra de las actividades a que están obligados tanto los Secretarios del Despacho como los Jefes de los Departamentos Administrativos, es la de comparecer ante el Congreso de la Unión para dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos, independientemente de que cualquiera de las Cámaras puede citarlos para que informen cuando se discuta un asunto relativo a su respectivo ramo(art.93ºConst.).

Bajo distinta guisa, respecto del análisis y estudio realizado en la materia aquí tratada, se presentarán a continuación algunas de las facultades jurídicas más importantes de la SECODA(antigua SECOGEF), su participación en el control presupuestal de la Federación y sus alcances y limitaciones en dicho rubro, lo anterior en virtud de ser la Secretaría de Estado que detenta un mayor control presupuestal, ello en razón de ser quien ostenta actualmente facultades sancionadoras de carácter administrativo en el deslinde de responsabilidades derivadas por el manejo indebido de los fondos públicos federales y que es, precisamente a través de la presente investigación que se pretende otorgar la titularidad de dichas facultades a la C.M.H., quien estrictamente debiera contar con atribuciones sancionadoras, ya que la SECODA como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, al ostentar dichas facultades, origina un presidencialismo político-administrativo de hecho, como ya se ha afirmado.

De conformidad con lo establecido en la LOAPF en su art.37º a la SECODA le corresponde ejercer en forma générica las facultades siguientes, en materia de control presupuestal:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Asimismo, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los Presupuestos de Egresos;
- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

(26) Gabino, Fraga, "Derecho Administrativo", 33a. Edición, México, Ed.Porrúa, 1994, p.177

- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e - informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales - intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para - corregir las irregularidades detectadas;

- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan --- constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que corres-- pondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias respectivas ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le - fuere requerida; etc.

Ahora bién, cabe citar la participación conjunta de la SECODA y de la C.M.H. en el fincamiento, deslinde y sancionabilidad desprendida por el indebido manejo de fondos públicos derivados del Presupuesto Federal.

La Ley Fundamental dispone en su art.74ºfracc.IV primer párrafo como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, asimismo la LOCMH, Ley Reglamentaria de la - materia, preceptúa en su art.1º que "la C.M.H. es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal".En el mismo sentido, la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a dicha Cámara diputacional dentro de los diez primeros días del mes de junio, término que podrá ampliarse cuando medie solicitud del Ejecutivo suficien-- temente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo-- comparecer el Secretario del Despacho a informar las razones de tal proceder. Si del exámen que realice la citada Contaduría aparecieran discrepancias entre las-- cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera - exactitud o justificación en los gastos realizados, se determinarán las respon-- sabilidades de conformidad con la ley(art.74ºfracc.IV,quinto párrafo Const.).

En términos generales, dichas responsabilidades resarcidoras serán estable-- cidas por la SECODA(antigua SECOGEF)a propuesta de la C.M.H., la cual tiene la - facultad de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsa-- bilidades(art.7º LOCMH fracc.X,inciso a). El titular de la aludida Contaduría, - es decir, el Contador Mayor de Hacienda, para tal efecto emite el pliego de -- observaciones, el cual contiene las irregularidades encontradas; dicho pliego se lo envía a la Comisión de Vigilancia a la que pertenece, ésta a su vez a la Cá-- mara de Diputados y ésta lo remite a la SECODA, la cual actualmente sí ostenta - atribuciones sancionadoras administrativas y castiga a los responsables de la -- omisión o gasto injustificado encontrado.

Como se pudo observar, la participación de la C.M.H. en el control presu--- puestal sobre el gasto público aún es limitado, ya que carece de facultades san-- cionadoras de carácter administrativo o que castiguen con efectividad el manejo-- indebido del Presupuesto Federal, ya que en la actualidad la SECODA tiene funcio-- nes administrativas insuficientes para ejercitar una clara y óptima fiscaliza-- ción en dicha área de las Finanzas Públicas.

Por otra parte, la Administración Pública Centralizada como forma organiza-- tiva en la que los poderes supremos de decisión se concentran en una autoridad - de carácter político-administrativo, permite la unidad de acción en la ejecución

de disposiciones de tipo administrativo, a la vez que genera una problemática -- de funcionabilidad en el desempeño de dicha atribución, principalmente por la -- ausencia de agilidad en la toma definitiva de decisiones y en la consecuente -- ejecutividad de dicha facultad, ya que la tramitación administrativa que se genera desde el nivel inferior hasta el superior para que prospere eficazmente -- todo acto administrativo retarda su agilidad, su resolución y expedición, además, la distancia territorial obstaculiza dicho avance, por lo que es necesario -- trasladar el personal, la documentación y el archivo respectivo hasta lejanas -- regiones, desde donde el asunto correspondiente es generado, hasta el centro de -- decisión que le da solución.

Conclusivamente, la desconcentración suele definirse como aquella forma de -- organización administrativa que surge dentro de la centralización, en la cual se -- otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, -- que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, sin dejar de -- existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.

Para lograr una comprensión más precisa de lo que implica el citado tipo de -- organización administrativa, doctrinalmente se han establecido los elementos que -- la caracterizan plenamente, ya que un órgano desconcentrado surge cuando:

- a) Dentro de un órgano central funciona otro órgano con cierta libertad técnica -- y/o administrativa.
- b) El titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del -- órgano central.
- c) Las unidades del órgano desconcentrado no tienen relación jerárquica respecto -- de las unidades del órgano central.
- d) Las facultades del órgano desconcentrado, originariamente pertenecían al órga -- no central.
- e) Se crean por ley o reglamento.
- f) No cuentan con patrimonio propio.
- g) No tienen personalidad jurídica propia.(27)

Ahora bien, sobre éste tipo de organización administrativa, es de importan -- cia capital señalar que la legislación vigente no regula en forma expresa la -- creación de órganos administrativos desconcentrados, en virtud de fundar dicha -- facultad del Poder Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión a una atribución -- implícita que se deriva de los arts.90° y 73° fracc.XXX Const., respectivamente, -- opinión por la que se inclina la autora de la presente tesis profesional en ra -- zón de carecer de fundamento expreso el ordenamiento jurídico mexicano para ci -- mentar dicha facultad administrativa en la Ley Constitucional o disposiciones -- reglamentarias en la materia.

Sin embargo, la LOAPF preceptúa en su art.17° la anuencia legal para que -- toda Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos cuenten con dichos -- órganos desconcentrados, sin dar mención explícita de su procedimiento de ---- creación y que órgano político les da génesis. El citado precepto legal estable -- ce lo siguiente:

(27) Deigadillo Gutiérrez, L.Humberto, ob. cit., p.90

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su --- competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos po--- drán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárqui--- camente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la ma--- teria y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de confor--- midad con las disposiciones legales aplicables".

Por lo tanto, cabe aclarar que se requiere crear y expresar un precepto ju--- rídico reglamentario que funde legalmente dicha atribución que implícitamente se le ha dado al Poder Ejecutivo Federal, ya que de lo contrario, no se puede consi--- derar fundada en ley expresamente clara y eficiente.

Bajo distinta guisa, cabe definir doctrinalmente a la Administración Públi--- ca Paraestatal, la cual constituye la directriz económica y empresarial del Po--- der Ejecutivo Federal.

"La Administración Pública Paraestatal es la forma de organización adminis--- trativa que, conforme a la ley, se establece junto a la administración centrali--- zada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas, instituciones y - fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica inde--- pendiente del Estado".(28)

Ahora bien, respecto de la forma general organizativa que reviste la Admi--- nistración Pública Paraestatal, es de importancia capital citar a la descentra--- lización.

"La creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o priori--- tarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización".(29) Es decir, la descentralización administrativa se define como aquél régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia y sin - dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político re--- gulador y de la tutela administrativa. Dicho sistema tiene como función la dismi--- nución de facultades administrativas específicas y precisas para todo órgano --- central, colaborando con ello, en el apoyo funcional que se le debe de dar a la Administración Pública Centralizada y sus partes integrales.

De conformidad con lo anteriormente citado, se puede afirmar que los elemen--- tos distintivos que caracterizan a la descentralización administrativa son los - que se señalan a continuación:

- a) Creación de un ente, a través de una ley o decreto del Congreso de la Unión - o por decreto del Ejecutivo Federal.
- b) Tienen personalidad jurídica propia.
- c) Tienen régimen jurídico propio.(30)

(28) Delgadillo Gutiérrez, L. Humberto, ob. cit., p.92

(29) Delgadillo Gutiérrez, L. Humberto, ob. cit., p.93

(30) Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que - regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. -

- d) Cuentan con un patrimonio propio, que aunque originalmente pertenece al patrimonio del Estado, su manejo y aplicación se realiza de acuerdo a sus fines.
- e) Realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado, prestación de un servicio público o social, o de aplicación u obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- f) En cuanto a la jerarquía dependen directamente de la Administración Centralizada.

La finalidad que busca el Estado con la creación de organismos descentralizados es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz. Entre los organismos descentralizados más conocidos se encuentran la UNAM, PEMEX, Lotería Nacional, ISSSTE, el IMSS y Ferrocarriles Nacionales de México.

Sobre el citado punto, cabe destacar que el objeto de los organismos descentralizados es: a) la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, entendiéndose por estratégicas correos, telégrafos, radiotelegrafía; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear y electricidad, en los términos del art. 28° cuarto párrafo Const.; y por prioritarias las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y de necesidades populares; la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional, en los términos del art. 25° y 26° Const.; b) la prestación de un servicio público social y; c) la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Finalmente, es de señalar que los elementos integrales de los organismos descentralizados son: Órgano de Gobierno.- presidido por el titular de la Coordinadora de Sector o por quien él designe; el Director General.- quien será designado por el Presidente de la República, quien funge como administrador; el Órgano de Vigilancia.- estará integrado por un Comisario Público propietario y suplente, que serán designados por la SECODA.

Ahora bien, bajo una estricta recapitulación y con el fin de ofrecer un mayor estudio sobre la integración de la Administración Pública Paraestatal, cabe citar la organización y características principales de las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos fundamentalmente:

Las empresas de participación estatal mayoritaria surgen como una necesidad del Estado de intervenir en áreas determinadas de la producción. Posteriormente, el área paraestatal fué creciendo desordenadamente con fines sociales y de interés público, pero sin ánimo de lucro, y por lo tanto, sin criterios uniformes. La primera de las características que es importante señalar es que su creación y su manejo, se regulan en primer término, por el Derecho Privado. Dichas empresas, también conocidas como empresas públicas, se encuentran tipificadas en la LOAPF en su art. 46°. De conformidad con el aludido precepto legal, se consideran como empresas de participación estatal mayoritaria las que se señalan a continuación:

Este régimen generalmente lo constituye lo que puede llamarse su Ley Orgánica, -- que bien puede ser una ley del Congreso o un decreto del Ejecutivo, que materialmente se puede considerar como ley, puesto que crea una situación jurídica general. Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 514

Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su --- legislación específica; las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo -- las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones - nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los --- siguientes requisitos: a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraesta-- tales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del - capital social; b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos - representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o c) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de - nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno o su equivalente, o - bién, designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para - vetar los acuerdos del propio Órgano de Gobierno; y por último, las sociedades y - asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o - entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales -- que participen en razón de sus cargos.

Como se puede denotar, dicho precepto jurídico sólo se avoca a señalar las - características que deben ostentar las referidas empresas para considerarlas como tales, pero no se deriva con claridad un concepto legal de lo que debe entenderse por empresas públicas. Asimismo, la LFEF(31) no ofrece una definición precisa de - éstas empresas. Conclusivamente, se puede afirmar que existe una ambigüedad tanto - en la LOAPF como en la LFEF respecto del citado punto, por lo que se hace necesar - io reglamentar un concepto claro de las empresas de participación estatal mayo-- ritaria, para efecto de lograr una mayor comprensión en dicha materia.

Por otra parte, uno de los elementos fundamentales de las empresas públicas - es el objeto de su constitución y existencia, que deberá ser necesariamente la - atención de las áreas prioritarias que tiendan a la satisfacción de los intereses nacionales y de las necesidades populares, en los términos de los arts. 25 y 26 y 28º Const. Dichas empresas deberán regirse en primer plano, por su estatuto, en obser - vancia de lo que establece la LFEF. Entre las empresas de participación estatal de mayor reconocimiento hasta la actualidad se encuentran, Administradora Inmobilia - ria, S.A., Petroquímica de México, S.A., Mexaro, S.A. de C.V., etc. Asimismo, cabe des - tacar que los elementos integrales de dichas empresas son semejantes a los de los organismos descentralizados.

Sobre dicho tema, es de importancia capital hacer notar que la LOAPF en su - art. 1º ordena que ... "Los organismos descentralizados, las empresas de participa - ción estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxilia - res nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, -- componen la Administración Pública Paraestatal". Precepto que ya se había citado, y que bajo una opinión propia y con apoyo en el criterio del maestro Acosta Rome - ro, (32) se considera que es evidente, la confusión en que incurrió el legislador, ya que de la lectura del aludido precepto jurídico se deduce que se pretendió -- establecer una diferencia entre las llamadas empresas de participación estatal y - las instituciones u organizaciones nacionales de crédito, seguros y fianzas.

(31) Ley Reglamentaria del art. 90º Const. (junto con la LOAPF) que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales - de la Administración Pública Federal.

(32) Ob. cit., pp. 559-560

Sin embargo, si se analiza la estructura jurídica de dichas instituciones - u organizaciones nacionales, hasta julio de 1995 todas eran sociedades anónimas- en las que el Estado era socio mayoritario o intervenía directamente en la -- administración, de donde se infiere que no existe base alguna para establecer -- esa diferencia, ya que no existe, y desde un punto de vista genérico tales --- instituciones nacionales son empresas de participación estatal, en los términos- previstos del aludido art.46° de la LOAPF. De donde es claro el error y la mala - técnica legislativa utilizada para tratar de establecer dicha diferencia.

Dicho criterio lo confirma el texto vigente del art.93°Const., al hablar de empresas de participación estatal mayoritaria, englobándose en esta expresión a- todas, y sin hacer distinción entre las mencionadas y las instituciones naciona- les u organizaciones auxiliares de crédito, ya que las mismas no tienen una cate- goría especial y diferente, sino que son precisamente empresas de participaci- ón- estatal, y más específicamente, sociedades anónimas de Estado.

Por otra parte, por lo que se refiere a los fideicomisos públicos, la legis- lación mexicana preceptúa en el art.47° de la LOAPF que son aquéllos que el -- Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con- el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado -- para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una ---- estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la SHCP fungirá - como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada. En el mismo sentido se pronuncia el art.40° de la LFEP.

Teniendo como base lo anterior, se pueden identificar los elementos esencia- les que la ley establece respecto de los fideicomisos públicos: Que los establez- ca la Administración Pública Federal; que su propósito sea auxiliar al Ejecutivo en las actividades prioritarias del desarrollo; y que su estructura sea análoga- a la de las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Finalmente, de los fideicomisos que aún se encuentran vigentes figuran el -- Fideicomiso de Azúcar(FIDAZUCAN), Fondo de Fomento y Garantías para el Consumo de los Trabajadores(FONACOT) y Fondo Nacional de Fomento al Turismo(FONATUR),etc. -- Asimismo, cabe señalar que los elementos integrales de los fideicomisos públicos- son los siguientes:Órgano de Gobierno.-el comité técnico funge como el Órgano de- Gobierno y debe ser previsto en el instrumento de su creación;Órgano de Dirección es en sí el Director General, quien funge como administrador y representante de - la entidad. En ocasiones se le designa como delegado fiduciario;Órgano de Control y Evaluación.-a nivel externo, éstas funciones las realiza la SECODA y, en su -- caso, la Coordinadora del Sector que le corresponda. En lo interno, esta función- la llevan a cabo los comisarios públicos que designa la SECODA.

3) El Poder Judicial Federal.

El Poder Judicial de la Federación tiene como función principal la de impartir justicia en forma equitativa y proporcional sobre las controversias, litigios y conflictos suscitados entre los particulares y entre éstos y el propio Estado - Mexicano; la imposición de las penas que decreta dicho Poder Supremo será facultad propia y exclusiva de la autoridad judicial respectiva.

Dicho Poder Judicial Federal deposita su ejercicio en la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, en un Consejo de la Judicatura Federal, en el Jurado Federal de Ciudadanos y en los Tribunales de los Estados y el Distrito Federal en los casos previstos por el art. 107º fracc. XII Const. y en los que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal.

La SCJN se integra de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

Sobre el mismo punto, la ley dispone los casos legales en que las sesiones - del Pleno y de las Salas de la SCJN son públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La LOPJF* junto con otras leyes regidoras de la materia, normativizarán la - competencia de la SCJN, su funcionamiento en Pleno y en Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito y las responsabilidades - en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

Respecto de la integración ministerial del Poder Judicial, cabe citar que -- los Ministros que conforman a la SCJN durarán en su encargo quince años, y sólo - podrán ser removidos del mismo en los términos que establezca el Título Cuarto de la Ley Suprema (referente a las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones), al concluir su período, tendrán derecho a un haber por retiro. Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser - nombrada para un nuevo período, a excepción de que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino (art. 94º Const.).

En cuanto a la designación y nombramiento de los Ministros de la SCJN, el -- Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba - cubrir la vacante. La designación se llevará a cabo por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes del Senado, dentro de un plazo improrrogable de treinta días. Si dentro de éste plazo el Senado no ha resuelto, ocupará el cargo de -- Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente. Si la terna propuesta fuera rechazada en su totalidad por la Cámara de Senadores, se someterá a su consideración una nueva terna en los términos antes señalados. En el -- caso de que ésta segunda terna no fuera aceptada, ocupará el cargo de Ministro la persona que dentro de la citada terna, nombre el Presidente de la República (art. 96º Const.).

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre -- aquéllas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la --

*Publicada en el D.O.F. de 26 de mayo de 1995.

impartición de justicia o bien que se hayan distinguido por su honorabilidad, -- competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica (art.95º último párrafo Const.).

Ahora bien, en materia Constitucional, las facultades jurídicas propias de -- la SCJN son las siguientes:

- De toda controversia Constitucional que, con excepción de la referida a la mate-- ría electoral, se suscite entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; -- la Federación y un Municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión (así -- como aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Perma-- nente, sean como órganos federales o del Distrito Federal); un Estado y otro; un -- Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio; dos Municipios -- de diversos Estados; dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad -- de sus actos o disposiciones generales; un Estado y uno de sus Municipios, un -- Estado y un Municipio de otro Estado y por último, las generadas entre dos órga-- nos de gobierno del Distrito Federal en la problemática de constitucionalidad -- antes referida.

- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posi-- ble contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, con --- excepción de las que se refieran a la materia electoral y finalmente,

- Conocer de los recursos de apelación instaurados en contra de sentencias de -- Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten. Dicha facultad judicial se -- conocerá de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de -- Circuito o del Procurador General de la República (art.105º Const.).

Por otra parte, por lo que hace a las renunciaciones de los Ministros de la SCJN éstas sólo procederán por causas graves, siendo sometidas dichas renunciaciones al -- Ejecutivo Federal y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Sena-- do.

Las licencias de los Ministros que no excedan de un mes podrán ser concedi-- das por la SCJN, las que excedan de éste término, podrán autorizarse por el Pre-- sidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá -- exceder del término de dos años (art.99º Const.).

Finalmente, cabe señalar que cada cuatro años, los miembros de la SCJN ele-- girán de entre ellos al Presidente, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior. La elección se llevará a cabo en la primera sesión del año -- correspondiente. En el mismo sentido, la SCJN tendrá cada año dos períodos de -- sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará -- el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo período -- comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil -- de la primera quincena del mes de diciembre.

Bajo distinta guisa, respecto de la integración de los Tribunales Colegiados de Circuito, éstos se encuentran integrados de tres Magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el -- presupuesto.

Dichos Tribunales son competentes para conocer:

- De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento (en materia penal, administrativa, civil o mercantil y laboral);
- De los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o el superior del Tribunal responsable, en los casos de las fraccs. I, II y III del art. 83° de la Ley de Amparo;
- Del recurso de queja en los casos de las fraccs. V a XI del art. 95° de la Ley de Amparo, en relación con el art. 99° de la misma ley;
- Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia Constitucional por los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o por el superior del Tribunal responsable en los casos a que se refiere el art. 85° de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero;
- De los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracc. I-B del art. 104° de la Ley Suprema;
- De los conflictos de competencia que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de su jurisdicción en juicios de amparo;
- De los impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre Jueces de Distrito, y en cualquier materia entre los Magistrados de Tribunales de Circuito, o las autoridades a que se refiere el art. 37° de la Ley de Amparo;
- De los recursos de reclamación previstos en el art. 103° de la Ley de Amparo, y
- Las demás que expresamente les encomiende la ley o los acuerdos generales emitidos por la SCJN funcionando en Pleno o las Salas de la misma.

En términos generales, éstas son las atribuciones que tienen a su cargo los Tribunales Colegiados de Circuito, las cuales se encuentran reguladas en la LOPJF (art. 37°).

Por otra parte, otro de los órganos en que deposita su ejercicio el Poder Judicial Federal son los Tribunales Unitarios de Circuito, los cuales se compondrán de un Magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán:

- De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en los términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante Juez de Distrito;
- De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los Juzgados de Distrito;
- Del recurso de denegada apelación;
- De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los Jueces de Distrito, excepto en los juicios de amparo;
- De las controversias que se susciten entre los Jueces de Distrito sujetos a su-

jurisdicción, excepto en los juicios de amparo, y

- De los demás asuntos que les encomienden las leyes(art.29°LOPJF).

Ahora bién, por lo que alude a los Juzgados de Distrito, se puede citar que éstos estan integrados fundamentalmente de un Juez y del número de secretarios, - actuarios y empleados que determine el presupuesto(art.42°LOPJF).

Los Jueces de Distrito que no tienen asignada una jurisdicción especial, conocerán de todos los asuntos a que hace mención el capítulo respectivo de la --- LOPJF que los regula. En el mismo sentido, es de señalarse que cuando se establezcan en un mismo lugar varios Juzgados de Distrito que no tengan competencia especial o que deban conocer de la misma materia, tendrán varias oficinas de correspondencia común, las cuales recibirán las promociones y las registrarán por orden número riguroso, turnándolas inmediatamente al órgano que corresponda.

Las atribuciones principales de los Jueces federales penales es la de conocer de los delitos del orden federal(33)y, de los procedimientos de extradición, - salvo lo que se disponga en los tratados internacionales(art.50°LOPJF). Asimismo, los Jueces de Distrito de conformidad con la competencia que tienen asignada, -- podrán conocer en forma precisa de amparo indirecto, mismo que procede contra -- toda sentencia que no revista el carácter de definitiva, en materia penal, civil, administrativa y de trabajo, en términos de los arts.51°,52°,53°,54° y 55° de la LOPJF en vigor.

Por último, cabe señalar que tanto los Magistrados de Circuito como los --- Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura -- Federal, los cuales durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término -- de los cuales si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que esta -- blezca la ley(art.97°Const.).

Ahora bién, se hará referencia al Jurado Federal de Ciudadanos como otro de los órganos integrantes del Poder Judicial de los E.U.M.

El Jurado Federal de Ciudadanos será competente para resolver, por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que le sean sometidas por los Jueces de -- Distrito con arreglo a la ley. El aludido Jurado Federal conocerá de los delitos -- cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior -- o interior de la Nación y, los demás que determinen las leyes. Se formará de siete ciudadanos designados por sorteo, en los términos que establece el Código Federal de Procedimientos Penales. Los requisitos que se hacen exigibles para ser -- jurado son; ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos, saber leer y -- escribir y, ser vecino del distrito judicial en que deba desempeñar el cargo, por lo menos desde un año antes del día en que se publique la lista definitiva de -- jurados(un ejemplar de dichas listas deberá remitirse al Consejo de la Judicatura Federal y otra al Procurador General de la República). Para tal efecto, el Jefe -

(33) Entre los delitos del orden federal se encuentran los previstos en las leyes federales y tratados internacionales, los cometidos en las embajadas y legaciones-extranjeras, aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo, los cometidos por y - en contra de un servidor público, en ejercicio de sus funciones o con motivo de -- ellas, etc.

del Distrito Federal y los Presidentes Municipales formarán cada dos años, en sus respectivas jurisdicciones, una lista de los vecinos del lugar que cubran los requisitos antes citados. Los jurados que asistan a las audiencias recibirán la remuneración que determine el presupuesto, y a los que falten sin causa justificada les serán aplicadas las sanciones que señale la Ley (art.56°,57°,58°,59° y 67° de la LOPJF).

Finalmente, cabe citar al órgano administrativo del Poder Judicial Federal: el Consejo de la Judicatura Federal, el cual tendrá a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del aludido Poder Supremo, con excepción de la SCJN, en los términos de la Ley Suprema de la Nación y de la LOPJF.

El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial y por la independencia e imparcialidad de los miembros de éste último. El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la SCJN, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

El Consejo funcionará en Pleno o en Comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. Dichos Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad; durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos de lo establecido en el capítulo de responsabilidades de los servidores públicos que normativiza la Carta Magna.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El Consejo de la Judicatura Federal estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley. Sus decisiones serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la SCJN, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la Ley Orgánica respectiva.

La SCJN elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del dicho Poder Supremo Federal, el cual será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos Federal. La administración de la SCJN corresponderá a su Presidente (art.100° Const.).

Para finalizar, cabe destacar que los Ministros de la SCJN, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos secretarios, así como los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrán en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del D.F. o de los particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Asimismo, las personas que hayan ocupado dichos cargos, no podrán dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial Federal(art.101°Const.).

Ahora bien, en el interior del Poder Judicial Federal de las E.U.M. se desarrolla el Juicio Constitucional que constituye el medio idóneo de defensa de la ciudadanía de los E.U.M. contra todo acto de autoridad que incurra en la violación o transgresión de sus garantías individuales, consagradas en la Ley Suprema de la Nación.

La regulación jurídica Constitucional del Juicio de Amparo o Juicio de Garantías(denominación legal que también recibe el Juicio Constitucional) está consagrado en los arts.103°y 107°de la Carta Magna, los cuales, a saber establecen la esfera competencial de los distintos Tribunales de la Federación en la materia. Dichos preceptos supremos consagran el fundamento legal del Juicio de Amparo.

Los principios fundamentales que rigen el Juicio de Amparo son los siguientes:

- a) Sólo se puede iniciar a solicitud de la parte interesada.
- b) Se deben agotar previamente otros medios de defensa que establezcan las leyes.
- c) El procedimiento debe cumplir las normas legales que lo rigen.
- d) Las sentencias sólo se pueden ocupar de cuestiones planteadas en el juicio.
- e) Las sentencias sólo producen efectos para las partes que intervinieron en el juicio.

Las partes que pueden intervenir en el Juicio de Amparo son: el agraviado o quejoso, que es la persona física o moral afectada por la ley o el acto; la autoridad responsable, que es la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado; el tercero perjudicado, que es la persona a quien también le afectará la sentencia que se dicte, debido a que tiene un derecho incompatible con el que alega el quejoso, y el Ministerio Público Federal, en virtud de su carácter de representante y defensor de los intereses de la sociedad(art.5°Ley de Amparo).

Las sentencias que concedan el amparo tienen por objeto restituir al agraviado en el goce de las garantías violadas, y obligar a la autoridad responsable a que respete esa esfera de derechos Constitucionales y, en caso de que se niegue a cumplirlas, se les destituirá y consignará por el incumplimiento.

El Juicio de Amparo, conforme a su esencia teleológica, es un medio de control o protección del orden Constitucional otorgado por la Justicia de la Unión, contra todo acto de autoridad que integre el Poder Público que afecte

o agravie los derechos y garantías individuales del gobernado; toda ley inconstitucional que vulnere, transiga o viole los fundamentos supremos de los principios Constitucionales de carácter dogmático consagrados en la Ley Fundamental de la -- Nación.

Finalmente, y como medios de defensa Constitucional de carácter idóneo, el Juicio de Amparo reviste dos formas fundamentales: el Amparo Directo o Uni-instancial y el Amparo Indirecto o Bi-instancial.

El Amparo Directo o Uni-instancial es aquel que procede contra toda aquella sentencia definitiva que provenga de los Tribunales Judiciales de carácter fede--ral en materia civil, penal, administrativa y de trabajo.

El Amparo Indirecto o Bi-instancial es aquel que es orientado contra actos -- de cualquier autoridad, comprendida en éste aspecto, la impugnación tanto de los actos ilegales como de aquellos que infrinjan directamente las normas Constitucio--nales, entre ellas las que consignan los derechos fundamentales del hombre o --garantías individuales. Dicho Amparo también se promueve contra leyes, el cual de igual manera se traduce en el control de la Constitucionalidad de los ordenamien--tos legislativos, pero siempre con efectos limitados a cada caso concreto que se planteé.

Por otra parte, se puede citar la organización y funcionamiento de la Procura--duría General de la República y, en especial, del Ministerio Público de la Fede--ración que con motivo de la reforma a la LOAPP* parece haber adquirido un claro --matiz autónomo frente al Poder Ejecutivo Federal y, que por su naturaleza jurídica se considera pertinente estudiarlo junto con el ya aludido Poder Supremo de los --E.U.M.

El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador --General de la República, el cual será designado por el titular del Ejecutivo de la Unión con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

Incumbe al Ministerio Público, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal y, por ende, le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acredi--ten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regulari--dad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República, intervendrá en forma personal en las--controversias y acciones a que se refiere el ya citado art.105°Const. Asimismo, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomá--ticos, los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes, los --cuales serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que --incurran con motivo de sus funciones.

* De 26° de diciembre de 1994.

CAPITULO II

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO MEXICANO

A) Concepto de actividad financiera del Estado.

Para la comprensión integral del tema de estudio aquí tratado, se citarán - algunas definiciones doctrinales necesarias para el fin aludido, ya que sin ello, el análisis respectivo no tendría los resultados esperados.

Para iniciar el desarrollo del contenido esencial del Capítulo aquí presentado, se mencionarán los conceptos jurídicos de las atribuciones, funciones y fines del Estado Mexicano y, finalmente de la actividad financiera del órgano estatal, objeto específico y de mayor importancia capital de la presente investigación.

Doctrinalmente, se ha hecho una clara analogía entre la atribución y el cometido del Estado. Para afirmar dicho fundamento se hará una semblanza jurídica de ambas partes de la actividad del Estado.

Las atribuciones del Estado (es decir, la asignación de poder al Estado) se define en forma general como aquella acción, facultad o poder atribuido a todo ente jurídico dentro de una esfera competencial determinada. Las facultades o atribuciones de los Poderes del Estado están establecidas en la Ley Suprema de la Nación.

En sí, las atribuciones del Estado son las tareas asignadas al Estado para la realización de sus fines. Dichas atribuciones estatales son fundamentalmente: la directriz económica de la Nación (art. 25° Const.) y en ésta materia, establecer la regulación de la actividad económica privada, regir el servicio público y social, la justicia jurisdiccional y el mantenimiento del orden y control público. (34)

(34) Gabino, Fraga, ob. cit., p.14

Por ello, cabe concluir que las atribuciones del Estado constituyen todo - aquéllo que va a realizar el órgano estatal en una Nación determinada.

Ahora bien, es de importancia capital destacar el concepto general de función estatal y sus partes integrales.

Con el fin de comprender universalmente las funciones del Estado, es menester definir claramente el concepto de función. Función proviene del latín *fungeri*, que significa hacer, cumplir, ejecutar, ejercitar.(35) Su concepto doctrinal es el siguiente: Función.-forma de manifestar y realizar una actividad específica del Estado; es la forma de la actividad del Estado que tiene como manifestación la génesis de la ley(función legislativa), la ejecución de la ley(función ejecutiva) y el cumplimiento estricto de la normatividad jurídica a través de la impartición de justicia(función judicial).

PODER SUPREMO DE LA FEDERACION	PODER LEGISLATIVO FEDERAL	FUNCION LEGISLATIVA
	PODER EJECUTIVO FEDERAL	FUNCION ADMINISTRATIVA
	PODER JUDICIAL FEDERAL	FUNCION JURISDICCIONAL

El Poder absoluto dividido en la forma clásica varía de acuerdo -----
con la Nación, época e historia predominante en donde se desarrolla.

Las diferentes perspectivas o enfoques de la función son las siguientes:

La definición material de una función depende de la naturaleza jurídica que tiene en su esencia, con ello se hace referencia a la naturaleza jurídica del -- acto respectivo, ej.: la definición material de la función legislativa es la de -- darle génesis a la ley.

La definición formal u orgánica de la función se referirá exclusivamente al órgano político de poder que la crea, ejecuta y dirige, es decir, se referirá al órgano público que le da forma a la función respectiva; al acto funcional, ej.: la función administrativa la ejecuta el Poder Ejecutivo(es decir, es todo acto - que realiza el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

(35) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I, 14a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1988, p.39

La función jurisdiccional, en su esencia, proviene del vocablo *iurisdictium*, *iurisdicere*, que significa decir el derecho y, por ende, dirimir un litigio, --- controversia o conflicto de intereses. (36)

La función administrativa(art.89ºfracc. I Const.) se traduce en el promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, como ya se había citado.

Las diferencias entre ambas funciones radica en lo siguiente:

La función administrativa aplica la ley a través de actos concretos, mien--- tras que la función jurisdiccional tiene como objetivo dirimir una controversia - de intereses, o declarar un derecho incierto.

En síntesis, las funciones del Estado son la forma de realizar las atribu--- ciones del Estado. (37).

Por otra parte, ya en materia del presente análisis, cabe aludir a la definición general de la actividad estatal, la cual es la siguiente: Actividad estatal.- es el contenido de la atribución; la realización o ejecución real o material de - determinada atribución estatal.

Las actividades primordiales que realiza el Estado son: control y equilibrio, fomento y servicio público, todo ello guiado por los fines estatales.

Los fines del Estado son el otorgar el bien común, el orden público, la --- seguridad social y jurídica, libertad de ejercicio de derechos de régimen Consti- tucional, la impartición de justicia, la independencia política, económica, cultu- ral y social de la Nación, la emancipación general de la población, la defensa --- común, así como el establecer la supremacía del Derecho sobre el Poder(Principio- de Legalidad). (38)

Bajo dichos lineamientos de Derecho Político se realiza el cometido esencial del Estado: la actividad financiera, primordial elemento económico de gran impor--- tancia, ya que sin ella el Estado no podría resolver las necesidades de la ---- colectividad.

La actividad financiera del Estado se define como la actividad que desarro--- lla el Estado con el objeto de procurarse los medios económicos necesarios para - los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas, y - en general, a la realización de sus propios fines.

(36) Pallares, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", 20a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1991, p. 510

(37) Gabino, Fraga, ob. cit., p. 26

(38) Delgadillo Gutiérrez, L. Humberto, ob. cit., pp. 29-30

Dicha actividad financiera del Estado Mexicano se realiza a través de su -- potestad o poder tributario, el cual se conceptúa como aquélla facultad del Estado definida como el Poder Público de Imperio(sometido al Derecho), que tiene como fin principal la imposición de contribuciones de carácter general que deberán de cubrir los particulares para satisfacer las necesidades públicas requeridas para realizar las funciones estatales y cubrir el gasto público de una Nación(y la -- facultad para determinar, de manera particular las cargas públicas a cada contribuyente). (39)

La actividad financiera del Estado tiene tres momentos fundamentales, los -- cuales, a saber, son:

La recaudación, administración y erogación(40)de recursos económicos en materia tributaria, patrimonial y presupuestaria respectivamente, destinados a ---- cubrir el gasto público de la Nación, necesidad de interés público federal, estatal y municipal de los E.U.M.

(39) De la Garza, S. Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", 17a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1992, pp. 207-208

(40) La recaudación es la obtención de los recursos económicos destinados a cubrir los gastos públicos de la Nación, los cuales pueden ser susceptibles de percepción y afluencia hacia el Estado tanto por institutos de Derecho Privado, como es la explotación de su propio patrimonio(empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de institutos de Derecho Público, por ej., los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos estatales; es decir, el Estado obtiene sus --- recursos por muy diversos medios, principalmente por la explotación de sus propios bienes y por el manejo de sus empresas, así como por el ejercicio de su poder de Imperio, con base en el cual establece las contribuciones que los particulares deberán aportar para los gastos públicos. Finalmente, su presupuesto se -- complementará con otros mecanismos financieros, que en calidad de empréstitos vía crédito interno o externo, obtendrá de otros entes.

La administración es la conservación, aprovechamiento y optimización de los recursos económicos recaudados para destinarlos a la satisfacción de las necesidades públicas.

La erogación es la realización de un conjunto diverso de distribuciones y -- repartición general de recursos económicos para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos, así como la satisfacción del -- gasto público para cumplir con los objetivos y fines propuestos por el Estado. De la Garza, S. Francisco, ob.cit., pp. 5-9

La actividad financiera la cumple el Estado para administrar el patrimonio público, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o --- invertir las sumas ingresadas al gasto público nacional y cubrir las exigencias - generales urgentes e inmediatas que reclama la Nación. Se distingue de todas las demás actividades en que no constituye un fin en sí misma, es decir, en que no -- atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino- que cumple una función instrumental de fundamental importancia, siendo su normal- desarrollo una condición indispensable para el desarrollo de todas las -- restantes actividades.

Finalmente, cabe señalar que en el subcapítulo respectivo se estudiará en -- forma más precisa la intervención de cada uno de los Poderes Supremos (que inte--- gran al Estado Federal Mexicano) en la actividad financiera estatal.

B) Concepto general del gasto público y su importancia en la materia.

El gasto público suele conceptuarlo la doctrina en la forma siguiente, la -- cual se considera como una definición idónea para la comprensión del tema de es-- tudio aquí tratado.

El gasto público es toda erogación, generalmente pecuniaria, que incide --- sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrati- vos o económico-sociales que cubren necesidades públicas de toda Nación, y que -- deben ser realizados por una dependencia o entidad de la Administración Pública - nacional.

La Sala Auxiliar de la SCJN ha determinado, con base en los arts. 65° fracc. - III*, 73° fracc. VII y 126° de la Ley Suprema que tiene carácter de gasto público - "el determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observación de- lo mandado por las mismas normas Constitucionales" y que "el concepto material -- del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, al través de la erogación que realice la -- Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente éste concepto de gasto público se da cuando en el -----

* El contenido jurídico del citado precepto legal ha sufrido modificaciones y -- reformas posteriores a la época de la aludida ejecutoria, constituyendo un nuevo- texto jurídico regido por las exigencias de la actualidad, cuyo contenido esta -- expresado en el art. 74° fracc. IV Const. en vigor.

Presupuesto de Egresos de la Nación está prescrita la partida".(41)

En el mismo sentido, la LPCGPF define que "el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera(42), así como pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan:

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

A los Poderes, instituciones, dependencias, organismos y empresas antes citadas, la LPCGPF las denomina genéricamente como "entidades", salvo mención expresa.

Dicha conceptualización legal sólo presenta los gastos e inversiones integrales que conforman al gasto público y que órganos públicos del Estado la realizan, sin citar definición alguna acerca de su naturaleza jurídica y financiera.

Con base en lo anterior, se propone la adopción de una definición normativa que tenga como fin dar a conocer la conceptualización general del gasto público, para efectos de estudio, correlación y aplicación de la Ley Reglamentaria que -- contiene actualmente su regulación.

Por otra parte, el gasto público tiene una gran importancia política y económica. En efecto, el gasto público, política y financieramente aplicado en forma certera, acelera el ritmo de crecimiento global y sectorial de la economía de toda Nación. Asimismo, también se debe reconocer su papel como medio de inversión

(41) Ejecutoria de la Sala Auxiliar de la SCJN, 1969, pp.24-26, cit. pos., De la Garza, S. Francisco, ob. cit., p.142

(42) Gasto corriente es el importe de las erogaciones del sector público que se consumen en el desarrollo propio de las funciones administrativas y en la prestación de servicios que realiza, además de las transferencias de consumo que efectúa a otros sectores. Inversión física son las erogaciones que se destinan a los capítulos siguientes: planta, equipo y construcciones (incluye la adquisición de materiales de construcción), maquinaria, muebles e inmuebles y otros bienes que se capitalizan. La inversión financiera se integra por las erogaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Gobierno Federal efectúa con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria, como la compra de bonos o acciones -- del mercado de valores. Delgadillo Gutiérrez, L. Humberto, ob. cit., Tomo II, p.39

aplicado por el sector público estatal para optimizar la redistribución progresiva de ingresos y de riqueza; el aumento del empleo; el mejoramiento del nivel general de la población nacional; la superación gradual de la dependencia económica y financiera del extranjero; el incremento de las reservas de capital productivo, y en general, en el desarrollo de determinadas actividades preferentes. En la programación y ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, en los términos de la Ley de Planeación.

C) El Fisco, el Erario Público y la Hacienda Pública Federal.

La génesis etimológica de la palabra Fisco se encuentra en el latín *fiscus*, tesoro del Emperador, a diferencia del *Erarium Publicus*, patrimonio o tesoro público del Estado y del Imperio Romano.(43) En forma precisa, *fiscus*, significa --aquella canasta de recaudación que utilizaba el publicano(recaudador de impuestos)para depositar todo aquél impuesto que se debía pagar por el pueblo. De aquí que todo tipo de ingreso que se recibía en el *fiscus* tenía el carácter de ingreso fiscal.(44) Sobre el mismo punto, actualmente por fisco debe comprenderse como ha dicho en alguna ocasión la SCJN, la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos, siendo autoridades fiscales las que --intervienen en la cuestión por mandato legal.(45)

Ahora bien, desde el punto de vista de la legislación sustantiva de carácter fiscal(Código Fiscal de la Federación)que rige en los E.U.M., se encuentra que lo fiscal se extiende a todo tipo de ingresos de Derecho Público que percibe la Federación:contribuciones, derechos, productos, aprovechamientos y sus accesorios(46), todos regulados por la Ley de Ingresos Federal que anualmente emite el Congreso General (Poder Legislativo Federal), por lo que se puede afirmar que el Derecho Fiscal es la rama del Derecho Financiero(47)que estudia la recaudación u obtención de recursos patrimoniales, crediticios y tributarios necesarios para satisfacer las necesidades públicas de la Nación.

(43) Ya que la Hacienda Pública del Estado Romano se formó de dos tesoros fundamentalmente:el tesoro personal del Emperador(*fiscus*)y el del pueblo romano ----(*Erarium Publicus*).

(44) Delgadillo Gutiérrez,L.Humberto, "Principios de Derecho Tributario",3a.Edición,México,Ed.Limusa,1992,p.25

(45) De la Garza,S.Francisco, ob. cit.,p.81

(46) La contribución es aquella aportación con carácter pecuniario, personal, -- proporcional, equitativa, y con fundamento en disposición legal, cuyo producto se debe destinar a cubrir los gastos públicos de la Nación donde reside la ciudadana y los extranjeros que la otorgan.

El Código Fiscal Federal conceptúa los ingresos de la siguiente manera:

Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en éste último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

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

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

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el art. 21º del citado ordenamiento jurídico por cheques no pagados, la cual equivaldría al 20% adicional al valor de éstos (así como daños y perjuicios que se hayan causado con motivo de la falta de pago por ausencia de fondos), que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Los gastos de ejecución son los que se realizan ante el incumplimiento de pago de impuestos por parte del contribuyente, procediendo a ejecutar forzosamente el cumplimiento del pago a través del embargo respectivo realizado por la SHCP. Posteriormente, sino se paga, se pasa a remate los bienes embargados y lo obtenido pasa a formar parte del Erario Público (los gastos que se motiven en el cumplimiento de dicho procedimiento).

(47) El Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas que estudia la actividad financiera del Estado, en sus tres momentos, a saber, en la recaudación, administración y erogación de bienes o recursos económicos que tienen como fin principal satisfacer las necesidades públicas. También estudia las relaciones jurídicas que se establecen entre el Estado y sus órganos integrales, y entre sus órganos integrales y los particulares siempre que tengan relación en el desempeño de la actividad financiera. De la Garza, S. Francisco, ob. cit., p. 17

El Derecho Tributario se define como aquélla rama del Derecho Financiero -- que se encarga del estudio de la regulación de la actividad financiera del Estado tendiente a la obtención de recursos(exclusivamente contribuciones) fundada -- en su Poder de Imperium a través del cual se impone a los particulares la obligación de contribuir a las cargas públicas(art.31ºfracc. IV Const.)

El Derecho Patrimonial como rama del Derecho Financiero se encarga del estudio de la normatividad jurídica relativa a la administración, manejo o conservación del patrimonio permanente del Estado y de las empresas públicas o privadas-propiiedad del Estado.

El Derecho Presupuestario es la rama del Derecho Financiero integrada por -- el conjunto de normas jurídicas y principios relativos a la preparación, aprobación, ejecución y control de los Presupuestos de Ingresos y Egresos, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los funcionarios públicos por el indebido manejo de los recursos económicos de la Nación.

Ahora bién, el Erario Federal proviene del latín aes, aeris, significa dinero y hace referencia al tesoro público del Estado y al lugar donde se guarda -- (48). El Erario Federal de los E.U.M.(Federación, Estados de la República y Municipios)es el conjunto patrimonial que constituye la riqueza más valiosa de toda-Nación. Está integrada por metales preciosos(oro y plata), valores y bienes muebles e inmuebles propiedad de la Nación. El Banco de México tiene a su cargo la-custodia y protección del tesoro público de la Federación.

Por otra parte, por lo que se refiere a la Hacienda Pública, la palabra -- Hacienda viene de la palabra latina hacienda, lo que ha de hacerse y del verbo -- facere, hacer. Tradicionalmente la Hacienda Pública "es el cúmulo de los bienes--del Estado y la administración de ellos". La Hacienda Pública es aquélla actividad financiera del Estado dedicada a la adquisición, administración y erogación--de los recursos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas por medio de los gastos públicos; de ésta manera la Hacienda Pública se refiere a la constitución, manejo y transformación del patrimonio público nacional. (49)

La Hacienda Pública ha sido identificada por algunos doctrinarios con la -- Ciencia de las Finanzas Públicas, sin embargo, la autora de la presente investigación difiere de dicha opinión, ya que se considera a la Hacienda Pública, en -- apoyo del criterio del maestro Andrés Serra Rojas, como la actividad financiera--del Estado en su función recaudatoria, administrativa y presupuestaria y la Ciencia de las Finanzas Públicas como aquélla disciplina científica que se encarga -- del estudio de los principios doctrinales, de estudio y análisis general de la -- política hacendaria, la contaduría pública y finanzas públicas administrativas, -- la Ciencia Política y su relación con la Administración Pública y todo el conocimiento referente a ello.

(48) Serra Rojas, Andrés, ob. cit., Tomo II, p.77

(49) Serra Rojas, Andrés, ob. cit., Tomo II, p.76

D) La Cuenta Pública del Gobierno Federal.

La Cuenta Pública anual del Gobierno Federal es el documento en el cual la SHCP consolida los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emana de las contabilidades de las Entidades Federativas (al realizar sus anteproyectos de Cuenta Pública anualmente conforme a las partidas que reciben y los gastos que ejecutan) comprendidas en el Presupuesto de Egresos, y que refleja la gestión del gobierno durante un ejercicio determinado, relacionado con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos Federal, para someterla a consideración del Presidente de la República.

Por su parte, la LOCMH en el capítulo respectivo conceptúa a la Cuenta Pública de la siguiente manera:

La Cuenta Pública del Gobierno Federal está constituida por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y los estados detallados de la Deuda Pública Federal. Asimismo, forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de los resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal, de conformidad con la LPCGPF y LGDP.

Ahora bien, el Presidente de la República deberá turnar la Cuenta Pública del Gobierno Federal del año anterior, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio, la cual será turnada a la CMH para su revisión por conducto de la Comisión de Vigilancia.

El plazo para la presentación de la Cuenta Pública por parte del titular del Poder Supremo Central, podrá ampliarse cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara diputacional o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer el Secretario del Despacho respectivo a informar de las razones que lo motiven (art. 74º fracc. IV, sexto párrafo Const.).

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

Sobre el citado tema, se hará referencia en forma más detallada al estudiar la intervención tanto de la SECODA como de la aludida CMH en materia de control presupuestal, así como en el rubro referente al fincamiento, deslinde y sancionabilidad desprendida por el manejo indebido de los fondos públicos federales.

E) La Tesorería de la Federación y sus funciones principales en
materia financiera.

Para darle ejecución al cumplimiento de la actividad recaudatoria y administrativa del Estado Mexicano, la SHCP y la Tesorería de la Federación intervienen en la esfera jurídica de la materia que les corresponde por disposición de la legislación respectiva. En efecto, la LOAPF establece que le corresponde a la SHCP entre otras atribuciones, la facultad de manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales(art.31º -- fraccs.V,VI y XI, respectivamente LOAPF).

La Tesorería de la Federación(50)es una unidad administrativa de la SHCP que debe de llevar a cabo los servicios de tesorería(recaudación, concentración, pagos, custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, contabilidad de fondos y valores)conforme a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los órganos auxiliares de la Tesorería de la Federación que ejercen apoyo en la recaudación y otras funciones funciones de tesorería a la SHCP, son las Oficinas Recaudadoras de la SHCP, las Unidades Administrativas de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito y las demás entidades de la Administración Pública Para estatal, las Tesorerías de los Poderes Legislativo y Judicial y las dependencias del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos de los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de los Municipios de éstos últimos y los particulares legalmente autorizados.

Ahora bien, todos los fondos y valores que se perciben a favor del Gobierno Federal por conducto de cualquier autoridad u organismo subalterno o auxiliar -- deben concentrarse invariablemente en la Tesorería de la Federación, en la forma que lo establezcan las leyes en vigor. Cuando las leyes especiales los destinen a un fin determinado y para ser aprovechados en actividades de la Administración -- Pública sólo podrá disponerse de ellos por aplicación del Presupuesto de Egresos.

En efecto, todas las cantidades que se recauden por cualquiera de las dependencias federales deben concentrarse en la Tesorería de la Federación y no pueden destinarse a fines específicos, salvo los casos que expresamente determinen las leyes. Las cantidades que se recauden deben reflejarse, cualquiera que sea su -- forma o naturaleza, tanto en los registros de las Oficinas Recaudadoras y de la --

* Tradicionalmente ha sido la dependencia del Gobierno Federal encargada de realizar la actividad financiera estatal.

(50) Está adscrita directamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, y se registrá por las disposiciones de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, publicada en el D.O.F. de 31º de diciembre de 1985.

propia Tesorería como en la cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para que tenga validez el pago de las diversas prestaciones fiscales que establece la Ley de -- Ingresos, el causante debe obtener en todos los casos de la Oficina Recaudadora -- dependiente de la SHCP el recibo oficial o la forma valorada expedidos y contro-- lados exclusivamente por la propia Secretaría.

Los organismos descentralizados y las empresas propiedad del Gobierno Fede-- ral deben concentrar, asimismo, los ingresos que perciban, cualquiera que sea el-- concepto que los origine, en la Tesorería de la Federación, en la forma y térmi-- nos que la SHCP disponga. (51)

En el mismo sentido, cabe señalar que la LSTF establece las atribuciones que tiene a su cargo la Tesorería de la Federación, las cuales genéricamente son las-- siguientes:

- La Tesorería hará los pagos que le correspondan con cargo al Presupuesto de -- Egresos de la Federación y los que por otros conceptos deba hacer el Gobierno Fe-- deral(art.39°).

- La Tesorería, directamente o por conducto de los auxiliares facultados legalmen-- te para ello, calificará, aceptará, registrará, conservará en guarda y custodia, -- sustituirá, cancelará, devolverá y hará efectivas, según proceda, las garantías -- que se otorguen a favor del Gobierno Federal(art.48°).

- Las garantías que aseguren el interés fiscal, deberán otorgarse a favor de la -- Tesorería o de los auxiliares facultados legalmente para aplicar el procedimiento -- administrativo de ejecución y cobrar créditos fiscales federales(art.50°).

- La Tesorería tendrá la administración del Fondo de Garantía para Reintegros al-- Erario Federal(dicho Fondo es de interés público, que constituye un patrimonio de -- afectación)y, podrá afectar y disponer de sus recursos(art.58°).

- La Tesorería, por conducto de la Oficina Recaudadora correspondiente al domici-- lio del deudor, aplicará el procedimiento administrativo de ejecución(art.68°).

- La SHCP ejercerá los derechos patrimoniales de los valores que representen -- inversiones financieras del Gobierno Federal.

Las personas morales y físicas, comprendiendo entre éstas a los servidores pú-- blicos, deberán entregar a la Tesorería los valores mencionados que se encuentren -- en su poder para su custodia. La custodia estará exclusivamente a cargo de la Te-- sorería comprendiendo la guarda, la conservación y el registro clasificado de -- dichos valores, para que la propia Tesorería ejerza oportunamente los derechos -- patrimoniales que se deriven del mismo(arts.76° y 77°).

- La Tesorería concentrará, revisará, integrará y controlará la información conta-- ble del movimiento de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del --- Gobierno Federal y, en su oportunidad producirá los estados contables para su -- integración en la Cuenta Pública Federal(art.82°), etc.

(51) De la Garza, S. Francisco, ob. cit., pp.125-126

F) Intervención de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

en la actividad financiera del Estado Mexicano.

La distribución de la actividad financiera del Estado se encuentra regulada principalmente en el art.49° y 90° de la Ley Suprema de la Nación, que como ya -- se ha explicado anteriormente, el primero de dichos preceptos jurídicos hace -- referencia al Supremo Poder de la Federación, el cual se divide para su ejerci-- cio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de éstos 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 art.29°Const. En ningún otro caso, salvo lo dis-- puesto en el segundo párrafo del art.131°Const., se otorgarán facultades extraor-- dinarias para legislar. El art.90° de la Carta Magna Federal, hace referencia a -- las dos partes fundamentales en que se divide la Administración Pública Federal: Centralizada y Paraestatal, materia que fué objeto de estudio en subcapítulos -- anteriores.

Ahora bien, dentro de la Administración Pública Centralizada se encuentra -- el Presidente de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos -- Administrativos. A continuación se citarán sus facultades financieras más impor-- tantes.

Por lo que se refiere al Presidente de la República, la Ley Fundamental es-- tablece que tendrá las siguientes facultades financieras, las cuales en forma gé-- nérica son:

- Otorgar concesiones (para la prestación de servicios públicos o, para la explo-- tación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación (art.28°déci-- mo párrafo);
- Establecer reservas nacionales y suprimirlas (art.27°sexto párrafo);
- Expedir decretos-ley en materia financiera (art.29°);
- Presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión (art.71°). En rela-- ción con dicha facultad, cabe señalar que en materia financiera el Ejecutivo Fe-- deral hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15° de --- noviembre o hasta el 15° de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha previs-- ta por el art.83°, debiendo comparecer el Secretario del Despacho respectivo a -- dar cuenta de los mismos (art.74°fracc.IV);
- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión en materia -- financiera (art.89°fracc.I);
- Expedir reglamentos en el rubro financiero (art.89°fracc.I);
- Celebrar tratados internacionales, con aprobación del Senado en materia finan-- ciera (art.89°fracc.X);
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y -- designar su ubicación (art.89°fracc.XIII);

- Celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación(art.73ºfracc.VIII), y
- Expedir decretos--delegados en materia financiera(art.131º).

En sí, dichas facultades financieras, son las más significativas que tiene a su cargo el titular del Poder Ejecutivo Federal de los E.U.M.

Por otra parte, por lo que respecta a la intervención de las Secretarías de Estado en la actividad financiera estatal, cabe señalar que todas ellas en términos generales, realizan los tres momentos de dicha actividad(recaudación, administración y erogación), las cuales se encuentran reguladas en la LOAPF, pero debido a la naturaleza jurídica de cada Secretaría, éstas realizarán alguna actividad --preponderante de los momentos(52). Es por ello, que sólo se hará referencia a las atribuciones de la Secretaría de Estado que tiene una considerable intervención -- en la ya aludida actividad financiera: la SHCP.

Las facultades financieras de la SHCP en forma general, son las que se citan a continuación, de conformidad con el art.31ºde la LOAPF:

- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del --gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad--financiera de la Administración Pública Federal;
- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las --leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- Manejar la deuda pública de la Federación y del DDF;
- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito públi--co;
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que compren--de al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y demás instituciones ---encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchan--do para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y --administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría;
- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Admi--nistración Pública Federal, o las bases para fijarlos, escuchando a la SECOFI(la--citada Secretaría al imponer multas realiza la actividad de recaudación)y con la--participación de las dependencias que corresponda;
- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprove--chamientos federales en los términos de las leyes aplicables, así como vigilar y--asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración --Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos;

(52) Aunque cada Secretaría administra su propia partida presupuestal que le -- asigna la SHCP, asimismo, erogan recursos económicos al pagar a sus propios servi--dores públicos.

- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto -- de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del DDF, a la conside-- ración del Presidente de la República;
- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y - entidades de la Administración Pública Federal;
- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y eva-- luación del ejercicio del gasto público federal y de los Presupuestos de Egresos;
- Formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal;
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivados de las disposiciones en-- materia de planeación nacional, programación, presupuestación, contabilidad y -- evaluación, etc.

De lo anteriormente citado, se puede afirmar que la SHCP es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo el mayor número de facultades-- relativas a la recaudación, administración y erogación de los recursos económi-- cos, siendo su actividad predominante la recaudación de impuestos.

Ahora bién, en lo que a los Departamentos Administrativos(DDF)se refiere, - la LOAPF en su art.44°señala expresamente que tendrá como facultad atender todo-- lo relacionado con el gobierno de dicha entidad, es decir, del Distrito Federal, en los términos de su propia Ley Orgánica. Por ende, el DDF realizará los tres - momentos de la actividad financiera, pero exclusivamente dentro del ámbito del - D.F., en base a las atribuciones que para tal efecto le otorga el Estatuto de -- Gobierno(53)y su Ley Orgánica. Asimismo, cabe señalar que la Carta Magna Federal en su art.122°regula todo lo relativo al gobierno del D.F.

Bajo distinta guisa, como ya se ha señalado con anterioridad, la actividad-- financiera del Estado Federal es realizada preponderantemente por la rama del -- Poder Ejecutivo. Sin embargo, ello no supone que los Poderes Legislativo y Judi-- cial no tengan participación, y muy importante, en dicha actividad.

Respecto a la intervención del Poder Legislativo Federal en materia finan-- ciera, cabe citar que tendrá las facultades siguientes, que en forma específica-- le otorga la Ley Suprema de la Nación:

- Expide las leyes que crean las contribuciones necesarias para cubrir el Presu-- puesto(art.73°fracc.VII);
- Da las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y -- mandar pagar la deuda nacional(art.73°fracc.VIII);
- Crea y suprime empleos públicos de la Federación y señala, aumenta y disminuye sus dotaciones(art.73°fracc.XI);
- Para establecer contribuciones(art.73°fracc.XXIX-A), y
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Fede-- ración, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior(art.74°fracc.IV).

(53) El Congreso de la Unión tendrá como facultad expedir el Estatuto de Gobierno (art.73°fracc.VI Const.)siendo atribución de la Asamblea de Representantes la -- expedición de la Ley Orgánica.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación, a través del procedimiento del Juicio de Amparo, puede decretar la inconstitucionalidad de la expedición o de la aplicación de las leyes que violen las garantías individuales (arts. 103º y 107º Const.) y a través del mismo Juicio de Amparo o del recurso de revisión --- fiscal puede revisar las resoluciones que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación. (54)

En cuanto a la organización financiera de los Estados de la Federación y el régimen municipal respectivo, cabe afirmar que por disposición Constitucional -- (art. 40) los Estados miembros de la Federación son libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior. Por lo tanto, pueden organizar libremente -- sus haciendas públicas, salvo las limitaciones que la propia Ley Fundamental -- establece; los Estados carecen de facultades para establecer aquéllas contribu-- ciones que son exclusivas de la Federación (arts. 27º cuarto y quinto párrafo y 73º fracc. XXIX-A), así como las restricciones que se les imponen a los Estados de la Federación en el art. 117º y 118º Const. Los Estados pueden expedir sus Leyes de -- Ingresos y aprobar sus Presupuestos de Egresos, a través de sus respectivas --- Legislaturas. Las funciones administrativas en materia fiscal las realizan a --- través de las Tesorerías Estatales.

Ahora bien, de acuerdo con el art. 115º fracc. IV Const., la Hacienda Pública de los Municipios se integra de las contribuciones que decreta la Legislatura -- del Estado a que pertenezcan. Por lo tanto, la actividad financiera municipal se reduce a recaudar los ingresos y a erogarlos de conformidad con los presupuestos que aprueben las Legislaturas. Esa actividad la realizan a través de las Tesore-- rías Municipales. En efecto, las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los Presupues-- tos de Egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos -- disponibles.

G) El surgimiento administrativo y parlamentario de la
Ley de Ingresos de la Federación.

Respecto al régimen doctrinal de la Ley de Ingresos Federal, se requerirá -- citar su naturaleza jurídica, documental y financiera, con el fin de comprender -- su íntima relación con la legislación presupuestal en la que interviene notoria-- mente. La Ley de Ingresos de la Federación, se caracteriza por ser un instrumen-- to nacional de planeación financiera. Un instrumento de planeación financiera -- será aquél medio de planificación y previsión de control de las necesidades --- públicas más urgentes de una Nación que requieren ser satisfechas con un volumen moderado de recursos obtenidos por vía tributaria, por parte del Estado con el --

(54) De la Garza, S. Francisco, ob. cit., p. 88

fin de otorgar equilibrio económico, social, cultural, etc., a un país determinado. (A través de un instrumento de planeación financiera se determinan los requerimientos más elementales de una Nación que se necesitan cubrir con ingresos obtenidos por parte del Estado en una época determinada).

Los instrumentos de planeación financiera que corresponden al Sistema Presupuestal Mexicano son: La Ley de Ingresos de la Federación (como se citó con anterioridad) y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado se denomina "Ley de Ingresos de la Federación", cuya naturaleza jurídica la identifica como un acto formal y materialmente legislativo. En otros términos, la ley general que anualmente se expide con el nombre de Ley de Ingresos, contiene un catálogo de los impuestos que se han de cobrar en el año fiscal. Al lado de dicha Ley de Ingresos existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto del impuesto.

Por lo que respecta al Presupuesto de Egresos de la Federación, éste será tema de análisis en el subcapítulo siguiente.

Bajo distinta guisa, habiendo precisado con anterioridad en el tema respectivo el proceso legislativo de creación de la ley en sus diferentes jerarquías normativas de carácter jurídico, es de importancia capital citar las características fundamentales de la Ley de Ingresos Federal respecto al proceso legislativo que le da génesis.

La Ley de Ingresos de la Federación siempre deberá ser presentada a iniciativa del Presidente de la República, por ser quien tiene conocimiento de las necesidades más apremiantes de la Nación(55), ya que el art.74ºfracc.IV Const. regula que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara diputacional la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación a más tardar el día 15º de noviembre o hasta el 15º de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el art.83º, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Dicha Ley de Ingresos se presentará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como Cámara de origen y, después en la Cámara de Senadores. Por su naturaleza jurídica, formal y materialmente legislativa, debe ser discutida y aprobada por el Congreso de la Unión. De conformidad con el art.74ºfracc.IV Const., a la Cámara diputacional le corresponde primeramente la aprobación de los ingresos y después de los egresos de la Federación, ya que siendo los representantes de la Nación, tienen que cuidar los intereses tributarios de sus representados con el fin de que no se les ocasione perjuicio grave a sus derechos patrimoniales.

(55) "Para la expedición de la Ley de Ingresos se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento, ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el Presupuesto de Egresos". Gabino, Fraga, ob. cit., p.319

El Sistema Constitucional Mexicano establece dos excepciones al principio general: cuando se trata de situaciones de emergencia que pongan en grave peligro la seguridad del país y, cuando el Poder Ejecutivo sea autorizado por el Poder Legislativo para legislar, a fin de regular la economía de la Nación y el comercio exterior(arts.29°,49°y 131°Const.). En éstos casos y sólo en ellos, el Ejecutivo podrá ejercer facultades legislativas, emitiendo los llamados decretos-ley, por ser formalmente decretos del Ejecutivo y materialmente normas jurídicas generales, impersonales y abstractas. Por ello, se afirma que dicho argumento doctrinal no es totalmente exacto y acorde a la realidad federal, sin embargo, el art.72°inciso h Const. establece que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Además, la Ley Suprema otorga facultades al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, integrado por la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación(art.73°fracc.VII -- Const.), las cuales se discutirán primeramente por la Cámara diputacional y después por la Cámara senatorial.

La Ley de Ingresos de la Federación deberá ser discutida y aprobada conjuntamente con el Presupuesto de Egresos Federal(art.74°fracc.IV Const.), con el fin de que haya compatibilidad presupuestal.

Finalmente, a la aprobación de la Ley de Ingresos, ésta deberá ser firmada por el Secretario de Estado respectivo cumpliendo con ello al referendo Constitucional ordenado en la Carta Magna, debiéndose publicar en el D.O.F.

En base a lo citado con anterioridad, se puede afirmar que la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación le corresponde al Congreso de la Unión, ya que debe pasar por todo el proceso legislativo de creación de la ley, con algunas modificaciones antes señaladas.

Por otra parte, cabe citar que la Ley de Ingresos tiene una vigencia anual, para un ejercicio fiscal, pero se ha planteado el problema de las consecuencias que se producirían si al iniciarse un ejercicio fiscal no hubiera sido todavía aprobada la Ley de Ingresos. Al respecto, cabe señalar que los efectos de la falta de aprobación de la multicitada Ley para el ejercicio fiscal respectivo son considerables; en primer término, porque se paralizaría la economía nacional totalmente, ya que toda recaudación que se efectuara sería ilegal e infundada. Asimismo, tampoco se podría gastar para cubrir las necesidades de la Nación, al respecto, no existe fundamento Constitucional que lo prevea. De hecho, como en otros países, se toma la Ley de Ingresos del año anterior como referencia durante el tiempo en el que se aprueba extemporáneamente la nueva Ley de Ingresos. Sin embargo, no puede hacerse cobro impositivo alguno conforme a la Ley de Ingresos anterior, sino hasta que surja la nueva Ley de Ingresos, ya que no existe aún la Ley General que los regula, aún cuando las leyes especiales que los establecieron estuvieran en vigor.

Si se llega a cobrar un impuesto sin éste fundamento procedería el Juicio de Amparo contra el cobro ilegal ejecutado contra el contribuyente, en virtud de que no se tuvo en cuenta que no existía aún el fundamento legal supremo del cual se debe partir para realizar dicha recaudación. Por ende, se hace necesario que-

surja una disposición expresa que legalmente regule lo conducente para el caso -- de que no se llegue a aprobar la Ley de Ingresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, ya que dicha laguna en la legislación mexicana traería graves consecuencias para el país y sus habitantes, como las ya explicadas.

Finalmente, a mayor énfasis cabe destacar que la Ley de Ingresos para el -- ejercicio fiscal respectivo, contendrá los ingresos que la Federación tiene autorizados a percibir, provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas -- que la misma Ley establece. Dichos ingresos serán recaudados por el Estado en -- base a la disposición Constitucional que así lo regula. En efecto, el art.31º -- fracc.IV Const. señala al respecto que: es obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, de la Federación, D.F., o del Estado y Municipio -- en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. -- Una vez que el Estado ha obtenido los ingresos debe proceder a su inversión, para tal efecto, se elaborará el Presupuesto de Egresos Federal.

H) El surgimiento administrativo y parlamentario del

Presupuesto de Egresos Federal.

Para lograr una mayor comprensión en el régimen financiero de erogación --- pública de recursos económicos destinados a cubrir necesidades exigidas por la -- Nación, es menester conocer al documento contable del cual se parte esencialmente para repartir equitativa y proporcionalmente los medios pecuniarios requeridos -- para satisfacer las exigencias políticas, económicas, sociales y culturales del -- pueblo mexicano: El Presupuesto de Egresos Federal.

El Presupuesto de Egresos de la Federación constituye el documento a través del cual se asignan fondos públicos a los órganos integrales de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para que sean ejercidos durante un período fiscal, -- de acuerdo con sus programas y partidas anuales. Es por ello, que en la actualidad constituye el instrumento idóneo para la programación de las actividades de -- la Administración Pública Federal, motivo por el cual tiene una relación directa con la Planeación Nacional, prevista en el art.26ºConst. El Presupuesto de Egresos se forma con las previsiones financieras anuales en las que se calculan y -- analizan los gastos necesarios que el Estado debe hacer. Es un documento elaborado por la SHCP que el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados para su -- revisión, discusión y aprobación. En el mismo sentido, la LPCGPF en su art.15º -- regula de manera expresa que "el Presupuesto de Egresos de la Federación será el -- que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del -- Ejecutivo, 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".

Ahora bien, conforme a lo establecido por el art.74ºfracc.IV Const., el --- Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara diputacional el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15ºde noviembre o hasta el 15ºde --- diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el art.83º, debiendo--- comparecer el Secretario del Despacho respectivo a dar cuenta de los mismos. En - el mismo sentido, la LOAPF en su art.31ºfracc.XV establece como atribución propia de la SHCP formular el proyecto de Presupuesto de Egresos Federal, el cual elaborará en base a los anteproyectos que realicen las dependencias y entidades públicas que queden comprendidas en el mismo, los citados anteproyectos se formularán--- tomando en cuenta los planes y programas respectivos de dichas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, cada Estado de la Federación deberá realizar un programa presupuestal que contenga las necesidades públicas más apremiantes que requiera cubrir; con base en dicho programa también debe--- rá elaborar un anteproyecto presupuestal que prevea el contenido del citado programa presupuestal, y que deberá enviar a los órganos de la Administración Pública Federal (previa aprobación del Congreso Local respectivo), hecho lo cual se -- remitirán tales anteproyectos presupuestales a la SHCP, la cual ordenará y orga--- nizará todo anteproyecto presupuestal que reciba de cada Estado de la Federación--- y hará surgir de ésta manera el proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de -- Egresos Federal, los cuales enviará al Presidente de la República para que los -- presente como iniciativa de ley y como decreto, respectivamente, ante la Cámara - diputacional del Congreso de la Unión de los E.U.M.

En cambio, los órganos competentes de los Poderes Legislativo y Judicial, -- atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, formularán--- sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presiden--- te de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presu--- puesto de Egresos de la Federación. De igual manera, lo hará el DDF.

Bajo distinta guisa, por disposición Constitucional la Cámara de Diputados - del Congreso de la Unión es quien tendrá como facultad exclusiva la de "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos Federal"(art.74ºfracc.IV); una vez aprobado se ordenará su publicación en el D.O.F. Posteriormente, se proce--- derá a la ejecución del mismo, la cual consta de tres momentos fundamentales que--- son; el compromiso, la ministración y el pago.

El compromiso, es el acto por medio del cual el Estado adquiere la calidad -- de deudor, relativo a un gasto público. (Es decir, cuando el Poder Legislativo -- adquiere el compromiso gubernamental de realizar un gasto público que está obli--- gado y permitido en su realización y previsto en una ley, ya que el art.126ºConst. da facultades al Congreso de la Unión para fijar a través de la ley un gasto pú--- blico).

La ministración consiste en suministrar o dar a las entidades públicas los - fondos públicos o recursos económicos para que hagan frente a sus compromisos, es decir, para que paguen sus deudas. La ministración de fondos será autorizada por la SHCP, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara diputacional. Dicha autorización se da en la forma de un documento--- escrito que recibe el nombre de orden de pago.

El pago constituye un acto jurídico que tiene como finalidad la extinción de una obligación crediticia a cargo del ente público. Conforme a lo dispuesto por el art. 26º de la LPCGPF, corresponde a la Tesorería de la Federación realizar los pagos a cargo de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Los correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus respectivas Tesorerías, y por lo que respecta a la del DDF, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, tales pagos se llevarán a cabo a través de sus propios órganos que tengan encomendada dicha atribución.

Por otra parte, es de importancia capital señalar que el Presupuesto de Egresos Federal formalmente constituye un acto legislativo, por tener su origen en uno de los órganos del Poder encargado de dictar las leyes (Cámara de Diputados), como ya se había afirmado y, que ése carácter lo conserva aún admitiendo que es un acto en el cual existe una colaboración forzosa de parte del Ejecutivo Federal, pues en tal hipótesis, el acto de aprobación, que es el que le da fuerza legal, es exclusivo de la Cámara de Diputados. No obstante, su aprobación no se realiza por las dos Cámaras que integran al Congreso de la Unión (en especial, la Cámara senatorial no interviene en ello), por dicha razón se aduce que real e intrínsecamente no es un acto legislativo propiamente dicho, ya que no cubre totalmente el análisis, discusión y aprobación al que se someten a todas las demás leyes (al no pasar por dicha Cámara).

Ahora bien, el Presupuesto de Egresos Federal constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos, ya que otorgar una autorización es realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que esta regulada por una ley anterior. Tan es exacto esto, que la Cámara diputacional no podría dar autorización a otro órgano del Estado que no sea el Ejecutivo, y esto porque de acuerdo con el régimen Constitucional Mexicano, dicho Poder es el competente para el manejo de los fondos públicos.

No puede, por tanto, decirse que la Cámara por medio del presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconoce la doctrina administrativa. Por ello se afirma que, el Presupuesto de Egresos de la Federación, es un decreto, ya que es un acto materialmente administrativo (es la doctrina más aceptada).

A pesar de lo anterior, no es extraño que en el presupuesto además de las partidas de gastos que autoriza, se contengan disposiciones de carácter general para su aplicación, en cuyo caso, tales disposiciones sí tendrían el carácter de actos legislativos materiales aunque por razón de su contenido sigan siendo de la competencia de la Cámara de Diputados.

Con base en lo anteriormente citado, se pueden deducir los efectos jurídicos del Presupuesto de Egresos de la Federación:

a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (art. 126º Const.).

b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Poder Legislativo(art.74ºfracc.IV Const.).

c) El presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra --- dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de -- esos fondos.

d) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad pública de los servidores públicos que erogan el gasto ahí previsto, es --- decir, cuando el Ejecutivo Federal obra fuera de las autorizaciones que contiene (arts.7º y 17ºLOCMH). (56)

Finalmente, cabe destacar que el Presupuesto de Egresos Federal está sujeto a un régimen de control, el cual a saber, reviste dos formas: un control administrativo, efectuado por la propia Administración Pública y, un control legislativo, que realiza la Cámara de Diputados a través de la CMH.

El control administrativo del Presupuesto de Egresos es de tipo previo, interno y preventivo, en virtud de que se efectúa dentro del seno de la Administración Pública Federal y antes de que sea presentada a la Cámara diputacional la --- Cuenta Pública anual.

El control legislativo es de tipo a posteriori, externo y represivo, que -- por disposición de la Ley Suprema de la Nación(art.74ºfracc.IV) lo efectúa la -- Cámara de Diputados a través de la CMH,(órgano técnico de dicha Cámara)al revi-- sar la Cuenta Pública.

I) Responsabilidades derivadas del manejo y ejecución del Presupuesto General de la Federación.

El régimen Constitucional de responsabilidad de todo servidor público --- constituye el punto central de estudio jurídico de toda imputabilidad referente a la indebida recaudación, administración y erogación de los recursos económicos destinados a cubrir el gasto público de la Nación, ya que dicha Ley Fundamental--- parte toda la legislación reglamentaria y secundaria que regula específicamente--- las materias relativas a la sancionabilidad referida.

Bajo dicha guisa, el art.108ºConst. establece la definición de servidores -

(56) Gabino, Fraga, ob. cit., pp.33-35

públicos* enmarcando en ella a todo funcionario y empleado público que presta --- sus servicios al Estado Mexicano la cual, a saber, es la siguiente: Para los --- efectos de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto Const. se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del D.F. (así como los miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal), a los funcionarios y empleados y, en -- general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier -- naturaleza en la Administración Pública Federal o en el D.F., quienes serán res-- ponsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respec-- tivas funciones.

La omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores - públicos la función pública, puede dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades, como anteriormente se había señalado: la civil, la política, la penal y la admi-- nistrativa.

Es necesario establecer que cada tipo de responsabilidad se trata a través - de procedimientos separados y distintos, los que establecen sanciones diferentes-- variando los órganos encargados de adjudicarlas según la responsabilidad de que - se trate. En efecto, el art.109°Const. señala que los procedimientos para la apli-- cación de las sanciones que se originen con motivo de dichas responsabilidades, se desarrollan autónomamente. Por lo que no podrán imponerse dos veces por una sola - conducta sanciones de la misma naturaleza.

1) Responsabilidad Civil.

Ahora bien, la responsabilidad civil se prevé como el daño que causan los -- funcionarios a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones. -- Este daño puede ser económico y, consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o bien, daño moral, entendiéndose por éste la afectación que una perso-- na sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, con-- figuración, vida privada y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí-- misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menos-- cabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas. La citada responsabilidad civil se exigirá de acuerdo con el art.1916°del Código - Civil.

También existe la responsabilidad de naturaleza civil para con el Estado, que es aquélla en la que incurren los funcionarios y empleados, por sus actos u omisio-- nes de los que resulte un daño o perjuicio, estimable en dinero, que afecte a la -- Hacienda Pública Federal, del D.F., o el patrimonio de los organismos descentrali-- zados, las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos -- públicos. Este tipo de responsabilidad tiene su base en la Ley sobre el Servicio - de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, en la LPCGPF y en la LOCMH.

En la citada responsabilidad civil se sigue un procedimiento legal ante las - autoridades civiles. Para que surja dicha responsabilidad, no se requiere previa-- mente el dictamen de una declaratoria de procedencia, sólo se necesita interponer--

* Todo servidor público, es aquél empleado que presta servicios públicos al ---- Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

una demanda de carácter civil. El sujeto de dicha responsabilidad será un servidor público y el acto ilícito que se cometa se realizará siempre en ejercicio de sus funciones, por una acción u omisión dolosa o culposa, el daño que cometa puede ser moral o material(arts.1910°,1916° y 2108°C.C.). Para que surja la responsabilidad civil, debe haber un nexo causal entre el acto dañino y el que lo sufre; y contra ésta se podrán ejercer los medios de defensa que establezca el procedimiento civil respectivo.

En cuanto a la sancionabilidad que se deriva de la existencia de una responsabilidad civil, la ley concibe claramente que ante dicha desviación en la función pública debe aplicarse un castigo medianamente apropiado a la violación o transgresión jurídica respectiva: una indemnización económica(pecuniaria o moral) que satisfaga los daños(57) y perjuicios(58) causados por los actos anti-jurídicos que dieron génesis a dicha responsabilidad civil, con el fin de reparar el malestar social, particular o estatal provocado al actuar contra los postulados fundamentales del servicio público(lealtad, imparcialidad, honradez, legalidad y eficiencia en el desempeño de todo empleo, cargo o comisión pública).

Por último, cabe señalar que respecto de la responsabilidad solidaria y subsidiaria del Estado derivada del desempeño criticable de la función pública de sus servidores públicos, cabe citar los arts.1927° y 1928°, que el tenor de su palabra legal, afirman lo siguiente:El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Dicha responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos(art.1927°C.C.). El que paga los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios, podrá repetir de ellos lo que hubiere pagado(art.1928°)

2) Responsabilidad Política.

La responsabilidad política considera como sujetables a Juicio Político(59) sólo a altos funcionarios o servidores públicos, ya que la Ley Suprema de la Nación regula en su art.110° que sólo "podrán ser sujetos a Juicio Político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la SCJN, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departa--

(57) Pérdida o menoscabo que sufre un particular o el Estado en su patrimonio en virtud de un acto ilícito(delito) o una responsabilidad civil(art.2108°C.C.)

(58) Ganancia que se deja de percibir en un conjunto patrimonial determinado por el incumplimiento de una obligación(art.2109°C.C.)

(59) Por Juicio Político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable. Burgoa Orihuela, Ignacio, ob. cit., p.565

mento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del D.F., el titular del órgano u órganos de gobierno del D.F., el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del D.F., los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del D.F., los Consejeros de la Judicatura del D.F., los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales sólo podrán ser sujetos de Juicio Político por -- violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, pero en éste -- caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislatu-- ras Locales para que procedan según corresponda".

El Juicio Político será procedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos antes citados, redunden en perjuicio de los intereses públicos-fundamentales o de su buen despacho; siendo éstos los que a continuación se -- citan:

El ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de ---- gobierno republicana, representativa y federal; las violaciones graves y sistemá-- ticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufra-- gio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a -- las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o va-- rios Estados de la misma o de la sociedad, motive algún trastorno en el funcio-- namiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave, las viola-- ciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Admon. Pública Federal o del D.F. y a las leyes que determinen el manejo de los recur-- sos económicos federales y del D.F. (art. 7º LFRSP).

El Congreso de la Unión será quien valore la existencia y gravedad de ---- dichos actos u omisiones. Cuando aquéllos tengan el carácter de delictuosos se -- formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legis-- lación penal.

El Juicio Político a que se ha hecho referencia, sólo podrá iniciarse duran-- te el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones aplicables por incurrir en dicha responsabilidad consistirán-- en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar -- funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio -- público, desde uno hasta veinte años de duración. Dichas sanciones se aplicarán-- en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Para la aplicación de las sanciones antes aludidas, corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al Juicio Político, actuando -- como órgano instructor y como Cámara de acusación, y a la Cámara de Senadores -- fungir como Jurado de Sentencia. En efecto, la Cámara diputacional procederá a -- la acusación respectiva ante la Cámara senatorial, previa declaración de la -- mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cáma--

ESTA COPIA NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

ra, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las 2/3 partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias respectivas y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras diputacional y senatorial serán inatacables. Es por ello, que el Juicio Político no procederá por la mera expresión de ideas. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad -- podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por las conductas antes aludidas (art.12º - LFRSP).

3) Responsabilidad Penal.

Respecto de la responsabilidad penal que se deriva de la indebida conducta de la función pública, la Ley Fundamental regula en su art.111º que, "para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los -- Ministros de la SCJN, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del D.F., el titular del órgano de gobierno del D.F., el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del D.F., por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes si ha o no lugar a proceder -- contra el inculpado".

Sobre dicho punto, cabe destacar que cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público una vez cumplidos los -- requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a -- efecto de que pueda procederse penalmente en contra de los aludidos servidores -- públicos, se actuará en lo conducente, de conformidad con el procedimiento pre-- visto en lo que a materia de Juicio Político se refiere ante la Cámara diputacio-- nal. En este caso, la sección instructora practicará todas las diligencias proce-- dentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del -- imputado, así como la subsistencia del fuero Constitucional cuya remoción se -- solicita. Concluida dicha averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a pro-- ceder penalmente en contra del inculpado. En efecto, en materia penal existe una -- protección al ejercicio de la función pública, que tienen a su cargo los servi-- dores públicos de alta jerarquía, lo que significa que para proceder en contra -- de ellos se requiere la autorización de la Cámara diputacional, la que se deno-- mina declaración de procedencia (art.25º LFRSP).

Los efectos de la declaración de procedencia consisten en que el funciona-- rio desahorado quede a disposición de las autoridades competentes para que éstas actúen conforme a la ley y, en la separación de su encargo mientras dure el pro-- ceso penal correspondiente y si en éste se dicta sentencia absolutoria el incul-- pado podrá reasumir su función, pero si fuera condenatoria, independientemente -- de la pena que se le imponga, no se le concederá la gracia del indulto si el de-- lito se perpetró durante el ejercicio de su encargo.

Si la declaración de la Cámara de Diputados se formula en el sentido de que

no ha lugar a proceder contra el alto funcionario, no se incoa ningún procedi-
 miento ulterior, sin que esta declaración negativa sea obstáculo para que, una
 vez que el propio funcionario deje de tener fuero por cualquier motivo o cir-
 cunstancia, se inicie o reanude ante los tribunales el proceso legal por el deli-
 to que haya sido materia de la acusación desestimada por la citada Cámara.

En cuanto al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante
 la Cámara de Senadores por traición a la patria y por delitos graves del orden
 común (art. 110° Const.). En éste supuesto, la Cámara senatorial resolverá con base
 en la legislación penal aplicable.

Ahora bién, para proceder penalmente por delitos federales contra los Gober-
 nadores de los Estados, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superio-
 res de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de
 las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento antes citado, pero en
 éste caso, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniqué
 a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan
 como corresponda.

Por lo que respecta a las sanciones penales, éstas se aplicarán en los tér-
 minos de la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el
 autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales,
 deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfa-
 cer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Dichas sanciones
 económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los
 daños o perjuicios causados. Las leyes determinarán los casos y circunstancias
 en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a
 los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del
 mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio,
 adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita
 no pudiera justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la
 privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que corres-
 pondan.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por
 cualquier servidor público, será exigible de conformidad con los plazos de pres-
 cripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.
 Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña
 alguno de los cargos antes mencionados.

4) Responsabilidad Administrativa.

Por lo que hace a éste tipo de responsabilidad, la Carta Magna Federal al
 respecto ordena en su art. 113° lo siguiente: "Las leyes sobre responsabilidades
 administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin
 de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en
 el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones apli-
 cables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y
 las autoridades para aplicarlos". En el mismo sentido, el art. 46° de la LFRSP
 menciona que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos
 enunciados en el párrafo primero y tercero del art. 108° Const. antes aludido,

dicho precepto jurídico enmarca a todo servidor público electo bajo el voto popular, así como a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del D.F., a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Admon. Pública Federal o en el D.F., los Gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, y en sí todas aquéllas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Con base en lo anteriormente citado, se puede afirmar que todo servidor público debe cumplir con determinadas directrices legales establecidas en la legislación respectiva, como el conducir su función bajo la salvaguarda de una estricta legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, ya que de lo contrario, se aplicará la ley administrativa sancionadora ante la conducta violatoria respectiva. Por ende, el servidor público deberá desempeñar sus funciones conforme a la legislación administrativa que lo prevé. En efecto, el art. 47º de la LFRSP regula que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones las obligaciones que en forma general se destacan a continuación:

Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos; utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos; custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas; observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad; abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo, comisión oficial o particular que la ley prohíba; abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar, de negocios, o de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad, civiles o para terceros; desempeñar su empleo, cargo o comisión sin pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas antes referidas; presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, etc.

Como se puede denotar, son numerosas las obligaciones que en ejercicio de sus funciones debe cumplir el servidor público, si falta a dichas obligaciones, ello dará lugar al surgimiento de sanciones por faltas administrativas como lo

ordena el art.53° de la LFRSP, las cuales, a saber, son:

- Apercibimiento privado o público;
- Amonestación privada o pública;
- Destitución del puesto;
- Sanción económica, e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F., y de diez a veinte años, si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para la aplicación de las citadas sanciones, se deberán tener en consideración determinados elementos como los siguientes: la gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones de la LFRSP; las circunstancias socio-económicas del servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones (art.54° LFRSP).

Ahora bien, en la aplicación de las sanciones enumeradas en el ya citado art.53°, deberán observarse determinadas reglas, las cuales, de acuerdo con el art. 56° del aludido ordenamiento jurídico, son las que se citan a continuación:

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico; (60)

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de conformidad con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período a que se refiere la fracc.I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV.- La SECODA promoverá los procedimientos a que hacen mención las fraccs.II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En éste caso, la SECODA desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

(60) Se entenderá por superior jerárquico el titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente.

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, no exceda de cien -- veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F., y por la SECODA cuando sean superiores a dicho monto.

Como se puede observar, de dicho precepto jurídico se deriva la delimitación de competencias tanto de la SECODA como del superior jerárquico, en lo que respecta a la aplicación de sanciones administrativas a que se hacen acreedores los servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones en el ejercicio de su función pública.

Finalmente, cabe señalar la prescripción para la aplicación de las aludidas sanciones administrativas, tanto por el superior jerárquico como por la SECODA, en el ámbito de sus respectivas competencias como se había citado. Dichas sanciones prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F.; en los demás casos prescribirán en tres años, y el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, contado a partir de la notificación de la resolución administrativa en que se haya declarado que ha cometido la falta. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente en que incurrió en la responsabilidad.

Bajo distinta guisa, en lo que se refiere al control interno que se ejerce en toda dependencia y entidad de la Admon. Pública Federal Centralizada y Paraestatal, respectivamente, cabe citar la intervención directa que tienen las Contralorías Internas y los Coordinadores de Sector correspondientes, ya que dichas Unidades Administrativas (en cuanto a la Admon. Centralizada) y directrices de control interno administrativo (en cuanto a la Admon. Paraestatal) de toda Secretaría de Estado, organismo descentralizado o empresa de participación estatal, tienen una delimitación clara en cuanto a la competencia que detentan en la materia citada, como lo preceptúa el art. 60º de la LFRSP, el cual al respecto, afirma lo siguiente: "La Contraloría Interna de cada dependencia será competente para imponer, por acuerdo del superior jerárquico, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F., las que estarán reservadas exclusivamente a la SECODA, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En éstos casos la Contraloría Interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la SECODA".

De lo citado anteriormente, se deduce la delimitación de competencias correspondientes a la Contraloría Interna y a la SECODA, en lo referente al conocimiento jurídico de determinado asunto con una cuantía fijada por la ley, lo que por lo general, apoya en la especialización del trabajo de fiscalización, la fijación de responsabilidades públicas, la aplicación de sanciones por dicha motivación y en sí, la delimitación acertada de jerarquías que ejerzan funciones de contraloría bien definidas, ya que así se evita la duplicidad o confusión de facultades legales en materia de funciones de control presupuestal.

Respecto del control de mayor jerarquía sobre la estabilidad general en el desempeño de la función pública se debe aludir a la intervención global de la SECODA en dicho rubro, para definir genéricamente su distinción funcional en cuanto a lo que se refiere a las atribuciones dadas jurídicamente a toda Contra-

loría Interna y Coordinadora de Sector.

En remembranza de lo anterior, cabe recordar que la SECODA tiene competencia para aplicar la LFRSP, tiene atribución legal para conocer las denuncias -- hechas por Contralorías Internas y Coordinadores de Sector contra servidores públicos pertenecientes a su respectiva Secretaría o entidad paraestatal, ya sea -- que se trate de infracciones graves o casos de extrema gravedad jurídica, sancionar a los contralores internos de las dependencias del Poder Ejecutivo Central, -- conocer de responsabilidades de carácter penal seguidos por las Contralorías -- Internas contra servidores públicos y la titularidad en la aplicación de sanciones administrativas a través del procedimiento respectivo, así como los medios -- de apremio para su cumplimiento. De ésta manera, se puede observar que toda Contraloría Interna, Coordinadora Sectorial y la propia SECODA del Poder Ejecutivo Federal tienen delimitadas legalmente sus atribuciones de control presupuestal, -- las cuales, en forma específica y precisa serán objeto de estudio en el Capítulo posterior.

Por último, cabe señalar que respecto del control externo en materia presupuestal, la CMH ejerce facultades de contraloría sobre la administración del Presupuesto Federal, y funge como órgano fiscalizador del deslinde y fincamiento de responsabilidades públicas derivadas del indebido manejo de dicho instrumento de planeación financiera. Así lo preceptúa globalmente el régimen Constitucional y Reglamentario respectivo, que al tenor de su palabra legal, afirma lo citado con anterioridad, que en éste subcapítulo será tema de estudio en forma générica, ya que con ulterioridad se tratará con mayor detalle legal.

En relación con lo antes señalado, el multicitado art.74ºfracc.IV Const. -- determina que si del exámen que realice la CMH aparecieran discrepancias entre -- las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de conformidad con la ley.

Para los efectos de la LOCMH incurre en responsabilidad toda persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia, cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal. Dichas responsabilidades serán imputables de conformidad con el art.28ºdel citado ordenamiento legal, que el tenor de su contenido regula lo siguiente; A los causantes del fisco federal, por incumplimiento de las leyes federales; a los empleados o funcionarios de las entidades por -- la inexacta aplicación de dichas leyes, así como por el indebido cuidado de las partidas presupuestales, falta de documentos justificativos o comprobatorios del gasto; a los empleados o funcionarios de la CMH cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten; a -- las empresas privadas o a los particulares, que en relación con el gasto del -- Gobierno Federal hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones ---- contraídas por actos ejecutados, convenios o contratos celebrados con las entidades; a los empleados o funcionarios de las entidades, que dentro del término -- de 45días hábiles no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solvencia de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la CMH.

Las responsabilidades tienen por objeto cubrir a la Hacienda Pública el -- monto de los daños y perjuicios estimables en dinero, y se fincarán independientemente de las que procedan por otras leyes y de las sanciones de carácter penal

que imponga la autoridad judicial(art.29°LOCMH). Al determinarse las responsabilidades, el Contador Mayor deberá promover el ejercicio de las acciones que correspondan, tratándose de altos funcionarios se estará a lo dispuesto en los arts.108° al 114°Const., como ya se había mencionado.

"Los organismos que componen la Admon. Pública Paraestatal, los funcionarios o empleados de ésta, las empresas privadas o los particulares serán solidariamente responsables con empleados o funcionarios de las entidades que integran la Admon. Pública Centralizada o con los de la CMH, por su coparticipación en actos u omisiones sancionados por la ley. Las responsabilidades que se constituyan a cargo de los empleados o funcionarios de las entidades o de la CMH no exime a los organismos de la Admon. Pública Paraestatal, a los funcionarios o empleados, a las empresas privadas o a los particulares de sus obligaciones cuyo cumplimiento se les debe exigir aún cuando la responsabilidad se hubiera hecho efectiva total o parcialmente"(art.30°LOCMH). En el mismo sentido, cabe señalar que las referidas responsabilidades se ejercerán de conformidad con el art.34° de la LOCMH en el orden que se señala a continuación:

I.- En relación con la aplicación de las Leyes de Ingresos de la Federación y demás leyes fiscales: a)al deudor directo del fisco federal, y b)a los empleados o funcionarios fiscales correspondientes y a los de la CMH, en su caso.

II.- En relación con el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, a los funcionarios o empleados de las entidades que intervengan en su manejo. Para proceder en contra de los últimos obligados basta que se haya requerido el pago a los anteriores, sin que se hubiera obtenido la satisfacción íntegra de la responsabilidad, previo el agotamiento de los recursos legales.

En cuanto a las responsabilidades de carácter civil o administrativo prescribirán al fin de los cinco años posteriores a aquél en que se haya originado la responsabilidad(art.37°LOCMH), interrumpiéndose por cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, la que empieza a computarse a partir de dicha gestión. Respecto de las responsabilidades de carácter penal, éstas prescribirán en la forma y tiempo que fijan las leyes aplicables (art.38°LOCMH).

Posteriormente, se podrá citar la intervención integral de la CMH en el control y fiscalización presupuestal de los E.U.M., ya que el Capítulo siguiente contiene la doctrina y teoría explicativa de dicho régimen jurídico.

J) La importancia económica y política del Presupuesto Federal.

El Presupuesto Federal tiene para el Estado Mexicano una importancia notable y capital, ya que es un instrumento de gran poder político destinado a encauzar - el desarrollo económico y regular adecuadamente el proceso de planeación nacional.

Por lo tanto, el Presupuesto Federal se destaca como un elemento coordinador de carácter financiero adecuado al desarrollo económico, ya que a través de él, - se realiza la erogación general de los recursos económicos estatales (tomando en consideración para tal efecto, los ingresos disponibles) para cubrir las necesi-- dades más urgentes de los E.U.M.

Es por ello, que el Presupuesto Federal reviste un carácter significativo -- para toda Nación, puesto que en él se refleja la política financiera a seguir en un período anual, en base a las necesidades más apremiantes que requiera cubrir - el Estado Mexicano. Por ende, en el Presupuesto se van a contemplar los planes y programas financieros a cubrir para la satisfacción de la colectividad nacional - en forma compatible con los ingresos que cada ciudadano tiene obligación de ---- aportar al Estado para contribuir con el gasto público(art.31°fracc.IV Const.). - Todo lo que el ente estatal está autorizado a erogar (en obras y servicios públi-- cos, educación, alimentación, salud, etc.) se encuentra contemplado precisamente en dicho instrumento nacional de planeación financiera. Por tal virtud, para controlar los egresos públicos y destinarlos al fin para el cual fueron autorizados, se ha hecho necesario el surgimiento del citado documento contable, a fin de --- hacer compatibles los ingresos y los egresos económico-monetarios que ha percibido el Estado a través de su facultad de imperio(potestad tributaria), ya que en - el supuesto de que exista desvío de fondos públicos, se determinarán las respon-- sabilidades correspondientes de los servidores públicos involucrados en ello.

Ahora bién, cabe destacar que los objetivos principales del Presupuesto -- Federal son: la generación de empleos, equilibrio y crecimiento económico, elevar el nivel de vida de la población, control de la inflación, así como cumplir con - la política financiera establecida por el régimen Ejecutivo respectivo.

Además de lo citado anteriormente, cumple con funciones específicas de gran-- interés como las siguientes:

- Define la distribución de los recursos económicos en las dependencias y entida-- des de la Administración Pública Federal.
- Contiene la autorización del gasto público (el destino y el empleo que se le -- va a dar a dicho gasto). Asimismo, establece las directrices de las actividades - a realizar con los fondos públicos en beneficio de la colectividad.

C A P I T U L O I I I

LA INTERVENCION DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y DE LA SECRETARIA
DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN EL CONTROL PRESUPUESTAL.

A) Antecedentes históricos de la Contaduría Mayor de Hacienda de la
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Durante el Imperio Mexicano (1325-1521 d.c.) surgió uno de los sistemas de control y fiscalización presupuestal de mayor importancia en la historia de México, no obstante que el régimen virreinal destruyó todo vestigio de la citada estructuración. Dicha organización operaba de la forma siguiente:

El rey mexicano ostentaba la titularidad del poder territorial e imperial, así como el control hacendario y presupuestal de todo ingreso público que se adquiría de las tributaciones provenientes de las provincias del Imperio, los botines de guerra y las confiscaciones. La riqueza patrimonial que se obtenía por dichas recaudaciones de carácter hacendario requerían de una óptima administración, como una medida obligada a cubrir para rendir cuentas de carácter público a la autoridad suprema de la sociedad mexicana, quién en última instancia, junto con el Tlatocan(61) decidía la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que se dedicaban en forma precisa a la recaudación, administración y erogación de los recursos económicos destinados a cubrir las necesidades primordiales del pueblo azteca. Por ello, debe reconocerse que el Sistema Tributario Mexicano --

(61) Tlatocan (Consejo de Gobierno).--Estaba integrado por un cuerpo de notables -- que tenían un parentesco consanguíneo o civil con el Tlacatecuhtli (Emperador -- Mexicano). Era un órgano de colaboración gubernamental del Supremo Monarca Mexicano. Medina Cervantes; J.R., "Derecho Agrario", México, Ed. Harla, 1990, p.53

tuvo un carácter estricto y cabalmente dotado de una excelente organización fiscal, ya que él era el sector económico-financiero que proporcionaría el presupuesto integral del Estado, la satisfacción del gasto público y el sostenimiento del Ejército Imperial.

Por consiguiente, como ya se mencionó en el punto anterior, eran tres los elementos fundamentales los que integraban las fuentes recaudatorias de la riqueza hacendaria estatal mexicana. Las tributaciones tenían un papel preponderante en dicha actividad financiera. Los ingresos de carácter tributario estaban sujetos a una severa reglamentación, pues debían pagarse en especie y en trabajo colectivo mediante el señalamiento impositivo-fiscal que se hacía a las provincias imperiales sometidas, a los Calpullis o a las organizaciones gremiales.

Los mayeques y algunos pueblos conquistados sólo tributaban al Estado y a los templos de la metrópoli. Se estableció el pago de medio tributo para la clase pochteca (comerciante) y los estudiantes del Calmécac; los primeros pagaban en especie, pero nunca con trabajo, y los segundos sólo tributaban con actividades laborales.

Hubo también algunos sectores sociales a los que se eximió del pago de la tributación; entre ellos se encontraban los pipiltzin (la nobleza), los macehuales menores de edad, los enfermos, los inválidos, las viudas, los cantores, los músicos y los tlacuilos. A los pueblos sometidos y que se encontraban en desgracia por epidemias o plagas no solamente no se les exigía el tributo, sino que se les ayudaba con diferentes recursos económicos para que pudieran superar las situaciones difíciles, aunque desde luego, una vez resuelto el problema, debían tributar como de costumbre.

Los calpixque se encargaban de controlar la tributación de cada Calpulli, y tenían que rendir cuentas de ello a un recaudador mayor de Estado, el Huelcalpixque. Los sitios destinados para concentrar los tributos en especie eran los calpixcalli, y el lugar en que se fijaba el trabajo colectivo a los tributarios era el texancalli.

Con el producto de la tributación de los botines de guerra y las confiscaciones, el Estado mexicano cubría los egresos públicos, entre los que se contaron: los gastos de guerra (sostenimiento de ejércitos y guarniciones), gastos para el sostenimiento de la Administración Pública, gastos de la corte mexicana y sus festividades palaciegas, así como los gastos que podían considerarse de carácter asistencial para socorrer a los pueblos que habían padecido malas cosechas. De esta manera se concluye con el análisis del Sistema Tributario Mexicano y se prosigue con el estudio de la Hacienda Pública Virreinal.

Ahora bien, durante la época Colonial Española (1521-1821 d.c.) la Hacienda mostró una diferencia notable respecto de la estructura hacendaria Imperial mexicana, ya que ésta se establecería en la Nueva España sin detentar un plan recaudatorio estrictamente bien definido.

En efecto, el Sistema Tributario Colonial se integró inicialmente por oficinas recaudatorias que exigían cobros tributarios provenientes de las exigencias públicas que surgían paulatinamente con el transcurso del tiempo y las

necesidades más apremiantes de la Colonia Virreinal. La notoria inmoralidad y -- corrupción de los empleados y funcionarios públicos reales de la Hacienda Colo-- nial fomentaban, por su parte, la disminución gradual de los ingresos públicos y por ende, la decadencia del sistema recaudatorio Imperial Español. No obstante, -- lo anterior, la pésima distribución de los egresos públicos no se dejó esperar y pronto mostró errores en su manejo político y financiero: por una gran diversi-- dad de fuentes históricas originales se tiene conocimiento de que más de la --- mitad de las riquezas recaudadas por las instituciones Coloniales de la Nueva -- España se transfería a inversiones de carácter exterior, prueba fehaciente de -- ello lo demuestra el que a principios del Siglo XIX, de los 20 millones de rea-- les de ingreso anual, 7 millones se enviaron a la metrópoli Española, 4,500,000-- como apoyo económico a Colonias Imperiales de España, como la Florida, Cuba, --- Puerto Rico y una gran diversidad de territorios virreinales de menor jerarquía-- (en virtud de no contar con suficientes ingresos económicos para su sostenimien-- to integral) y solamente 8,500,000 se quedaron en la Nueva España para cubrir -- los gastos de Administración Pública y el sostenimiento del Ejército Real creado en 1763.

Las fuentes de ingreso económico-hacendario tuvieron un doble origen: los - impuestos aplicados a destinos de carácter específico, así como el tributo Colo-- nial, el cual era aplicado y pagado únicamente por los indígenas del Virreinato. Los principales ingresos públicos Coloniales fueron divididos en cuatro ramas -- principales:

- 1.- Comunes.- Servían para sufragar los gastos del Virreinato y auxiliar a los - de la Habana, Louisiana, Florida, Panzacola, Santo Domingo, Trinidad y Filipinas.
- 2.- Remisibles.- Sus productos íntegros se remitían a la metrópoli, para gastos-- en sus dominios de Europa.
- 3.- Particulares.- Los que estaban destinados a objetos especiales, aunque per-- tenecieron al rey.
- 4.- Ajenos.- Ingresos que no pertenecían al Erario y sólo vigilaba éste su buena administración.

En forma específica, la tributación Colonial que cubría la población econó-- micamente activa era la siguiente:

El Quinto Real o derechos sobre metales preciosos.-Establecido por cédula r-- eal en 1504, consistiendo en la separación de una quinta parte de la producción minera de oro, plata, estaño, fierro, mercurio u otro metal, para beneficio del-- tesoro real. En 1548, por gestiones del Ayuntamiento de México, el Quinto Real - se redujo a la décima parte. Esta concesión fue prorrogándose sucesivamente -- hasta 1584.

El Derecho de Amonedación.-Cobrado a los mineros a partir de 1536 por la -- acuñación de moneda en oro y plata.

Los Estancos del mercurio(1559), de la pólvora(1590), de los naipes, arren-- dado hasta 1763 y el del tabaco, organizado en 1764. Dichos impuestos consti--- tuían un gran monopolio fiscal del Estado Español.

La alcabala o impuesto de venta.-El cual se cobró desde 1571 y fué suprimido en 1897, durante el gobierno de Porfirio Díaz; dicho impuesto era pagado tantas - ocasiones como realizaran operaciones comerciales sobre una sola mercancía, de -- tal forma que cuando ésta llegara a poder del sector consumidor, su precio era -- bastante elevado.

El Recurso de Composición.-El cual se aplicó a partir de 1591 y tuvo como -- propósito regularizar las tierras adquiridas de manera indebida.

El Almojarifazgo,-Impuesto aduanal que en ocasiones alcanzaba hasta el 15% - del valor del embarque.

La Bula de la Santa Cruzada.-Publicada en 1574, por la cual otorgaban en -- venta por la autoridad Papal y a través de la Corona Española indulgencias de -- protección divina a todo aquél militar que emprendiera la lucha santa en las Cru-- zadas.

Otros ingresos públicos fueron manejados directamente por el Estado, entre - ellos el papel sellado, antecedente del timbre(1538), los correos(1765), las lote-- rías(1770), la venta de oficios y la media anata; éste último consistía en el pa-- go de medio año de sueldos para conseguir empleo, debían cubrirlo desde el Virrey hasta los oficiales artesanos.

El tributo era una carga personal impuesta a los indígenas del Nuevo Mundo;- su cobro podía realizarse en especie o en trabajo, aunque a partir de la segunda-- mitad del Siglo XVI el indio natural prefirió pagarlo en dinero.

Por otra parte, el control presupuestal de la riqueza virreinal de la Colo-- nia Imperial de la Nueva España era una de las funciones principales de la Real - Hacienda Colonial y el Tribunal de la Real Audiencia de Cuentas,

La Real Hacienda Colonial de la Nueva España tenía como fin principal ---- recaudar y administrar las contribuciones adquiridas por vía tributaria en los -- territorios Imperiales del Virreinato, distribuyéndolos y destinándolos al gasto-- público general de la Colonia y al Erario Real de la Corona Española.

Con las reformas de carácter político-fiscal y administrativo, impuestas por el rey Carlos III de Borbón en las Colonias Españolas del Nuevo Mundo, el control hacendario sobre las recaudaciones impositivas tuvo rasgos de mayor rigurosidad. Se establecieron legalmente en territorios Coloniales visitadores reales que te-- nían como función fundamental supervisar la obtención y administración de las -- rentas adquiridas bajo el Sistema Tributario Virreinal, fiscalizando dicha acti-- vidad financiera a través de la instauración de direcciones generales dependien-- tes del Poder Virreinal. También tenían como atribución el custodiar la estabili-- dad en la justicia y equidad en el cobro impositivo a través de la Junta Superior de la Real Hacienda, erigida por la Ordenanza de Intendentes en 1786, la cual -- se encontraba facultada para conocer de todo litigio en apelación sobre materia - fiscal y administrativa, emitiendo resolución legal sobre el asunto respectivo.

El Tribunal de Real Audiencia de Cuentas fue instituido en 1605(62), teniendo como atribución principal el control y fiscalización de las cuentas presupuestales que le presentaba la Real Hacienda sobre la recaudación, administración y erogación de los recursos económicos obtenidos por la tributación generada en la Colonia. El fincamiento de responsabilidades por el manejo indebido de dicha riqueza era promovida por la citada institución presupuestaria, la toma de cuentas a los oficiales reales y al Contador de Tributos, controlar la jurisdicción de los comisarios y de los recaudadores de impuestos y el conocer de los delitos de fraude y contrabando constituyen un claro ejemplo del poder de control tributario, patrimonial, presupuestario y penal-fiscal que detentaba el citado órgano financiero. (63) En las Ordenanzas de Intendentes de 1786 el Tribunal refrendó sus atribuciones sobre control de ingresos públicos, inspección de las cuentas tomadas, registradas y aprobadas por los oficiales reales y tesoreros, así como la administración de justicia sobre la comisión de delitos de carácter fiscal contra la Real Hacienda del Virreinato de la Nueva España.

Por otra parte, respecto del devenir histórico de la Contaduría Mayor de Hacienda en la época de la Independencia de México(1810-1821 d.c.), cabe citar a los documentos Constitucionales de la insurgencia que lograrían el triunfo total sobre el gobierno virreinal que se mantenía en pie de lucha por la defensa del yugo Colonial, haciendo una referencia a los antecedentes legislativos de la ideología independentista sobre la tributación y su control presupuestal.

El primer antecedente histórico de lo citado anteriormente lo constituye "El Bando de Hidalgo" de 6 de diciembre de 1810, expedido en Guadalajara por Don Miguel Hidalgo y Costilla. Dicho Bando contenía sólo tres puntos, pero al que se hará referencia es al segundo, en virtud del cual se trataba de establecer un programa de organización política de la Nación basado en el bienestar de la población y tranquilidad social, las cuales podrían obtenerse a través de la extinción en el cobro de tributaciones a la clase indígena y a las castas del régimen social existente en la Colonia Virreinal, terminando con toda exacción injusta a las clases sociales más desprotegidas de aquella época.

Otro de los documentos de importancia capital de aquel momento histórico lo constituye "Los Sentimientos de la Nación" de José María Morelos y Pavón, expedido el 14 de septiembre de 1813, mismo que contenía 23 puntos y en forma precisa, respecto al rubro financiero, establecía en el punto 22 la abrogación total de la infinidad del conjunto impositivo tributario Colonial que agobiaba al pueblo mexicano, dejando que sólo un 5% de las ganancias de cada ciudadano se destinara al Erario Público, contribuyendo con ello a mantener las cargas tributarias dentro de los lineamientos de la equidad y proporcionalidad

(62) Por cédula real de 24 de agosto de 1605, el rey Felipe III de Borbón le da surgimiento al Tribunal de Cuentas. Esquivel Obregón, T., "Apuntes para la Historia del Derecho en México" Tomo I, 2a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1993, p.433

(63) Dicho órgano de fiscalización Imperial constituye el antecedente más antiguo del control y supervisión presupuestal sometido a órdenes reales de la Corona Española y en sí, representó la génesis de un sistema de responsabilidades por el indebido manejo de los fondos públicos pertenecientes al Imperio. Antecedente más antiguo de la Contaduría Mayor de Hacienda.

respectivas.

Finalmente, cabe mencionar otro de los documentos políticos de carácter -- histórico en la materia como lo es el "Acta Solemne de la Declaración de América Septentrional", expedida el 6 de noviembre de 1813 en el Congreso Supremo Nacional de Anáhuac, convocado por José María Morelos y Pavón, y la Constitución Liberal sancionada en Apatzingán el 22° de octubre de 1814 con el título de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", en virtud de los cuales se declaraba la total independencia y libertad de América respecto del régimen -- Virreinal Español, la instauración de la Soberanía Popular y la División y Balanza del Poder.

En materia tributaria y presupuestaria el último ordenamiento jurídico supremo citado con anterioridad, establecía que las contribuciones públicas constituían una aportación obligatoria de la ciudadanía, mostrando con ello el ejercicio de una verdadera virtud patriótica(art.41°).

Ahora bien, confería al Supremo Congreso Mexicano, órgano político de --- carácter legislativo en el que se deposita la Soberanía Nacional, las facultades de arreglar los gastos gubernamentales, establecer contribuciones e impuestos -- y el procedimiento de su recaudación(art.113°), así como el examinar y aprobar -- las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública(art.114°). Por lo -- antes mostrado, se puede afirmar que el Congreso Mexicano es quien ostentaba la -- titularidad en el exámen y aprobación de las cuentas de la Hacienda Pública de -- aquélla época. También tendría atribución legal para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos que lo integren y los correspondientes a -- las demás Supremas Corporaciones(art.120°). El Supremo Gobierno y el Supremo -- Tribunal de Justicia eran los órganos del Poder que detentaban la facultad Eje-- cutiva y Judicial en aquélla época.

Respecto de la administración de todas las rentas y fondos nacionales, se -- instauraba una Intendencia Hacendaria General dependiente del Supremo Gobierno, -- así como intendencias provinciales subordinadas a la anteriormente citada. Así-- mismo, se establecieron Tesorerías foráneas dependientes de las provinciales -- para contribuir a un mejor control administrativo en la materia(arts.175°al 180° del citado ordenamiento legal). (64)

Por otra parte, la primera Carta Suprema de carácter magno que concebiría -- el régimen inicial de la futura Contaduría Mayor de Cuentas sería, propiamente, -- la Ley Fundamental de Cádiz, promulgada en 1812 por las Cortes Liberales Parla-- mentarias de la metrópoli Imperial Española, cuya comprensión sólo podrá ser posible si se procede a citar a los hechos históricos que motivaron su surgimiento, a través de los cuales se llegará a obtener un conocimiento integral de la importancia primordial y funciones principales de carácter financiero de la antigua -- Contaduría Mayor de Cuentas, antecedente inmediato de la Contaduría Mayor de --- Hacienda.

(64) Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México(1808-1994)", 18a.Edi-- ción, México, Ed. Porrúa, 1994, pp.43-44 y 50.

Realizando una remembranza histórica en el tema, el análisis citado continuará con el bosquejo político de la época Moderna, punto de encuentro de las causas políticas, económicas y sociales que dieron origen a la Carta Liberal que constituye el fundamento del aludido órgano de fiscalización Parlamentario en materia de control presupuestal.

En el momento histórico ya citado, la notable expansión del Imperio Napoleónico, generada a principios del Siglo XIX, ya había alcanzado a España y Portugal, las cuales fueron invadidas por las Legiones Imperiales francesas con el fin de preparar un gran ataque naval y terrestre a Inglaterra, adversario mortal de Napoleón I, emperador de Francia. Las victorias de la Coruña, Zaragoza y Tala vera de la Reina sobre las tropas anglo-españolas dirigidas por el Duque de Wellington le permiten conservar temporalmente el poder militar en la península ibérica. Obliga al rey Carlos IV de Borbón, y a su hijo, Fernando VII, a abdicar en su favor, al caer en prisión francesa en la Ciudad de Bayona. En el sitio de Napoleón I, España sería gobernada por José Bonaparte, el primogénito de la familia real francesa.

Ante dicha crisis política, el pueblo español tomó las armas y expulsó con gran esfuerzo a las tropas francesas de ocupación posteriormente a las derrotas sufridas por el Ejército Napoleónico en Andalucía, Zaragoza, Gerona, Victoria y finalmente, Baylén, el 19 de julio de 1808. La abdicación de los titulares de la Monarquía Borbónica Española y la desaparición del poder legítimo en el país, así como el deseo de no acatar disposición alguna del régimen Napoleónico, llegó a las diferentes provincias Españolas inflamadas de un sano espíritu nacionalista, las cuales, para crear un régimen jurídico liberal contrario al Despotismo Francés, llegaron a integrar Juntas Gubernativas semejantes a las existentes en Sevilla, Granada, Mallorca, Asturias, Murcia, etc. regidas por un sólo mando, tanto para hacer frente a la invasión francesa como para organizar el gobierno de la metrópoli y el Imperial. Finalmente, para cubrir dichos requerimientos, fué creada la Junta Central Gubernativa el 25° de septiembre de 1808, presidida por el Conde de Florida Blanca. Para el año en que se creó dicha Junta, Sevilla ya era la capital de dicho órgano Parlamentario, prosperando con ello la idea de convocar a Cortes Liberales que establecieran un régimen Constitucional que limitara el Absolutismo Español y garantizara los derechos de la ciudadanía. Posteriormente, en 1812, se reunían en la Ciudad de Aranjuez la totalidad de las Cortes Españolas de tendencia liberal, para darle génesis a la Ley Fundamental que regiría el destino general de España ante un gobierno usurpador en principio, y después, la lucha contra la monarquía absoluta y despótica Borbónica.

En materia política, dicha Constitución Política recibe la influencia de las Cartas Magnas Francesas de 1791, 1793 y 1795 (junto con las ideas políticas de Rousseau, Voltaire y Montesquieu), claramente observable al establecer una Monarquía Constitucional limitada por el Sistema Parlamentario, la defensa de la Soberanía Popular y la División Clásica del Poder, en materia legislativa (Cortes Españolas), ejecutiva (el rey) y judicial (Tribunales Judiciales). Dicha Constitución Liberal fué puesta en vigor teóricamente en la Nueva España durante 1813 y 1820.

En materia hacendaria y presupuestal, la citada Ley Suprema establecía que todo español estaba obligado sin distinción alguna a contribuir en proporción --

a sus deberes para los gastos del Estado(art.8°). Por otra parte, confería a las Cortes Españolas la facultad para fijar los gastos de la Administración Pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias, examinar y aprobar las cuentas de inversión de los caudales públicos(art. 131°fraccs.XII,XIII,XV y XVI, respectivamente), así como establecer y confirmar anualmente las contribuciones a recaudar en la metrópoli y las Colonias del Imperio(art.338°), las cuales debían repartirse entre el pueblo español en forma proporcional y de acuerdo a sus facultades económicas, sin excepción ni privilegio alguno(art.339°).

Dichas contribuciones se establecían en forma proporcional a los gastos que se decretaran por las Cortes para el servicio público en todos los ramos (art.340°), las cuales serían presentadas por el Secretario del Despacho de Hacienda ante los citados órganos del Supremo Poder Deliberativo después de que cada Secretario del Despacho de cada ramo, lo haya enviado e integrado al Presupuesto General. Esto se llevaba a cabo para efecto de que las Cortes pudieran fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, así como las contribuciones que debían cubrirlos(art.341°). El mismo Secretario del Despacho de Hacienda presentaba junto con el Presupuesto de Gastos el plan de las contribuciones que debían imponerse para llenarlos(art.342°).

Finalmente, el punto de importancia capital que contenía la Constitución Gaditana de 1812 y que constituye el primer antecedente histórico a rango Constitucional de un órgano técnico de fiscalización financiera sobre el control, fincamiento y deslinde de responsabilidades públicas derivadas del indebido manejo del Presupuesto General, está fundado en el art.350° de la aludida Carta Máxima-Liberal, la cual preceptuaba lo siguiente: "Para el exámen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría Mayor de Cuentas, que se organizará por una ley especial". Ello representa el fundamento legal de mayor envergadura sobre la actual Contaduría Mayor de Hacienda de los E.U.M.

Más tarde, durante la época Iturbidista(1821-1823.d.c.), la estructura gubernamental fue regida fundamentalmente por el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, el cual establecía en el rubro tributario y presupuestario que todo habitante del Imperio debía contribuir en razón de sus proporciones para cubrir las urgencias del Estado(art.15°).

La Hacienda Pública Imperial estaba a cargo del Ministro de Estado y los Intendentes Provinciales correspondientes, los cuales realizarían funciones de control y fiscalización sobre el debido destino de los caudales obtenidos de las rentas del Estado, vigilando éstos últimos el debido corte de caja de toda oficina recaudadora y administradora provincial, los primeros días de cada mes. Una vez cumplida esta función, dichos intendentes enviaban al Gobierno Supremo Imperial los primeros días de cada mes un estado general del ingreso y egreso de las cajas de su provincia, para que se publicarán en la gaceta gubernamental(arts.81°,83°y 86°del citado ordenamiento legal).

No obstante, dicha normatividad jurídica transitoria no permanecería vigente por mucho tiempo; la situación económica nacional se encontraba en serias

dificultades: el gobierno Imperial exigía contribuciones con una alta tasa impositiva, requería de préstamos forzosos, estableció la prohibición de la salida de capitales al extranjero (debido al odio nacional generado contra el sector peninsular radicado en el país) y las confiscaciones al comercio español, fuerza aún protectora de la economía mexicana. Por dichas causales de importancia capital, la caída del régimen Iturbidista era inminente. La Gubernatura de Veracruz, encabezada por el General Antonio López de Santa Anna, derrocaría definitivamente al titular del Imperio Mexicano, haciendo surgir con ello, la República. Frente a los citados acontecimientos políticos y militares y ante la abdicación de Agustín de Iturbide I, el antiguo Congreso Imperial, ahora con carácter Republicano, instituyó un Gobierno Provisional Ejecutivo Tripartita que solventara la administración, judicatura y legislación del país mientras se organizaban las Bases Constitucionales del nuevo Estado Mexicano. La inseguridad para las provincias del antiguo Imperio de ser regidas por un gobierno inestable y poco definido, obligó a algunas de ellas a pensar en la Secesión (Guadalajara, Zacatecas, Oaxaca y Puebla desconocieron al Congreso Nacional, las provincias del Bajío deliberaban, y Centroamérica se separó definitivamente), por ello, se decidió que la única medida para evitar la descentralización del país sería la adopción del Sistema Federal.

El Federalismo fué el tema central que motivó la continuación de la lucha política entre los diferentes bandos políticos en pugna. En dichos enfrentamientos el sector conservador, antiguo defensor del régimen realista, se inclinaría por el Centralismo, mientras que el bando liberal, integrado en su mayor parte por viejos insurgentes, propuso y defendió con gran habilidad política la fórmula Federalista.

La necesidad de regir Constitucionalmente el régimen Federal Mexicano dió génesis al Congreso Nacional que haría surgir a la Primera Ley Fundamental del país en la época del México Independiente: La Constitución Política Republicana Federal de 1824.

Dicha Carta Magna establecía una Republica Representativa Popular Federal regida por la Teoría de la Soberanía Popular, defendía la División del Poder, repartido en órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y en específico ordenaba que el Poder Ejecutivo Federal se integrara por una Presidencia y una Vicepresidencia, elegibles sus respectivos titulares cada cuatro años.

Ahora bien, cabe destacar que en el Acta Constitutiva de 1824, proyecto de ley que posteriormente se convertiría en la citada Ley Fundamental, regulaba como facultad exclusiva del Congreso General emitir leyes y decretos para fijar cada año los gastos generales de la Nación en base a los presupuestos que le presentara el Poder Ejecutivo (art. 13º fracc. VIII), así como para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo (art. 13º fracc. IX).

Como se puede observar, lo citado con anterioridad constituye el antecedente histórico de mayor importancia respecto al surgimiento de la ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la revisión y control legislativo en la materia.

En el mismo sentido, cabe destacar que la regulación jurídica suprema relativa a la normatividad tributaria y de control presupuestal contenida en la aludida Ley Fundamental en su art.50ºfracc.VIII, establecía en forma similar dicha facultad de carácter financiero y hacendario, cuyo contenido reglamentaba que se ría atribución exclusiva del Congreso General fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, -- determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.

Por otra parte, en cuanto a las atribuciones administrativas y financieras del Poder Ejecutivo de la Federación, la Carta Magna de 1824, establecía que -- el Presidente Constitucional de los E.U.M., titular de dicho Poder Supremo, --- ostentaba la facultad de cuidar de la actividad recaudatoria de las contribuciones que debía percibir el Estado conforme a la ley, así como decretar su debida inversión al gasto público, contribuyendo de ésta manera a ejecutar las disposiciones legales hacendarias sobre dicho rubro(art.110ºfracc.V).

Respecto de las facultades y obligaciones de los Estados de la Federación -- en la materia, dicha Ley Fundamental establecía que dichas Entidades Federativas debían de remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General, --- nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las Tesorerías que haya en sus respectivos distritos(art.161ºfracc.VIII).

Sobre el citado punto, cabe agregar que el Acta Constitutiva que antecedió a la Constitución Federal de 1824, regulaba en forma específica en su art.32º el contenido de la aludida nota fiscal y presupuestaria, la cual debía contener -- el origen de los ingresos y egresos generados en su Hacienda Pública en los ramos de la industria, la agricultura, la actividad mercantil y fabril, indicando sus progresos o decadencia con las causas que lo producen, de los nuevos ramos -- que puedan plantearse y con los medios idóneos para alcanzarlos.

Ahora bien, por lo que respecta a la génesis de la Contaduría Mayor de --- Hacienda, cabe afirmar que dicho acontecimiento jurídico aconteció al publicarse el decreto de 16º de noviembre de 1824, el cual contenía disposiciones generales --- respectivas a la administración de la Hacienda Pública, y en especial pre--- ceptuaba el nacimiento de dicho órgano de control presupuestal, a cuyo cargo -- estaría examinar y glosar las cuentas de gastos y de crédito público que anualmente presentaba el Secretario de Hacienda al Congreso General. La Contaduría -- estaría bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso General. Para el desarrollo de su trabajo se dividió en dos secciones: de Hacienda y de Crédito Público, las cuales debían estar a cargo de un Contador Mayor. ----- Los contadores debían analizar las cuentas públicas y hacer las observaciones -- o reparos a la recaudación, distribución o inversión de las rentas nacionales, -- así como glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda y expedir el finiquito de la cuenta de la Tesorería.

La cuenta del tesorero fiscal comprendía, para cada año fiscal, las existencias de entrada y salida, balances, resúmenes comparativos, los ingresos de presupuesto por importaciones y exportaciones de contribuciones interiores, servicios públicos, productos y aprovechamientos diversos; ingresos extraordinarios -- por contratos celebrados, empréstitos y utilidades de adelanto. También el presupuesto incluía las partidas de egresos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y -- Judicial.

Posteriormente, el contenido de dicho decreto presidencial fué erigido a -- rango Constitucional, incorporándose la citada regulación en la Ley Suprema de -- 1824.

Bajo distinta guisa, por lo que respecta a la normatividad tributaria y de-- control presupuestal regulada en la Constitución Centralista de 1836(65), llama-- da históricamente como "Las Siete Leyes", se establecieron diversas disposicio-- nes de capital importancia.

En dicha Ley Fundamental, se establecía como una obligación de los mexica-- nos cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que se establecieran en las leyes respectivas(art.3ºfracc.II Primera Ley). Asimismo, la citada ley -- Suprema, confería como facultad propia del Congreso General dictar leyes que -- convinieran para la mejor Administración Pública en todos y cada uno de sus ra-- mos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia; decretar anualment-- los gastos que habían de realizarse en el siguiente año, así como iniciar las -- contribuciones que debían cubrir dichos gastos. Toda contribución cesaría en -- un año, en el caso de no ser prorrogada para el año siguiente; examinar y apro-- bar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúlt-- imo que debía ser presentada por el Ministerio de Hacienda* en el último año, y sufrido la glosa y exámen que detallaría una ley secundaria(art.44ºfraccs.I,III-- y IV Tercera Ley).

Por lo que se refiere a la génesis de la Contaduría Mayor de Hacienda, cabe señalar que dicha Carta Magna regulaba como facultad exclusiva de la Cámara de -- Diputados del Congreso General, vigilar por medio de una Comisión Inspector, -- integrada de cinco de sus miembros, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor -- y de las oficinas generales de Hacienda; detallándose para tal efecto, en una -- ley secundaria el modo y términos en que dicha Comisión debía desempeñar su en-- cargo, según las atribuciones que se le señalaban en dicha regulación legal(art. 52ºfracc.I). De la misma manera, establecía como atribución propia de la Cámara-- de Diputados del Congreso General, nombrar a los jefes y demás empleados de la -- Contaduría Mayor(art.52ºfracc.II)**.(66)

(65) La Ley Suprema de 1836, establecía el derecho privilegiado de adquirir la -- ciudadanía tomando en cuenta la riqueza, creaba un cuarto Poder:el Supremo Poder Conservador para equilibrar y supervisar a los demás Poderes de la República, -- dividía al Congreso Nacional en forma bicameral, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, extendía el período presidencial a 8 años(ya que anteriormente a di-- cha legislación se había instaurado un período de 4 años), convertía a los Esta-- dos de la Federación en Departamentos sujetos al Poder Central(despojándolos de-- su Soberanía y autonomía interna gubernamental), y prohibía toda modificación a-- su contenido en el período de 6 años, posteriores a su promulgación.

* Era equivalente a una Secretaría de Estado.

(66) Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., p.221

** Actual art.74ºfracc.III de la Ley Fundamental vigente.

Finalmente, sobre el citado punto cabe explicar que tanto el contenido normativo preceptuado en el Proyecto de Reforma de 1840 y el Proyecto Constitucional de 1842, establecían una regulación jurídica totalmente análoga a la reglamentada en la Constitución Centralista de 1836, referente a la génesis de la Contaduría Mayor de Hacienda, dicha normatividad estaba regulada en los arts. 67º fraccs. I y II, y 84º fraccs. I y II, respectivamente. Asimismo, en lo que respecta a la normatividad legal contenida en las Bases Orgánicas de 1843, cabe afirmar que también establecía una regulación totalmente semejante a la presentada en la Constitución Política Central de 1836, misma que se encontraba reglamentada en el art. 69º fraccs. I y II de dichas Bases Orgánicas. (67)

Ahora bien, respecto a la estructura normativa que regía la Hacienda Pública y el Derecho Presupuestario, en la época del Liberalismo Mexicano, propio de la época de la Reforma y el marco legislativo en la materia que establecía la Constitución Política Federal de 1857, cabe aclarar que en dicha Ley Fundamental ya se establecía un sistema de control hacendario y presupuestal regido por las siguientes reglas normativas:

Dicha Ley Fundamental preceptuaba que a la apertura de sesiones del Congreso General, el Presidente de la Unión debía asistir y pronunciar un discurso en el que manifestara el estado general que guarda el país (art. 63º). Dicho precepto jurídico constituye el antecedente inmediato del vigente art. 69º Const. Asimismo, establecía que el segundo período de sesiones del Congreso General se destinaría, de preferencia, al exámen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que debía presentar el Ejecutivo (art. 68º). También, regulaba como obligación del Presidente de presentar al Congreso General el proyecto de presupuesto del próximo año y las cuentas del año anterior, en el día penúltimo del primer período de sesiones. Ambos documentos pasarían a una Comisión integrada por cinco representantes nombrados en el mismo día; dicha Comisión tenía la obligación de examinar los citados documentos y presentar un dictamen de los mismos en la segunda sesión del segundo período (art. 69º).

En el mismo orden de ideas, cabe destacar que con las modificaciones legales que sufrió con posterioridad la Constitución Política de 1857 el 13º de noviembre de 1874, el contenido del aludido precepto jurídico sería reformado en el sentido de que el Ejecutivo ya no tendría la obligación de presentar los citados documentos ante el Congreso General como se encontraba regulado con anterioridad, sino que ahora con la reforma citada debía presentarlos ante la Cámara de Diputados del Congreso General (art. 69º). De igual manera, la mencionada Ley Suprema establecía como facultad propia del Congreso General aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debía presentar el Ejecutivo*, así como imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo (art. 72º fracc. VIII).

(67) Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., p. 265, 324 y 416.

* Actualmente, dicha facultad pertenece de manera exclusiva a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en su art. 74º fracc. IV Const.

Por otra parte, en lo que a la Contaduría Mayor de Hacienda se refiere es de importancia capital destacar que aunque en el texto original de la Carta Magna de 1857 ya se contemplaba la regulación legal de la Contaduría Mayor, no se encontraba reglamentada como en la anterior Ley Fundamental de 1836 que había regido los destinos del país, ya que la Constitución de 1857 únicamente regulaba sobre el citado órgano fiscalizador lo siguiente: establecía como atribución propia del Congreso General nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor, misma que se organizaría según lo disponga la ley (art. 72º fracc. XXIX). Por tal virtud, fué indispensable consultar las reformas y adiciones introducidas con ulterioridad a dicha Ley Suprema, y es hasta la reforma de 13º de noviembre de 1874 que se reguló como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso General, vigilar por medio de una Comisión Inspectorá de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, así como nombrar a los jefes y demás empleados de la misma, también tendría como facultad exclusiva, examinar la cuenta que anualmente debía presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio debían decretarse para cubrir dicho presupuesto anual de gastos (art. 72º inciso A fraccs. III, IV y VI, respectivamente). (68) Las citadas facultades financieras se encuentran vigentes en el art. 74º fraccs. II, III y IV de la Carta Magna Federal actual.

Finalmente, cabe mencionar que la aludida Ley Fundamental de 1857 establecía en su art. 119º, que ningún pago podría realizarse sino estaba comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior; lo que representa el antecedente más relevante del art. 126º que rige en la Constitución General en vigor.

Ahora bien, durante la época del Imperio de Maximiliano de Habsburgo se promulgó una nueva ley de carácter liberal que regiría el gobierno del Imperio Mexicano, así como su normatividad tributaria, patrimonial y presupuestaria. Dicha ley, conocida con la denominación legal de "El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano" publicado el 10º de abril de 1865, además de regular las finanzas públicas hacendarias y presupuestarias, establecía la jerarquía política financiera siguiente:

En primer término, dicho Estatuto Imperial establecía como forma de gobierno proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, la monarquía moderada y hereditaria, con un príncipe católico (art. 1º); asimismo, señalaba que en caso de muerte o cualquier otro evento que provocara al Emperador la imposibilidad de continuar con el ejercicio del mando, la Emperatriz, su augusta esposa, se encargaría, ipso facto de la Regencia del Imperio (art. 2º). El Emperador gobernaría por medio de un Ministerio compuesto de nueve Departamentos Ministeriales; cada uno sería encomendado a un Ministro, y entre dichos Departamentos figuraría el de Hacienda, mismo que sería encomendado al Ministro de Hacienda (art. 5º).

Por otra parte, para tener una visión más clara de la génesis de la Contaduría Mayor de Hacienda, es trascendental destacar que en el aludido Estatuto Imperial tuvieron vigencia un Tribunal Especial de Cuentas y un Tribunal de

(68) Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., p. 702

Cuentas, ambos con funciones diferentes, pero con una sola función en común: tanto un Tribunal como el otro estaban relacionados en la revisión, glosa, exámen y liquidación de las cuentas respectivas.

Por lo que se refiere al Tribunal Especial de Cuentas, el aludido Estatuto Imperial preceptuaba que la función de dicho Tribunal sería la de revisar y glosar todas las cuentas de las oficinas de la Nación y cualquier otra de interés público que le transmitiera el Emperador(art.7º).

En cuanto al Tribunal de Cuentas, se conceptuaba en dicho ordenamiento jurídico, que tendría a su cargo el exámen y liquidación de las cuentas a que hace mención el precepto legal antes invocado. El citado Tribunal de Cuentas tenía autoridad judicial(art.20º). Asimismo, su jurisdicción se extendía a todo el Imperio. Conocía con inhibición de cualquier otro Tribunal, de los negocios de su competencia, y no se admitía apelación de sus faltas a otro Tribunal. Resolvía lo relativo a las cuentas, pero no podía proceder en contra de los responsables por el manejo indebido de dichas cuentas, sino que los consignaba ante el Juez competente, pero si tenía como atribución apremiar a los funcionarios a quienes correspondiera la presentación de las cuentas a que estaban obligados. También, el aludido Tribunal de Cuentas tenía a su cargo vigilar sobre la exacta observancia del presupuesto; comunicar junto con el Emperador y por medio del Ministerio de Estado, la situación que guardaban las cuentas nacionales, y en sí, realizar la revisión de las cuentas públicas del Imperio(art.21º).

De lo citado anteriormente, se puede concluir que el Tribunal de Cuentas, estuvo vigente como órgano de control financiero durante el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, equiparándose a la actual Contaduría Mayor de Hacienda, ya que tenía a su cargo revisar todo lo concerniente a las cuentas Imperiales, pero no estaba facultado para proceder en contra de los responsables del indebido manejo de los recursos citados en ella, pero si apremiar su conducta en el momento en que no cumplieran con el deber de presentar las cuentas a que están obligados, en virtud de ser competencia exclusiva del Juez respectivo.

Como se puede denotar, las atribuciones de control y supervisión financiera del antiguo Tribunal de Cuentas, son semejantes a las que se encuentran contenidas en la Ley Orgánica actual que rige a la Contaduría Mayor de Hacienda, ya que no muestran criterios legales con diferente preceptuación.

Sin embargo, dicho Estatuto Imperial tendría una limitada vigencia, ya que conforme el avance de los triunfos militares de los ejércitos de la República prosperara, los ejércitos conservador y francés se vieron obligados a capitular en Querétaro el 15º de mayo de 1867, entregando a Maximiliano de Habsburgo y los Generales Miramón y Mejía al fusilamiento inmediato, ejecutado el 19º de junio de 1867 en el Cerro de las Campanas, concluyendo con dicha tragedia histórica la Intervención Francesa y el Segundo Imperio Mexicano.

El triunfo del ejército liberal y el Gobierno Constitucional sobre la Monarquía Austríaca en México significaba la caída mortal del Conservadurismo Mexicano; se llegaba a la época de la República Restaurada(1867-1877) y la consolidación del Poderío Liberal. Posteriormente a la reinstalación del gobierno triunfante --

en la capital, Juárez decidió realizar la reestructuración de la Administración - Pública Federal y la organización de los proyectos políticos del Partido Liberal, tan anhelados por el pueblo mexicano.

Posteriormente a la consolidación de la República Restaurada, las condicio-- nes generales prevalecientes del país permitían ya la instauración de un régimen-- institucional que asegurara los logros obtenidos del proceso de Reforma. El ---- Gobierno Constitucional del Lic. Sebastián Lerdo de Tejada(1872-1876)defenderían-- a toda costa la Centralización del Estado Liberal, la estricta aplicación de la - Constitución Liberal de 1857, la Institucionalización de las Leyes de Reforma, la capitalización e industrialización del mercado nacional, la Secularización del -- Estado y la Iglesia, la destrucción del monopolio eclesiástico sobre la ----- instrucción pública y el exterminio total de los fueros y privilegios feudales -- eclesiásticos y militares, objetivos políticos que se harían realidad en el --- transcurso de toda una época como la citada anteriormente. En la época de la Repú-- blica Restaurada el Presidente Juárez expide en materia de control del ejercicio-- funcional del personal de la Administración Pública Federal, la Ley de Responsabi-- lidades de los Funcionarios Públicos al Servicio del Estado Mexicano, fechada el-- 13° de noviembre de 1870, en la cual se preceptuaba una gran leyenda política que-- contribuye en el apoyo al deslinde de responsabilidades públicas sobre el indebi-- do manejo del caudal y riqueza nacional, la cual, al tenor de su contenido, esta-- blecía lo siguiente: "El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquéllas cuali-- dades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, ---- constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más - propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por -- parte del pueblo.

El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para proseguir a-- los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el -- pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida, la libertad o la riqueza de las personas, etc., esa sanción -- popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse lo bastante-- para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia".

Dicha Ley de Responsabilidades, constituye el primer antecedente histórico - verdaderamente coercitivo del control, supervisión y fiscalización de la conducta jurídica responsable de los funcionarios públicos al servicio del Estado.

Sin embargo, la brillantez de dicha época histórica tendría que concluir; la oposición política y militar al citado gobierno liberal pronto dejaría huellas -- indelebles para el Prócer de la Reforma y su régimen de continuidad. Porfirio -- Díaz, bajo el Plan de la Noria(1871)y posteriormente, con el Plan de Tuxtepec -- (1876)se levanta en armas contra la continua elección de los titulares del Poder Ejecutivo Federal y el estricto Centralismo Estatal, con el fin de establecer un-- régimen democrático que permita el libre ejercicio del Sufragio Universal y se -- garantice la estricta aplicación de la Carta Magna Federal. Con la batalla de -- Tecoaac, el ejército Porfirista derrotaría a las tropas federales y de éste modo,-

ascendería militarmente al Poder.

Desde éste momento se abriría una de las épocas históricas de mayor esplendor económico y ocaso social de la Historia de México: El Porfiriato (1877-1910).

El régimen Presidencial de Porfirio Díaz se distinguiría notablemente por haber impulsado el desarrollo de la economía nacional, el establecer la infraestructura jurídica y política de la industrialización y las comunicaciones terrestres, la protección a la propiedad y haber logrado el imponer el orden general para lograr un clima de paz y seguridad para la inversión nacional y extranjera en los negocios del país. Sin embargo, en materia social, el Porfiriato presentó un agudo contraste respecto de su política económica. Durante dicha etapa histórica, la clase social campesina sufrió el despojo de su propiedad territorial y fué obligada a trabajar en las haciendas en condiciones generales de servidumbre y severa explotación, mientras que la clase trabajadora se veía en la necesidad de soportar injustas condiciones laborales que la corroían gradualmente en las fábricas y minas construídas por el capital extranjero y trabajadas por inversionistas interesados en la extracción de los recursos naturales del suelo mexicano, respectivamente.

Por otra parte, durante la época del Porfiriato y la Revolución Mexicana, la Ley Fundamental que continuó rigiendo los destinos de la Nación fué la Constitución de 1857, la cual ya no recibió reforma alguna fuera de las ya citadas en la materia tratada en la presente tesis, ya que la primera modificación y adición de capital importancia posterior a dichas etapas históricas surgiría con la Constitución Federal de 1917, la cual será a continuación motivo de análisis.

Ahora bién, realizando una recapitulación histórica, cabe aclarar que una vez concluída la lucha armada que derrocaría a la dictadura Porfirista y abriría una de las etapas históricas de mayor avance para la Nación, se instauraría el primer gobierno de corte revolucionario con claras intenciones políticas de instituir una nueva Ley Suprema que rigiera los destinos del país.

Bajo distinta guisa, uno de los problemas más serios que tendría que afrontar la revolución triunfante era el de organizar el Gobierno Nacional y el de estructurar una nueva Constitución Política Federal que erigiera a rango supremo los ideales políticos, económicos, sociales y culturales de todos los bandos que habían intervenido en la lucha armada. Para lograr dicho objetivo, era necesario conciliar los intereses de la pequeña burguesía nacional, el sector intelectual y profesional mexicano, las clases trabajadora y campesina y finalmente, el sector más indigente del país. Carranza, una vez en el Poder, lucha por lograr dichos postulados de política revolucionaria. Hacia el año de 1916, la misión de organizar el nuevo Congreso Constituyente que le daría a la Nación la génesis de la Carta Magna de tendencia revolucionaria, se cumplía ya como una realidad. El 21° de noviembre del citado año, se abriría la primera sesión de la aludida Asamblea Constitucional, presentando en primera instancia, el diseño reformador de la Constitución de 1857. Dicho proyecto de iniciativa Constitucional había sido realizado por el bando conservador Carrancista, el cual ya definía a dicho documento como una de las posibles y probables soluciones a las necesidades más urgentes del país. Entre las limitadas innovaciones que menciona, se encuentra la libertad política Municipal, la facultad del Poder Legislativo Federal para

expedir leyes en materia de comercio, instituciones de crédito y trabajo, la -- defensa de la propiedad privada y otras disposiciones generales que se conside-- raban idóneas para someterse a discusión en el citado Congreso Constituyente de-- 1916-1917.

Ahora bien, en materia financiera, la Constitución Política de 1917 estable-- cía una regulación jurídica de gran rigor para el control del gasto público y -- los ingresos destinados a cubrir las necesidades más apremiantes de la Nación, su administración y su erogación, así como el surgimiento reglamentario de la Ley -- Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, (órgano técnico de fiscalización -- federal ahora ya facultado para revisar las cuentas públicas que contienen la -- aplicación del caudal y efecto nacional a las exigencias económicas que reclama-- ba el progreso de la Nación). Así lo demuestra la legislación contenida en dicha Carta Magna, la cual preceptuaba lo siguiente:

El Congreso se reunirá el día 1º de septiembre de cada año para celebrar se-- siones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos que a continuación se mencionan:

I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, la cual será presentada a la -- Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días a la apertura de sesiones. -- La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no -- de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá -- al exámen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsa-- bilidades a que hubiera lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren nece-- sarias con ése carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los Secreta-- rios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

II.- Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y de-- cretar los impuestos necesarios para cubrirlo (art. 65º).

De lo citado anteriormente, cabe afirmar que el contenido del precepto le-- gal antes invocado, se encuentra regulado en el art. 74º fracc. IV de la Ley Fun-- damental que rige actualmente los destinos del país, como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aunque con algunas variacio-- nes de su contenido original

En el mismo orden de ideas, la citada Ley Suprema de 1917, establece como-- facultades propias del Congreso de la Unión las que se mencionan a continuación, las cuales tienen una vigencia legal actual:

Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (art. 73º fracc. VIII); para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor (art. 73º fracc. -- XXIV). Dicha facultad constituye la innovación de la Carta Magna de 1917 en re-- lación con las anteriores Leyes Supremas que rigieron al país. Asimismo, tiene-- como atribución examinar la Cuenta Pública que anualmente debe presentarle el -- Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho exámen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y -- justificación de tales partidas (art. 73º fracc. XXVIII). Sobre ésta última facul-- tad legal del Congreso de la Unión, cabe aclarar que dicha fracción se encuen-- tra derogada en la Constitución Política actual, pero no así su contenido --- jurídico, ya que dicha regulación Constitucional se encuentra totalmente ----

vigente en el art.74ºfracc.IV Const., como una atribución reservada en forma -- exclusiva a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por otra parte, entre las facultades jurídicas que en forma preferente tiene a su cargo la Cámara de Diputados, reguladas en la aludida legislación suprema de 1917, se encuentran las siguientes, las cuales en sí, tienen una vigencia legal totalmente en vigor:

Vigilar, por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las - funciones de la Contaduría Mayor(art.74ºfracc.II); nombrar a los jefes y demás - empleados de esa oficina(art.74ºfracc.III), y aprobar el presupuesto anual de -- gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decre---- tarse para cubrir aquél(art.74ºfracc.IV).

Bajo distinta guisa, ante la necesidad urgente de hacer surgir una legisla- ción orgánica que le diera pronta actualización y mayor fuerza de control presu- puestal a la CMH preceptuada y concebida desde la Constitución Política de 1917- y por su incipiente ley que la regía, surgió la Ley Orgánica de 1936, la cual -- sería la primera reglamentación organizada y funcional que regiría en forma pre- cisa, específica y totalmente avanzada a la CMH.

En efecto, en la Ley Orgánica de 1936 se establecía que la CMH tenía como - facultad revisar la cuenta anual del Erario Federal, Distrito y Territorios Fede- rales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que manejaban -- fondos o valores de la Federación(art.7º).

En materia jerárquica, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión te-- nía como facultad nombrar una Comisión especial denominada Comisión Inspector, - la cual se constituía como la autoridad suprema de dicha Contaduría, asimismo, - estaba facultada la citada Comisión para establecer la organización interior de - la CMH, por tal virtud dictaba las medidas conducentes para su mejor funciona-- miento, así como proponer al personal de dicha oficina y, vigilar el cumplimen- to de las disposiciones normativas por parte de la CMH contenidas en su propia - Ley Orgánica.

Por otro lado, en forma genérica el citado ordenamiento jurídico regulaba- un Capítulo referente a las responsabilidades en que pudieran incurrir los --- empleados fiscales y los de la propia CMH. Asimismo, se contemplaba un apartado- sobre finiquitos, siendo atribución de la CMH expedirlos, de las cuentas que -- habían sido glosadas; en la legislación actual, dicho contenido jurídico-legal - se encuentra abrogado. También, se establecía en dicha Ley Orgánica, un Capítulo en materia de prescripción y, finalmente, otro relativo a disposiciones diversas que regulaban a la CMH de aquél entonces. Sin embargo, el tiempo sería la causa- fundamental por la que más tarde, la citada Ley Orgánica de 1936 requiriera de - una reforma posterior.

En efecto, la normatividad jurídica reglamentaria del régimen del multici- tado órgano de contraloría externa, recibiría con ulterioridad una modificación- legal notoria. El 31ºde diciembre de 1976 se lanzaron un conjunto de reformas -- legales y adiciones a la Ley Orgánica de la CMH de 1936, mismas que fueron publi-

cadadas en el D.O.F. hasta el 13º de febrero de 1937, las cuales genéricamente establecían lo siguiente:

Entre los preceptos jurídicos reformados, se puede citar al art.7º, el cual al tenor de su contenido legal afirmaba que "La Contaduría Mayor revisará y glosará la cuenta anual del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que manejen fondos o valores de la Federación, en el concepto de que el exámen que practique no solamente comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se hará una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas". Ahora, con la renovación legal de 1976 introducida a dicha LOCMH, sólo se habla de que el citado órgano -- fiscalizador revisará y glosará la cuenta anual que presente el Ejecutivo Federal de manera que el análisis que practique...,(y continúa el texto original citado -- ya sin variación), lo cual constituye lo más relevante de dicho cambio jurídico, -- ya que el resto del contenido del aludido precepto no se modificaría de forma -- rigurosa.

Otro de los preceptos jurídicos que sufrió innovaciones fué el art.8º, ya -- que dicho precepto regulaba notoriamente que la Contaduría Mayor tenía como --- facultad, fiscalizar la contabilidad de las oficinas a que hace mención el citado art.7º anterior a la reforma legal aludida, pudiendo ordenar las visitas de -- carácter especial que estimara necesarias(dichas visitas se llevarían a cabo con aprobación de la Comisión Inspector). Posteriormente con la modificación norma-- tiva variaría de manera notable su contenido jurídico, ya que ahora con la reforma se establecía que la CMH llevaría a cabo sus funciones con base en el exámen -- de instrumentos y documentos, utilizando cualquier medio de prueba que conduzca -- al esclarecimiento de la verdad y, cuando requiriera practicar visitas, intervenciones o auditorías, recabaría la autorización de la Comisión Inspector. Asimismo, se conduciría en forma semejante para solicitar datos, informes y documenta-- ción a las entidades del sector público, a empresas privadas y a particulares que en alguna forma hubieran participado en operaciones de ingreso y gasto público -- federal. Dicha Contaduría podría auxiliarse para tal efecto, de profesionales -- especializados.

De la misma manera, fué modificado el art.12º, el cual hacía referencia a -- las responsabilidades que pudieran derivarse por el desvío de fondos públicos, -- dicho precepto legal conceptuaba que las aludidas responsabilidades se exigirían -- en el orden que se cita a continuación: al deudor del Fisco, al empleado fiscal -- que incurriera en el error u omisión que originaba el perjuicio y, al empleado de la CMH o de cualquier otra oficina que al glosar o revisar la cuenta no llegaba a descubrirlo. Con ulterioridad a la transformación jurídica aludida, el citado -- precepto establecía lo siguiente: "Las responsabilidades se exigirán en el orden -- siguiente: al deudor del Fisco; al funcionario o empleado del sector público que incurrió en el error u omisión que originó el perjuicio, y al funcionario o -- empleado de la CMH o de cualquiera otra oficina que al glosar o revisar la cuenta no llegó a descubrirlo.

Las responsabilidades que se constituyan a cargo de los funcionarios o --- empleados del sector público, no eximirán a los particulares de sus obligaciones -- y, por lo tanto, se les exigirá su cumplimiento, aún cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente".

Otra de las innovaciones que se introdujeron en la LOCMH de 1936, es la referente al art.26°; dicho contenido normativo establecía que el Ejecutivo y las oficinas de la Federación que de conformidad con la LOCMH y su reglamento debían presentar la cuenta anual para su revisión y glosa, lo harían dentro del año -- siguiente a la fecha en que dicha cuenta se cierra. Sobre las transformaciones -- legales cabe señalar que ahora se regularía así: "El Presidente de la República -- presentará al Congreso de la Unión la cuenta anual de la Hacienda Pública Fed-- eral y la del D.D.F., dentro de los plazos previstos en la fracc.I del art.65° de la Constitución Política de los E.U.M. y en los términos señalados por el art.-- 40° de la LPCGPF.

Recibida la Cuenta Pública en la Cámara de Diputados será turnada por con-- ducto de la Comisión Inspectora a la CMH, para su revisión".

En el mismo orden de ideas, cabe hacer referencia al art.27°, el cual afir-- maba que la documentación de la cuenta del Erario, del Departamento del Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública y Lotería Nacional, se remitiría -- por cada una de esas dependencias en forma directa a la CMH con los comprobantes y libros respectivos y en el caso de que a juicio de la Secretaría de Estado los documentos no debieran salir de sus oficinas, lo harían del conocimiento de la -- CMH, enviándole copias certificadas. Posteriormente con la reforma jurídica --- suscitada, el contenido legal de dicho precepto quedaría de la manera siguiente: "La CMH, por conducto de la Comisión Inspectora, presentará a la Comisión de -- Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los primeros diez días del mes de noviembre de cada año, el informe derivado de la revisión a que se -- refiere el párrafo anterior. Dicho informe contendrá las evaluaciones técnicas -- que a su juicio procedan, con relación a los ingresos y al ejercicio de los Pre-- supuestos de Egresos, a fin de que el Congreso de la Unión, al examinar la Cuenta Pública, adopte las determinaciones que considere convenientes".

En referencia al art.28° que también fué incluido en el conjunto de reformas legales, cabe señalar que dicho precepto antes de ser modificado establecía que la CMH gozaría del plazo de un año para practicar la revisión y glosa de los -- documentos que recibiría, pero si dicho plazo no fuera suficiente lo haría del -- conocimiento de la Comisión Inspectora, dándole a conocer las razones que ten-- dría para ello, a fin de que resolviera lo que estimara conveniente. Ahora con -- el cambio jurídico, el contenido de dicho precepto sólo variaría en el sentido -- de que el plazo de un año sería a partir de la fecha en que la CMH recibiera los estados de contabilidad para practicar la glosa de los documentos que consti--- tuían la Cuenta Pública Federal.

Finalmente, cabe señalar que respecto de las reformas que sufrió la LOCMH -- de 1936, también se adicionaron los arts.29° y 30°, los cuales al tenor de su -- palabra legal ordenaban lo siguiente:

"A efecto de lograr una mejor inteligencia en la revisión y glosa de la -- Cuenta Pública que en su oportunidad deberán efectuarse conforme al artículo 7°, la Contaduría Mayor podrá realizar recabando, en su caso, la autorización de la Comisión Inspectora, cualesquiera de las funciones que en esta ley se le atribuyen, respecto al cobro de los ingresos y a los actos o contratos que afecten las partidas del presupuesto o propicien incumplimiento de la ley"(art.29°).

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia competente, informará a la Contaduría Mayor, a su solicitud, de los actos o contratos de los que resulten derechos u obligaciones a las entidades del sector público, con objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el Erario Federal que afecten a la Cuenta Pública, o incumplimiento de alguna ley" --- (art.30°).

Ahora bien, en la actualidad, el régimen jurídico de la CMH se encuentra -- constituido por la LOCMH de 29 de diciembre de 1978, misma que fué expedida bajo el mandato presidencial del Lic. José López Portillo.

Para los fines del estudio que nos ocupa, será necesario tener un panorama -- más detallado de la normatividad legal, así como de las innovaciones contenidas -- en la Ley Orgánica de la CMH de 1978 que abrogó a la anterior LOCMH de 1936.

En la vigente LOCMH se introdujeron en forma más específica las facultades, - estructura y funcionamiento de la CMH, destacando principalmente que la iniciativa que la crea, la regula como un órgano técnico de la Cámara de Diputados del - Congreso de la Unión, dicha Contaduría tiene como función fundamental la de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal ejerciendo funciones de contraloría. - Asimismo, es de capital importancia destacar que la CMH estará bajo el control -- directo de la Comisión de Vigilancia de la citada Cámara de Diputados del Poder - Legislativo Federal y ello, en virtud de sustituir a la antigua Comisión Inspecto - ra de la Contaduría Mayor, tan globalizada en sus atribuciones Constitucionales - que originalmente se le habían otorgado para vigilar y controlar el exacto ---- desempeño de las funciones conferidas a la citada CMH, dándole con ello mayores - facultades de fiscalización sobre dicho órgano técnico en forma precisa y detalla - da.

Para mayor justificación del proceder legislativo antes citado, será preciso mencionar la exposición de motivos que dió génesis al actual régimen legal que -- normativiza a la CMH: La Ley Orgánica de 29 de diciembre de 1978.

En forma genérica, cabe señalar que en la exposición de motivos se menciona -- que la iniciativa de ley tendría como propósito principal lograr mayor producti -- vidad en el trabajo burocrático, disminuir el tiempo de trámite en los negocios - públicos y acelerar el cumplimiento de los programas de desarrollo económico, so -- cial y cultural del país, mediante la desconcentración y la descentralización de -- las funciones, facultades y atribuciones de las entidades y de sus titulares, el -- apoyo de las labores gubernamentales de nuevos sistemas administrativos y el uso -- de modernas técnicas contables y de control, por ello surgirían en apoyo de lo -- antes citado la LOAPF, la LPCGPF y las reformas y adiciones de 1976 de la LOCMH, -- como ya se había mencionado.

Por otra parte, si la responsabilidad de la Admon. Pública Federal correspon -- de al Presidente de los E.U.M. como titular del Poder Ejecutivo, y al Congreso de -- la Unión, máxima expresión del Poder Legislativo, entre otras, la facultad de -- aprobar las Leyes de Ingresos, y a la Cámara de Diputados, de manera exclusiva, - la de examinar, discutir y aprobar anualmente los Presupuestos de Egresos, así -- como examinar y revisar por medio de la CMH, la Cuenta Pública del Gobierno Fed -- eral y la del D.D.F., para efecto de conocer los resultados de la gestión finan --

ciera, comprobar si se ajustaron a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos y si se cumplieron los objetivos de los programas y subprogramas.

En el cumplimiento de dicha facultad, se funda la iniciativa de ley de la -- LOCMH, a fin de que la estructura y el funcionamiento de su órgano técnico se -- adecúe a los requerimientos de las reformas Administrativa y Política.

La Administrativa, porque establece el vínculo entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, para los efectos de la presentación, exámen y revisión de la Cuenta Pública, a través de la SHCP y la CMH. Y la Política, debido a que después de la reforma Constitucional a los arts. 6°, 41°, 51° al 55°, 60°, 61°, 65°, 70°, 73°, 74°, 76°, - 93°, 97° y 115° y la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, corresponde ahora al Poder Legislativo y específicamente a la Cámara de Diputados, asumir su responsabilidad histórica e iniciar las Leyes Orgánicas del Congreso de la Unión, por iniciativa de la Diputación del Estado de Veracruz, y de la CMH, como lo hace la Diputación del Estado de Tabasco.

Esta iniciativa, responde a una preocupación de raíces profundas: dotar al -- Poder Legislativo, particularmente a la Cámara de Diputados y a la CMH, de un -- nuevo ordenamiento legal de su órgano técnico que posibilite el exámen y revisión de los ingresos y de los egresos públicos y la fiscalización de quiénes en ellos intervienen, de manera técnicamente adecuada y políticamente al margen de los -- cambios trianuales de la Cámara de Diputados.

Se propone el fortalecimiento y ampliación de las facultades y obligaciones de la CMH, de tal manera que de las visitas, inspecciones y auditorías practicadas se derive para el Contador Mayor de Hacienda el derecho y la obligación de -- fincar responsabilidades civiles, administrativas o penales, y a los funcionarios o empleados públicos transgresores de la ley y a las personas físicas o morales -- que con ellos se hayan coludido en la comisión de delitos patrimoniales en contra de la Hacienda Pública Federal y la del D.D.F.

Mediante el ejercicio de las facultades, derechos, obligaciones y deberes -- que se confieren a la CMH y a su titular, se examinará y revisará no sólo si el ingreso y el gasto público están de acuerdo con las Leyes de Ingresos y los -- Presupuestos de Egresos aprobados, sino si su recaudación y aplicación responde -- al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas y, -- además si es eficiente.

En resumen, con la iniciativa se pretende reforzar la fé y la confianza en -- las instituciones republicanas.

La CMH, debe ser un órgano técnico y, por ello, estar al margen de los acontecimientos trianuales de la política militante, con el objeto de garantizar su -- responsabilidad, respetabilidad, confiabilidad y la realización de las altas finalidades que le corresponden en el régimen democrático nacional. Por ello, aunque -- depende del Poder Legislativo, bajo el control directo de la Cámara Diputacional, a través de la Comisión de Vigilancia, cabe señalar que debe ser independiente en la ejecución de sus programas de trabajo.

La designación del Contador Mayor por la Cámara de Diputados, se llevará a -- cabo de la terna propuesta por la Comisión de Vigilancia. Será inamovible en el --

término de ocho años, lo que lo mantendrá al margen de los cambios trianuales de la Cámara de Diputados y le permitirá programar trabajos de mayor envergadura -- técnica y temporal.

La concepción del Estado como rector de la economía, ha dotado al Poder Ejecutivo de facultades para intervenir en el desarrollo socio-económico, con el fin de elevar los niveles de vida de la colectividad, creando empresas, instituciones, organismos y fideicomisos, cuyos ingresos y egresos de gran cuantía requieren ser contabilizadoa y auditados.

Como las actividades de contabilidad, auditoría y archivo contable son muy - dinámicas, conviene la permanente revisión de sus normas, procedimientos, métodos y sistemas, por la SHCP, que formula la Cuenta Pública y realiza la auditoría interna de la APF, y la CMH, que examina y revisa dicha Cuenta Pública mediante la práctica de auditorías externas, debiendo dictar para tal efecto, sus propias -- normas de fiscalización.

Por ello, la SHCP y la CMH, deben coordinarse para uniformar sus criterios - en materia de contabilidad, auditoría gubernamentales y archivo contable, a fin - de lograr una Cuenta Pública y un exámen y revisión eficientes.

Actualmente, el exámen y revisión de la Cuenta Pública se ha realizado --- poniendo glosas, marcas o señales en las Cuentas, lo que conduce a una fiscalización auténtica.

Con el fin de obtener el mejor rendimiento de los impuestos que se recaudan - es conveniente que las auditorías que practique la CMH, tengan como finalidad, -- comprobar la eficiencia en la recaudación de los ingresos y en las inversiones y gastos autorizados a las entidades, a que aluden las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación.

La Ley Orgánica de la CMH de 1936, no establecía término para que las entida - des acreedoras a la formulación de pliegos de observaciones derivados del exámen - y revisión de la Cuenta Pública, respondan informando sobre el trámite que les - hayan otorgado. Está laguna en la ley de la materia ha propiciado el desahogo -- tardío de los pliegos de observaciones. Para suplir dicha laguna, la iniciativa - establece que las entidades a que se dirijan pliegos de observaciones, deberán -- responder en un plazo improrrogable de 45 días, contados a partir de la fecha de - su recepción, sancionándose en su caso a los empleados y funcionarios responsa--- bles por incumplimiento en la forma prevista en la LPCGPF.

La LOCMH de 1936 disponía que la CMH debía revisar y glosar la Cuenta Públi - ca en el término de un año, el que podía prorrogarse hasta por otro año más, sin - establecer la obligación de informar a la Cámara de Diputados sobre el resultado, - determinando el deslinde de responsabilidades que se deriven de su exámen, revi - sión y compatibilidad con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos Federal.

Lo importante de la disposición que se analiza es la obligación de rendir, - por la CMH, un informe a la Cámara de Diputados sobre el resultado del exámen y - revisión que practique a la Cuenta Pública, constituyendo ya un hecho jurídico - legislativo(art.74ºfracc. IV vigente en la Ley Suprema de la Nación actual).

B) Semblanza histórica de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo

Administrativo (antigua SECOGEF).

La génesis histórica de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo radica en la creación del Departamento de Contraloría que comenzó a operar desde 1917(69) hasta 1932, cuyo titular era el Contralor General de la Nación, dependiente del titular del Poder Ejecutivo Federal de los E.U.M. Las facultades de dicho Departamento de Contraloría se avocaban a referirse a actividades de -- auditoría general, inspección, revisión y fiscalización del Servicio Público Federal, dando con ello inicio al régimen jurídico del control administrativo y presupuestal.

Ahora bien, a partir de 1926, se fortalecieron algunas de sus funciones --- primordiales para la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la Nación, el exámen de créditos otorgados al Gobierno Federal, la verificación en materia de - deuda pública y el registro general de funcionarios y empleados de la Federación. El Departamento de Contraloría también tenía facultades para aplicar sanciones -- relativas a las responsabilidades administrativas en que incurrieran los funcio-- narios, empleados y agentes de la Federación, con motivo del manejo irregular de fondos o bienes, siendo aplicable dicha facultad a los particulares que intervi-- nieran en dichos hechos ilícitos de carácter penal y administrativo.

Un logro fundamental del Departamento de dicha Contraloría, fué la formación del inventario de los bienes muebles e inmuebles de la Nación, para conocer a -- cuánto ascendía su valor e integrarlo a la contabilidad de la Hacienda Pública. - También se establecieron normas e instructivos de contabilidad.

Sin embargo, en 1932, mediante la reforma a la Ley de Secretarías de Estado, se produjo la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.

En virtud de lo anterior, se inició una etapa de dispersión de las funciones de Contraloría Pública, cuyo primer momento abarcó el período de 1933 a 1947, -- correspondiendo a la SHCP intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas; concentrando también en ésa dependencia el registro de personal federal. A partir de 1947 y hasta 1958, con la -- creación de la ya extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administra-- tiva, se desarrollaron funciones de intervención en adquisiciones y obras, así -- como en materia de control sobre las entidades paraestatales. De ésta época data-- también la operación de la extinta Comisión de Inversiones, para la formulación - de planes y observaciones relativos a la concentración y distribución de los --- recursos financieros del Sector Público.

(69) Prevista en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 25° de diciembre de 1917. Acosta Romero, Miguel, ob.cit., p.219.

De 1959 a 1976, se estableció un sistema tripartita con funciones de contraloría entre la SHCP y las extintas Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, que compartían atribuciones para el control del Sector Paraestatal. En aquél momento también se creó el registro de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Posteriormente, al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1976, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central de los sistemas de planeación y control. Dicha ley le otorgaba facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos públicos federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública. De la misma forma, se fortaleció el control sobre las adquisiciones, arrendamientos, almacenes de la Administración Pública Federal, obras públicas y bienes nacionales, estableciéndose mecanismos de coordinación sectorial.

En 1982, se planteó la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el Sector Público, ya que la fiscalización interna que se ejercía en el Poder Ejecutivo Federal era insuficiente y con limitada eficacia. Para ello, fué presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en el que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que al aprobarse y publicarse en el D.O.F. de 29 de diciembre de 1982, dió génesis a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

La SECOGEF, asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y la entonces de Comercio, de las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del D.F., así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, y Asentamientos Humanos y Obras Públicas, habiéndosle conferido adicionalmente otras nuevas, para completar el esquema de contraloría antes presentado.

De ésta forma restableció y fortaleció un sistema unitario sobre las funciones de control del ejercicio de los recursos públicos; atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y promoción de la modernización de la empresa pública.

Con ello se controló el exacto desempeño de la función pública, se crearon los comisarios públicos para la vigilancia y evaluación en las entidades paraestatales y, a partir de diciembre de 1989, los delegados de contraloría en las dependencias del Poder Ejecutivo.

Finalmente, cabe citar el surgimiento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODA), a partir de la reforma a la LOAPF de 28 de diciembre de 1994 en virtud de la cual se fortalece el control interno sobre el Poder Ejecutivo Federal y su actividad recaudatoria, administrativa y erogatoria,

funciones que anteriormente se habían descuidado gradualmente y que afectaban -- a la estabilidad política y económica del país. No obstante lo anterior, la realidad política, administrativa y presupuestaria de la Nación demuestra que dicha reforma ha sido insuficiente y desacertada, ya que la modificación legal en la materia debe tomar una dirección jurídica distinta, como la iniciativa de ley de 28° de noviembre de 1995 o la propuesta de reforma expuesta en la presente tesis-profesional.

- C) Intervención jurídica y política de la CMH y de la SECODA en el fincamiento, deslinde y sancionabilidad desprendida por el indebido manejo y aplicación de los recursos económicos contenidos en el Presupuesto de Egresos Federal.

La intervención jurídica y política de la CMH en el control de la actividad gubernamental de carácter presupuestal es muy vasta, ya que de dicho órgano --- técnico de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión depende el surgi--- miento de una posible responsabilidad pública por el indebido manejo y aplica--- ción de la riqueza de la Nación al gasto público.

En efecto, para lograr la recaudación satisfactoria de ingresos económicos- y su aplicación proporcional y equitativa al gasto público, el Estado Mexicano,- con un año de anticipación, prepara y elabora los proyectos de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación (con base en una planeación económica de recaudación de ingresos públicos), los cuales preceptúan y preveen los ingresos públicos que se van a cobrar y gastar para el siguiente período anual.

Una vez presentados por el Presidente de la República dichos proyectos en - definitiva ante el Congreso de la Unión, y aprobados por dicho órgano federal en el período anual subsiguiente, se comienza a recaudar lo establecido en la Ley - de Ingresos de la Federación y a gastar lo que preveé el Presupuesto de Egresos-Federal citado. (Todo ello conforma el gasto público, es decir, la aplicación -- del capital recaudado al gasto previsto).

Ahora bién, la Ley de Ingresos citada termina el 31° de diciembre de cada -- año (ya que es anual). Para el siguiente año habrá una rendición de Cuentas Públi- cas, recaudadas y gastadas en el ejercicio fiscal anterior; aquí sólo se maneja-- rán las cuentas cifradas de lo hecho el año anterior.

El Ejecutivo Federal tendrá que rendir cuentas de lo percibido (o recaudado) y gastado durante 1995 (por ejemplo) a la CMH (ya que dicho Poder pidió las auto-- rizaciones respectivas para la recaudación y erogación del capital para cubrir - el gasto público solicitado durante 1995, ejemplificativamente). En caso de --

discrepancias en las Cuentas Públicas que se presenten por el Poder Ejecutivo a la CMH Federal se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley(art.-74ºfracc.IV quinto párrafo Const.).

Al Presidente de la República, le corresponde presentar la Cuenta Pública - Federal para someterla a revisión, con el fin de proceder a la certificación del destino correcto y legal de los recursos económicos.

En 1994, se proyectará la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos Federal aplicables para 1995, y para 1996 se rendirán las Cuentas Públicas de dichos instrumentos financieros.

Por otra parte, y retomando el fin principal del presente subcapítulo, cabe afirmar que el Control Legislativo de carácter financiero(de tipo a posteriori,- externo y represivo) por disposición Constitucional lo efectúa la Cámara de Diputados(art.74ºfracc.IV Const.) a través de la CMH Federal, órgano técnico dependiente de la misma al revisar la Cuenta Pública en ejercicio de sus facultades - previstas en su Ley Orgánica de 29ºde diciembre de 1978.

De acuerdo con dicha ley, la CMH, revisará la Cuenta Pública del Gobierno - Federal ejerciendo funciones de contraloría, para tal efecto, tiene facultades - para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos; practicar visitas, inspecciones y auditorías, y en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones(arts.1º,2º,3º y 19ºLOCMH).

Es de capital importancia, hacer mención de que el Congreso de la Unión es quien tiene la facultad de expedir la Ley Orgánica de la CMH, de conformidad con las facultades que le otorga el art.73ºfracc.XXIV Const.

La CMH, en el desempeño de sus funciones jurídicas y contables, estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados con el fin de vigilar el exacto desempeño de las funciones de dicho órgano de contraloría(art.74ºfracc.II Const. y art.1ºde la LOCMH).

Dentro del Congreso de la Unión, se forman Comisiones Técnicas de Diputados con diferentes funciones; entre ellas se encuentra la Comisión de Vigilancia citada, la cual se integra propiamente por diputados federales. Al frente de la -- CMH, como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia(dicho Contador -- Mayor puede ser Lic. en Derecho, en Economía o en Administración Pública o Contador Público exclusivamente). El citado servidor público dura en su encargo 8 -- años, con el fin de que no coincida con el cambio de sexenio presidencial(art. - 74ºfracc.II Const. y art.2ºde la LOCMH).

Conforme a lo citado anteriormente, se puede deducir que la facultad jurídica principal de la CMH en materia presupuestal es la de revisar la Cuenta Pública anual del Gobierno Federal. Dicho proceder tiene por objeto conocer los -- resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en -- los programas(art.74ºfracc.IV cuarto párrafo Const.).

En el caso de que existan discrepancias en el Presupuesto, o no haya exactitud o justificación de los gastos hechos, se determinarán y fincarán las responsabilidades respectivas. Dichas responsabilidades resarcidoras serán establecidas por la SECODA, a propuesta de la CMH. La Contaduría citada para tal efecto, emite pliegos de observaciones que mencionan lo detectado, dicho pliego se lo manda a la Comisión de Vigilancia a la que pertenece, ésta a su vez lo remite a la Cámara de Diputados y ésta lo turna a la SECODA, la cual, si ostenta facultades sancionadoras y castiga a los responsables de la omisión o gasto injustificado encontrado.

Ahora bien, la revisión y aprobación de la Cuenta Pública anual por la CMH tiene un estricto carácter político, en primer término, por ser un órgano de representación popular que con base en la Ley Suprema, participa de la revisión del gasto público y en la aprobación del ejercicio presupuestario, otorgando validez a la actividad financiera del Gobierno Federal. Asimismo, porque constituye un requisito indispensable del equilibrio del Poder, toda vez que no sólo convalida la actuación del gasto del Ejecutivo Federal, sino también del Poder Judicial y del propio Poder Legislativo. La Cuenta Pública se justifica por el hecho de que el pueblo busca que los fondos públicos se destinen a cubrir las necesidades de la colectividad, y a beneficio exclusivo de ellas.

Finalmente, respecto a la intervención jurídica y política de la SECODA en el control presupuestal, cabe citar que dicha Secretaría de Estado es la única que hasta el momento ostenta la titularidad de la fiscalización interna sobre la óptima recaudación, administración y erogación del gasto público por parte del Poder Ejecutivo Federal, así como la facultad de delimitar y fincar una responsabilidad pública sobre ello y ostentar atribuciones sobre la aplicación de la correspondiente sancionabilidad praxitológica, con el apoyo (dentro de las facultades y competencias que les atribuye la ley) de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, la Asamblea de Representantes del D.F., las dependencias del Ejecutivo Federal, la SCJN, el Tribunal Superior de Justicia del D.F., el Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales del Trabajo en los términos de la legislación respectiva (art. 3º LFRSP).

Para que la SECODA proceda de la forma legal ya citada, debe de recibir el pliego de observaciones respectivo, el cual le es enviado por la CMH, así como el seguimiento de motivo, causa y fundamento legal de la Contraloría Interna correspondiente (si se desprende una posible responsabilidad pública de uno o varios funcionarios pertenecientes a una dependencia del Gobierno Federal) o de las entidades (70) y la Coordinadora de Sector respectiva (si se derivara de personal de una entidad de la Administración Pública Paraestatal Federal) a través de un Pliego Preventivo de Responsabilidades.

(70) Llevando a cabo dicha función de contraloría, a través de sus órganos de vigilancia.

También en dicha materia, la SECODA podrá intervenir por cuenta propia -- actuando conforme a las facultades jurídicas que le son conferidas para tal --- efecto por la ley. En éste último caso, dicha Secretaría emitirá un pliego de -- responsabilidades, en el que se consignen las irregularidades detectadas, y las - cuales den lugar a responsabilidad pública en virtud de actos u omisiones cometidos por servidores públicos, de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del D.D.F. o el patrimonio de - las entidades propias de la Admon. Pública Paraestatal Federal.

De lo anteriormente señalado se desprende, que el control presupuestal ejercido por la SECODA sobre toda actividad financiera realizada por el Poder Ejecutivo Federal es medianamente efectiva, ya que como se comprobará y fundamentará - con posterioridad, no permite ejecutar una fiscalización y control efectivo sobre dicho Poder, ya que la citada Secretaría pertenece al conjunto de dependencias - subordinadas al Poder Ejecutivo Central, la inamovilidad de sus titulares es -- inexistente y sus facultades tienen limitaciones establecidas por la política -- implantada y dirigida por el titular del Ejecutivo de la Unión: el Presidente -- Constitucional de los E.U.M.

Por lo tanto, sus funciones supremas de contraloría son relativa y limitada- mente útiles en el control de la recaudación, administración y erogación finan- ciera estatal. Se espera que con las reformas actuales en la materia, ello tenga una modificación integral, para hacer intervenir a órganos de fiscalización no - pertenecientes a dicho Poder y cumplan imparcialmente con la función de delimitación, fincamiento y deslinde de responsabilidades de la función pública al ejercer atribuciones de carácter recaudatorio, tributario y fiscal, patrimonial y -- presupuestario sobre la riqueza de la Nación.

1) Autoridades competentes en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el rubro presupuestal.

Como se citó anteriormente, el art.3º de la LFRSP enuncia a las autoridades competentes en la aplicación de la citada ley, entre dichas autoridades se ---- encuentran las que a continuación se mencionan:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión (las cuales aplicarán lo conducente de la multicitada legislación en el caso de existir una responsabilidad pública de carácter político o administrativo, por lo general),

I bis.- La Asamblea de Representantes del D.F. (en todo lo que le confiere el Estatuto de Gobierno del D.F. y la LOAPDF).

II.- La SECODA (en materia de contraloría genérica sobre fincamiento, des--- linde y sancionabilidad en materia política, administrativa, civil y penal).

III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal (en todo lo concerniente a la intervención de sus propias Contralorías Internas en materia de control finan--- ciero y respecto del envío de asuntos propios del conocimiento y competencia -- jurídica de la SECODA).

IV.- El Departamento del Distrito Federal (respecto del control y fiscaliza--- ción realizado sobre la función gubernamental efectuada por sus servidores públi--- cos).

V.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación (de conformidad con la normati--- vidad legal respectiva).

VI.- El Tribunal Superior de Justicia del D.F. (en materia de procedimiento -- penal derivado de la existencia de una responsabilidad pública perteneciente a -- dicha naturaleza jurídica, generalmente).

VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación (en los términos de la legislación-- correspondiente).

VIII.- Los Tribunales del Trabajo, (en los términos de la ley respectiva).

IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Respecto del órgano de control y vigilancia interna de toda entidad paraes--- tatal, es decir, el comisario público, envía a la coordinadora de sector la noti--- ficación del asunto correspondiente para que le de seguimiento administrativo e --- informe a la SECODA de la existencia del fincamiento de responsabilidad pública -- en él, con el fin de que la aludida Secretaría ejercite en dicha materia las -- facultades que la ley le confiere para tal efecto.

2) Principales facultades jurídicas de la SECODA en el control presupuestal.

En remembranza de lo anteriormente citado, respecto de las facultades que tiene a su cargo la multicitada SECODA, cabe aludir con mayor especificación las atribuciones jurídicas de dicha Secretaría, explicando al final de su presentación una breve consideración sobre sus relaciones jurídicas recíprocas e importancia capital en el control del gasto público de la Nación.

Ahora bien, con el fin de realizar una recapitulación sobre el tema aludido se debe citar a la LOAPPF, legislación reglamentaria del art.90°Const. que establece de manera clara y precisa el ámbito competencial de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo Central, y en virtud de la cual la SECODA como dependencia del citado Poder, ejerce el mayor número de facultades en lo que a materia de control presupuestal se refiere. El art.37°del citado ordenamiento legal así lo regula expresamente, ya que como facultades jurídicas propias de la SECODA señala las que a continuación se mencionan en forma genérica:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Asimismo, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los Presupuestos de Egresos;
- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Admon. Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Admon. Pública Federal;
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Admon. Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requirieran a las dependencias y entidades, en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Admon. Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- Realizar por sí o a solicitud de la SHCP o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Admon. Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Admon. Pública Federal cumplan con las disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles;

- Opinar previo a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de normas de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la SHCP;
- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia SECODA ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Admon. Pública Centralizada, y comisarios en los Organos de Gobierno o Vigilancia de las entidades de la Admon. Pública Paraestatal;
- Opinar previo al nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Admon. Pública Federal;
- Colaborar con la CMH para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Admon. Pública, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; alicar las sanciones que correspondan en los términos de la ley respectiva y, en su caso, presentar las denuncias procedentes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuera requerida; etc.

Conclusivamente, como se ha podido observar, la SECODA es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que detenta actualmente las principales funciones jurídicas de control, fiscalización, auditoría, revisión, fincamiento, deslinde, aplicación y sancionabilidad en materia financiera, tiene el papel principal de equilibrar el óptimo desempeño y funcionamiento del Servicio Público en el manejo, administración y erogación del gasto público y finalmente, intervenir y ejercitar funciones de coordinación con el Ejecutivo de la Unión y autoridades políticas, administrativas, penales y civiles para velar por el debido cumplimiento del derecho disciplinario y sancionador aplicable a toda conducta u omisión en la función pública que atente contra los postulados que le dan una plena optimización a la actividad propia de la Admon. Pública de la Nación (honestidad, lealtad, imparcialidad, legalidad y eficiencia en el desempeño de toda atribución en el servicio público) ya que a través de ello, la norma jurídica estatal-financiera cumple con el debido control interno que le compete a dicha Secretaría de Estado.

Sin embargo, la práctica política y administrativa actual ha mostrado que las funciones principales de la dependencia Federal en estudio deben ser -----

transmitidas en cuanto a su carácter sancionador a un órgano contralor de control externo que no esté sujeto a las órdenes políticas del Ejecutivo Federal, ya que el peligro de desencadenar acciones políticas, fraudulentas, injustas y limitadamente honestas por dichas permisiones legales que tienen propiamente su fundamento en la Constitución y leyes reglamentarias en la materia, ocasionaría (como ya se puede deducir de los sucesos políticos actuales referentes al régimen presidencial de la familia Salinas de Gortari) severos daños y perjuicios a la estabilidad económica y administrativa del Estado Mexicano. En el presente trabajo de investigación jurídica se dan a conocer las propuestas de reforma a la ley de acuerdo a las opiniones antes mostradas, las ventajas que traerían consigo y las críticas favorables y desfavorables a la iniciativa de ley en la materia citada presentadas por el Presidente de la República al Congreso de la Unión esperando con ello, aportar una crítica valiosa a las acciones erróneas del régimen presidencial anterior y un análisis riguroso a la ideología reformista financiera del actual.

3) Principales facultades jurídicas de la CMH en el control presupuestal.

Entre las atribuciones principales de la CMH, se ha destacado con anterioridad aquélla que constituye la de mayor importancia capital en la materia como lo es el de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal.

Ahora bien, la CMH como órgano superior de fiscalización ejercerá funciones de contraloría, por tal virtud, tendrá a su cargo las siguientes facultades, las cuales en forma general se destacan a continuación, de conformidad con el art. 3° de la LOCMH:

- Verificar si las entidades comprendidas en la Cuenta Pública: a) realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y, cumplieron con las disposiciones respectivas de la LGDP, LPCGPF, LOAPF y demás ordenamientos aplicables en la materia; b) ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados; c) ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y d) aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley;
- Elaborar y rendir: a) a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre

siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal;(71) b) a la Cámara Diputacional el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción;

- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al D.D.F., a los organismos de la Admon. Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;
- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;
- Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes;
- Establecer coordinación en los términos de la LOCMH, con la SHCP, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos;
- Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal;
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y
- Todas las demás que le correspondan de acuerdo con la LOCMH, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

Respecto de la facultad referente al fincamiento de responsabilidades, cabe destacar que es al Contador Mayor de Hacienda a quien le corresponde el desempeño de ésta atribución, en nombre de la propia CMH, así como el de deslindar la sanción respectiva a que se hace acreedor un servidor público de alta jerarquía de los ya mencionados con anterioridad, por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal. Bajo una opinión estrictamente propia, como ya se había citado, dicha facultad debería de ser extensiva para aplicar sanciones administrativas que procedan por incumplimiento de obligaciones por parte de los aludidos servidores en el ejercicio de su función pública. En relación con la citada atribución a cargo del Contador Mayor (y para darle mayor explicación legal) se encuentra la de expedir los pliegos de observaciones correspondientes, mismos que contienen las irregularidades encontradas al revisar la Cuenta Pública anual presentada por el Presidente Constitucional de los E.U.M. a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

(71) Dicho informe contendrá enunciativamente, los resultados de la gestión financiera, el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados, el análisis de las desviaciones presupuestales, la comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes aplicables en la materia y, si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.

Ahora bien, las propuestas personales de reforma Constitucional y reglamentaria a la titularidad de la SECODA sobre el control interno presupuestal del Poder Ejecutivo Federal no tienen otra causa fundamental que la de otorgar al Parlamento Mexicano dicha función de extrema importancia, (realizada a través de la propia CMH) ya que de ésta manera, los representantes de la Nación (es decir, del propio pueblo mexicano) y los representantes de los Estados de la Federación y el D.F. (Senado) ejercerán directamente la función principal de contraloría de toda la Unión: La fiscalización sobre el destino de la riqueza pública (gasto Público), fortaleciendo con ello, la balanza del Poder, reduciendo los campos jurídicos de atribución financiera entregados a la custodia política del Presidencialismo Mexicano y toda su estructura organizacional administrativa. A pesar de que con dicho proceder, la autora de la presente tesis de Licenciatura fomenta el surgimiento de un Parlamentarismo Financiero, es de preferir dicho fenómeno político a dejar en poder del titular del Poder Ejecutivo Federal la atribución de controlar la política hacendaria, patrimonial y presupuestaria de la Nación, grave desacuerdo histórico jurídico y político que de seguir consinténdose, provocará grandes estragos en la Economía del país y en la riqueza de ingreso y consumo per cápita de la ciudadanía.

- 4) El control administrativo de las Contralorías Internas de las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo Federal y de la propia SECODA en la materia.

Con el fin de comprender jurídicamente el ejercicio del control administrativo presupuestal realizado por toda Contraloría Interna propia de toda dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión y de la propia SECODA en dicha actividad de fiscalización, se ha decidido presentar, como ejemplo normativo, el funcionamiento y atribuciones de la Contraloría Interna de la propia SECODA, a fin de generalizar con ello, como proceden, dichas unidades de control interno de toda Secretaría de Estado y dejando para subcapítulos posteriores, la explicación sobre el procedimiento administrativo específico en que tienen intervención dichos órganos de contraloría para fincar, delimitar y aplicar sanciones administrativas ante una responsabilidad de un servidor público.

Sobre la aludida materia, el Reglamento Interior de la SECODA, en su Capítulo VI, conceptúa la existencia de una Contraloría Interna adscrita a dicha dependencia, subordinada directamente a su titular. Establece que la dirección de la citada unidad administrativa estará a cargo de un Contralor interno, designado por el Presidente de la República y sólo con responsabilidad administrativa ante él. De ello se deduce que toda conducta censurable de dicho Contralor interno en materia penal, civil y política, será regida por la LFRSP, en igualdad de circunstancias que todo funcionario público estatal.

Respecto de sus facultades, cabe citar que tiene plenas atribuciones para -- aplicar toda normatividad jurídica fijada por el titular de la Secretaría sobre -- control, fiscalización y evaluación internas (extendiéndose dicha facultad, gene-- ralmente a toda Contraloría Interna de cada dependencia del Gobierno Federal para aplicarla dentro de sus respectivas competencias); verificar que las actuaciones de la Secretaría se apeguen a la ley, mediante la realización de auditorías a las unidades administrativas y órganos desconcentrados que ostente la dependencia --- citada; recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por -- inobservancia de la ley de los servidores públicos de la Secretaría, practicar -- investigaciones sobre sus actos y fincarles las responsabilidades e imponer las -- sanciones que correspondan, así como presentar las denuncias o querellas en caso de detectar conductas delictuosas en los términos de la LFRSP (con la presentación de las quejas o denuncias dichas Contralorías Internas van a proceder a darle -- apertura al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades -- propias de los servidores públicos que laboran en la Secretaría que la contiene); instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan contra toda -- resolución administrativa que imponga una sanción administrativa en contra de -- todo servidor público de la SECODA; recibir, tramitar y resolver en los términos del art. 77° bis de la LFRSP, las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la SECODA, etc.

Después de haber citado las facultades propias de la aludida Contraloría -- Interna, se puede afirmar que tanto las atribuciones que ésta detenta en materia de control presupuestal y en el procedimiento administrativo respectivo de respon-- sabilidades, hasta los límites legales que establece la propia ley también son -- ostentables, en forma equivalente, por el resto de las Contralorías Internas de -- toda dependencia Federal, ejecutándolas en colaboración de la propia SECODA, titu-- lar del control externo sobre la óptima recaudación, administración y erogación -- del gasto público realizado por el Poder Ejecutivo de la Nación.

5) Procedimiento de determinación de responsabilidades y aplicación de sanciones

por los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la
Administración Pública Federal y de la propia SECODA.

Con estricto apego jurídico a la mención legal realizada en el subcapítulo -- precedente denominado "El control administrativo de las Contralorías Internas de -- las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo Federal y de la propia SECODA en la -- materia", se continuará explicando el procedimiento respectivo en el presente -- espacio de análisis normativo de derecho, crítico y postulante de nuevas reformas

en la materia.

Con el fin de darle una necesaria recapitulación al tema, será preciso establecer que cada tipo de responsabilidad es tratada a través de procedimientos separados y distintos, los que establecen sanciones diferentes variando los órganos públicos encargados de adjudicarlas según la responsabilidad de que se trate.

Con el objetivo de apoyar lo anteriormente aludido, el art.109°Const. y el art.4°de la LFRSP(ley reglamentaria del Título IV de la Ley Fundamental de la -- Nación)respaldan ampliamente dicha separación con el propósito de evitar duplicidad de competencias, aplicación de disposiciones legales y sanciones recurrentes a la(s) responsabilidad(es) pública(s) que surja(n).

El art.4°de la ley reglamentaria citada,preceptúa que cuando los actos u -- omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los -- casos sujetos a sanción y previstos en el art.109°Const., los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que hace mención el ya citado art.3°de dicho ordenamiento jurídico turnar las denuncias a quien -- deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Por otra parte, el art.49°de la LFRSP conceptúa lo siguiente:"En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado -- pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia".

Por lo tanto, y de lo que se puede desprender del texto legal antes invocado, se puede afirmar que todo procedimiento legal instaurado contra todo funcionario público que haya incurrido en responsabilidad se iniciará con la consiguiente -- denuncia que induzca a iniciar la actividad y vía procesal respectiva sobre dicho acontecer. En forma particular, en lo que se refiere a las dependencias y entidades de la Administración Pública sus propias Contralorías Internas recibirán toda denuncia*(ya sea que provenga del público en general o del propio interesado o -- afectado directamente por la conducta censurable de todo servidor público del -- Estado) o queja fundada en el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público. Con ello, iniciarán el procedimiento disciplinario correspondiente. Al respecto, los órganos -- y sistemas destinados a identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de obligaciones tales como las ya citadas en el art.47°de la LFRSP, así como para aplicar las sanciones administrativas establecidas en dicha normatividad legal y en los términos de las correspondientes Leyes Orgánicas del Poder Judicial y por lo que toca, conforme a su legislación ----

* En lo que respecta a las entidades, la denuncia a que se ha hecho referencia -- será recibida por el coordinador sectorial correspondiente.

respectiva y su competencia, serán determinadas por la SCJN, el Tribunal Superior de Justicia del D.F. y demás autoridades públicas que cita el ya aludido art.3º - de la LFRSP.

Por otra parte, a todo servidor público propio de la SECODA que incurra en - responsabilidad por incumplimiento a sus deberes legales será sancionado por la - Contraloría Interna de dicha dependencia, conforme a la LFRSP. Ello es extensible a toda dependencia y su correspondiente Contraloría Interna, dentro del propio -- Poder Ejecutivo Federal.

En el mismo sentido, cabe señalar que todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia los hechos que, a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos -- sujetos a su dirección. Dicha Contraloría de la dependencia de que se trate deter-- minará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará, por acuerdo del superior -- jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes. Por lo que respecta -- a las entidades, dicha denuncia será recibida por el coordinador sectorial que -- corresponda. El superior jerárquico enviará a la SECODA copia de las denuncias -- cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto y habida cuenta - de la naturaleza de los hechos denunciados, la citada Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones. Asimismo, cabe mencionar que la SECODA- aplicará las sanciones correspondientes a los Contralores internos de las depen-- dencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad- administrativa. También se cita legalmente que incurrirán en responsabilidad --- administrativa los servidores públicos de las Contralorías Internas que se absten gan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo no se -- apeguen a lo previsto por la LFRSP. La SECODA informará de ello al titular de la- dependencia y aplicará las sanciones respectivas(arts.57º,58ºy 59ºLFRSP).

Si propiamente de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la Contra-- loría Interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha- responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades ma- yores cuyo conocimiento sólo compete a la SECODA, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la Contraloría Inter- na de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades(art.62ºLFRSP).

Ahora bien, las dependencias y la SECODA, en los ámbitos de sus respectivas- competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuan- do lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se - trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameri-- ten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no excede de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F.

Bajo distinta guisa, el procedimiento administrativo de imposición de sancio- nes administrativas, citado en el art.64ºde la referida ley, conceptúa que se pro- cederá por parte de la SECODA a formular citatorio al presunto responsable para - que se lleve a cabo la correspondiente audiencia legal. En dicho citatorio se le- hará saber la o las responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en- que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar -

en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de su defensor. También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, la SECODA resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Si en la citada audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio antes mencionado, la SECODA podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la continuación o conducción de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se ha hecho referencia suspenderá los efectos del acto que hayan dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento aludido en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaran responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. De la misma manera, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Ley Fundamental de la Nación.

Aanalógicamente, se aplicará todo lo anteriormente citado en los procedimientos que se sigan para la investigación y aplicación de sanciones ante las Contralorías Internas de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal(art.65ºLFRSP).

De toda diligencia procesal se levantará acta circunstanciada, suscrita por todo el que intervenga en ella, así como también se mostrará toda actuación jurisdiccional y procesal a la dependencia o entidad en la que el presunto respon

sable preste sus servicios, designándose para tal efecto, un representante con facultades para conocer de ello. Finalmente, toda resolución y acuerdo que emita la SECODA y las dependencias durante el citado procedimiento constará por escrito y se asentará en el registro respectivo, el cual comprenderá las secciones -- correspondientes a los procedimientos disciplinarios y las sanciones impuestas.

Ante una total inconformidad respecto de las aludidas resoluciones y --- acuerdos administrativos, los servidores públicos sancionados podrán impugnarlas ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Toda resolución anulatoria firme dicta da por dicho Tribunal, tendrá el efecto de que la dependencia o entidad en la -- que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio del beneficio citado en otras leyes(art.70°LFRSP).

Por otra parte, también se podrán atacar legalmente todas aquéllas resolu-- ciones por las que se imponen sanciones administrativas, impugnándolas ante la propia autoridad a través del recurso de revocación, el cual se interpondrá --- dentro de los quince días siguientes en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Sobre el citado punto, cabe señalar que la tramitación de dicho recurso se-- sujetará a las normas que a continuación se citan:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios-- que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de -- ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las -- pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueran idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiera, la autoridad emitirá resolu-- ción dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado-- en un plazo no mayor de setenta y dos horas(art.71°LFRSP).

Conforme a la ley, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de-- la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a las reglas -- que cita el art.72°de la LFRSP.

Es necesario aclarar que el art.73°de dicha normatividad jurídica permite a todo servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se --- dicten legalmente, optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. La resolución que se --- dicte en el recurso de revocación será también impugnante ante dicho Tribunal.

Las resoluciones absolutorias que dicte la citada autoridad podrán ser --- impugnadas por la SECODA o por el superior jerárquico(art.74°LFRSP).

Ahora bien, en cuanto a la ejecución de las sanciones administrativas --- impuestas en resolución firme, cabe afirmar que se deberá apegar al ordenamiento que contenga en dicho sentido jurídico la citada resolución. Las sanciones ---

sanciones administrativas como la suspensión, la destitución o inhabilitación, --
impuestas a servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la
resolución y se considerarán de orden público.

En cuanto a los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución--
se sujetará a los términos de la Ley Federal del Trabajo Burocrático y su respec--
tivo régimen de sancionabilidad(art.75°LFRSP).

Por otra parte, la citada ley establece que toda sanción económica que se --
imponga por la autoridad fiscal y administrativa respectiva constituirá un crédi--
to fiscal a favor del Erario Federal , el cual se hará efectivo, mediante el pro--
cedimiento económico-coactivo de ejecución regulado en la legislación financiera--
respectiva,(con lo cual, su cobro no es inconstitucional y muestra un total apego
a la norma de derecho).

También se contempla la posible confesionabilidad sobre responsabilidad pú--
blica frente a la autoridad,(sin obtenerse a través de medios de coacción) en la--
cual, la sancionabilidad aplicable disminuye en razón de dichas circunstancias --
procesales(art.76°).

En todo lo referente a la derivación de un posible surgimiento de daños y -
perjuicios ocasionados a particulares con motivo de la responsabilidad de un ser--
vidor público, aquéllos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la propia
SECODA para que ellas reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación -
del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente,
sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cual----
quier otra. Ante dicho acontecimiento, el Estado podrá cobrar al(os) servidor(es)
público(s) responsable(s) de ello una vez que se haga el pago de la indemnización
hecha a dichos particulares.

Ahora bién, si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no
satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrati--
va o judicial. En tal sentido, cuando se haya aceptado una recomendación de la --
Comisión Nacional de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de ---
daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en can--
tidad líquida y la orden de pago respectiva(art.77°bis).

Finalmente, cabe citar que la SECODA y su propio titular, para lograr el --
cumplimiento de sus atribuciones legales, podrán emplear medios de apremio como -
sanciones económicas(de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el
D.F.), el auxilio de la fuerza pública y la aplicación de disposiciones legales -
en materia penal en caso de haber resistencia al mandamiento legítimo de la auto--
ridad(art.77°de la multicitada normatividad administrativa).

Con ello, se concluye el análisis legal sobre el procedimiento administrati--
vo de determinación de responsabilidades públicas en materia interna y se da paso
al estudio de "El control legislativo del Presupuesto Federal en los Estados Uni--
dos Mexicanos", tema que se abordará en el subcapítulo ulterior en la forma debi--
da y formalmente procedente.

6) El control legislativo del Presupuesto Federal en los Estados Unidos Mexicanos.

Para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de la Administración Pública Federal no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la Ley de Ingresos y a las autorizaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, sino que es indispensable establecer un régimen de control administrativo que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretenden cometerse, reprimir las que se hayan cometido, y en su caso, fincar las responsabilidades por los daños y perjuicios que sufra la Hacienda Pública cuando se detectan irregularidades legales como las ya citadas.

Por ende, en la actualidad, el sistema Constitucional establece un control legislativo sobre el manejo que la Administración Pública realiza de los ingresos y egresos económicos que se autorizan para cubrir todo gasto público, así como todo aquél que verse sobre la actividad financiera y patrimonial generada cada ejercicio fiscal. En tal virtud, el control externo del Presupuesto Federal de los E.U.M. es ejercido por la CMH, órgano fiscalizador perteneciente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con la función primordial de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal de la Nación, y fincar y deslindar responsabilidades públicas por su indebido manejo y aplicación.

Sin embargo, el control externo que se efectúa por la aludida Contaduría sobre el Presupuesto Federal tiene deficiencias legales que hasta la actualidad motivan a todo estudio jurídico el fomentar su inmediata reforma, ya que dicho órgano técnico no cuenta con las atribuciones que le permiten aplicar sanciones administrativas, sino exclusivamente determinar las responsabilidades que se derivan por su desvío injustificado de recursos económicos, por los servidores públicos que los recaudan, administran y erogán.

Ahora bien, por lo que respecta al control ejercido sobre el Presupuesto Federal y a la sancionabilidad que se desprende de su incorrecta erogación (ejecutada por la propia SECODA), cabe opinar que la normatividad jurídica que rige la materia se encuentra en un verdadero desacierto, pues conduce a serias dificultades jurídicas al otorgar la titularidad del control presupuestal interno a una dependencia del Ejecutivo de la Unión que no goza de independencia política, ministerial ni administrativa para tomar sus propias determinaciones, así como también estar limitada por el sistema de control presidencial sobre el refrendo aplicado a grandes determinaciones propias de dicho Poder. Por ello se opina doctrinalmente la discutible libertad de fiscalización, control y sancionabilidad realizada bajo dicho Sistema Disciplinario de carácter Financiero.

Es por ello que se hace extremadamente necesaria una pronta modificación radical a la legislación que rija dicha área financiera, permitiendo el ejercer una evidente inspección integral sobre la actividad financiera que recae sobre la aplicación del gasto público, sin desviaciones económicas, fraudes delictuales y corruptelas políticas que influyan para deformar el debido cumplimiento de la orden legal financiera que establece que la riqueza del pueblo mexicano debe aplicarse para beneficio de éste y progreso y desarrollo de toda la Nación.

En efecto, ya es el momento indicado para contar con un órgano de fiscalización, control y sancionabilidad óptima que pueda ejercer un eficaz exámen detallado sobre las Cuentas Públicas, que en su génesis constituyen el patrimonio económico que la Nación entrega al Gobierno Federal vía tributaria para solventar las necesidades públicas que se demanden cubrir, en tal virtud, bajo una opinión muy propia, se considera que dicho órgano de control y sancionabilidad administrativa sea precisamente la CMH, ya que con ello, el Poder Legislativo Federal tendría un mayor control político, económico y financiero sobre la riqueza nacional, su -- recaudación, administración y destino, así como la aplicación de sanciones administrativas propias de conductas indebidas que lesionen los intereses patrimoniales del pueblo mexicano. Ello arrebataría al Presidencialismo Mexicano el monopolio sobre la actividad financiera y su régimen disciplinario y justificaría la ya tan necesaria intervención del Parlamento Mexicano en dicha materia, en virtud de contener a la fracción representante de la voluntad suprema de la Nación: la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

D) Las limitantes jurídico-sancionadoras de la CMH en el fincamiento y deslinde de responsabilidades derivadas del manejo del Presupuesto General de la Federación.

La Normatividad Jurídica Federal de carácter Constitucional y Reglamentario que rijan el Derecho Financiero Presupuestario Mexicano ha destacado, (como ya se ha presentado explícitamente en todo el desarrollo teórico legal de los Capítulos precedentes) la existencia de un Sistema Presidencial Supremo, que desde la época de Juárez ha provocado el desequilibrio de la Balanza del Poder en virtud de otorgarle con preeminencia sobre otros órganos de contraloría externa, a la SECOGEF -- (actual SECODA) la titularidad en el control, fiscalización, auditoría, evaluación, deslinde, fincamiento y sancionabilidad sobre toda conducta antijurídica de todo servidor público que lesione los intereses económicos y políticos de la -- Nación en materia presupuestal. En efecto, dicha dependencia del Poder Ejecutivo Federal limita la intervención de la CMH y las autoridades competentes para tener injerencia en todo asunto relativo a la afectación de la recaudación, manejo y -- erogación del gasto público, en razón de constituirse como una Secretaría de Estado manipulada por la Política Económica y Financiera impuesta por el titular del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, limitada en toda facultad de control que -- detentare por vía jurídica por medio del Refrendo Ministerial y la inexistente -- participación de la CMH en el procedimiento administrativo que continúa al deslinde y fincamiento de responsabilidades públicas. Es por ello, que en la presente -- tesis de Licenciatura se propone fundamentalmente otorgarle a dicho órgano técnico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la titularidad del control sancionador administrativo sobre toda responsabilidad en que se incurra por parte

de todo servidor público, a fin de que con ello el Presidencialismo Mexicano tome la ubicación política que le corresponde jurídicamente dentro de la División -- Clásica de Poderes, ejerza responsabilidad y control interno limitado en el interior de su esfera jurídica de competencia presupuestal y deje en total libertad y autonomía a la CMH ejercitar funciones de contraloría sobre su actividad erogatoria del gasto público, sancione administrativamente en nombre de la voluntad del pueblo mexicano toda conducta ilícita que haya afectado la estabilidad en la -- Hacienda Pública del país y haga efectiva junto con las autoridades competentes -- que cita el art.3º de la LFRSP, el imperio de la justicia normativa de los E.U.M. Y ello en virtud de que la CMH(hasta la actualidad)sólo delimita y finca la posible existencia de responsabilidades ante la revisión de la Cuenta Pública anual, -- sin tener posteriormente injerencia en el castigo administrativo que se deriva de ello, dejando dicha facultad a la tan relativa efectividad de la SECODA. Dichas -- opiniones estrictamente propias y personales, se puede pensar, que fomentarían el Parlamentarismo en México y también motivarían el desequilibrio de Poderes, pero -- no es así, según el criterio profesional de la aquí sustentante, ya que en virtud de ser el Poder Legislativo Federal el órgano político defensor de la voluntad -- soberana y suprema de la Nación, y centinela eterno e imparcial de la óptima -- administración de los intereses económicos y financiero-presupuestales del pueblo mexicano, es totalmente justificado proceder a defender la tesis que le otorga la titularidad del control administrativo sancionador sobre toda responsabilidad -- censurable de dicho carácter derivada de la indebida aplicación de las cantidades consignadas en el Presupuesto General de la Federación, ejercida, claro está a -- través de la susodicha CMH. Ello constituirá una acertada estrategia política -- claramente legalizada en la Teoría de las Funciones orgánicas o materiales de -- todo Poder Público de la Federación.

De no adoptarse con cierta agilidad reformadora una aptitud jurídica semejante a la aquí expuesta u otra con cierta similitud,(como la iniciativa de ley -- de 28º de noviembre de 1995) el Presidencialismo en México verá aumentado su poder de contraloría financiera y fomentará aún más la corrupción del Sistema Administrativo vigente en los E.U.M.

CAPITULO IV

EXIGENCIAS FUNDAMENTALES QUE RECLAMAN EL OTORGAR A LA CMH, LAS FACULTADES
SANCIONADORAS QUE OSTENTA LA SECODA EN MATERIA DE CONTROL PRESUPUESTAL.

A) La justificación de otorgarle a la Contaduría Mayor de Hacienda, la titularidad en la aplicación de sanciones administrativas en el ámbito presupuestal.

Desde la época final del Siglo XIX y el principio del Siglo XX se ha destacado que toda facción política y económica de lucha que había detentado el báculo del poder y había tratado de favorecer su propio interés y bienestar particular a costa del sufrimiento ajeno, (y en forma específica el de la propia sociedad, la cual en última instancia siempre habría de pagar los errores y desaciertos de sus propios gobernantes) siempre cometería acciones delictivas que afectarían la estabilidad general del país al tratar de defender su posición en la cúpula del Estado. Ejemplo de ello lo constituye el régimen Presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari, (1988-1994) el cual dejó al descubierto de manera fehaciente la inmoralidad y corrupción de los funcionarios públicos que se encontraban al frente de las instituciones gubernamentales, ya que como se sabe, y ello hasta la actualidad, dicho mandatario Constitucional dejó en condiciones de extrema crisis económica y política las finanzas públicas de la Nación, lo que provocó una gran incertidumbre, desconfianza y desconcierto entre el pueblo mexicano respecto de la situación legal que predominaría a futuro en los E.U.M. Sin embargo, el tiempo ha seguido su curso y sobre dichos acontecimientos de gran crítica y censura política, generados recientemente, no se ha detectado la estricta aplicación de las leyes represivas que normativizan el procedimiento sustantivo y las penas propias a que se hacen acreedores los altos funcionarios públicos por conductas ilícitas, tales como las citadas con anterioridad. ¿Hasta qué momento se hará justicia por la indebida administración del patrimonio de la Nación? y es que dicha interrogante surge en virtud de que los citados acontecimientos históricos de grandiosa actualidad obligan a hacer surgir a un órgano de pertenencia legislativa con carácter imparcial, represivo y apegado a todo marco de legalidad en el cual la Nación pudiese depositar su confianza para aplicar total justicia ante el proce--

der perversivo que pueden llegar a observar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y en especial, los pertenecientes a la alta jerarquía del -- Gobierno Federal cuando ordenan la aplicación de los recursos pecuniarios que les fueron entregados para la realización de actividades en provecho de la Nación.

El órgano al que se hace referencia es sin duda a la CMH, con algunas adiciones a la Ley Orgánica que la rige, como lo es el dotarla de facultades sancionadoras de carácter administrativo para castigar propiamente toda conducta de todo-servidor público que afecte el óptimo caudal de la Hacienda de la Nación. Con -- ello, se lograría un gran avance en materia financiera y presupuestaria, ya que -- los diputados federales, como elementos integrales de la CMH y simultáneamente -- como representantes de la sociedad nacional, velarían por el cabal destino que se les debería de dar a los fondos públicos de la Nación. En efecto, dicha afirma---ción se funda en la verdadera naturaleza jurídica de la multicitada CMH, la cual, en realidad, se erige como un órgano administrativo, técnico y contable depen---diente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión con funciones de -- contraloría sobre el debido manejo del Presupuesto General de la Nación. Además, -- tiene la atribución principal de fincar y delimitar toda responsabilidad pública-derivada de la indebida administración o aplicación de la Cuenta Pública Federal, al revisar anualmente su cotejo con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egre--sos de la Federación.

En sí, se trata de un órgano administrativo, y por ello, se propone con fun-
 damento, su designación como el titular de la facultad de sancionabilidad en ma-
 teria administrativa desprendida de toda responsabilidad pública derivada de una-
 conducta censurable e indebida por el manejo y aplicación del gasto público. Ello
 generaría un total fortalecimiento del Parlamentarismo Mexicano y evitaría surgi-
 mientos innecesarios de nuevas iniciativas y reformas de ley a través de las cua-
 les el Poder Ejecutivo de la Unión controlaría estratégicamente el control presu-
 puestal.

Ahora bién, en forma de recapitulación y en remembranza de lo anteriormen-
 te citado, cabe destacar que desde el surgimiento de la SECODA como dependencia de --
 control interno del Poder Ejecutivo Federal y como órgano superior de control --
 presupuestal (en coadyuvancia con la CMH en el ámbito de sus respectivas competen-
 cias legales para establecer los procedimientos que lleven a determinar las res--
 ponsabilidades públicas correspondientes) se ha observado con veracidad praxito--
 lógica y jurídica la inoperabilidad, disfuncionabilidad, y la falta de optimiza--
 ción y eficiencia administrativa que dicha dependencia ha detentado, ya que hasta
 la época actual no se ha demostrado la utilidad institucional que hubiera podido-
 proporcionar al ostentar diversas atribuciones en el rubro financiero, siendo --
 que éstas potestades legales debiera ostentarlas la CMH, la cual ejercería, con --
 certeza un inminente control presupuestal al revisar la Cuenta Pública Federal, --
 determinando si existe o no compatibilidad tanto en los ingresos como en los egre-
 sos públicos derivados del Presupuesto General de la Nación, autorizados en las --
 leyes que los determinen cuantitativamente, es decir, en los instrumentos de --
 planeación financiera nacional, y en su caso, sancionar directamente a los servi-
 dores públicos responsables por manejos perniciosos del conjunto de bienes econó-
 micos de valía pecuniaria y patrimonial a utilizar bajo su más estricta responsa-
 bilidad política, penal, civil y administrativa.

Por lo tanto, es de suma importancia señalar que de llevarse a la práctica - la propuesta legal antes aludida, se fortalecería la intervención jurídica-política del Poder Legislativo Federal en materia financiera, surgiendo con ello un - claro Parlamentarismo modereado, justificado en el interés de la Cámara de Dipu- - tados del H. Congreso de la Unión sobre la recaudación, administración y erogación del gasto público cubierto por la riqueza de la Nación, política que restaría poder de influencia económica al Sistema Presidencialista Mexicano, el cual - hasta el momento, sólo ha generado el paso gradual a una clara corrupción masiva - que afecta los intereses económicos del pueblo mexicano.

En efecto, lo anterior ha estado fundado en el hecho jurídico de que la propia SECODA, al ostentar facultades sancionadoras operables por la decisión del titular del Poder Ejecutivo de la Unión, puede dispensar su aplicación en el caso de que se proceda de acuerdo con la directriz política-financiera del Sistema Presidencialista adoptado por el régimen en vigor, ya que de no adoptar dicha orden superior el titular de la citada Secretaría podría ser sustituido en su encargo - por titulares adeptos a dicha política, afectando con ello, la debida impartición de justicia Constitucional-Financiera en la materia.

Para evitar todo ello, la reformabilidad propuesta permite proceder a aplicar una pronta sancionabilidad a los transgresores públicos que malversen el Erario de la Nación, y de ésta manera, evitar la comisión de delitos políticos, de carácter penal, infracciones y faltas administrativas y responsabilidades de carácter civil que mostraran que el Sistema de Control Presupuestal Mexicano es - totalmente inadecuado para las exigencias de la actualidad.

Por otra parte, cabe citar que la propuesta hipotética que presenta la autora de la actual Tesis de Licenciatura defiende la justificación legal-administrativa de convertir la multitudada política Parlamentaria en función orgánica o material del Poder Legislativo Federal, ya que existen funciones formales normativamente reconocidas que propiamente, por naturaleza jurídica, no pertenecen a los Poderes Supremos que las ejercen, en virtud de que son facultades que por estrategia política están atribuidas a Poderes que propiamente no son los indicados - teóricamente para desempeñarlos. Ello será aclarado oportunamente en el subcapítulo correspondiente, parte final y columnar del presente trabajo de investigación profesional.

Finalmente, es de capital importancia hacer referencia a la intervención -- tanto de la SECODA como de la CMH en el procedimiento administrativo sancionador - que a cada una de ellas correspondería con la propuesta que se ha planteado en - la presente Tesis Profesional. Al respecto, se considera que tanto la CMH como - la SECODA debieran intervenir en cuanto a la instauración del procedimiento administrativo, es decir, que ambas emitieran sus opiniones y observaciones en lo que al desarrollo del citado procedimiento se refiere, pero en forma particular la - CMH ostente la titularidad en la aplicación de sanciones administrativas. Por -- ende, la CMH fungiría como órgano sancionador de control externo de los Poderes - de la Unión, en exclusiva de la Administración Pública Federal. Ello en razón, de considerar que la CMH sería el órgano más apto y eficiente, pues al ser controlado por el Parlamento se tendría mayor confiabilidad en el destino del gasto público. En lo que compete a la SECODA su participación legal en el procedimiento -

administrativo aludido se limitaría a ejercer funciones de control interno sobre el Ejecutivo de la Unión exclusivamente. Con ello, la CMH tendría atribuciones para realizar la aplicación material de sanciones administrativas en forma absoluta y estrictamente particular, llevando dicha parte final del procedimiento aludido ante Unidades Administrativas con facultades para conocer y determinar la sancionabilidad que se requiriera aplicar al(os) servidor(es) público(s) que motivaron el surgimiento de quejas o denuncias por una conducta indebida en el ejercicio de sus funciones, derivadas de la conducta censurable que mostraron en el manejo del gasto público federal. Todo ello derivado de la propuesta tendiente a otorgarle a la citada CMH la facultad sancionadora-administrativa sobre el fincamiento, deslinde y aplicación de castigos derivados de las responsabilidades públicas al revisar la Cuenta Pública Federal.

B) Las exigencias políticas y económicas que reclaman el surgimiento de facultades sancionadoras de competencia legislativa, sobre el estricto control de la aplicación de los recursos económicos destinados a cubrir el gasto público.

A lo largo de la Historia de México, se ha logrado constatar fehacientemente que el control gubernamental que se ha ejercido sobre la recaudación, administración y erogación en el ejercicio del gasto público federal, y por consiguiente, de la sancionabilidad de los funcionarios y servidores públicos que en él intervienen, ha mostrado grandes limitaciones.

Para reafirmar lo anteriormente citado, es de capital importancia destacar que principalmente durante los últimos tres sexenios presidenciales correspondientes a los mandatarios: Lic. José López Portillo (1976-1982), Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y el Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el país cayó en severas crisis financieras que devaluaron constantemente la moneda nacional; en especial durante el sexenio presidencial de la familia Salinas de Gortari, cuyas acciones delictivas estrictamente dolosas para desestabilizar a la economía de la Nación, y no recibir castigo alguno por ello, y fomentar la comisión de delitos propios de funcionarios públicos de "cuello blanco" (como el peculado, la concusión, el cohecho, el enriquecimiento ilícito, la corrupción de alta jerarquía, tráfico de influencia, etc.) han ocasionado una crisis convulsiva que ha detenido el avance y desarrollo efectivo del país por un largo período de tiempo.

Sobre dicho punto, genéricamente cabe destacar que el ex-presidente Carlos Salinas de Gortari, en su último informe de gobierno, que por disposición Constitucional (art. 69º) debía rendir ante el H. Congreso de la Unión para manifestar el

estado general que guardaba la Administración Pública, claramente destacó que en materia financiera, el país se encontraba en una gran estabilidad económica, gozando gracias a ella, de superávits fiscales y tributarios. Deduciendo con ello que el Erario Público de la Nación tendría suficientes reservas económicas para incentivar el progreso del país.

Sin embargo, a principios del año 1995 los resultados reales de su gestión presidencial ejercida no sólo por dicho mandatario, sino por la familia Salinas de Gortari, no se dejaron esperar, ya que el producto de su función pública en realidad dejó mucho que desear, pues la Nación se vió seriamente dañada por una fuerte devaluación del peso mexicano, sin duda la más significativa durante los últimos años, ya que hasta la actualidad no se ha podido lograr una recuperación económica que pueda alentar al pueblo mexicano a ver un futuro con un panorama prometedor, todo lo contrario, la subsistencia es cada día más difícil.

Ahora bién, respecto del caso de Raúl Salinas de Gortari, quien ocupara cargos públicos importantes en la Administración del citado mandatario, cabe mencionar que actualmente dicho ex-servidor público enfrenta un proceso penal (que para efectos del presente análisis será importante señalar) por enriquecimiento ilícito, falsificación de identidad y de documentos públicos y fraude a la Nación, acciones delictivas que hasta el momento delatan la falta de eficiencia administrativa en el control sobre la procedencia lícita de sus bienes, así como la de sus millonarias cuentas bancarias, lo que hace suponer que en aquella época no existía efectividad en el control de dichas predeterminantes de la riqueza, así como tampoco en el registro de las declaraciones patrimoniales, y por ende, del aumento masivo de los bienes que integraban el caudal patrimonial de los servidores públicos, que como éste, pudieron incrementar su patrimonio sin ser descubiertos abiertamente por la ley.

En remembranza de lo expuesto en Capítulos anteriores, cabe recordar que la SECOGEF (actual SECODA), fué creada con el propósito principal de otorgarle facultades jurídicas que le permitieran ejercer un verdadero control, evaluación y fiscalización sobre la Administración Pública y supervisar en continuidad permanente el ejercicio del gasto público federal, así como su congruencia con el Presupuesto de Egresos; sancionar a los servidores públicos por incumplimiento de las disposiciones normativas o por encontrar gastos injustificados realizados por funcionarios estatales; recibir, registrar y verificar las declaraciones patrimoniales de la planta burocrática de la Administración Pública, y en base en ellas, investigar y dar seguimiento a la evolución y modificación de su situación patrimonial para garantizar transparencia en su desempeño; etc., atribuciones que teóricamente, le dan plenamente un verdadero poder de control público en materia de control presupuestal. Al respecto, es de gran notoriedad la última facultad mencionada, ya que de ella se desprende la inmediata interrogante: ¿Por qué la entonces denominada SECOGEF no se percató enseguida del incremento considerable de bienes patrimoniales y del cuantioso desvío de fondos públicos realizada y permitida por la familia Salinas de Gortari?. La respuesta a dicho cuestionamiento es muy clara: la antigua SECOGEF como dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión está sujeta a la política financiera que impone el Presidente de la República de los E.U.M., por consiguiente, si el titular de dicha Sría. no obedece fielmente a las órdenes que recibe de éste supremo mandatario de la Nación, podría ser destituido de su cargo público y a ello fué a lo que se temía por los titulares de dicha Sría. de-

Estado, ya que durante dicho régimen Salinista la Lic.Ma. Elena Vázquez Nava y la Lic.Norma Samaniego, titulares de la citada dependencia, evitaron a toda costa - enfrentar dicha problemática, ya que mostraron indiferencia a todo apoyo político y legal a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial,(Unidad Administrativa de dicha Sría. encargada de recibir las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, así como de todo lo referente a la materia de responsabilidades que compete a la misma) y de investigar el seguimiento de las - declaraciones patrimoniales rendidas anualmente por la planta administrativa obligada a hacerlo, así como las anomalías que en el rubro presupuestario empezaban - a gestarse en relación con la familia Salinas de Gortari. Si además, de lo antes- aludido se afirma que la realidad política financiera ha mostrado que la antigua- SECOGEF no ha desempeñado sus atribuciones con estricto apego a la norma de dere- cho y que tampoco ha ejercido un eficaz, riguroso, transparente, legal e impar- cial control presupuestal sobre el ejercicio del gasto público federal y su consi- guiente sancionabilidad desprendida por su indebido manejo administrativo, es ne- cesario afirmar contundentemente que la SECOGEF(actual SECODA)no es la dependen- cia federal indicada para detentar facultades sancionadoras de carácter adminis- trativo por las razones ya expuestas. Es por ello, que se hace exigible por la - sociedad una urgente reformabilidad a la normatividad legal que permita otorgar - al Parlamento de los E.U.M. la titularidad en la aplicación de sanciones adminis- trativas, estabilizando con ello la Balanza y equilibrio existente entre los Po- deres de la Federación, y si con dicha propuesta de reforma se piensa que se fo- mentaría el Parlamentarismo Mexicano, justificado sería normativamente hablando, - ya que ello sería mucho más acertado y confiable que seguir con un régimen Presi- dencialista que sólo ha provocado grandes estragos económicos al pueblo mexicano; con tal proceder no se pretende defender una posible desestabilización de la -- Balanza del Poder, sino por el contrario, fomentar la igualdad política financiera en las atribuciones conferidas en la materia a los Poderes de la Unión citadas - con anterioridad.

Ahora bien, es preciso hacer referencia a otras exigencias de gran notorie- dad en el Sistema Administrativo Mexicano. En la mayoría de los integrantes de la planta burocrática que prestan sus servicios para el Gobierno Federal(Estatal y - Municipal,inclusive)imperla una gran corruptibilidad. La ausencia de formación -- académica en el Area Pública, la carencia de profesionalismo en el desempeño de - la función pública, responsabilidad, capacidad legal-jurídica, conocimiento y sa- biduría, preparación; etc., repercute en el ejercicio del servicio público. ----

Es por ello, que se hace requerible implantar en la normatividad jurídica -- una reforma legal en la que se establezca que todo servidor público que presta - sus servicios profesionales para el Gobierno Federal, Estatal y Municipal deban - rendir declaración patrimonial, cubriendo dicha disposición los funcionarios pú- blicos de alta, media y baja jerarquía.

Por otra parte, se hace necesario que a dicha planta administrativa estatal, al concluir su encargo, se le sujete a una auditoría fiscal para determinar la - compatibilidad en su caudal patrimonial original y el aumento recibido en el ci- tado patrimonio por los beneficios económicos alcanzados por el sueldo recibido y que tiene asignado, ello en razón de evitar a toda costa corruptelas y desvío de fondos públicos que provocaren lesiones, daños y perjuicios a la Hacienda Federal. Por ello, se afirma que de no tomar medidas como las anteriores, continuará --- generándose la ineficacia en el control presupuestal, dentro del Sistema -----

Administrativo de los E.U.M.

En relación con lo anteriormente citado, cabe mencionar a las acciones delictuales en las que se ha generado mayor reincidencia por parte de los servidores públicos del Estado Mexicano, entre las cuales se encuentran tipificadas en el Código Penal aplicable para el D.F. en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal, presentadas bajo el siguiente tenor: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, cohecho, peculado, concusión, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencia. Al respecto, es necesario citar que dichas acciones delictuales, en la actualidad tardan en encuadrarse en la justicia penal, ya que las aludidas tipificaciones sólo se hacen del conocimiento de la opinión pública, en el momento en que ya es inevitable ocultar su realización por titulares del Poder Estatal y su personal subordinado, -- dejando libre la aplicación irrestricta del Imperio de la ley sobre dichos delinquentes de "cuello blanco" a través de la instauración del Juicio Político para desaforarlo de su investidura y continuar de inmediato con el procedimiento legal respectivo.

Bajo distinta guisa, en materia de control presupuestal, predomina, como ya se ha destacado insistentemente, una centralización del Poder Ejecutivo sobre atribuciones legales de carácter financiero, lo que no permite ejercer una eficaz y rigurosa fiscalización continua, libre y permanente tanto interna como externamente, por lo que se requiere de un cambio jurídico que permita la descentralización de poder en dicha área de las finanzas públicas a fin de estabilizar el ejercicio de la supervisión sobre la utilización del gasto público. Lo anterior se fundamenta en las consideraciones que se plantean a continuación: El líder del Ejecutivo de la Unión no da cuenta alguna a la Nación sobre el destino de las partidas secretas empleables en caso de extrema necesidad y urgencia. -- Tampoco se da a conocer al público en general la veracidad con que se ejerció el gasto público federal al presentarse la Cuenta Pública anual a la CMH, por lo que se hace exigible reparar dicha laguna existente en la ley, normativizando la obligación de convertir en objeto del conocimiento público el resultado de la revisión de la Cuenta Pública anual por la CMH y en su caso, de inmediato proceder a deslindar responsabilidades públicas en forma anual, lo que facilitaría el desahogo próximo y eficaz de la justicia en materia financiera. En la misma materia, no se da razón alguna del cambio repentino de los titulares de las Srías. de Estado de la Administración Pública Central Federal, de lo que se deduce que se encuentra monopolizada dicha atribución por el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, y con ello, la inoperabilidad de la existencia de una total imparcialidad y uniformidad en el ejercicio de la función pública, así como en la aplicación de sanciones (administrativas, civiles, penales y políticas) a los servidores públicos que cometen ilícitos en contra del patrimonio de la Nación, que por vía tributaria, les es entregado a dicha planta burocrática para que la administre en provecho del pueblo mexicano, y algo también muy importante y que está relacionado con lo antes citado, es en sí la facultad de limitar a toda costa la acusación ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para abrir Juicio Político contra algún servidor público o mandatario presidencial del régimen Estatal, ya que ésta sólo se presenta en la realidad de factum cuando se trata de un servidor público de menor jerarquía, pues durante los últimos tres sexenios presidenciales no ha existido Juicio Político instaurado en contra de dichos mandatarios que habían ocupado la máxima Magistratura Ejecutiva, -----

siendo que existían verdaderos fundamentos legales y políticos para enjuiciar a los aludidos mandatarios y en particular al último de ellos: Carlos Salinas de Gortari.

Por todo lo anteriormente citado, se hace menester realizar una modificación legal a conciencia, sobre todo en lo referente al control presupuestal y funciones públicas realizadas por los órganos de control interno y externo de la gestión pública. Además, el actualizar la normativa jurídica para la prevención, control y sanción de la práctica corrupta en el ejercicio de la función pública, y el erigir una cultura ética moralizante que refuerce los valores profesionalizantes de la función pública y que rechace la impunidad, la parcialidad, la deshonestidad y la corruptibilidad, son objetivos claramente necesarios para fortalecer al Estado Mexicano. En apoyo de lo anterior, también se debe de activar la estimulación a los principios democráticos, fortalecer el principio de la división y equilibrio entre los Poderes de la Federación a nivel práctico-teórico Constitucional; ello se logrará fomentando una intervención más participativa del Poder Legislativo en el rubro presupuestal, y en especial a través de la CMH. Asimismo, promover la existencia de una Presidencia Ejecutiva, eficiente, capaz y limitada, sometida en estricto sentido al Imperio de la Ley Suprema de la Nación y al de las demás leyes secundarias (dejando sin fuerza legal el poder que se desprendiere de su política personal) y sujeta al control de los otros Poderes de la Unión (Legislativo y Judicial), fomentar la creación del servicio público de carrera, lo que permitirá un desempeño de la función pública con responsabilidad, profesionalismo, sabiduría, eficiencia, honestidad y una estimulación temprana de la utilidad que representa para la Nación contar con una planta administrativa competente para atender las necesidades que demanda la época actual, por lo que se hace reclamable que los órganos encargados de evaluar y fiscalizar el ejercicio del gasto público federal, tengan la capacidad técnica-jurídica necesaria para alentar la confianza del pueblo mexicano tan degradada y devaluada hoy en día, la implantación de auditorías fiscales a todo servidor público sin excepción alguna al concluir su encargo, y ejercer un control más estricto y legal de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos (las cuales deberían ser presentadas por toda la planta burocrática sin distinción de jerarquías, para evitar a toda costa la exacción de fondos públicos y corruptelas), todo ello en provecho de la superación de la Administración Pública Estatal.

Ahora bien, la pronta modernización normativa de la sancionabilidad desprendida por hechos delictivos por parte de dicha planta administrativa, se debe reforzar legalizando severos castigos aplicables a quienes quebranten los principios fundamentales de la función pública, y que finalmente, acaben gradualmente con la impunidad y la corrupción tan arraigadas en el Sistema Administrativo Financiero Mexicano.

De acuerdo con lo anterior y con base en la política financiera actual a seguir por el Gobierno Constitucional del Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, se decidió el formular el consiguiente Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, destinado a regular nuevas disposiciones generales dirigidas a resolver las exigencias aludidas que tan necesaria solución requieren en un corto plazo, lo cual será punto de estudio en el tema del subcapítulo inmediatamente posterior.

C) El Sistema Presidencialista Mexicano: causa y explicación política y económica del desequilibrio del Poder en el ámbito presupuestal.

Con el fin de comprender la génesis, formación, desarrollo y consolidación del Sistema Presidencialista Mexicano y presentarlo como la causa y explicación principal, en materia política y económica, del desequilibrio del Poder en el ámbito presupuestal, será necesario recurrir al análisis histórico que ha mostrado desde su origen, hace ya siglo y medio aproximadamente, hasta la época actual, como se ha tratado de darle fin a su fuente de Poder, reformando en su totalidad las atribuciones y políticas de dirección estatal que le han forjado como un régimen de control totalitario dentro del marco jurídico-legal que ha otorgado la forma gubernamental Republicana de los E.U.M. Con el propósito de darle una pronta apertura al tema aquí tratado, se dará marcha inicial e inaugural a su desarrollo.

Durante la época Moderna de la historia de México y de Latinoamérica en sí, las fuerzas del mercado mundial Capitalista habían hecho dependientes a los países en vías de desarrollo, incluida la Nación en dicho conjunto. Europa y E.U.A. habían sido sus principales directrices de dependencia en materia económica. México, desde la época de la Reforma, dependía de la inversión extranjera del mercado importador y de la exportación sometida a la inestabilidad de la balanza-comercial en todo el mundo. En sí, el Capitalismo del laissez-faire del período Juarista y el capitalismo de privilegios del Porfirismo corresponden, respectivamente, al dominio, en la esfera del capitalismo mundial, del Capitalismo libre competitivo y monopolista propio de las potencias ya citadas. En ésta última esfera económica, las inversiones extranjeras gozaron de favores, concesiones y privilegios por parte del Estado Mexicano. El reconocimiento y respeto a la inversión y al derecho de propiedad eran características de gobiernos presidenciales de aquellos momentos históricos, como el ejercido por el General Porfirio Díaz. En efecto, en la esfera política, el régimen Porfirista erigió un Estado Dictatorial y Autoritario, auténtico instrumento de creación y mantenimiento de privilegios, en el que el pueblo fué considerado algo irracional; una masa inexistente jurídica y políticamente, que tenía que ser dominada y conducida por los hombres de "razón consciente" (los propietarios), hacía los caminos "del orden y de la paz". En suma, el Capitalismo de privilegios dió origen a una Oligarquía terrateniente ociosa e improductiva, aliada con los inversionistas extranjeros, a una enorme burocracia corrupta e ineficiente (como una concesión a la clase media), a una clase obrera incipiente y enajenada a formas de lucha pequeño-burguesas, a un campesinado aislado, desarticulado e inmóvil, enclavado en verdaderas unidades económicas autónomas entre sí (la hacienda, las rancherías, etc.) con no más alternativas que la rebelión como salida extrema; a una clase capitalista nativa, débil, subordinada a las decisiones del exterior y sujeto su crecimiento al incremento de las inversiones extranjeras; a un capitalismo, en fin, desestructurado, débil y con enormes desigualdades, muy alejado de la racionalidad y eficacias alcanzadas por el europeo y el norteamericano. Para consolidar política y jurídicamente la alianza del Estado con la inversión comercial de carácter extranjero y la propiedad latifundista agraria surgió el Presidencialismo Mexicano, régimen de

Control Ejecutivo que gobernaba en desequilibrio de Poderes la política, la economía, la administración, y la vida social de la Nación. En dicho período así -- surgió dicho Sistema de dirección estatal desde la cúpula del poder presidencial, ya que a través de los poderes extraordinarios que le confería la Constitución al titular del Poder Ejecutivo de la Unión se desprendía dicho orden político. Se le permitía imponer impuestos al país sin consentimiento del Congreso de la Unión, -- controlar la administración del Estado, la Hacienda y las finanzas públicas, la -- Política Exterior, el ejército y las fuerzas represivas de la Nación. Sin embargo, ello no duraría mucho tiempo (por lo pronto en su exagerado poderío), ya que el -- triunfo de la Revolución Mexicana (radicado en la alianza de la alta y media bur-- guesía y las clases campesinas y trabajadoras) acabaría con la oligarquía dictatorial Porfirista y los privilegios otorgados al capital extranjero y a la clase -- terrateniente latifundista -nacional definitivamente.

Por otra parte, los antecedentes históricos de dichos acontecimientos políticos tuvieron su génesis en los propios regímenes presidenciales de Juárez, Lerdo de Tejada y del propio Díaz. La política continuada de dichos mandatos de -- carácter Ejecutivo siempre tuvieron como directriz principal la idea de crear un Estado Nacional dotado de Independencia interna y externa, Gobierno estatal propio, y Economía estabilizada. Así lo habían planeado ya Juárez y Lerdo de Tejada, representantes del liberalismo político y económico del Siglo XIX. En sí, concien-- ben al derecho como regulador de la sociedad y su relación con el Estado. El -- Estado debía garantizar únicamente la seguridad y la estabilidad general, dele-- gando en la libre concurrencia entre particulares las funciones económicas. La -- ley, norma suprema, estaría por encima de la sociedad y el Estado, siendo éste -- último el encargado de su correcto cumplimiento. En aquél momento, la Economía -- es regida por una Política Liberal Comercial que indica al Estado, el realizar -- sólo el papel de vigilante del exacto cumplimiento de la ley, en razón de que la ilusión decimonónica no podía llevarse a cabo en un país desintegrado geográfica y económicamente, empobrecido por medio siglo de luchas entre caudillos, repre-- sentantes de intereses locales y desarticulado ideológica y políticamente. Ante-- ello, y para hacer avanzar a toda costa al pueblo mexicano, Benito Juárez, ---- Lerdo de Tejada y más tarde Díaz, (en fortalecimiento del Sistema Presidencial) -- decidirían que el Poder Central debía sobreponerse a la Teoría Federalista, pres-- crita en la Constitución de 1857, y que el mando de ése Poder Central tenía que-- depositarse en la persona del jefe del Poder Ejecutivo, aunque ello no respetase la concepción clásica de la división de Poderes, también señalada en la citada -- Ley Fundamental y la cual daba la preeminencia del Congreso de la Unión sobre el Ejecutivo de la Unión, inhibiendo así a éste en la rapidez de obrar que necesi-- taba para reorganizar un país convulsionado. Juárez, ante ello, entendió pronto-- que la teoría liberal, convertida en Ley Suprema en la Constitución de 1857, no-- le permitiría llegar muy lejos. Además, la conquista del Poder Central había -- sido la meta de liberales y conservadores. Desde 1821, la lucha entre uno y otro bandos políticos había tenido por objeto alcanzar ése poder para imponer nacio-- nalmente sus decisiones. La verdadera revolución arribó cuando se tomó a la --- Constitución por bandera y se le convirtió en símbolo de Poder. En efecto, la -- Constitución de 1857 se convirtió en manos de Juárez, en una simple base de legi-- timación para fundamentar su mando, y estandarte para movilizar fuerzas socia-- les. Para lo demás, gozaba de una gran inutilidad para resolver la problemática-- general de aquél período histórico. La invocó como principio y la esgrimió como-- objetivo, pero jamás la obedeció ni podía obedecerla. Como líder de una sociedad

en peligro, asumió todo el Poder, se arrogó todas las facultades, hasta las más absolutas, y antes de dictar una medida extrema, cuidaba de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para hacerlo, como para fundar siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites. Juárez estableció una dictadura legal que constituía la única solución al estado antagónico que mostraba el país. Los gobernadores de los Estados de la Federación, (con gran poder local sobre su población) y los caciques regionales, aceptaron aliarse con Juárez para que juntos, lograran gobernar en una situación crítica para la Nación. A través del control sobre el ejército Federal, la hacienda pública y las finanzas de la Nación, Juárez pudo enfrentar la Intervención Francesa y el Segundo Imperio Mexicano. Pero esto no lo era todo; Juárez sabía que, de acuerdo con la Constitución de 1857, el Poder Ejecutivo quedaba en manos del Congreso de la Unión y de los gobernadores. Por ello, Juárez apoyó a los candidatos gubernamentales y en sí, a los senadores y diputados locales, representantes de la Nación ante el Congreso de la Unión, y que constituían la representación de los gobernadores más poderosos del país con el fin de que éstos también lo apoyaran en iniciativas de ley o en el uso de facultades extraordinarias que tendían a resolver la problemática general del país. El brusco enfrentamiento con la realidad de un país desorganizado, empobrecido por guerras y revoluciones, carente de vías de comunicación, con una precaria vida económica y ciudadanos sin experiencia en los asuntos públicos, mostró el contraste con la Constitución Política Liberal de 1857, cuyo fiel cumplimiento era el suicidio. Borrarrarla, un grave error histórico. Sin cumplirla, había que justificarse en ella, pues más que un conjunto de leyes para gobernar, era ya un símbolo para revolucionar y un objetivo por alcanzar. Y para llevar a cabo semejante obra, no podía quedar el Ejecutivo supeditado al Congreso General, órgano adverso a sus intereses de dirección del Poder. Así lo comprendió Lerdo de Tejada; por ello continuó justificando la supremacía del Poder Ejecutivo sobre los otros dos Poderes Federales. Cuando Díaz tomó el Poder por medio de la violencia, se separó de toda tradición legalista con que la Constitución de 1857 ató a sus predecesores; Díaz llegaba como un héroe nacional con carisma político y de liderazgo en la silla Presidencial, prometiendo además el orden y la paz que la Nación ensangrentada, exigía para cesar las luchas intestinas y la agresión exterior.

Para lograr el control y estabilidad del país, Díaz se apoderó de los Estados de la República colocando a sus amistades en las gubernaturas respectivas. Los que se manifestaron en su contra, los atrajo o los destruyó. Otorgó facilidades a los terratenientes, a los caciques o jefes de bandas locales; los nombró miembros del ejército regular y les dió amplias facilidades para aplicar la ley y mantener el orden. Con el Clero acordó una política conciliatoria de respecto mutuo en las jurisdicciones de ambas entidades: Estado e Iglesia. A la clase media intelectual la absorbió dentro de la burocracia gubernamental y en el servicio exterior. Además, se mostró complaciente con los monopolios comerciales, con los sistemas de trabajo forzados en minas y haciendas y sostuvo los ilegales impuestos de Estados y Municipios. Con éste aparato de dominación, justificado abiertamente por la filosofía positivista de "Orden y Progreso", Díaz aseguró un largo período de gobierno dictatorial. A partir de 1884, eliminó los partidos políticos y fundó su gobierno en un programa con un sólo principio: él.

En conclusión, a lo largo de los gobiernos de Juárez, Lerdo de Tejada y Díaz se observa la necesidad histórica de un Ejecutivo fuerte, justificando con la ley o en nombre propio, los ordenamientos de su mandato. Juárez fija la forma de

gobierno y encauza la administración, Díaz, organizador nato, establece la paz -- e impone el orden; favorece el desarrollo económico del país con inversiones ---- extranjeras; comunica al país, lo que agiliza las fuerzas productivas y genera -- nuevas relaciones sociales de producción, y realiza la obra de la unidad política nacional.

La presencia de un Presidente fuerte, un dictador, había sido el derivado de la necesidad de sostener al gobierno contra los preceptos legales de una Consti-- tución idílica, frente a las condiciones que imponía una estructura social econó-- mica y política desquiciada e inorgánica y frente a la presencia de un interior y exterior amenazante (Guerra de Reforma e Intervención Francesa en México). Los go-- biernos de Juárez y Díaz siempre se involucraron en su legitimidad Constitucional-- y en su prestigio personal, no sólo para conseguir la paz y dirigir la transfor-- mación económica del país, sino para imponer la Soberanía del Estado, neutrali--- zando, conciliando o destruyendo otras instancias que se le oponían: el Clero, -- los cacicazgos o las tiranías locales. Para conseguir éstos fines, no vacilaron -- en hacer uso de la ley o de las armas, del convencimiento o de la fuerza, de la -- asimilación a su poderío o de la destrucción. (72)

Ahora bien, una vez logrado el triunfo de la lucha armada de 1910 y haberse-- dado la pacificación del país, el regímen Presidencial de Venustiano Carranza -- continuó mostrando inclinaciones políticas y jurídicas favorables al Sistema Pre-- sidencialista Mexicano existente, pero atenuando ligeramente las facultades de -- Poder demostradas en los hechos históricos y justificando sus atribuciones lega-- les en diferentes materias al consagrarlas en la Constitución Política de 1917, -- con el fin de darles base suprema y fundamentación jurídica. Posteriormente, los-- gobiernos post-revolucionarios actuarían con goce de Poder justificado en la --- Constitución, pero sin violarla de jure y actuando extralimitadamente de factum. Para comprender en la actualidad la vigencia del Presidencialismo Mexicano, será-- menester presentarlo como uno de los rasgos más importantes del Sistema Político-- Mexicano, (73) el cual se forjó desde las décadas de los 20' y los 30', conforman-- do a lo largo del tiempo, al actual Estado burgués Mexicano.

El Presidencialismo Mexicano actual, como parte del Sistema Político de los-- E.U.M., se caracteriza por detentar aún una gran fortaleza política y jurídica -- que limita y disminuye la importancia de los otros Poderes restantes de la Nación: el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Desde el surgimiento de la Constitución

(72) Calderón, José María, "Génesis del Presidencialismo en México", México, Ed. El Caballito, 1985, pp.7-28

(73) Se da este nombre al funcionamiento de las instituciones estatales y privadas que desempeñan funciones de dominación, dirección política y administración social, así como al personal directivo que las sostiene y utiliza. Camacho Solís, Manuel, "El Sistema Político Mexicano" en Colmenares, Ismael, et. all., "Cien Años de Lu-- cha de Clases en México", Tomo II, México, Ed. Quinto Sol, 1994, p.203, citado a -- su vez en González Gómez, Francisco, "Historia de México II (Del Porfirismo al Neo-- liberalismo)", México, Ed. Quinto Sol, 1994, p.108

de 1917 se establecieron las bases supremas y fundamentales para que el Ejecutivo tuviera más Poder y dispusiera de una fuerza política muy vasta. La Constitución Política Federal de los E.U.M. confiere al Presidente de la República la ----- dirección principal del Estado Mexicano, la jefatura del Gobierno Federal, el -- disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente (Ejército Terrestre), de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea de la Nación, disponer de la Guardia Nacional y de las Policías Federales y del D.F., todo ello para otorgar seguridad y -- defensa interior a la Federación. Conforme a lo que se ha citado con primacía, el Presidente Constitucional tiene facultad también para proponer iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, aplicar leyes expedidas por el Poder Legislativo de la Nación, disponer del gasto público, nombrar y destituir oficiales del Ejército, de la Hacienda Pública, a los Srios. de Estado, agentes diplomáticos, ministros y cónsules generales, (con aprobación del Senado), etc. sin tener que dar razón de -- ello a ningún órgano de Poder. Respecto de la remoción, dada en plena libertad, -- de cualquier Srio. de Estado integrante del Gabinete Presidencial, por parte del titular del Ejecutivo de la Unión, es en extremo censurable y criticable, por ser una de las facultades que le dan Poder al máximo mandatario de la Nación para -- destituir a todo Srio. de despacho por no compartir políticas u opiniones hacendarias, financieras o presupuestales a través del Refrendo Ministerial. Ello en sí, constituye un defecto Constitucional que permite el ejercicio "justificado legalmente" del injusto Presidencialismo Mexicano.

Ahora bien, en materia militar, el control de las fuerzas armadas de la Nación le da responsabilidad de la seguridad interna, y en un momento dado, puede -- ordenar la intervención de éstas fuerzas castrenses en cualquier punto del país -- sin tener que pedir la aprobación de ninguna instancia federal o estatal. También otorga los ascensos del orden militar y presenta la terna para designación de -- los ministros de la SCJN al Poder Senatorial. Con ello se demuestra que la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, durante mucho tiempo, se ha limitado a avalar, respaldar o simplemente a presenciar toda decisión presidencial, lo que ha motivado que dichos Poderes hayan perdido ya casi totalmente autonomía y fuerza sobre varias áreas de importancia capital para la Nación, como el Ejército, la Hacienda Pública y el control sobre la estructura orgánica y facultades de Poder de la Administración Pública Federal. No obstante lo anterior, y además del gran poderío que Constitucionalmente detenta el titular del Poder Ejecutivo Federal, -- el Presidente de la República es el líder de la élite política-burocrática de -- alta jerarquía que gobierna a la Nación y que constituyen a los defensores del -- Partido Oficial: el PRI. En éste carácter él designa a los responsables de los -- puestos públicos importantes, gabinete y demás funcionarios públicos que integran el Gobierno Federal, a los directores generales de las empresas paraestatales, -- a los candidatos del Partido Oficial para las gobernaturas, diputaciones federales, senadurías principales, presidencias municipales del país, etc. De la misma forma, es la máxima y suprema autoridad arbitral que da solución a los conflictos que se producen entre los integrantes de la clase política y puede premiar, castigar y perdonar a los políticos del Partido Oficial.

De todas estas atribuciones de jerarquía Constitucional, hay dos que destacan fundamentalmente. La primera para el Derecho Constitucional y la segunda para el Derecho Financiero, que es la que nos ocupa actualmente y que constituye el -- eje principal de la presente Tesis Profesional.

La facultad de carácter político es extralegal; desde Obregón el Presidente - en funciones ha designado a su sucesor: el candidato del Partido Oficial. En la época post-revolucionaria ningún candidato de un partido distinto al del gobierno-mexicano ha ganado las elecciones para la presidencia. De ahí que sea fundamental- la voluntad del Presidente. La siguiente facultad, que es en sí la que importa en- la presente tesis de investigación, es de tipo legal, es decir, se ejercita con--- forme a la atribución otorgada por la ley, y es aquélla que se refiere a la dispo- sición de los recursos económicos que integrarán el gasto público. Con base en la- Ley de Planeación el titular del Ejecutivo formula el Plan Nacional de Desarrollo, imponiendo así su propia política financiera y sus propias reglas para manejar el- gasto público. Si a través del Refrendo Ministerial se puede mostrar un desacuerdo al respecto por uno o varios Srios.de Estado, y atacar de esa forma la política -- financiera presidencial,de inmediato se procede a la destitución respectiva si --- de ello depende la prosperidad de la política erogatoria y presupuestaria citada.- He aquí la notoria infiltración de un claro y peligroso rasgo Presidencialista que no tiene límite ni protección legal para evitarlo. El uso de partidas secretas -- también es un rasgo que se apega al Presidencialismo Mexicano, ya que de éstas se- pueden desprender programas de gobierno "necesarios" para el progreso del país, -- siendo en realidad, una justificante legal para exaccionar fondos públicos y posi- blemente desviarlos de su destino original.

Con ello se presenta los rasgos más importantes del Presidencialismo en Méxi- co, y que en materia de control presupuestal tiene gran injerencia, motivo que re- querirá una reforma Constitucional y reglamentaria profunda que evitara las trans- gresiones y abusos de Poder que se han ejercido en dicha rama del Derecho Presu--- puestario.

D) El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: Pilar fundamental de la Reforma Administrativa y Financiera en materia de control presupuestal.

1) El surgimiento de un órgano autónomo de control, fiscalización y auditoría presupuestal: crítica política.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuyo tenor en materia administrativa y financiera presenta los postulados generales de los que se ha de partir para solucionar las limitantes del Sistema Administrativo Financiero y Presupuestal - Mexicano existentes en la actualidad, constituye el documento político de mayor importancia en materia de planeación, y en sí, representa el fundamento del cual se ha de partir para emprender la imprescindible Reforma Administrativa sobre el control y la fiscalización del gasto público federal.

Ahora bien, entre las exigencias político-jurídico-administrativas que requieren satisfacerse con una transformación pronta y ágil a la actual legislación presupuestal, se encuentran la evidente y constante corruptibilidad en la jerarquía estatal, la ausencia de mayor represión en la sancionabilidad legal correspondiente a la legislación establecida en materia de responsabilidades, la falta de modernización de los órganos de control interno como externo de la gestión pública, la carencia de principios morales en quienes ejercen la función pública - en el Gobierno Federal, Estatal y Municipal y la falta de audiencia al reclamo de la Nación sobre las limitaciones en el control y manejo correspondiente al gasto público (ya que hasta la actualidad no existe normatividad Constitucional referente al Plebiscito o al Referéndum Popular).

Por lo tanto, las soluciones más viables a adoptar para resolver las anteriores exigencias de reclamo social están inciertas en los postulados políticos citados en el documento aludido, que en sí, son las que se enumerarán a continuación:

"Probidad y rendición de cuentas en el servicio público.

- Realizar una reforma profunda de los actuales órganos de control interno y externo de la gestión pública y actualizar el marco jurídico para la prevención, control y sanción de la corrupción.
- Reestructurar el sistema de control interno del Poder Ejecutivo para transformarlo en un órgano promotor de la modernización y desarrollo de la Administración Pública.
- Promover el acercamiento del gobierno a la población y la participación ciudadana en las acciones de control de la gestión pública.
- Edificar una cultura que refuerce los valores éticos del servicio público, rechace la corrupción, la impunidad y aliente los principios democráticos y las actitudes participativas".

Por otra parte, respecto del ilimitado Poder conferido a todo titular del -- Poder Ejecutivo Federal y que en sí, ha ocasionado desde siglo y medio el fortalecimiento del Presidencialismo Mexicano y el monopolio de la política financiera en manos del Primer Mandatario de la Nación, el actual Plan Nacional de Desarrollo toma diversas medidas políticas para reducir dicho poderío de génesis histórica y Constitucional (como el excesivo desequilibrio existente entre los Poderes de la Federación en materia de control presupuestal, la Centralización Ejecutiva en el control ejercido sobre la utilización del gasto público, el deslinde y fincamiento de responsabilidades sobre su indebido manejo y la sancionabilidad aplicable en la materia, etc) a través de postulados fundamentales, como los siguientes:

"Una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido.

- Un principio fundamental que debe fortalecerse para impulsar nuestro desarrollo democrático, es el de la separación, equilibrio y colaboración respetuosa entre los Poderes de la Unión.

- El postulado de un gobierno democrático y republicano exige que el poder que -- ejercen los distintos órganos del Estado sea limitado. El principio de División de Poderes es un elemento esencial a nuestro régimen Constitucional.

Régimen Presidencial.

- El Ejecutivo Federal se ha comprometido con el ejercicio de una presidencia eficiente, capaz y limitada; sometida al imperio de la Constitución y las leyes, y -- sujeta al control de los otros Poderes de la Unión.

Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

- El Plan ratifica su obligación de respetar y alentar toda iniciativa del Poder -- Legislativo para fortalecer su independencia, garantizar su pluralismo político -- y sus facultades de supervisión y control sobre los órganos del Ejecutivo, particularmente de control presupuestal y de la Cuenta Pública. Desde la esfera de su -- competencia, el Ejecutivo se compromete a llevar a cabo una relación más intensa -- con el Poder Legislativo en los términos de la ley, dando instrucciones a todos -- los funcionarios del Poder Ejecutivo para que, con respeto, eficacia y oportunidad, atiendan las solicitudes del Congreso, sus Cámaras y sus comisiones".

En el mismo orden de ideas, respecto de la reforma gubernamental y la modernización de la Administración Pública, se han adoptado postulados de política financiera que tienden a resolver la gran problemática que generaba la falta de descentralización administrativa, la carencia de profesionalismo de los servidores públicos, la ausencia de sistemas de control y rendición de cuentas en materia de controloría sobre la gestión pública, así como de la simplificación y adecuación del marco normativo a las estrictas necesidades públicas de mayor urgencia en su resolución por parte de las autoridades del Estado Mexicano y finalmente, la falta de una normatividad jurídica más rigurosa en materia de responsabilidades para la -- aplicación de una sancionabilidad más severa y eficiente. Por lo tanto, para darle una pronta solución a dichas exigencias político-administrativas del Sistema Político y Financiero Mexicano, el Plan Nacional de Desarrollo adopta postulados de -- gran envergadura como los siguientes:

"Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública.

- El desenvolvimiento de México requiere de una Administración Pública orientada - al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el - país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Promoción de la descentralización administrativa.

- El Gobierno Federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el Federalismo. En este sentido, será necesario evaluar las funciones - que actualmente realiza la Federación y determinar cuales podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos esta- tales y municipales o con su participación.

Profesionalización de los servidores públicos.

- La creación del servicio público de carrera entraña el reconocimiento de la -- importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño - honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo.

Sistemas de control y rendición de cuentas.

- Es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto la capacidad técnica, la independencia y credibi- lidad necesarias. Esto implicará una reforma estructural profunda de las actuales- instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública, y - adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la - ciudadanía.

Simplificación y adecuación del marco normativo.

- Actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales y propiciar- la revisión, actualización y simplificación de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos de la Administración Pública, con objeto de reducir costos, in- crementar la oportunidad y transparencia de las operaciones, y favorecer la inicie- tiva de los servidores públicos para mejorar la atención a la ciudadanía.

Responsabilidades de servidores públicos.

- El Plan propone modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incum- plimiento".

Es de ésta manera, que el actual gobierno presidencial del Lic. Ernesto Zedi- llo Ponce de León, pretende enfrentar las exigencias administrativas-financieras - en materia de control presupuestal y en particular, la de implantar la estrategia- política-financiera de hacer surgir un órgano autónomo de auditoría, con el cual - se espera por dicho gobierno se promoverá el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior.

Ahora bien, al respecto cabe afirmar que el citado órgano de fiscalización, de conformidad con la política Ejecutiva actual, estaría dotado de las siguientes características, las cuales genéricamente se citan a continuación:

- Independencia respecto al ente fiscalizado, autonomía en el desempeño de su función y protección jurídica frente a eventuales interferencias.
- Sujeción del órgano a la Constitución y a la ley, y no a orientaciones políticas o partidistas que condicionen o limiten el ejercicio de sus atribuciones.
- Oportunidad en su función fiscalizadora y atribuciones que faciliten y fortalezcan la contraloría o auditoría y el fincamiento de responsabilidades.
- Independencia, imparcialidad y prestigio profesional de sus integrantes; proceso transparente para la selección y designación de su titular e inamovilidad durante el término de su gestión.
- Capacidad técnica y un estricto código de comportamiento ético del personal al servicio del organismo.
- Autoridad para difundir a través de los medios los resultados de sus evaluaciones y auditorías.

Más tarde, el titular del Poder Ejecutivo de la Unión enviaría al H. Congreso de la Unión la iniciativa de ley que recogería dichos postulados político-financieros antes citados, destacando la necesidad de una reforma integral que modifique el status actual del Sistema Financiero Mexicano, en especial, la estructura de los órganos de fiscalización y control presupuestal. En efecto, dicha iniciativa de ley fué presentada el día 28º de noviembre de 1995, pretendiendo en primer término, fortalecer el equilibrio y la división de Poderes, así como la fiscalización a la actividad financiera del Ejecutivo de la Unión mediante el surgimiento de un órgano fuerte, imparcial, efectivo y que tenga credibilidad y reconocimiento de toda la Nación.

Para tener una visión más clara de las propuestas contenidas en la aludida iniciativa de ley, genéricamente se hará referencia a su contenido integral.

Con la iniciativa de ley aludida se pretende, de acuerdo con la estrategia política-financiera actual, promover una reforma profunda a los órganos de control interno y externo de la gestión pública, para que atienda el equilibrio adecuado de Poderes, a fin de asegurar que efectivamente se limiten y controlen entre sí, y responda cabalmente a una sociedad que exige un rendimiento claro y puntual de cuentas, además de inscribirse dentro de los avances y transformaciones que hoy en día experimentan los órganos de fiscalización en todo el mundo.

El citado órgano de auditoría tentativamente tendría la denominación legal de: "Auditoría Superior de la Federación".

La creación de un órgano superior de fiscalización del Gobierno Federal, como institución profesional, con autonomía técnica y administrativa, que tenga facultades de auditoría de la gestión financiera, más allá de la revisión de la Cuenta Pública y que forme parte de un sistema integral de control y evaluación, requiere de un cambio estructural profundo al actual Sistema Nacional de Fiscalización, a través de la modificación jurídica que se pretende promover con la multitudinaria iniciativa de ley.

Respecto a la estructura orgánica de la Auditoría Superior de la Federación, cabe afirmar que será administrada y dirigida por un grupo colegiado de auditores generales, de reconocida honorabilidad, capacidad profesional, experiencia e independencia. Dichos auditores serán designados por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a propuesta del Presidente de la República, por períodos -- escalonados y sólo podrán ser removidos mediante Juicio Político, declaración de procedencia o sanción por causas graves de responsabilidad administrativa, conforme a lo dispuesto por el Título IV Const. No podrán formar parte activa de partido político alguno, ni desempeñar otro empleo o encargo, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia. Tampoco podrán desempeñar cargo alguno en los Poderes y las entidades fiscalizadas, durante el año siguiente a la terminación de la gestión.

Ahora bien, dicho órgano de auditoría será de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones. La Auditoría Superior de la Federación tendrá como -- objetivo fiscalizar el uso honesto y eficiente de los recursos en los Poderes de la Unión y entidades científicas, docentes, artísticas o de beneficencia. También habrá de vigilar el oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos. Además, -- éste nuevo órgano contará con facultades para fincar sanciones pecuniarias y querrelas o denuncias penales contra los servidores públicos que hayan cometido -- ilícitos, amén de determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales, así como también tendrá facultad para revisar lo hecho en administraciones anteriores, lo que no implicará retroactividad (siempre y cuando se aplicara al efecto la normatividad jurídica respectiva que aún está en vigor) y además dicho órgano tendrá la -- atribución de establecer su propia normatividad de control.

Por otra parte, también tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior al -- ingreso, el gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos, tanto de los Poderes de la Unión como de las entidades públicas federales, el cumplimiento de sus programas y el presentar cada año a la Cámara de Diputados, un informe que contenga los resultados de la fiscalización y de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior.

Igualmente, se encargará de investigar actos u omisiones que impliquen algunas irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones.

En apego al Estado de Derecho, se propone que el órgano auditor se sujete -- a mecanismos de control de la legalidad y se prevean por él los medios de defensa que podrán utilizar los servidores públicos que se consideren indebidamente ---- afectados. La SCJN conocerá de los amparos que se presentaran en contra de sus -- resoluciones.

En el mismo orden de ideas, respecto del futuro de la SECODA, y en relación con la Auditoría de la Federación, dicha Sría. operará como órgano de control interno del gobierno, pero supeditado al órgano auditor, que en manos de los legisladores tomará el control de aspectos de normatividad que antes estuvieron en manos

del Ejecutivo. Es decir, la dependencia en que se transforme la actual SECODA estará a cargo de la función preventiva y tendrá un vínculo con la modernización de la Administración Pública.

Finalmente, respecto de la iniciativa de ley, cabe señalar que el Poder Ejecutivo aplicará el procedimiento administrativo de ejecución y facilitará al órgano de Auditoría Superior los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

Por otra parte, después de haber expuesto en forma genérica el contenido integral de dicha iniciativa de ley propuesta por la gestión pública del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se hará referencia, bajo la opinión estrictamente personal de la autora de la presente Tesis Profesional, a las propuestas positivas que son compatibles con las opiniones y sugerencias presentadas a lo largo del desarrollo de ésta investigación, y posteriormente, se realizará una crítica general a su contenido a fin de presentar las limitantes contenidas en la aludida iniciativa de ley.

Al respecto, cabe afirmar que es de importancia capital para la Nación el surgimiento de un órgano auditor de ésta magnitud, ya que implicará la modernización en la rendición de cuentas y una auténtica fiscalización del ejercicio del gasto público federal empleado por la planta burocrática, principalmente. Asimismo, es un gran acierto que dicho órgano esté integrado por auditores generales; ello permitirá recobrar la confianza del pueblo mexicano, pues dichos auditores tendrán limitantes que deberán respetar para evitar la duplicidad o el indebido ejercicio de la función pública, así como para detener posibles complicidades delictivas que pudieran permanecer en operación de no interrumpir el plazo existente entre la conclusión de la función de un servidor público y el inicio de otro empleo distinto, ejercido dentro de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, entre otras. Se restaría poder de participación al Ejecutivo de la Unión en materia de control presupuestal, lo que permitiría equilibrar la Balanza entre los Poderes de la Federación en dicha área presupuestal. El dotar al órgano auditor de facultades para fincar sanciones pecuniarias y querrelas o denuncias penales en contra de los servidores públicos que hayan cometido ilícitos contra el patrimonio de la Nación, es una reforma de gran alcance en cuanto a la sancionabilidad que pudiera desprenderse por el delito de enriquecimiento ilícito, en el cual se presenta la mayor reincidencia por parte de la planta administrativa del Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Con ello se permitirá frenar toda acción delictiva en el servicio público y por ende, depurar gradualmente la corrupción existente en el Sistema Administrativo Financiero Mexicano. También se considera conveniente que la Auditoría Superior de la Federación ostente la atribución de revisar lo hecho en administraciones anteriores aplicando la normatividad que aún está en vigor (en razón de evitar la retroactividad de la ley). En efecto, ello logrará detectar y actualizar las irregularidades que existieron en gestiones públicas pasadas y castigar a quienes evadieron sus responsabilidades en aquél momento. Igualmente resulta acertado el que se le haya otorgado la atribución de investigar actos u omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas en la actividad financiera del Estado Mexicano de fondos y recursos federales. Otra de las propuestas positivas que contiene dicha iniciativa de ley la constituye el que dicho órgano auditor tenga la facultad de poder fiscalizar en forma posterior al ingreso la recaudación, administración y erogación de fondos públicos y recursos de los Poderes Supremos -

y entidades públicas federales, presentando un informe que comprenda los resultados de dicha fiscalización, así como también la de presentar un informe de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior.

Conclusivamente, se puede afirmar que con la multicitada iniciativa de ley se pretende recobrar la confianza y la credibilidad de la Nación de los E.U.M. en el control gubernamental sobre el gasto público, lo que representa el factor básico del nuevo órgano fiscalizador, así como el encabezar un sistema integral de control y evaluación de la gestión de los Poderes de la Federación, garantizando el uso honesto y eficiente de los recursos en los Poderes de la Unión y en las entidades públicas federales, vigilando el oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de la planta administrativa. Lo anterior constituye un gran avance para la transformación de los órganos de control interno y externo presupuestal, tan necesaria para las exigencias de la época actual.

Sin embargo, es conveniente destacar, a contrario sensu de lo anteriormente citado, las limitantes que ofrece la aludida iniciativa de ley en relación con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Al respecto, cabe citar que se considera por la autora de la presente investigación, que la Auditoría Superior de la Federación no debería ser presentada como un órgano autónomo, sino dependiente del Poder Legislativo Federal, es decir, que no es indispensable que surja un órgano independiente en la materia, ya que la CMTI podría asumir las facultades antes explicadas, en virtud de las razones ya expuestas y fundamentadas en el desarrollo del presente Capítulo, ya presentadas con anterioridad.

A mayor énfasis, resulta de capital importancia exponer las razones en las que se basa el citado criterio doctrinal. En la presentación de la multicitada iniciativa de ley se aseguró que lo más viable para equilibrar la Balanza entre los Poderes Supremos Federales en el rubro presupuestal es precisamente, la de hacer surgir un órgano autónomo, lo que garantizará imparcialidad al ser independiente del ente supervisado, control que realmente no se respeta en la vida práctica y normativa, pues dicho órgano no será autónomo en estricto sentido, ya que deberá estar sometido a la política financiera que ordena cumplir el Primer Mandatario, lo que representa que dicho servidor público de máxima jerarquía tenga una mayor injerencia en el control presupuestal. No obstante, si además de esto se señala que los citados auditores generales serán designados por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pero a propuesta del Presidente de la República por períodos escalonados.

Finalmente, otra de las limitantes que representan grandes inconvenientes en su adopción es la que otorga al Poder Ejecutivo la facultad de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, facilitando a dicho órgano auditor los auxilios para el ejercicio expedito de sus funciones. Ello representaría una falta de imparcialidad legal sin límite, ya que dicho mandatario podría dispensar la aplicación de resarcir al Erario Federal los desvíos de fondos públicos por parte de la planta burocrática en razón de los favoritismos existentes en el mundo de la política, además de que dicha atribución constituye un gran peligro para la estabilidad orgánica estatal, ya que aumenta las facultades financieras y administrativas del titular del Ejecutivo de la Unión en materia procesal, en especial en el rubro confiscatorio y judicial-administrativo(embargo).

Por lo antes citado, claramente se puede afirmar que aún la iniciativa de

ley propuesta, conserva rasgos del régimen Presidencialista actual, ya que se considera que el crear un órgano autónomo de fiscalización para controlar el gasto público es innecesario; la CMH es quien debe ostentar las aludidas facultades --- asignadas a dicho órgano auditor, además de dotarla de facultades sancionadoras -- de carácter administrativo en materia de control presupuestal, que en manos de los legisladores resultaría lo más conveniente para lograr estabilizar la economía del país a corto plazo y tener la seguridad del uso honesto y eficaz del gasto público federal, así como el de una verdadera y rigurosa aplicación de la sancionabilidad a los servidores públicos que quebranten los principios éticos en el ejercicio de la función pública. Ello en defensa de un Sistema Político que otorgue mayor equilibrio a la Balanza del Poder y evite el control del Poder Ejecutivo Federal sobre un órgano de fiscalización autónomo, que a través de una política financiera sexenal y tráfico de influencia, se vea obligado a respetar los mandatos del máximo - jerarca de la Nación.

2) La crisis en el control financiero sobre el manejo del gasto público federal.

La más severa crisis financiera en que se ha visto inmerso el país durante -- los últimos años, es sin duda la referente al régimen Salinista.

Las causas que han dado génesis al surgimiento de una notoria y significativa desestabilización en la economía del país han sido múltiples y muy variadas, entre las cuales se pueden citar las siguientes:

El desequilibrio constante y gradual del Sistema Político y Financiero Mexi-- cano, debido a la comisión continúa de delitos de carácter penal y fiscal; así -- como de faltas graves de carácter administrativo que desmoralizan con el paso del tiempo a la función pública, el desproporcionado Presidencialismo del Ejecutivo -- de la Unión, en materia de control presupuestal y magisterial, lo que se manifiesta en sí en la transgresión y violación al imperio y mandato de la ley escrita, la falta de reformabilidad de las leyes que rigen el control del gasto público y el - Derecho Disciplinario aplicable a dicha área y finalmente, la carencia de un sis-- tema contralor interno y externo de carácter recíproco, que evite la conflagración, complicidad, falta de efectividad y alcance de auditoría sobre todo tipo de con--- ductas ilícitas que redunden en perjuicio de la estabilidad del Erario Público -- de la Nación y la Hacienda Pública Federal.

En efecto, dicho conjunto de problemáticas actuales son las que en sí, representan la conflictiva que genera el descontrol en la estabilidad económica de la - Nación y que requieren de una pronta atención para lograr en un corto plazo, la -- confianza y la credibilidad en las instituciones gubernamentales. Es por ello que-

el ejercicio del gasto público federal por parte de los Poderes de la Federación, debe estar sujeto a una constante fiscalización para evitar posibles crisis financieras que podrían resultar irreversibles.

E) Opinión y crítica sobre el Sistema Político-Financiero Mexicano
referente al control presupuestal.

El actual Sistema Político-Financiero Mexicano en forma general ha sido muy-deficiente, ya que no va a la vanguardia de las transformaciones y avances que son exigibles en la época actual.

Por lo tanto, para conocer la opinión y crítica estrictamente profesional y-académica sobre dicha problemática se suplica remitirse a los subcapítulos que preceden a esté último epílogo de la obra aquí realizada (los cuales se contienen en el 4to. Capítulo general de la presente tesis) y además, consultar las conclusiones generales sobre el tema aquí tratado, punto final de la actual investigación en donde se explicará con mayor detalle cuales son las causas, consecuencias y limitaciones del actual Sistema Político y Financiero de los E.U.M., las reformas adoptadas para modificarlo y la criticable eficiencia del régimen de control presupuestal de la Nación.

CONCLUSIONES GENERALES

El devenir histórico del Estado Federal Mexicano ha permitido demostrar la importancia capital que ha tenido la Teoría Clásica de la Soberanía y las tesis doctrinales defensoras de la Balanza del Poder en la estructuración y funcionamiento del Derecho Financiero de los E.U.M., en virtud de que la integración de toda organización política estatal ha requerido de los elementos ideológicos que otorga la Ciencia Política Moderna y Contemporánea, así como de la Teoría del Estado para fundamentar legalmente la integración de la actividad recaudatoria, patrimonial y presupuestaria que ejerce el máximo órgano de Poder en México, así como para justificar que todo acto de carácter Constitucional y administrativo provenientes del ente estatal está concebido dentro de un claro Estado de Derecho.

En efecto, la Teoría Clásica de la Soberanía tiene su génesis en el pensamiento político de Nicolás Maquiavelo; la aportación de mayor importancia capital que otorgó a la Ciencia Política fué el concepto genérico de Centralización del Poder, característica propia del Estado Absolutista. En su obra maestra "El Príncipe", -- hace alusión a los hechos reales que permiten obtener, conservar y defender el Poder (la codicia, el asesinato, la traición, el engaño, la habilidad y la violencia, virtudes que llevan al más fuerte a mantenerse en el Poder). Posteriormente, la Teoría Clásica de la Soberanía tomó mayor auge con Jean Bodin. En su obra "Los Seis Libros de la República", se contiene de manera integral su Teoría Política. Define a la Soberanía como aquél Poder Supremo que reina sobre súbditos y ciudadanos sin restricciones legales. La formación de la ley es la función principal del Poder Soberano, el cual se encarna en la persona del rey. El respeto a la Ley Divina, al Derecho Natural e Internacional son limitantes que el rey debe respetar, ya que de lo contrario se convierte en tirano. Con todo ello se da a conocer universalmente la Teoría de la Soberanía, punto que marca el inicio de una clara lucha política por alcanzar mayores privilegios. En el mismo sentido, cabe hacer mención de otro pensador político estudioso del Poder referido: Sir Thomas Hobbes, defensor de la Teoría de la Soberanía Absolutista de carácter ilimitado y omnipotente, cuyo legado se encuentra contenido en su obra "El Leviathán". Hobbes defiende la indivisibilidad del Poder, ya que para él dividir el Poder es disolverlo. El Soberano es el único intérprete, autoridad suprema y representante de Dios. La Iglesia está supeditada a su Poder, y sólo ante Dios debe rendir cuentas. La Soberanía del Estado se funda en la obediencia ciega de los súbditos.

Conclusivamente, mientras que Maquiavelo separa la política de la moral y la religión, Hobbes pone a la política por encima de la religión y de la moral, en la Teoría Filosófica. La Soberanía está limitada en Bodin por el Derecho Divino, el Derecho Natural y el Derecho Internacional, en Hobbes la Soberanía es ilimitada y omnipotente. El Derecho Natural, y aún la ley de Dios, sólo pueden obligar a los hombres a través de la voluntad de su Soberano.

Respecto de la Soberanía Popular, su máximo defensor, Jean Jacques Rousseau, afirma que la Soberanía Popular radica en el pueblo de toda Nación, por lo que es inalienable, indivisible e infalible. En relación con la ideología político-jurídica que constituye realmente una gran aportación para el Derecho Público Mexicano, y que parte de dicho autor, cabe citar al "Principio de Legalidad" fundamento teórico defensor de la supremacía de la ley sobre todo acto de autoridad pública -- transgresor de su poder jurídico. El Sistema Político Mexicano, adopta en su régimen Constitucional, la Teoría de la Soberanía Popular en el art. 39° de la Ley Suprema actual.

Ahora bien, respecto de los fundamentos doctrinales que sustentan la División Clásica de Poderes, cabe afirmar que es con John Locke que dicho principio político tuvo su génesis, (aunque indiscutiblemente el primer antecedente histórico de -- dicho principio se encuentra en el pensamiento político de Aristóteles) con el fin de regular la actividad centralizadora de la Monarquía Absolutista. Dividió al Poder en Legislativo, Ejecutivo y Confederativo, estableciendo la supremacía del -- Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, ya que afirmaba que la génesis de la ley debía darse a través de la voluntad del pueblo nacional. Asimismo, fué el primer -- doctrinario que emprendió la defensa de los derechos naturales del hombre (derecho a la libertad, a la vida, la seguridad y la propiedad) los cuales, actualmente, se encuentran enmarcados en la Carta Magna en el Capítulo referente a las Garantías Individuales. Sin embargo, respecto al principio de la División de Poderes, es con Montesquieu que llegó a consolidarse plenamente, ya que afirmaba que la División de Poderes es la garantía necesaria para lograr la libertad en la comunidad política de toda Nación, ya que sin ella, existe el riesgo de caer en una dictadura -- monárquica absoluta sin límite. Sobre dicho punto, cabe aclarar que a lo que suele llamarse como la separación de Poderes, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. En el Sistema Político-Mexicano, el principio de la División de Poderes se encuentra consagrado en el -- art. 49º Const. En efecto, el Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Destacando que dentro del Poder Legislativo se encuentra estructurada la CMH, órgano técnico de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, cuya función principal es la de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal, y en su caso, promover el fincamiento de las responsabilidades que pudiesen resultar al encontrar irregularidades en su revisión a la -- planta burocrática involucrada en el manejo y aplicación de los fondos públicos -- destinados a cubrir las necesidades más apremiantes de la Nación, sin ostentar -- hasta la actualidad facultades sancionadoras de carácter administrativo. Asimismo, en el Poder Ejecutivo se encuentra una de las dependencias federales que ejerce -- un considerable control presupuestal, como lo es la SECODA, en virtud de que dicha dependencia tiene a su cargo la aplicación de sanciones administrativas, lo que le permite manipular el régimen sancionador de responsabilidades públicas (adepto a la política presidencial existente) a que se hace acreedora la planta administrativa -- que transgrede los principios fundamentales de la función pública, o bien, por la exacción de los recursos económicos constitutivos de la riqueza nacional. Es por ello que la CMH, aún tiene limitantes que no le permiten realizar una verdadera y eficiente fiscalización en el ejercicio del gasto público federal.

Por otra parte, el Estado Mexicano tiene como fin principal satisfacer las -- necesidades de la colectividad. En efecto, bajo dicho cometido esencial, realiza la actividad financiera, primordial elemento económico de importancia capital, ya que sin ella no podría solventar las exigencias públicas. La actividad financiera se define como la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse -- los medios económicos necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas, y en general a la realización de sus propios fines. Dicha actividad se integra por tres momentos fundamentales: la recaudación, administración y erogación de los recursos económicos, por lo que el ente estatal -- en base a su potestad o poder tributario impone las contribuciones de carácter general que deberán cubrir los particulares para satisfacer el gasto público, mismo que estará contemplado en el Presupuesto de Egresos en base a las autorizaciones -- contenidas en la Ley de Ingresos, es decir, en dichos documentos financieros se -- preveden tanto los ingresos como los egresos a realizar en un período anual de -- acuerdo a las exigencias que se requieran cubrir en beneficio del pueblo mexicano.

Es por ello, que el gasto público reviste una gran importancia para la economía de la Nación, ya que aplicado en forme certera contribuirá a acelerar el progreso nacional. En el Sistema Financiero Mexicano, es el fisco quien se encarga de cobrar los impuestos, contribuciones y derechos, lo cual representa una de las principales fuentes para la obtención de recursos económicos tendientes a cubrir dichas prioridades de la población. Otra de las fuentes de que se vale el Estado para solventar los requerimientos de la Nación (aunque en menor medida) es la constituida por el Erario Federal, el cual representa la riqueza patrimonial más valiosa de todo país, mismo que está integrado por bienes muebles e inmuebles propiedad de la Nación y metales preciosos (oro y plata), es decir, a través de la explotación de sus bienes es que puede solucionar las necesidades públicas. Precisamente, la Hacienda Pública es aquélla actividad financiera del Estado dedicada a la adquisición, administración y erogación de los recursos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades de la colectividad por medio de los gastos públicos. Por ende, se deberá rendir por parte del titular del Poder Ejecutivo el estado que guarda la Cuenta Pública Federal, es decir, aquélla que está constituida por los estados contables y financieros que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de la Federación, la cual, en términos generales, comprenderá el resultado de la distribución de los recursos por parte de toda la Admon. Pública Federal sujeta a control presupuestal, así como los estados detallados de la Deuda Pública.

Para darle ejecución al cumplimiento de la actividad recaudatoria y administrativa del ente estatal mexicano, la SHCP y la Tesorería de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias, intervienen en dicha tarea. La SHCP como dependencia del Ejecutivo Federal y la Tesorería de la Federación como unidad administrativa de la SHCP, adscrita directamente al Srío. de Hacienda y Crédito Público, ejercen como principal actividad, la recaudación de recursos económicos, los cuales tienden a incrementar el caudal patrimonial. Asimismo, la Tesorería de la Federación tendrá a su cargo la concentración, pagos, custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, De lo que se deduce que la SHCP es la dependencia federal en la que se concentra la mayor fuente recaudatoria.

Bajo dicha guisa, se destaca la intervención que sobre dicha materia ostenta el Poder Ejecutivo Federal, como único intermediario entre la palabra escrita y los hechos reales. En efecto, el Presidente de la República ejerce un gran poderío en materia de control presupuestal, ya sea a través de la SHCP y de la SECODA principalmente, o bien, en base a las facultades que legalmente le confiere la Ley Suprema en dicho rubro, lo cual representa la directriz financiera a seguir bajo un régimen Presidencialista de hecho, ya que teóricamente, hablando de dicho poderío, éste se encuentra legalmente justificado y fundado en las leyes regidoras de la materia (o al menos, así se trata de acreditar en el Sistema Político que impera en los E.U.M.). La historia política de México ha forjado a un Ejecutivo fuerte. Sin embargo, no existe justificación democrática para que sea autoritaria y usufructuaria de facultades ajenas al Estado de Derecho, o que ejerza un Poder arbitrario.

Entre las facultades más representativas que ejerce el titular del Poder Ejecutivo en la actividad financiera estatal se pueden mencionar a las siguientes: al enviar al H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para su aprobación, ejerce control sobre el ejercicio del gasto público federal, al hacer uso de las partidas secretas no da razón alguna de su destino a ninguno de los Poderes Supremos, por lo que se debe establecer una limitante al ejercicio de dicha atribución, debiendo solicitar la autorización del H. Congreso de la Unión para la aprobación de la disposición de

tales partidas. También está facultado para expedir reglamentos en el rubro financiero, decretos-ley, decretos-delegados, celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación y promulgar y ejecutar las leyes que expida el H. Congreso de la Unión. - En sí, dichas facultades en poder del Presidente Constitucional limita a los Poderes Legislativo y Judicial en la actividad financiera, ya que su participación es muy mínima. Aunada a dicha problemática legal-actual, se encuentra la referente al sistema sancionador en el régimen de responsabilidades públicas, con el cual se trata de tipificar las sanciones aplicables a toda conducta censurable por parte de la planta administrativa relacionada con el manejo y erogación de los recursos-económicos, con el propósito de frenar la comisión de conductas delictivas en el desempeño de la función pública. Sin embargo, la legislación en vigor no contempla una severidad más rigurosa y estricta en cuanto a la sancionabilidad, por lo que se hace exigible reforzar la dureza de las penas y castigos, ya que de ésta manera se fortalecerá un verdadero sistema sancionador coercitivo del control y supervisión de la conducta jurídica responsable de la planta burocrática al servicio del Estado. Con ello se logrará reprimir la violación a los principios fundamentales de la función pública y la exacción de los recursos económicos del ente estatal.

En relación al devenir histórico de la CMH, claramente se ha mostrado que el control presupuestal que se ha ejercido en los E.U.M. a lo largo de la historia de México, y en particular en la época Virreinal ha sido muy limitado y deficiente, y más aún, los actuales órganos presupuestales datan de épocas muy antiguas, en las que realmente no se recibía modificación alguna por parte de dichos órganos de control financiera, por lo que se afirma que dichas instituciones no están a la vanguardia de las exigencias que reclama el México Contemporáneo. Por lo antes-expuesto, se afirma que se requiere de una pronta reformabilidad jurídica que permita crear órganos de control más efectivos y preparados para hacer frente a las transformaciones y avances tecnológicos que cada vez más dejan al país en rezago que no permite progresar hacia la modernidad del Siglo XX. Es por ello, que cabe citar a los acontecimientos históricos más destacados que fundamentan dicho criterio profesional.

Durante la época del Imperio Mexica, el control presupuestal radicaba en el titular del Sistema Imperial: el Emperador, el cual detentaba el control hacendario y presupuestal de todo ingreso público que se adquiría de las tributaciones provenientes de las provincias del Imperio, los botines de guerra y las confiscaciones. El Supremo Monarca Mexica, junto con el Tlatocan, decidía la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que se dedicaban en forma precisa a la recaudación, administración y erogación de los recursos económicos destinados a cubrir las necesidades primordiales del pueblo azteca, por lo que se afirma que el Sistema Tributario Mexica estaba dotado de una excelente organización fiscal. En cuanto al Sistema Tributario Colonial, cabe afirmar que el control presupuestal de la riqueza Virreinal de la Colonia Imperial de la Nueva España era una de las funciones principales de la Real Hacienda Colonial y del Tribunal de la Real Audiencia de Cuentas. La primera, tenía como fin primordial recaudar y administrar las contribuciones, el segundo tenía como función el control y fiscalización de las cuentas presupuestales presentadas por la Real Hacienda sobre la recaudación, administración y erogación de la tributación generada en la Colonia y el fincamiento de responsabilidades por el manejo indebido de dicha riqueza, así como el conocimiento de los delitos de fraude y contrabando. No obstante lo anterior, cabe afirmar que las desventajas que ofrecía dicho Sistema de control presupuestal se veían reflejadas en la pésima distribución no equitativa ni proporcional de la riqueza Colonial, aunada a dicha problemática se encontraba la inmoralidad y corrupción de quienes tenían a su cuidado dicho caudal de recursos económicos propios del Virreinato de la Nueva España. Ahora bien, los aludidos órganos de recaudación y administración de justicia, respectivamente constituyen el antecedente más antiguo del control y supervisión presupuestal sometido a órdenes reales de la Corona Española y en sí,-

representa el precedente más antiguo de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como el órgano de supervisión financiera que constituye la génesis de un sistema muy claro de deslinde de responsabilidades. Dicho Sistema de Fiscalización presupuestal se fortaleció en mayor medida con las reformas de Carlos III de Borbón (rey de España) al hacer surgir legalmente visitadores reales que tuvieran como función principal supervisar la obtención y administración de las rentas adquiridas por el Sistema Tributario Virreinal instaurado en América. También podían controlar dicha actividad financiera y recaudatoria a través de la impartición de justicia y equidad en materia administrativa, ejecutada a través de la Junta Superior de la Real Hacienda, titular del Derecho Procesal Administrativo-Fiscal en la época Colonial. Sin embargo, la primera Carta Suprema de carácter magno que concebiría el régimen inicial de la futura Contaduría Mayor de Cuentas, sería la Ley Fundamental de Cádiz de 1812. En efecto, es con la Constitución Gaditana de 1812 que surge a rango Constitucional el primer órgano de fiscalización financiera sobre el control, fincamiento y deslinde de responsabilidades públicas derivadas del indebidamente manejo del Presupuesto General: la Contaduría Mayor de Cuentas, primer fundamento legal a nivel Constitucional de la actual CMH.

Respecto de la legislación insurgente en la materia, en la Constitución Política de Apatzingán de 1814 se confería al Supremo Congreso Mexicano (Poder Legislativo) las facultades de arreglar los gastos gubernamentales, establecer contribuciones e impuestos y el procedimiento de su recaudación, así como el examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública. Por lo antes mostrado, se puede afirmar que el Congreso Mexicano es quien ostentaba la titularidad en el examen y aprobación de las cuentas de la Hacienda Pública de aquella época. Con dicha Carta Magna surge el primer antecedente jurídico, político y Constitucional de la intervención del Poder Legislativo en materia de control financiero.

Más tarde, durante la época Iturbidista, la estructura gubernamental fue reorganizada fundamentalmente por el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el cual, la Hacienda Pública Imperial estaba a cargo del Ministro de Hacienda y los Intendentes Provinciales; dichos Intendentes tenían la función del control y fiscalización del debido destino de los caudales obtenidos de las rentas del Estado, así como el vigilar el debido corte de caja de toda oficina recaudadora y administradora provincial los primeros días de cada mes. Una vez cumplida dicha tarea, enviaban al Gobierno Supremo Imperial, en forma mensual, un estado general del ingreso y egreso de las cajas de su provincia, para efecto de llevarse a cabo su publicación en la gaceta gubernamental.

Posteriormente, durante la época del México Independiente, surgiría la primera Ley Suprema del país: la Constitución Política Republicana Federal de 1824. Por lo que respecta a la génesis de la CMH, cabe citar que dicho órgano de control presupuestal aparecería al publicarse el decreto de 16° de noviembre de 1824, en el cual se preceptuaba su nacimiento como institución fiscalizadora de carácter administrativo cuya función principal consistiría en el examinar y glosar las cuentas de gastos y de crédito público que anualmente presentaba el Sr. de Hacienda al Congreso General. Dicha función la cumplía a través de los contadores que pertenecían al órgano contralor. La Contaduría estaría bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso General. El contenido del citado decreto presidencial fué erigido a rango Constitucional con ulterioridad. De igual manera, en la Carta Magna de 1836, ya se contemplaba la regulación de la CMH, facultando en forma exclusiva a la Cámara Diputacional del Congreso General, vigilar por medio de una Comisión Inspectora, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor, así como la de nombrar a sus jefes y empleados. En el Proyecto de Reforma de 1840, el Proyecto Constitucional de 1842 y en las Bases Orgánicas de 1843, se establecía una regula-

ción totalmente semejante a la presentada en dicha Ley Suprema, en lo que a la CMH se refiere. Más adelante, en la época del Liberalismo Mexicano, propio de la época de la Reforma, surgiría la Ley Fundamental de 1857, la cual en materia presupuestal no regulaba un sistema de control bien definido. Sin embargo, es hasta las reformas introducidas con ulteriores a dicha legislación suprema el 13° de noviembre de 1874, que se estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso General, el vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, así como el nombrar a sus jefes y empleados. También, la Cámara Diputacional tendría a su cargo, en forma preferente, la atribución de examinar la Cuenta Pública que anualmente debía presentarle el Ejecutivo de la Unión, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio debían decretarse para cubrir dicho presupuesto. Las citadas facultades financieras actualmente se encuentran vigentes en el art. 74° fraccs. I, III y IV de la Carta Magna.

Ahora bien, durante la vigencia del Imperio de Maximiliano de Habsburgo se promulgaría una nueva ley de carácter liberal que regiría el gobierno del Imperio Mexicano, denominada legalmente como el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, publicado el 10° de abril de 1865. En relación a la génesis de la CMH, en dicho Estatuto Imperial se estableció un Tribunal Especial de Cuentas y un Tribunal de Cuentas, ambos con funciones diferentes, pero con una sola atribución en común: dichos tribunales estaban relacionados en la revisión, glosa, exámen y liquidación de las cuentas respectivas. La función del Tribunal Especial de Cuentas era la de revisar y glosar las cuentas de las oficinas de la Nación y cualquier otra de interés público que le transmitiera el Emperador. En cuanto al Tribunal de Cuentas, cabe citar que éste tenía como funciones principales el exámen y liquidación de las cuentas a que se ha hecho mención, conocer de los negocios de su competencia, sin admitir apelación de sus faltas ante otro Tribunal, resolver lo relativo a las cuentas, sin tener facultades para proceder en contra de los responsables por el indebido manejo de dichas cuentas, sino exclusivamente consignar ante el Juez competente dicho asunto, solamente tenía atribución para apremiar a los funcionarios a quienes correspondiera la presentación de las cuentas a que estaban obligados. Asimismo, el aludido Tribunal de Cuentas tenía a su cargo vigilar sobre la exacta observación del presupuesto; comunicar junto con el Emperador y por medio del Ministerio de Estado, la situación que guardaban las cuentas nacionales, y en sí, realizar la revisión de las cuentas públicas del Imperio. También tenía facultades como autoridad judicial. Por lo antes citado, se puede concluir que el Tribunal de Cuentas estuvo vigente como órgano de control financiero en la época del Imperio Mexicano, equiparándose normativa y funcionalmente a la actual CMH, en virtud de que el aludido Tribunal tenía atribuciones totalmente semejantes a las que ostenta la vigente CMH, inclusive no detentaba facultades sancionadoras-administrativas, lo que limitaba la efectividad de dicho Tribunal en el control presupuestal, tal y como ocurre en la actualidad con la CMH.

A la consolidación de la República Restaurada, Juárez expide en materia de control del ejercicio funcional del personal de la Administración Pública Federal, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos al Servicio del Estado Mexicano, fechada el 13° de noviembre de 1870. Dicha Ley de Responsabilidades constituye el primer antecedente verdaderamente coercitivo del control, supervisión y fiscalización de la conducta jurídica responsable de los funcionarios públicos al servicio del Estado. Sin embargo, la brillantez de dicha época tendría que concluir. Los destinos del país ahora estarían regidos por la Constitución Política de 1917, Ley Suprema en la que se establecería una normativa jurídica --

tendiente a regular el control del gasto público y los ingresos económicos destinados a cubrir las necesidades más urgentes de la Nación. En efecto, en la Ley -- Fundamental de 1917 se establecieron facultades de importancia capital en materia financiera a cargo de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, como la de revisar la Cuenta Pública anual y examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, decretando los impuestos necesarios para cubrirlo. Asimismo, en dicha Ley Suprema también se establecieron atribuciones propias del -- Congreso de la Unión, como la de imponer las contribuciones necesarias a cubrir -- el presupuesto, expedir la Ley Orgánica de la CMH (siendo ésta última facultad la innovación contenida en la Carta Magna de 1917 en relación con las anteriores -- Leyes Supremas que habían regido los destinos del país), y examinar la Cuenta Pública que en forma anual deberá presentar el Poder Ejecutivo, aunque con primacía deberá de ser presentada a la Cámara Diputacional. Por lo que se refiere a la regulación jurídica de la CMH en la Carta Máxima de 1917, y la cual tiene una clara actualidad, cabe citar que la Cámara de Diputados, en forma preferente, ostenta -- la facultad de vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la CMH, así como la de nombrar a los empleados de dicha oficina, y finalmente aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo las contribuciones que a su juicio, deban decretarse para cubrirlo. Sin embargo, ante la ur-- gencia de hacer surgir una legislación orgánica que le diera pronta actualización y mayor fuerza en materia de control presupuestal a la CMH, preceptuada en la Ley Suprema de 1917, surgió la Ley Orgánica de la CMH de 1936, con la cual se pretendió normativizar un control más riguroso y funcional que rigiera en forma más -- avanzada y organizada la CMH, y que en sí representó la primera legislación orgánica que regulara a la CMH. En efecto, en dicha ley se establecieron disposiciones normativas de gran alcance, en virtud de que la Cámara de Diputados tenía a -- su cargo nombrar una comisión especial denominada Comisión Inspector, la cual se erigía como la autoridad suprema de la CMH, y por ende, dicha comisión era la encargada de dictar las medidas conducentes para el mejor funcionamiento de la CMH. Asimismo, otra de las disposiciones que se rigieron en dicha legislación, fué la correspondiente al establecimiento de un régimen de responsabilidades en que pudieran incurrir los empleados fiscales y los de la propia CMH, estableciendo un -- apartado relativo a la prescripción que definiera la vigencia de dichas responsabilidades (con lo cual se da a conocer la necesidad de controlar la ya naciente -- corruptibilidad de los funcionarios públicos). También se establecieron en dicho conjunto normativo, disposiciones diversas en relación a la documentación y li-- bros comprobatorios de la Cuenta anual, y finalmente, se reguló un capítulo que -- hacía referencia a los finiquitos, (liquidaciones que se expedían una vez revisada y glosada la Cuenta anual) los cuales tenían como efecto legal extinguir de responsabilidades y de obligaciones procedentes de fianzas y garantías a los empleados -- públicos que manejaban fondos, respecto de las exigencias que pudiera reclamar de ellos el Fisco Federal. No obstante lo anterior, la citada normatividad jurídica -- recibió una reforma posterior; el 31° de diciembre de 1976 se lanzaron un conjunto de reformas y adiciones, las cuales fueron publicadas hasta el 13° de febrero de -- 1937, como reformas que tenían el propósito principal definir aún más el aspecto funcional de la CMH, ya que con dicha modificación jurídica la CMH sólo tendría a su cargo revisar la Cuenta Pública anual de la Hacienda Pública Federal y la del -- D.D.F., y no la de todas las oficinas que manejaban fondos o valores de la Federación, como anteriormente se encontraba regulado; por lo tanto, tenía facultades -- para revisar cualquier tipo de documentación a las entidades del sector público, -- empresas privadas y a particulares que en alguna forma hubieran intervenido en la ejecución del gasto público federal. De la misma forma, se estableció que dicha --

Cuenta Pública sería recibida por la Cámara de Diputados para ser turnada por conducto de la Comisión Inspector a la CMH para su revisión. Sobre dicha revisión la CMH deberá rendir un informe a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara Diputacional que contenga el resultado de la revisión a la Cuenta Pública, a fin de que el Congreso de la Unión, al examinar dicha Cuenta Pública, adopte las determinaciones que considere convenientes. Finalmente, en el mismo orden de exposición, y a efecto de lograr una mayor eficiencia en el control de la Cuenta Pública, también se reguló que la CMH podría realizar cualquiera de las funciones que su propia Ley Orgánica le encomendaba respecto al cobro de los ingresos y a los actos o contratos de los que pudieran resultar derechos y obligaciones a las entidades del sector público y que afectaran las partidas del presupuesto, siendo el Ejecutivo Federal quien debería informar a la CMH cuando medie solicitud, de tal situación, a efecto de determinar los posibles daños al Erario Federal que dañaran la Cuenta Pública.

Bajo la citada guisa, en la actualidad el régimen jurídico de la CMH se encuentra constituido por la LOCMH de 29° de diciembre de 1978, en la cual se establecen de forma más específica y detallada, las facultades, estructura y funcionamiento de la vigente CMH, destacando fundamentalmente que la iniciativa que crea, la regula como un órgano técnico de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, teniendo como función primordial revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal con funciones de contraloría. Ahora bien, según la citada ley, la CMH estará bajo el control directo de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara Diputacional, la cual viene a sustituir a la antigua Comisión Inspector a. En efecto, la iniciativa mediante la cual se le da surgimiento a la actual CMH, responde a la necesidad de hacer surgir un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera ampliar y fortalecer las atribuciones jurídicas de la CMH, con el fin de llevar a cabo un eficaz examen y control de los ingresos como de los egresos constitutivos de la Cuenta Pública, así como la fiscalización de quienes intervienen en su manejo y aplicación, estableciendo un régimen de responsabilidades imputables a la planta administrativa que causara un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal. En el mismo sentido, con la revisión de la Cuenta Pública no sólo se pretende determinar su compatibilidad con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, sino que además la recaudación y aplicación de los recursos económicos responda al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas. En materia orgánica, al frente de la CMH estará el Contador Mayor de Hacienda, el cual será designado por la Cámara de Diputados de la terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, siendo inamovible en el término de ocho años. Con dicha ley, la CMH también deberá rendir un informe anual a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (por conducto de la Comisión de Vigilancia) en el que se contenga el resultado del examen y revisión de la Cuenta Pública, a efecto de determinar posibles irregularidades encontradas en su revisión y proceder a fincar las responsabilidades a que hubiere lugar por parte del Contador Mayor de Hacienda.

Respecto a la génesis histórica de la SECODA (antigua SECOGEF), cabe destacar que su surgimiento radica en la creación del Departamento de Contraloría, el cual comenzó a operar desde 1917 y cuya previsión se establece en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 25° de diciembre de 1917. Dicho Departamento ostentaba facultades relativas a actividades de auditoría general, inspección, revisión y fiscalización del servicio público Federal, así como atribuciones para aplicar sanciones de carácter administrativo a los funcionarios públicos por el manejo indebido de los recursos económicos. Sin embargo, en 1932 se reformó dicha

legislación jurídica y con ello, la desaparición del citado Departamento de Contraloría se generó totalmente; lo anterior provocó una dispersión de funciones de --- contraloría pública que fueron a radicar en poder de la SHCP, en la ya extinta --- Sría. de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y en la Sría. de la Presidencia y del Patrimonio Nacional. Posteriormente, en 1982, se modificó la LOAPF, --- (expedida en 1976) dando surgimiento a la SECOGEF, iniciándose con ello el régimen jurídico del control administrativo y presupuestal en los E.U.M. Con dicha reforma, se crearon a los comisarios públicos con el objeto de vigilar y evaluar a las entidades paraestatales y hacer surgir con ello un nuevo sistema de control interno en la Administración Pública Paraestatal. En el mismo contexto, y con el propósito de fortalecer el control interno sobre el Poder Ejecutivo Federal, el 28° de diciembre de 1994 se dió un nuevo cambio legal a la LOAPF, haciendo surgir a la actual --- SECODA, Sría. que reemplaza a la antigua SECOGEF con nueva estructura y facultades financieras. Sin embargo, dicha modificación jurídica aún fué insuficiente y des--- acertada, pues como dependencia del Poder Central, la SECODA no debería haber estado sujeta a la política financiera que impusiera el Presidente de la República, limitando con ello, el libre ejercicio de sus facultades presupuestales. Pero ello no fué así.

En el mismo orden de ideas, y de acuerdo con la citada reforma, tal y como --- fué expedida, la CMH y la SECODA como instituciones de control presupuestal en el Sistema Financiero Mexicano, intervienen en el fincamiento, deslinde y sancionabilidad desprendida del indebido manejo de los fondos públicos, por lo que su actuación se complementa para deslindar materialmente una sola responsabilidad. Por --- consiguiente, la CMH al revisar la Cuenta Pública determinará las responsabilidades correspondientes; es por ello que la CMH desempeña un papel muy importante, ya que de su actuación dependerá el surgimiento de dichas responsabilidades. Para tal efecto, la aludida CMH emitirá el denominado pliego de observaciones, en el cual se contendrán las irregularidades detectadas por la CMH al examinar la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Dicho pliego será remitido a la Comisión de Vigilancia a la que pertenece, ésta a su vez lo remite a la Cámara de Diputados para que lo --- turne a la SECODA, y es aquí, precisamente donde se conjuga la intervención de --- ambas instituciones de control presupuestal.

Conclusivamente, la SECODA, hasta el momento, es la única dependencia que ostenta facultades sancionadoras-administrativas sobre la óptima recaudación, administración y erogación del gasto público federal, lo que le permite detentar el --- báculo de poder en materia presupuestaria, ya que tratándose de los pliegos emitidos por la CMH, dicha Sría procederá a constituir la responsabilidad respectiva en coordinación con la CMH. Asimismo, la SECODA podrá intervenir por cuenta propia --- emitiendo pliegos de responsabilidades (debidamente fundados y motivados) en los --- que se consignen las anomalías encontradas por actos u omisiones de la planta burocrática que redunden en perjuicio de la Hacienda Pública Federal. La SECODA procederá a castigar todo tipo de conductas ilícitas en dicho pliego de responsabilidades al practicar investigaciones, auditorías o visitas a las dependencias y entida des de la Admon. Pública Federal. Para llevar a cabo dicha tarea, la propia SECODÁ aplicará la LFRSP, asimismo, las autoridades correspondientes auxiliarán a la cita da Sría. en la aplicación de sanciones, dentro de su ámbito competencial.

Por otra parte, la SECODA tiene a su cargo el ejercicio de un conjunto de facultades jurídicas de control, fiscalización, auditoría, aplicación y sancionabilidad en materia financiera, así como la función de equilibrar el óptimo deaempeño y funcionamiento del ejercicio de la función pública en el manejo, administración y aplicación del gasto público federal, y finalmente, ejercitar funciones de ----

coordinación con el Ejecutivo de la Unión y autoridades civiles, penales y administrativas para velar por el debido cumplimiento del Derecho Disciplinario y sancionador aplicable a toda conducta u omisión del servicio público que atente en contra de los postulados fundamentales del desempeño de su empleo, cargo o comisión. Con ello, se trata de controlar el debido cumplimiento del deber jurídico de todo funcionario público estatal. Sin embargo, al estar dichas atribuciones en manos de una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que no se encuentra realmente apegada al marco jurídico de derecho que normativiza su regulación efectivamente, se tiene que obedecer a una política financiera que se adecúe a la situación política que más conviene al titular del Ejecutivo de la Unión, justificada en la ley. En efecto, el Derecho Disciplinario-sancionador no será eficaz, legal e imparcial, en tanto no exista un órgano que dependa de un Poder Supremo distinto del Ejecutivo, ya que si bien durante años ha imperado un régimen Presidencialista de hecho, a través del cual ha operado un gobierno corrupto, usurpador, encubridor y apócrifo, (como se puede deducir de los sucesos políticos acontecidos con la familia Salinas de Gortari) actualmente podría surgir un Parlamentarismo presupuestal justificado en el derecho que tiene el pueblo mexicano de velar, a través de sus legítimos representantes (diputados y senadores) por la óptima administración del gasto público. Y es que ya es momento de que exista un cambio jurídico-político en el Sistema Financiero Mexicano, y que bajo una opinión personal, la alternativa más acertada para lograr establecer un Sistema Financiero confiable y transparente es precisamente, el otorgar a la CMH la titularidad en la aplicación de sanciones de carácter administrativo a la planta burocrática responsable del manejo de los recursos económicos, ya que la participación de la CMH en el financiamiento de responsabilidades públicas, sólo se limita a promoverlas ante las autoridades competentes, pero no a sancionar directamente a los deudores del Fisco. La aludida propuesta de reforma se basa en la necesidad exclusiva de otorgar al Parlamento Mexicano dicha función de capital importancia para lograr una fiscalización fehaciente sobre el destino de la riqueza nacional y reducir los campos jurídicos de atribución financiera entregados a la custodia política de un Presidencialismo. Por consiguiente, aunque si bien es cierto que con dicho proceder se fomentaría un régimen Parlamentarista, es mucho más preferible ello que continuar bajo el mando de un régimen que sólo ha provocado grandes estragos en la estabilidad económica de la Nación. De igual manera, otro de los aspectos que ha llevado a la posibilidad de adoptar un régimen Parlamentarista en dicha materia, es el hecho de que en el interior de la SECODA se lleva a cabo el desarrollo del procedimiento disciplinario para la imposición de sanciones administrativas; dicho procedimiento se podrá abrir por cualquier interesado al presentar la denuncia que induzca a iniciar la actividad y vía procesal respectiva sobre dicho acontecer. Para tal efecto, las dependencias y entidades de la Admon. Pública a través de sus propias Contralorías Internas recibirán dicha denuncia, o el coordinador sectorial que corresponda en el caso de las entidades; y por queja fundada en el incumplimiento de las obligaciones legales-administrativas impuestas a la planta burocrática. Asimismo, las Contralorías Internas también juegan un papel muy importante, en virtud de que su función se basa principalmente, en la salvaguarda del Derecho Disciplinario entre los servidores públicos que prestan sus servicios profesionales en el Gobierno Federal, así como el velar por el debido cumplimiento de las disposiciones normativas que regulan internamente a toda Sría. de Estado. Es por ello, que las Contralorías Internas y la propia SECODA tienen claramente delimitada su competencia en lo referente al conocimiento jurídico de determinado asunto por una cuantía fijada en ley, y por la importancia que pudiera revestir dicho asunto. Lo anterior con el objeto de evitar con fusión alguna y duplicidad de funciones. Si ello se retirara legalmente de la

influencia del Poder Ejecutivo Federal, se reduciría el riesgo Presidencialista en dicho campo de control interno.

Al analizar las exigencias fundamentales que reclaman el otorgar a la CMH las facultades sancionadoras-administrativas que actualmente ostenta la SECODA en materia de control presupuestal, se logró confirmar la hipótesis experimental que se adoptó como eje principal de la presente Tesis de Licenciatura, en virtud de que desde la época final del Siglo XIX y el principio del Siglo XX ha imperado un régimen Presidencialista, bandera bajo la cual se ha gobernado a costa del sufrimiento de la Nación, quien en última instancia se convierte en el blanco de los errores de sus propios gobernantes; prueba de ello lo constituyen los acontecimientos acaecidos con la familia Salinas de Gortari, cuyos hechos políticos-económicos tienen una clara actualidad, pues en dicho sexenio presidencial (1988-1994) se dejó al descubierto la gran corrupción, fraude, robo e inmoralidad que imperaba en los propios representantes del pueblo mexicano, y más aún, la inoperabilidad de las instituciones gubernamentales encargadas de prevenir y frenar la conducta delictiva de dichos funcionarios públicos que prometieron velar por el cumplimiento estricto de la ley, como sucedió específicamente con la SECOGEF (actual SECODA) la cual era la encargada de detectar dichas conductas delictivas sancionando a los responsables. Es por ello, que se afirma que desde el surgimiento de la SECODA se ha observado con veracidad praxitológica y jurídica la inoperabilidad, disfuncionalidad y carencia de optimización y eficiencia administrativa que dicha dependencia ha detestado, y que hasta la época actual no ha mostrado la utilidad institucional que hubiera podido proporcionar al ostentar diversas facultades financieras. Efectivamente, se afirma que la SECODA al detentar facultades sancionadoras operables por la decisión del titular del Poder Ejecutivo Federal, puede dispensar su aplicación en el caso de que se proceda de acuerdo con la directriz política-financiera que impone el régimen Presidencial en vigor, ya que si el Srfo. de Estado, no se adhiere a la orden que dicta el primer mandatario, puede ser destituido de su encargo por el titular del Ejecutivo y ser sustituido por otro titular que demuestre una conducta acorde a dicha política, afectando con ello la debida y transparente impartición de justicia en materia financiera. Por ello, se concluye, bajo una opinión estrictamente personal, que para evitar la comisión de delitos por parte de la planta administrativa, que afecte la estabilidad económica del país, se hace exigible que dichas facultades sancionadoras-administrativas sean transmitidas a un órgano de competencia legislativa, como lo es la CMH; dicha propuesta de reforma profesional se fundamenta en la verdadera naturaleza jurídica de la CMH, la cual, se erige como un órgano administrativo, técnico y contable dependiente de la Cámara de Diputados con funciones de contraloría. Por lo tanto, se defiende la justificación legal-administrativa de convertir la multicitada política Parlamentaria en función orgánica o material del Poder Legislativo Federal, ya que existen funciones formales normativamente reconocidas que propiamente, por naturaleza jurídica, no pertenecen a los Poderes Supremos que las ejercen, en virtud de que son facultades que por estrategia política están atribuidas a Poderes que propiamente son los indicados teóricamente para desempeñarlos. De aceptarse la propuesta de reforma aludida, la intervención que correspondería tanto a la SECODA como a la CMH en el procedimiento administrativo sancionador estaría supeditada a que ambas instituciones presupuestales emitieran sus opiniones y observaciones en lo que al desarrollo de dicho procedimiento respecta, pero por lo que se refiere a la CMH, ésta sería la titular de la aplicación de sanciones-administrativas, lo que le permitiría actuar como órgano de control externo de los Poderes Supremos, en exclusiva de la Admon. Pública Federal. En lo que compete a la SECODA, su participación en dicho procedimiento legal se limitaría a ejercer funciones de control --

interno únicamente sobre el Ejecutivo de la Unión, con lo cual la CMH tendría a su cargo la responsabilidad absoluta de sancionar administrativamente a todo funcionario público que lo ameritare, llevando dicha parte final del procedimiento citado ante las propias Unidades Administrativas de la CMH competentes para conocer y determinar la sancionabilidad procedente a todo servidor público que motivare el surgimiento de una denuncia o queja por la conducta que observó en el ejercicio de la función pública, derivada del indebido manejo y erogación de los recursos económicos destinados a cubrir el gasto público federal, al revisar la Cuenta Pública. -- Con dicha propuesta, como se puede observar, se pretende debilitar el régimen Presidencialista que ha imperado en la materia, y de ésta manera equilibrar la Balanza del Poder. Asimismo, existen otras exigencias de carácter político-económico en las que se fundamenta dicho criterio profesional. En los últimos sexenios presidenciales se suscitaron hechos de gran crítica y censura que afectaron la estabilidad política y económica de la Nación, en particular durante la gestión pública de la familia Salinas de Gortari, en la cual imperó una gran corruptibilidad, y cuyas acciones delictuales estrictamente dolosas para desestabilizar la economía del país (sin recibir castigo alguno por ello), fomentar y encubrir la comisión de delitos propios de funcionarios públicos de "cuello blanco" (como el peculado, la concusión, el cohecho, el enriquecimiento ilícito, la corrupción de alta jerarquía, tráfico de influencia, etc.) y finalmente, acabar con la confianza que el pueblo mexicano había depositado en ella, llevaron a la Nación a caer en una de las más significativas crisis financieras que devaluaron constantemente la moneda nacional. Es por lo anterior, que se afirma contundentemente, que la SECODA no es la indicada para detentar dicho conjunto de facultades financieras que le permiten teóricamente controlar, fiscalizar y evaluar el debido ejercicio del gasto público federal, así como el sancionar a la planta administrativa por observar incumplimiento a las disposiciones normativas que regulan el deber jurídico. Ello en virtud de -- que los citados acontecimientos políticos actuales delatan su falta de eficiencia y efectividad en el desempeño de dichas facultades de control presupuestal y de su estricto apego a la norma de derecho. Por tales motivos, cabe afirmar que la CMH es el órgano más apto para detentar las aludidas atribuciones financieras. De -- igual manera, existen otras necesidades que requieren de una pronta modificación legal para lograr la extinción gradual de acciones delictuales que atenten contra el patrimonio nacional. En el mismo sentido, el mal que ha acechado al debido cumplimiento de la función pública y que ha evitado su correspondiente estabilización, es propiamente la corrupción, por lo que se afirma, que se hace imprescindible que todo servidor público de alta, media y baja jerarquía que preste sus servicios profesionales para el Gobierno Federal, Estatal y Municipal deban rendir declaración patrimonial al Estado, y por consiguiente, ejercer un control más estricto y legal sobre ellas, a través de la implantación de auditorías fiscales destinadas a cumplir con dicho fin.

Por otra parte, también se hace exigible actualizar la normativa jurídica para la prevención, control y sanción de la práctica corrupta en el ejercicio de la función pública, legalizando la aplicación de castigos más severos, fomentar la -- creación del servicio público de carrera, con lo cual se logrará el cumplimiento -- de la función pública con responsabilidad, profesionalismo, honestidad y sabiduría, así como el erigir una cultura moralizante que refuerce los valores profesionales del servicio público, fortalecer el principio de la división y equilibrio entre -- los Poderes Supremos a nivel práctico-teórico-Constitucional, (a través de la intervención más participativa de la CMH en el rubro financiero) y, el promover la existencia de una Presidencia Ejecutiva, eficiente, capaz y limitada, sometida en estricto sentido al imperio de la Ley Suprema de la Nación y demás leyes regidoras, -- así como al control de los Poderes Legislativo y Judicial.

Ahora bien, respecto del Sistema Presidencialista Mexicano, cabe afirmar que éste ha sido la causa política y económica que ha generado la desestabilización -- del Poder en el rubro financiero, en virtud de que a lo largo de la Historia de -- México se ha hecho necesaria la existencia de un Presidente firme y tenaz para -- hacer frente a situaciones amenazantes que hicieron peligrar la Soberanía Nacional en la época de la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa en México(aunque -- ello no justifique actualmente su exceso de poder). Propiamente, el Sistema Presidencialista tuvo su génesis en el gobierno presidencial del Lic. Juárez, ya que valiéndose de dichos acontecimientos políticos, se erigió como líder de una sociedad en peligro, asumiendo un Poder Absoluto y cuidando de dictar leyes que le permitieran fundarlo legalmente, con lo cual constituyó una dictadura legalizada como -- única salida al estado antagónico que mostraba el país. Sin embargo, en la Ley Suprema de 1857 el Poder Ejecutivo quedaba en manos del Congreso de la Unión y de -- los gobernadores, por lo que Juárez para contrarrestar dicha situación, estableció la estrategia política de apoyar a los candidatos gubernamentales y a los senadores y diputados locales, (representantes de la Nación ante el Congreso de la Unión), con el objeto de que éstos lo apoyaran en iniciativas de ley o en el uso de facultades extraordinarias que tendrían que resolver la problemática del país. En sí la Constitución de 1857 se convirtió en manos de Juárez, en una simple base de legitimación para fundamentar su mando, y estandarte para movilizar fuerzas sociales, -- pero sin obedecerla ciegamente. Más tarde, el gobierno de Lerdo de Tejada continuó la misma línea política: justificando la supremacía del Poder Ejecutivo sobre -- los otros Poderes Federales. Posteriormente, cuando Díaz tomó el Poder por medio -- de la violencia, se separó de toda tradición legalista con que la Ley Suprema de -- 1857 ató a sus predecesores; Díaz llegaba como héroe nacional con carisma político y de liderazgo, prometiendo el orden y la paz que la Nación exigía para cesar las luchas intestinas y la agresión exterior. La estrategia política que implantó Díaz para lograr el control y la estabilidad del país fué la de apoderarse de los Estados de la República y colocar a sus amistades en las gubernaturas respectivas, -- destruyendo a los que se manifestaran en su contra. Asimismo, otorgó facilidades a los terratenientes, a los caciques o jefes de bandas locales, nombrándolos miembros del ejército regular y otorgándoles amplias facilidades para aplicar la ley y mantener el orden. Socialmente, acordó con el Clero una política conciliatoria de respeto mutuo en las jurisdicciones de ambas entidades: Estado e Iglesia. A la clase media intelectual la absorbió dentro de la burocracia gubernamental y en el servicio exterior. Además se mostró complaciente con los monopolios comerciales, con los sistemas de trabajo forzados en minas y haciendas y sostuvo los ilegales -- impuestos de Estados y Municipios. Con dicho aparato de dominación, justificado -- abiertamente por la filosofía positivista de "Orden y Progreso", Díaz aseguró un -- largo período de gobierno dictatorial.

Habiendo logrado el triunfo de la lucha armada de 1910 y la pacificación del país, el gobierno de Venustiano Carranza se caracterizó por un Presidencialismo -- atenuado, ya que justificó sus atribuciones legales en materias diversas al consagrarlas en la Constitución Política de 1917, con el propósito de darles base suprema y fundamentación jurídica. Posteriormente, los gobiernos post-revolucionarios -- actuarían con goce de poder justificado en la Ley Fundamental, pero sin violarla -- de jure y actuando extralimitadamente de factum.

Bajo dicha guisa, para comprender la vigencia del Presidencialismo Mexicano, -- fué necesario presentarlo como uno de los rasgos más importantes del Sistema Político Mexicano, el cual se forjó desde las décadas de los 20' y los 30', conformando a lo largo del tiempo, al actual Estado burgués mexicano. El Presidencialismo -- en los E.U.M., se caracteriza por detentar aún una gran fortaleza política, econó-

mica y jurídica que limita y disminuye la importancia y participación de los Poderes Legislativo y Judicial para dirigir los destinos de la Nación. Con fundamento en lo antes aludido, y para comprender lo anterior, es menester presentar las facultades más trascendentales que otorgan al titular del Poder Ejecutivo de la Unión el ejercicio de un poderío sin límite, en particular en el aspecto presupuestal, aunque no es exclusivo de dicha materia. Tiene facultad para proponer iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, ejecutar las leyes que expida el Poder Legislativo, disponer del gasto público, nombrar y remover a los Sños. de Estado, sin tener que dar razón de ello a ningún órgano de Poder. Respecto de la facultad de remoción propia del titular del Ejecutivo Federal, dada en plena libertad, de cualquier Srño. de Estado integrante del Gabinete Presidencial, es en extremo censurable y criticable, ya que es una de las facultades que le dan poder al máximo mandatario de la Nación para destituir a todo Srño. de Despacho por no compartir políticas u opiniones presupuestales a través del refrendo ministerial. Ello en sí, constituye un defecto Constitucional que permite el ejercicio justificado "legalmente" del Presidencialismo Mexicano. Asimismo, no da cuenta alguna a la Nación sobre el destino de las partidas secretas empleables "supuestamente" en caso de extrema urgencia y necesidad, ya que de éstas pueden desprenderse programas de gobierno necesarios para el progreso del país, siendo en realidad, una justificante legal para exaccionar fondos públicos y posiblemente desviarlos de su destino original. Es por tal virtud, que se hace necesaria la intervención del Poder Legislativo en dicha área, que limite el libre ejercicio de las partidas secretas por parte del citado servidor público de máxima jerarquía. No obstante lo anterior, el Presidente de los E.U.M. es el líder de la élite política de alto rango que gobierna a la Nación y que constituye el centro defensor del Partido Oficial: el PRI. En éste carácter, él designa a los responsables de los puestos públicos que integran el Gobierno Federal, a los directores generales de las empresas paraestatales, a los candidatos del Partido Oficial para las gubernaturas, diputaciones federales, senadurías principales y presidencias municipales del país. De dichas atribuciones de jerarquía Constitucional hay dos que destacan fundamentalmente: La primera para el Derecho Constitucional y la segunda para el Derecho Financiero.

La facultad de carácter político es extralegal; desde Obregón el Presidente en funciones ha designado a su sucesor: el Partido Oficial. En la época post-revolucionaria ningún candidato de un Partido distinto al del Gobierno Mexicano ha ganado las elecciones para la Presidencia, de ahí que sea fundamental la voluntad del Presidente. La siguiente atribución que es en sí la importante, es de tipo legal, y es aquélla que se refiere a la disposición de los recursos económicos que integran el gasto público. Con base en la Ley de Planeación, el titular del Ejecutivo formula el Plan Nacional de Desarrollo, imponiendo así su propia política financiera y reglas para manejar el gasto público. Dichas facultades en manos del primer mandatario representan un claro Presidencialismo sin límite, motivo que requiere de una reforma legal a conciencia para evitar el abuso de poder y corrupción en dicha rama del Derecho Presupuestario, como las presentadas en la actual Tesis Profesional.

Por otra parte, respecto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, documento político de capital importancia en materia de planeación, que contiene la fijación de los objetivos, metas, estrategias y prioridades a concretar dentro de un plazo determinado de tiempo, con el fin de lograr una mejor distribución de los recursos económicos y acelerar el crecimiento de la economía del país, cabe citar que ha implementado medidas que tienden a cubrir exigencias político-jurídico-administrativas como las ya citadas con anterioridad. Por tal virtud, en él se han propuesto cambios estructurales a los órganos de control interno y externo, así -

como medidas de carácter inmediato que tiendan convenientemente a prevenir, controlar y sancionar la corrupción. Sin embargo, no puede pensarse en un control verdaderamente eficiente que anule los actos de corrupción sin actuar sobre los valores éticos y los códigos de conducta de la sociedad, por lo que dicha estrategia política propone la edificación de una cultura que refuerce a temprana edad los principios morales de la función pública. Lo anterior representa un cambio legal de gran trascendencia para abatir la comisión de corruptelas. Otro de los aspectos de interés público que adopta el citado Plan y que constituye un gran acierto para la estabilidad económica y política del país, es la de limitar la práctica de un Poder Absoluto que ha fortalecido un régimen Presidencialista de génesis histórica y Constitucional puramente Contemporánea. Para lograr dicho propósito el Ejecutivo Federal se ha propuesto evitar el ejercicio de poderes metaconstitucionales, que conllevan el riesgo de conducir al autoritarismo. Sin embargo, no sólo la voluntad del Ejecutivo de la Unión logrará cumplir con ésta meta, por lo que es necesario que los Poderes Supremos, los Partidos Políticos y las organizaciones sociales asuman y observen los límites Constitucionales del Poder Ejecutivo, de modo que vigilen su cumplimiento con sus actos y demandas. También se propone la corresponsabilidad respetuosa entre el Poder Legislativo y Ejecutivo en la toma de decisiones de alta trascendencia nacional, así como en las reformas y en las acciones para un mejor gobierno, estrategia que resulta congruente con el principio de la división y equilibrio de Poderes. De igual manera, el Plan Nacional contempla acertadamente disposiciones normativas que conducen a una reforma gubernamental y a la modernidad de la Administración Pública, la cual desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una Admon. Pública accesible, moderna, eficiente y cercana a las necesidades de la ciudadanía, es un reclamo social, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático. Entre los objetivos más destacados a cumplir en dicho rubro, se encuentra la creación del servicio público de carrera, la adecuación del marco normativo encaminada a agilizar y simplificar los procesos que rigen la Admon. Pública y, la ya tan necesaria actualización de la legislación en materia de responsabilidades. Es de ésta manera que el actual gobierno pretende cubrir las exigencias administrativas en materia de control presupuestal y en particular, la de implantar la estrategia política-financiera de modernizar a los vigentes órganos de control interno y externo de la gestión pública, con el objeto de fortalecer un adecuado equilibrio de Poderes. Atendiendo al pronto cumplimiento de dicha meta propuesta por la administración del actual gobierno, el titular del Poder Ejecutivo de la Unión (Ernesto Zedillo Ponce de León) presentó la iniciativa de ley que tendiera a cubrir dicha tarea. En efecto, el 28° de noviembre de 1995 el H. Congreso de la Unión recibió la iniciativa de ley, encauzada a hacer surgir a un órgano autónomo de auditoría que promueva una auténtica instancia de fiscalización superior. Dicho órgano tendría la denominación legal de Auditoría Superior de la Federación. La aludida iniciativa de ley, contiene propuestas que se consideran positivas bajo una opinión estrictamente profesional, como las que se mencionan a continuación:

Resulta de capital importancia el surgimiento de un órgano auditor de ésta magnitud, ya que implicará la modernización en la rendición de cuentas y una auténtica fiscalización sobre el ejercicio del gasto público federal empleado por la planta administrativa, al mismo tiempo, permitirá equilibrar la Balanza entre los Poderes de la Federación en dicha área presupuestal. El que dicho órgano ostente facultades para fincar sanciones pecuniarias y querellas o denuncias penales en contra de los servidores públicos que hayan cometido ilícitos contra el patrimonio de la Nación, constituye una reforma legal de gran alcance en cuanto a la sancionabilidad que pudiera desprenderse por el delito de enriquecimiento ilícito (en el

cual se presenta mayor reincidencia por parte de la planta burocrática. Con ello - se permitirá frenar toda acción delictiva en el servicio público y por ende, depurar gradualmente la corrupción existente en el Sistema Administrativo Financiero - Mexicano. También se considera conveniente que el órgano auditor ostente la atribución de revisar lo hecho en administraciones pasadas aplicando la normatividad - que aún esta en vigor (en razón de evitar la retroactividad de la ley), ello logrará detectar y actualizar los errores que existieron en gestiones públicas anteriores y sancionar a los responsables en aquél momento, así como investigar actos u - omisiones que pudieran ser constitutivas de conductas ilícitas, mostradas en el -- manejo y aplicación de los fondos públicos. Finalmente, se establece que el que -- tenga facultad de poder fiscalizar en forma posterior al ingreso y a la actividad - financiera integral realizada sobre los recursos económicos de los Poderes Supre-- mos y entidades públicas federales, deberá presentar un informe que comprenda los -- resultados de dicha fiscalización, así como también tendrá que presentar un dictá-- men de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados - del H. Congreso de la Unión.

Por lo antes expuesto, conclusivamente se puede afirmar que con dicha inicia-- tiva de ley, el gobierno actual pretende recobrar la confianza y la credibilidad - de la Nación en el control gubernamental sobre el gasto público, lo cual represen-- ta el factor básico del nuevo órgano fiscalizador, así como el encabezar un siste-- ma integral de control y evaluación de la gestión de los Poderes de la Federación, garantizando el uso honesto y eficiente de los fondos públicos en los Poderes de - la Unión y en las entidades públicas federales, vigilando una clara y oportuna -- rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.

Sin embargo, cabe afirmar, a contrario sensu de lo anteriormente citado, las-- limitantes que ofrece dicha iniciativa de ley y que son los puntos de mayor crítica de la presente Tesis Profesional. Al respecto, se considera que la Auditoría -- Superior de la Federación no debería ser presentada como un órgano autónomo, sino-- dependiente del Poder Legislativo Federal, es decir, no es necesario que surja un -- órgano independiente en la materia, ya que la CMH podría asumir las facultades -- con que se pretende dotar al órgano auditor, en virtud de las razones expuestas y -- fundamentadas a lo largo del desarrollo del presente trabajo de investigación.

Las razones que sustentan dicho criterio profesional se basa en las conside-- raciones siguientes:

En la presentación de la citada iniciativa de ley se aseguró que lo más acer-- tado para lograr el equilibrio entre los Poderes Supremos de la Federación en el - rubro presupuestal es la de hacer surgir un órgano autónomo, lo que garantizará - imparcialidad al ser independiente del ente supervisado. No obstante, la autonomía con que se pretende dotar al órgano auditor es totalmente inexistente, ya que --- quedaría a la libre manipulación del Ejecutivo de la Unión, en virtud de que en la vida práctica no existe un órgano autónomo que goce verdaderamente de una plena -- independencia, ya que deberá sujetarse necesariamente a la estrategia política que impone cumplir el Presidente de la República, por lo que con dicha propuesta, el - Poder Legislativo Federal (representante de la voluntad soberana del pueblo mexicano), no tendrá absolutamente ninguna intervención respecto de la forma en que di-- cho órgano autónomo conduzca su estrategia para ejercer una auténtica fiscaliza--- ción del uso honesto y eficiente del gasto público federal, lo cual representa -- bajo una opinión personal, un gran error y desacierto político, en virtud de que -- resulta totalmente innecesaria la reforma planteada en dicha iniciativa de ley -- propuesta por la administración actual, ya que la CMH constituye el órgano más -- apto en el que debe concentrarse el conjunto de facultades financieras que se -- pretenden otorgar a dicho órgano autónomo para funcionar. Ahora bien, de aprobarse

la aludida iniciativa de ley, se fomentará aún más el Presidencialismo en el Sistema Político Mexicano, ya que se disfrazará una autonomía de control presupuestal inexistente. Asimismo, otra de las grandes limitantes que representan grandes inconvenientes en su adopción es la que otorga al Poder Ejecutivo la facultad de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución; dicha atribución representa un gran peligro para la estabilidad orgánica estatal, ya que aumenta las facultades financieras y administrativas de dicho servidor público de máxima jerarquía - en el rubro confiscatorio y judicial-administrativo(embargo). Por otra parte, si además de esto se señala que los auditores generales(personal integral del presupuesto órgano fiscalizador autónomo) serán designados por la Cámara Diputacional, pero a propuesta del Presidente Constitucional de los E.U.M., se podrá observar - que el régimen Presidencialista aún subsiste con gran fuerza. He aquí la injerencia del primer mandatario. En el mismo sentido, también se considera incierto - el hecho de que el citado órgano auditor ostente atribuciones para establecer su propia normatividad de control, facultad que es exclusiva del Poder Legislativo-Federal y que ahora se pretende poner en manos de un órgano autónomo. Ello es -- totalmente equívoco en virtud de que con dicha propuesta se está otorgando al -- órgano auditor la posibilidad de legislar sobre su propia estructura orgánica, -- atribuciones y límites legales, facultad que hasta el momento, aún pertenece al - Poder Legislativo Federal.

Es por ello, que se afirma que la iniciativa de ley antes explicada en dichos aspectos, aún conserva rasgos del régimen Presidencialista actual, por lo -- que la solución más acertada para debilitar a dicho régimen(y que constituye la - propuesta profesional de mayor envergadura del presente trabajo de investigación-académica) es la de otorgar a la CMH dicho conjunto normativo, además de entre--garle la atribución de aplicar sanciones-administrativas en materia de control -- presupuestal, que en manos de los legisladores resultaría de mayor conveniencia - para lograr estabilizar la economía de la Nación en un corto plazo y recobrar la confianza del uso honesto y eficaz de los recursos económicos destinados a cubrir las necesidades prioritarias del país,(además de contar con un verdadero sistema-coercitivo-sancionador regulador del Derecho Disciplinario).

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Tomo I, 12a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1995, 1048 p.
- Alvear Acevedo, Carlos, "Curso de Historia General", 37a. Edición, México, Ed. Jus, 1993, 464 p.
- Arteaga Nava, Elisur, "Derecho Constitucional (Instituciones Federales, Estatales y Municipales)", Tomo I, México, Ed. UNAM, 1994, 518 p.
- Artola, Miguel, "La Hacienda Pública del Antiguo Régimen Español", España, Ed. Alianza Universidad, 1982, 511 p.
- Berlín Valenzuela, Francisco, "Derecho Parlamentario", México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, 438 p.
- Bravo Ugarte, José, "Compendio de Historia de México", 13a. Edición, México, Ed. Jus, 1993, 364 p.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 9a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1994, 1068 p.
- Calderón, José María, "Génesis del Presidencialismo en México", México, Ed. El Caballito, 1985, 268 p.
- Calzada Padrón, F., "Derecho Constitucional Mexicano", 2a. Edición, México, Ed. Harla, 1989, 559 p.
- Colmenares, Ismael, et. all., "Cien Años de Lucha de Clases en México", Tomo II, México, Ed. Quinto Sol, 1994, 374 p.
- Colmenares, Ismael, et. all., "De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano", México, Ed. Quinto Sol, 1986, 584 p.
- Cué Cánovas, Agustín, "Historia Social y Económica de México (1521-1854)", 3a. Edición, México, Ed. Trillas, 1995, 422 p.
- Chevallier, Jean Jacques, "Los Grandes Textos Políticos (Desde Maquiavelo hasta nuestros días)", Buenos Aires, Argentina, Ed. Alfaguara, 1990, 420 p.
- De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", 17a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1992, 1025 p.
- De la Torre Villar, Ernesto, et. all., "Historia de México", Tomo II, (De la Independencia a la época actual), México, Ed. Macgrawhill, 1994, 354 p.
- Delgadillo Gutiérrez, L. Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", Tomo I, México, Ed. Limusa, 1991, 235 p.
- Delgadillo Gutiérrez, L. Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", Tomo II, México, Ed. Limusa, 1991, 205 p.
- Delgadillo Gutiérrez, L. Humberto, "Principios de Derecho Tributario", 3a. Edición, México, Ed. Limusa, 1992, 223 p.
- Delgado de Cantú, M., Gloria, "Historia de México (Formación del Estado Moderno)", México, Ed. Alhambra-Bachiller, 1989, 423 p.

- Esquivel Obregón, T., "Apuntes para la Historia del Derecho en México", Tomo I, 2a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1993, 923 p.
- Faya Viesca, Jacinto, "Finanzas Públicas", 2a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1986, 462 p.
- Flores Zavala, Ernesto, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", 27a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1986, 525 p.
- Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 33a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1994, 506 p.
- Gettel G., Raymond, "Historia de las Ideas Políticas", Tomo I, 10a. Edición, México, Ed. Nacional, 1988, 391 p.
- Gettel G., Raymond, "Historia de las Ideas Políticas", Tomo II, 10a. Edición, México, Ed. Nacional, 1988, 415 p.
- Giuliani Forouge, Carlos M., "Derecho Financiero", Volúmen I, 4a. Edición, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1987, 652 p.
- González Gómez, Francisco, "Historia de México II(Del Porfirismo al Neoliberalismo)", México, Ed. Quinto Sol, 1994, 218 p.
- Lanz Cárdenas, José T., "La Contraloría y el Control Interno en México", México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1987, 543 p.
- Margain Manautou, Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", 10a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1991, 354 p.
- Maquiavelo, Nicolás, "El Príncipe", 10a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1989, 53 p.
- Medina Cervantes, J.R., "Derecho Agrario", México, Ed. Harla, 1990, 537 p.
- Mendieta y Nuñez, L., "El Derecho Precolonial de México", México, Ed. Porrúa, 1987, 165 p.
- Mohar Betancourt, Luz María, "El Tributo Mexicano en el Siglo XVI", México, Ed. SEP, 1987, 390 p.
- Montesquieu, Barón de la Brède, Charles Louis de Secóndat, "El Espíritu de las Leyes", 8a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1990, 453 p.
- Moreno, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", 11a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1990, 604 p.
- Moto Salazar, Efraín, "Elementos de Derecho", 35a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1989, 452 p.
- Pallares, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", 20a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1991, 901 p.
- Quintana Valtierra, Jesús, et. all., "Derecho Tributario Mexicano", México, Ed. Trillas, 1988, 371 p.
- Quirarte, Martin, "Visión Panorámica de la Historia de México", 26a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1994, 337 p.
- Sayeg Helú, Jorge, "Introducción a la Historia Constitucional de México", 2a. Edición, México, Ed. PAC, 1990, 221 p.
- Sayeg Helu, Jorge, "Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano", México, Ed. Porrúa, 1987, 375 p.

- Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I, 14a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1988, 853 p.
- Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo II, 14a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1988, 765 p.
- Tena Ramirez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 29a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1995, 653 p.
- Tena Ramirez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México (1808-1994)", 18a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1994, 1156 p.
- Valencia Carmona, Salvador, Fix-Zamudio, Héctor, et. all., "El Poder Legislativo en la Actualidad", México, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) y la Cámara de Diputados del H.Congreso de la Unión, 1994, 326 p.

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 113a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1996, 141 p.
- Código Civil, 64a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1995, 655 p.
- Código Penal, 56a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1996, 338 p.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 33a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1996, 1303 p.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el D.O.F. el 31º de diciembre de 1976, 16 p.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el D.O.F. el 31º de diciembre de 1982, 36 p.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, de 31 de diciembre de 1936, publicada en el D.O.F. el 13 de febrero de 1937, 4 p.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, de 29 de diciembre de 1978, 15 p.
- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicado en el D.O.F. el 30 de agosto de 1988, 23 p.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación: Antecedentes y Acciones, México, Editado por la Unidad de Comunicación Social de la SECOGEF, 1991, 49 p.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (antigua SECOGEF), publicado en el D.O.F. el 12 de abril de 1995, 9 p.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el D.O.F. el 31 de mayo de 1995.

HEMEROGRAFIA CONSULTADA

- Arvizu Arrijoja, Francisco, et. all., "Va a fortalecer el equilibrio de Poderes la Auditoría Superior de la Federación", El Universal, México, 29 de noviembre de 1995.