

448
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

**"INCOMPETENCIA DE LA SECRETARIA DE
CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO,
EN MATERIA DE PRESUPUESTO Y
GASTO PUBLICO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MIGUEL ANGEL MEDELLIN PADILLA

ASESOR: LIC. ROBERTO FAVILA ORNELAS



1992

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

El pasante MIGUEL ANGEL MEDELLIN PADILLA, con --
número de cuenta 8616938-7, elaboró su tesis profesional en este Se-
minario bajo la dirección del Lic. Roberto Avila Ornelas, intitulada
" INCOMPETENCIA DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMI-
NISTRATIVO, EN MATERIA DE PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO".

El pasante MIGUEL ANGEL MEDELLIN PADILLA, ha con-
cluido la tesis de referencia, la cual llena los requisitos exigidos
para este tipo de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APRO-
BACION para los efectos académicos correspondientes.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 2 de julio de 1996.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

cle.

A DIOS

Que me dió la vida,
el sentido de la justicia
y me otorgó el título de hombre libre.

IN MEMORIAM

A PILLO, ANDREA, CARLOS Y RAFAEL

Para ellos mi imperecedero cariño,
porque aunque el sol brilla
mi corazón permanece adolorido.

A MIS PADRES: ANGEL Y CELIA

Por su confianza y respeto a mis ideales,
por su ayuda irreprochable
pese a mis ansias y desvíos juveniles.

A MI FAMILIA

Por el apoyo incondicional,
por la inquebrantable confianza
y por su cariño excepcional.

A LA UNAM. MIS MAESTROS Y ASESORES

Por sus enseñanzas a los jóvenes,
por su amor a las instituciones
y por ser forjadores de grandes hombres.

A SHARON

Como símbolo de amor y veneración,
como prueba inagotable de agradecimiento
por tu inmensurable paciencia y comprensión.

A MIS AMIGOS TODOS

**A quienes me une una invulnerable relación
de cariño, respeto y lealtad.**

IN PERPETUUM

A VERÓNICA, MARY Y AURORA

**Quienes con su presencia iluminaron mi vida,
y dejando luego, con su partida
recuerdos que el tiempo añora.**

A JAVIER, EDGAR, IVAN, JOSUE Y OMAR

**Porque de ellos espero "mucho" en la vida:
ser hombres buenos y justos;
y porque en ellos hoy...
ya camina el mañana.**

Indice

INTRODUCCION	I
Capítulo Primero	
NOCIONES GENERALES	1
I. El Derecho Económico	2
II. El Derecho Económico y el Presupuesto	5
A. Importancia histórica y social del Presupuesto	5
B. Concepto de Presupuesto	6
III. El Derecho Económico y el Gasto Público	9
A. Importancia del Gasto Público	10
B. Concepto de Gasto Público	11
IV. Naturaleza jurídica del Presupuesto	12
A. Principios que lo rigen	13
B. Aspectos jurídicos y principios del Gasto Público	15
V. Etapas del Presupuesto	16
VI. Marco jurídico del Presupuesto	17
A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	18
B. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	18
C. Ley General de Deuda Pública	19
D. Leyes anuales de Ingresos de la Federación	21
E. Decretos anuales del Presupuesto de Egresos	21
Capítulo Segundo	
EL PODER LEGISLATIVO Y EL PRESUPUESTO	22
I. Generalidades	23
II. El Poder Legislativo como órgano representativo	24
III. Facultades del Congreso de la Unión en materia presupuestaria	28
A. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	30
1. La Comisión de Vigilancia	33
2. La Contaduría Mayor de Hacienda	34
a. Antecedentes históricos de la Contaduría Mayor de Hacienda	35
b. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda	37
IV. Supervisión y control de los actos del Ejecutivo como tareas fundamentales del Congreso General	43

Capítulo Tercero	
LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	46
I. Generalidades	47
II. Antecedentes Históricos	48
A. Antecedentes prehispánicos	49
B. La época colonial	50
C. México Independiente	52
D. El Departamento de Contraloría General de la Federación (1917-1926)	54
E. El Departamento de Contraloría de la Federación (1926-1933)	58
F. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, órgano único de control (1933-1947)	63
G. Las Secretarías de Hacienda y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, órganos globalizadores del control (1947-1958)	64
H. Un sistema triangular de control: Secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio Nacional (1959-1976)	65
I. La Secretaría de Programación y Presupuesto, órgano central de los sistemas de planeación y control (1976-1982)	67
J. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, órgano globalizador del control unitario y sistemático (1982-1994)	70
K. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (1995)	74
III. Régimen Jurídico	75
A. Base Constitucional	75
B. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	77
C. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	79
D. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	82
Capítulo Cuarto	
INCOMPETENCIA PRESUPUESTARIA DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	85
I. Atribuciones en materia presupuestaria	86
II. La subordinación al Ejecutivo como impedimento principal	90
III. La creación de un órgano auxiliar del Legislativo con funciones de control	93
CONCLUSIONES	99
BIBLIOGRAFÍA	102

INTRODUCCION

Actualmente la economía se ha constituido en un factor de cambio. Existen Estados mucho más desarrollados que otros; el triunfo del sistema de libre mercado sobre el socialismo es casi total, vigorizando no tanto la intervención estatal sino más bien a la dinámica monetaria, con todas sus consecuencias; por ello, es necesario el estudio profundo y constante de los instrumentos financieros que soportan o, bien, que regulan los fenómenos económicos.

El presupuesto debe ser considerado como una herramienta de suma importancia para la economía del país; su correcta previsión en cuanto a los ingresos disponibles y, sobre todo, la exacta aplicación del Gasto Público Federal reflejará, en menor o mayor grado, la situación económica prevaleciente en México. Por ello, es menester actualizar el sistema de control de las finanzas públicas, revisando, criticando y proponiendo nuevas alternativas para la fiscalización de los recursos dinerarios.

El Poder Legislativo, compuesto por las Cámaras de Diputados y de Senadores, debe reflejar realmente los intereses de la sociedad mexicana; la actuación del mismo alcanzará el nivel que históricamente le corresponde y para el cual fue creado: velar por la salvaguarda de los derechos y obligaciones de sus mandantes.

Hoy en día el Legislativo no deberá constreñirse a la creación de leyes, situación que de por sí ha acaparado el Presidente de la República en base a múltiples iniciativas, sino que su función se orientará hacia nuevos derroteros. Bajo esta tesitura la Representación Popular ejercerá actos de control sobre el Ejecutivo, extendiendo dicha fiscalización a los órganos auxiliares del mismo, es decir, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En el control del gasto público no deberá intervenir el Poder Ejecutivo a través de sus dependencias, no al menos en forma tan exagerada y desmedida y, sobre todo, inconstitucional. Con esto queremos decir, que el control que actualmente realiza la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en materia de presupuesto y gasto público, no se ajusta a lo establecido en la Carta Magna, que otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados, la facultad de analizar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

En el ámbito estrictamente político resulta claro que el control que ejerce la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, contraviene lo dispuesto por un Estado que ha optado por la división tripartita de poderes.

II

Es incongruente entonces, que la dependencia aludida este facultada para fiscalizar la actividad financiera que realizan los órganos auxiliares del Ejecutivo, pues jerárquicamente dependen de éste.

Modernidad significa cambio y actualización. Los estudiosos del derecho y, en general, de las ciencias sociales, deberán presentar alternativas para la exacta aplicación de los recursos monetarios. Las propuestas provendrán de la pluralidad ideológica existente; gobierno y sociedad se involucrarán en el rescate de las finanzas nacionales.

Un signo inequívoco de la democracia es que la sociedad conozca y apruebe, tanto los ingresos que van a sostener al gobierno y a las obras y servicios públicos, como la forma ordenada y clara en que se ejercerá el gasto público. Por eso, es facultad exclusiva de la Representación más auténticamente popular, la Cámara de Diputados, aprobar y vigilar los recursos monetarios.

Capítulo Primero

NOCIONES GENERALES

"Las grandes necesidades económicas y sociales de las sociedades humanas en constante expansión, y la insalvable rectoría del Estado en materia económica y social, han hecho del presupuesto un poderoso instrumento de política económica y de administración."

FERNANDO SÁINZ DE BUJANDA

L EL DERECHO ECONOMICO

Desde los orígenes de la humanidad el Derecho ha tenido un contenido económico. De un sistema jurídico eminentemente costumbrista se pasa a un Derecho escrito. De este modo podemos afirmar que todo sistema económico ha tenido como sustento un orden jurídico, que reglamenta la conducta de los individuos en el proceso económico.

Las manifestaciones económicas son el resultado de las necesidades primarias, mientras que el Derecho es el resultado de las costumbres generalmente aceptadas como válidas dentro de un grupo social determinado. Es por ello, que la vida económica, tanto pública como privada, contempla a la economía como un elemento de suma importancia para la vida social, y en especial del comportamiento humano. Sin embargo, por sí misma la economía no puede erigirse en la rectora de la vida, por que si bien persigue la satisfacción de necesidades materiales, el Derecho tiene como objetivo final la justicia, fin supremo. El Derecho proporciona las directrices necesarias para dar a la economía un curso ordenado y, de ese modo, dar certidumbre jurídica como elemento esencial del ordenamiento legal. La economía necesita del Derecho.

El Derecho Económico surge como una nueva rama del Derecho, cuyo objeto de estudio será el campo económico y social.

Jorge Witker afirma: *"El Derecho Económico nace en los sistemas socializados y mixtos, como instrumento que regula, disciplina y sanciona la política económica y la planificación del desarrollo"*; agrega: *"A sistemas económicos socializados corresponden sistemas jurídicos administrativistas y públicos"*.¹

Hasta la Primera Guerra Mundial era desconocido el concepto *"Derecho Económico"*; el cual se destaca a partir de 1917. El maestro Rangel Couto, en su obra titulada *"El Derecho Económico"*, hace una síntesis muy interesante de la evolución del mismo: señala a los juristas alemanes como pioneros en la materia del Derecho Económico; reconoce el impulso de Francia a este nuevo Derecho, a través de juristas como Champaud, Farjat, entre otros; en Italia, el Derecho Económico ha sido estudiado cuidadosamente por Longo, Grosso y Minoli; el profesor argentino Julio H.G. Olvera publicó en 1954, su libro titulado *"Derecho Económico"*.

En México, la Constitución Política de 1917 fue la primera en el mundo que incluyó derechos económicos y sociales, de ahí la gran importancia de nuestra Carta Magna para el objeto de estudio del Derecho Económico.

Atinadamente, el maestro Andrés Serra Rojas resalta la valía de la Constitución General al decir que *"los principios económico-financieros de nuestro régimen constitucional son lo suficientemente flexibles para adaptarse a los nuevos procesos de la economía mundial. La Constitución mexicana cuenta con los instrumentos idóneos para una política económica de*

¹ Witker V. Jorge. Derecho Económico. Ed. Harla, México, 1985. p.6

² Rangel Couto, Hugo. El Derecho Económico. Ed. Porrúa, S.A., México, 1986. p.7 y 8

largo alcance y aún para tomar una posición original en los intrincados temas de actividad financiera".³

En el Derecho Económico son sujetos de estudio: El Estado, como rector del proceso económico; las personas jurídicas privadas; los particulares, en cuanto productores y distribuidores para el mercado y, por último, el sector de los consumidores.

Hemos dicho ya que el Derecho Económico surge en los sistemas socializados y mixtos, y dentro de estos la función del Estado como rector de la economía es trascendental y decisiva; por ello, el Derecho Económico actúa como regulador del intervencionismo estatal, procurando que dicha intervención sea con el fin de impulsar el desarrollo económico.

Desde luego existen muchas definiciones del Derecho Económico, pero señalaremos algunas que reúnen, desde nuestro particular punto de vista, los elementos suficientes y propios de este Derecho.

Jorge Witker dice que el Derecho Económico es el *"conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías sustancialmente de Derecho Público que inscritas en un orden público económico plasmado en la carta fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país"*.⁴

El profesor español Jaime Santos Briz define: *"El Derecho Económico comprende el conjunto de normas que se refieren a la regulación de las relaciones económicas, ya se hallen dichas normas en las leyes civiles generales o en las leyes económicas específicas"*.⁵

Por su parte, el maestro Manuel R. Palacios considera al Derecho Económico como el *"conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares. Este Derecho, con espíritu solidarista da prioridad al interés general sobre los intereses privados"*.⁶

Robert Savy dice: *"Se considera al Derecho Económico como el conjunto de las reglas que tienden a asegurar, en un momento y en una sociedad dadas, el equilibrio entre los intereses particulares de los agentes económicos privados o públicos, y el interés económico general"*.⁷

El profesor argentino Julio H. G. Olvera considera que *"el Derecho Económico obra la articulación de la economía en comunidad. De la economía privada surge la economía común."*

³ Serra Rojas, Andrés. Derecho Económico. Ed. Porrúa, S. A., México, 1993, p. 154

⁴ Witker V., op. cit., p. 9

⁵ Santos Briz, Jaime. El Derecho Económico y Derecho Civil. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1963, p. 34

⁶ Palacios Luna, Manuel R., El Derecho Económico en México. Ed. Porrúa, S. A., México, 1993, p. 26

⁷ Robert Savy, cit. pos., Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 100

El Estado reclama sólo la conducción de la economía; no opera por sí mismo, ni pretende sustituir con una burocracia económica las fuerzas creadoras activas de los individuos. La conducción de la economía por el Estado realiza el principio de que "la utilidad común prevalece sobre la utilidad individual".⁸

Por nuestra parte, entendemos al Derecho Económico como el conjunto de normas jurídicas y principios de economía, tendientes a lograr el desarrollo económico y social de un país, y donde el Estado cuenta con la conducción de la economía, procurando hacer prevalecer el interés general sobre el particular.

El Derecho Económico tiene un carácter *instrumental*, esto porque sus reglas se presentan como un instrumento que cumple funciones de satisfacción en la economía.

Es *finalista*, persigue objetivos generales que tiendan al equilibrio económico y, consecuentemente, a una mejor distribución de la riqueza existente. Además, su finalidad consiste, también, en la protección de los sectores débiles de la sociedad.

Otra característica importante es que éste Derecho es *humanista*, sin lugar a dudas la preocupación fundamental es el hombre, considerando a este como un sujeto susceptible de progreso y bienestar, ya individualmente ya colectivamente.

El Derecho Económico es *dinámico*; no puede ser estable y permanente, en calidad de que las situaciones económicas son transitorias y movientes, por ello, este Derecho deberá cambiar necesariamente y estar acorde a los cambios económicos.

El Derecho Económico es un *instrumento de cambio social*, ya que deriva de las transformaciones económicas y sociales. Sus normas son el instrumento para impulsar y reconocer el cambio social. La Revolución Mexicana es un claro ejemplo de la característica en comento. La situación económica y social de esa época, representó la oportunidad para que el Constituyente de Querétaro incorporará a nuestro orden jurídico positivo elementos de aspecto económico trascendental.

Creemos que dada la naturaleza e importancia de la economía, y de su relación con el Derecho, se puede afirmar que el Derecho Económico abarca todas las áreas de las relaciones jurídicas. Nos apoyamos en la opinión del jurista francés Claude Champaud, quien dice que "*el Derecho Económico cubre las zonas de mayor influencia de una sociedad. Este problema se relaciona con los fines públicos generales de una comunidad histórica determinada*".⁹

⁸ Julio H. G. Olvera, *ibidem*.

⁹ Claude Champaud, *cit. post*, Andrés Serra Rojas, *op.cit.*, p. 86

II. EL DERECHO ECONOMICO Y EL PRESUPUESTO

El Estado moderno requiere, para su organización, funcionamiento y vigencia, de una serie de gastos para la satisfacción de necesidades sociales, las cuales son de diversa índole: educativas, culturales, sanitarias, construcción de obras públicas y, por supuesto, económicas. Dichas erogaciones que efectúa el Estado deben ser atendidas invariablemente, para ello, éste debe allegarse de los recursos suficientes para la realización de sus fines. Los instrumentos con que cuenta el Estado para la obtención de los fondos necesarios, constituyen lo que conocemos como *actividad financiera*.

La actividad financiera del Estado comprenderá, entonces, tres fases: la determinación y obtención, el manejo o gestión y la aplicación o gasto de recursos económicos. Este es el objeto de estudio de las *finanzas públicas*.

La *actividad financiera* se relaciona con hechos económicos los cuales constituyen un presupuesto de aquella; al respecto dice Salvador Oria que "*la vinculación entre finanzas y economía es tan estrecha como la que puede existir en el orden humano entre padres e hijos en la relación biológica de descendencia.*"¹⁰

A su vez las medidas financieras deben adoptar formas jurídicas, normalmente bajo la forma de leyes, que se refieren a hechos jurídicos, de este modo, podemos afirmar que las finanzas públicas no pueden entenderse sin la presencia de lo jurídico.

El Derecho Económico determinará la política aplicable a las finanzas públicas, donde el *presupuesto* y el *gasto público* del Estado ocupan un lugar primordial. He aquí la importancia de la relación entre la actividad financiera y el Derecho Económico

A. IMPORTANCIA HISTORICA Y SOCIAL DEL PRESUPUESTO

Presupuesto deriva de la palabra inglesa *budget*, la que en sus orígenes tenía una doble acepción: la primera, significaba el portamonedas público en el que se depositaban los ingresos que posteriormente cubrían los gastos públicos; la segunda, consistía en un portafolio de cuero, en el que el Ministro del Tesoro inglés llevaba la documentación relativa a los recursos y necesidades del Gobierno.¹¹

¹⁰ Oria Salvador, cit. post. Héctor B. Villegas, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 23

¹¹ Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A., México, 1989, p.408

El liberalismo económico le otorga al presupuesto muy poca importancia, ya que se consideraba que el mismo implicaba la intervención rigurosa del Estado en el proceso económico. Sabemos que el sistema liberal se caracterizaba por la presencia de un Estado abstencionista.

En el presente siglo han sido importantes los cambios económicos y sociales, lo que implica un estudio más profundo y cuidadoso del presupuesto, adecuándolo a los requerimientos de los tiempos modernos. La sociedad entera y sus sistemas económicos y sociales se han visto severamente afectados a raíz de las dos guerras mundiales, de la decadencia del liberalismo económico y la creciente actividad del Estado, además de la irrefrenable explosión demográfica y la marcada e injusta concentración de la riqueza.

La modernas finanzas, el intervencionismo del Estado en la política económica y las necesidades sociales, han convertido al presupuesto en un instrumento determinante para la ejecución de la voluntad política estatal en el camino directo al mejoramiento económico y social. Es indiscutible que el presupuesto tiende a asegurar una mejor distribución de la riqueza nacional.

Actualmente, es tan grande la importancia del presupuesto en la vida económica que empuja a Gunnard Myrdal a sostener que *"los problemas de las finanzas públicas están ahora inseparablemente mezclados con los problemas del comercio y los pagos internacionales, de los salarios y los ingresos, de la moneda y del crédito"*, y que *"el instrumento técnico organizador es el presupuesto nacional, concebido como control de la contabilidad central al servicio de una red general de previsión y planificación económica del Estado"*.¹²

B. CONCEPTO DE PRESUPUESTO

Dada la importancia del presente trabajo, es pertinente la inclusión de varias concepciones del *presupuesto*, lo que nos permitirá forjarnos una idea más clara de dicho elemento de las finanzas públicas. El *presupuesto* es entendido como:

- a) *"Es el medio del cual se sirve el Estado para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos"*. (Jorge Witker V.)¹³
- b) *"El computo anticipado que se hace de los gastos y de los impuestos por un determinado tiempo -un año- para su debida proporción"*. (Santamaría)¹⁴
- c) *"Es un estado en donde se prevén los ingresos y gastos durante un determinado periodo, es un cuadro que avalúa y compara todos los gastos que deben satisfacerse y los ingresos que han de percibirse"*. (Roy Leroix)¹⁵

¹² Gunnard Myrdal, cit. pos. Jacinto Faya Viesca, Finanzas Públicas, Ed. Porrúa, S. A., México, 1986, p. 192

¹³ Witker V., op. cit., p. 113

¹⁴ Santamaría, cit. pos. Miguel Acosta Romero, op. cit., p. 408

¹⁵ Roy Leroix, cit. pos. ibidem

- d) "Es un acto legislativo anual por el cual son previstos y autorizados los ingresos y gastos anuales del Estado y de otros servicios que las leyes subordinan a las mismas reglas". (Andrés Serra Rojas)¹⁶
- e) "Es esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros... debe ser el programa que dirija todas las actividades gubernamentales en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo". (Pedro Muñoz Amato)¹⁷
- f) "El estado de cuentas provisional y limitativo, sancionado por una decisión que lo convierte en ejecutivo y le proporciona fuerza obligatoria, de los gastos e ingresos que deben efectuarse durante cierto periodo por un individuo o por una colectividad". (Bernard y Colli)¹⁸
- g) "Es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un periodo de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos provenientes de los particulares y de sus propios recursos". (Ministerio de Hacienda)¹⁹
- h) "Es un acto estimativo de los gastos y de los ingresos de la nación para un periodo determinado, generalmente de un año, de acuerdo con un programa detallado de política económica". (Jean Romeuf y Gilles Pascualaggi)²⁰
- i) "Es un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan estos últimos para un periodo futuro determinado, que generalmente es de un año". (Héctor B. Villegas)²¹
- j) "Es el documento legal y contable en el que el Gobierno prevé, en cantidades de dinero los gastos que habrá de hacer en cierto periodo y los ingresos que serán necesarios para cubrir aquellos". (Roberto Ríos Elizondo)²²
- k) "Es el programa de acción del Gobierno, ya que los créditos previstos para los diferentes servicios muestran de forma precisa la actividad de estos servicios y las posibles reformas que se quieran introducir". (Maurice Duverger)²³
- l) "Es un documento que contiene el cálculo de ingresos y egresos previsto para cada periodo fiscal y que sistemáticamente debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo a las leyes y prácticas que rigen su preparación... (Enciclopedia Jurídica Omeba)²⁴
- m) "Previsión de ingresos y gastos públicos para un ejercicio anual, autorizada en la forma constitucionalmente predeterminada". (Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara)²⁵
- n) "Es la sistematización de las previsiones, confeccionada por periodos regulares, conteniendo la estimación de los ingresos (haber) y los egresos proyectados (gastos), que, en principio son obligatorios". (María del Pilar Martínez Hernández)²⁶

¹⁶ Andrés Serra Rojas, cit. pos. ídem.

¹⁷ Pedro Muñoz Amato, cit. pos. íbid., p. 409

¹⁸ Bernard y Colli, cit. pos. Andrés Serra Rojas, op. cit. p. 339

¹⁹ Ministerio de Hacienda, cit. pos., íbidem., p.340

²⁰ Jean Romeuf y Gilles Pascualaggi, cit. pos., Manuel R. Palacios Luna, op. cit., p.151

²¹ Villegas, op. cit., p. 789

²² Roberto Ríos Elizondo, cit. pos., L. Humberto Delgadillo y Manuel Lucero, Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso. Ed. Limusa, México, 1994, p.18

²³ Maurice Duverger, cit. pos., Jacinto Faya Viesca, op. cit., p.206

²⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Ed. Driskill, S.A., Argentina, 1986, p.47

²⁵ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, p.396

²⁶ Martínez Hernández, María del Pilar, Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p.318

R) "El presupuesto consiste en la determinación anual de gastos concernientes a la actividad estatal y que contiene, además, el catálogo anticipado de ingresos tendientes a la satisfacción de los primeros". (Miguel Ángel Medellín Padilla)

En México, el presupuesto está compuesto por dos documentos: uno denominado Presupuesto de Egresos de la Federación, y otro llamado Ley de Ingresos de la Federación, ambos de carácter anual.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento a través del cual se asignan fondos públicos a los órganos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, para que éstos, de acuerdo con los programas y subprogramas establecidos los utilicen para su debido ejercicio.

Actualmente, para la realización de acciones cuyo objetivo estratégico sea la participación en el desarrollo global, el Estado contempla al Presupuesto de Egresos de la Federación como uno de los instrumentos más importantes. Tiene una vinculación estrecha con la planeación nacional, prevista en el artículo 26 Constitucional.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público contempla, en su capítulo II al Presupuesto de Egresos de la Federación, en el artículo 16 señala que *"comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a la IV del artículo 2o. de esta Ley."*

"El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá también, en capítulo especial, las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones VI a VIII del propio artículo 2o. de esta Ley que se determine incluir en dicho presupuesto".

El artículo 2o. de dicha Ley, señala como dependencias a los poderes legislativo y judicial; a la Presidencia de la República; a las Secretarías de Estado; Departamentos Administrativos; Procuraduría General de la República; organismos descentralizados; empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos respectivos.

El maestro Gabino Fraga ²⁷ hace un apunte interesante en relación con los efectos del presupuesto de egresos, señala que:

A) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos. (artículo 126 constitucional).

B) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo, debe rendir al Legislativo. (artículo 74, fracción IV constitucional).

²⁷ Gabino Fraga, cit. pos. Sergio Francisco De La Garza, Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., México, 1992, p.129

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

D) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene. (Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, artículo 4o.).

La Ley de Ingresos de la Federación tiene una periodicidad anual, es un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en el año fiscal, a través de los cuales el Gobierno Federal percibirá ingresos.

Es un acto material y formalmente legislativo, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga facultades al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción VII, que al enlistarlas señala: *"para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto"*; las mismas se discutirán primeramente por la Cámara de Diputados y después por la de Senadores (artículo 72, inciso h).

Sergio Francisco De La Garza²⁸ opina que dicha Ley no especifica, salvo casos excepcionales, los elementos de las contribuciones, limitándose a establecer que en determinado ejercicio fiscal el Estado está autorizado a percibir los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes vigentes.

III. EL DERECHO ECONOMICO Y EL GASTO PUBLICO

El Derecho Económico es un Derecho que aborda los problemas más grandes de la sociedad contemporánea, se refiere principalmente a la intervención del Estado en la economía y a las normas que atañen a la economía, la cual considera fundamentalmente al individuo como sujeto de necesidades.

La situación actual, requiere una mayor participación estatal en la economía a través de ordenamientos jurídicos vigentes, que limiten los derechos de libertad económica. Estas normas constituyen el Derecho Económico.

Entendido el Derecho Económico como el conjunto de normas, principios e instituciones mediante las cuales el Estado lleva a cabo el desarrollo planificado de la sociedad, en su aspecto económico; es menester estudiar la forma en que el Estado define sus objetivos y regula la distribución del ingreso.

²⁸ De la Garza, op. cit., p.109

El Estado tiene en el gasto público un instrumento determinante para el cumplimiento de sus fines; debe disponer de medios para satisfacer las necesidades que se demandan en forma de servicios públicos, gastos de administración, inversiones, entre otros. Lo cual se justifica por el hecho de darle validez existencial al Estado como organización política.

Una de las características más importantes del gasto público es su constante crecimiento. Este fenómeno no es exclusivo de algunos países, ya que en todo el mundo se distingue ese aumento en menor o mayor proporción, debido a diversos factores, como el aumento de población, del crecimiento del aparato burocrático e industrial, tasa inflacionaria, crisis recesivas, etc.

A. IMPORTANCIA DEL GASTO PUBLICO

Normalmente, el Estado realiza un cálculo aproximado de los gastos que va a tener en un determinado periodo, un año en México, el cual irá acorde con los planes de desarrollo económico que pretendan alcanzarse. La prevención que se lleva a cabo es en relación con las erogaciones que habrán de realizarse en dicho lapso temporal, y que pueden ser inversiones, sueldos a empleados, gastos de adquisición y conservación, entre otros.

Al prever los gastos deben, también, estimarse los ingresos y las medidas que habrá de adoptar para cubrir esos gastos. El presupuesto de egresos, el cual hemos analizado, recoge las previsiones de los gastos que va a efectuar el Estado en un año.

Por su parte, la Ley de Ingresos de la Federación detalla los conceptos económicos que, como ingresos, tendrá el Estado en su ejercicio.

Sergio Francisco De la Garza²⁹ resalta la importancia del gasto público en materia política y económica; señala que el gasto público acelera el ritmo de crecimiento global, sectorial y espacial de la economía. Cita a Ríos Elizondo, el cual define el "*efecto multiplicador del gasto público en la economía*", este será "*el coeficiente por el que un volumen determinado de inversión o gasto público inicial, debe multiplicarse con el propósito de obtener el dato, más o menos preciso, del aumento total habido en el ingreso nacional atribuible a esa inversión*". Agrega: "*es evidente que los egresos del Estado repercuten, directa y positivamente, en el ingreso nacional a través del volumen del consumo y del volumen de la inversión privada que integran a dicho ingreso nacional, y estos efectos operan fundamentalmente por conducto del citado multiplicador de inversión*".

²⁹ De La Garza, op. cit., p.143

B. CONCEPTO DE GASTO PUBLICO

El gasto público es estudiado por diversos autores, los cuales lo definen desde una óptica particular y, sin embargo, coinciden en su composición elemental; a saber:

- a) *"Por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual". (Gabino Fraga)³⁰*
- b) *"Las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas". (Héctor B. Villegas)³¹*
- c) *"Es el instrumento de política económica más poderoso, consiste en el volumen de erogaciones de recursos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades públicas previstas en el presupuesto para cumplir con un plan determinado". (Ortega Blake)³²*
- d) *"Es la erogación que realiza el Estado, en cumplimiento de su actividad, que siempre es de interés general y conforme a las disposiciones legales". (Miguel Acosta Romero)³³*
- e) *El gasto público esta constituido por las erogaciones que realiza el Estado, en cumplimiento de los programas y subprogramas en materia de desarrollo económico y social, además de los necesarios para su supervivencia como ente político. (Miguel Angel Medellín Padilla).*

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (LPCGP), define al gasto público en su artículo 2o., el cual señala que "el *gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública,...*"

De lo hasta aquí expuesto, podemos extraer características sobresalientes en el gasto público, tomando en consideración, las reflexiones que hace el profesor argentino Héctor B. Villegas:³⁴

- a) Erogaciones dinerarias. El gasto público consistirá siempre en el empleo de bienes valúables pecuniariamente.
- b) Efectuadas por el Estado. Puede tratarse de gastos públicos para administración pública propiamente dicha o para entidades descentralizadamente estatales.
- c) En virtud de la ley. En los Estados de Derecho rige el principio de legalidad en cuanto al gasto, es decir, no hay gasto público legítimo sin ley que lo autorice.
- d) Para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de las necesidades públicas. La erogación estatal debe ser congruente con los fines de interés público asignados al Estado. (la satisfacción de necesidades públicas).

³⁰ Gabino Fraga, cit. pos., Sergio Francisco De la Garza, op. cit., p. 141

³¹ Villegas, op.cit., p.31

³² Ortega Blake, cit.pos., Andrés Serra Rojas, op. cit., p.341 y 342

³³ Acosta Romero, op.cit., p.380

³⁴ Villegas, op.cit., p.34

Finalmente, el destacado jurista Andrés Serra Rojas³⁵ clasifica al gasto público, de la siguiente manera:

- I. De acuerdo a la naturaleza de sus programas presupuestarios;
- II. Conforme al efecto que produzcan en bienes y servicios;
- III. De acuerdo al impacto en la reproducción ya sea del trabajo o del capital, y
- IV. Conforme al origen de recursos.

Sin embargo, la clasificación tradicional del gasto público la divide en:

1. Gasto público corriente. Se refiere a las erogaciones de recursos públicos para el desarrollo de actividades administrativas y de servicios, que no incrementan el activo fijo de capital.
2. Gasto público de capital o inversión. Comprende las erogaciones destinadas a la adquisición o creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes.

IV. NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO

Diversos tratadistas han estudiado la naturaleza jurídica del presupuesto. Algunos de ellos consideran que es una ley en sentido formal; otros la perciben como una ley en sentido material; inclusive algunos, le niegan la condición de ley. Invariablemente, la discusión se centra en el hecho de si se trata, el presupuesto, de una ley o de un acto administrativo. El problema consiste, también, en descubrir si existen normas jurídicas de carácter general, o por el contrario, se trata de una llana autorización del Poder Legislativo a favor de la Administración Pública, para que esta pueda imponer contribuciones y efectuar determinados gastos.

Jacinto Faya Viesca³⁶ considera que la naturaleza jurídica del presupuesto está demasiado lejos de ser una ley material, o bien, un acto administrativo. El presupuesto, no contempla ninguna norma jurídica, ni constituye una actividad gestora. *"Es el presupuesto, exclusiva y fundamentalmente, una decisión política emanada de la manifestación de soberanía del Estado"*. Agrega: *"El presupuesto en México es esencialmente una decisión política, pero en nada se asemeja a una ley o a un acto administrativo. Como decisión política de máximo rango, necesariamente tiene que elaborarse con una absoluta rigurosidad técnica y constitucional,*

³⁵Serra Rojas, op. cit., p. 342

³⁶Faya Viesca, op. cit., pp. 200 a 202

pues su acabado cumplimiento involucra a una pluralidad de órganos estatales y exige la más estricta escrupulosidad financiera".

Por su parte, el profesor Héctor B. Villegas³⁷ dice que el presupuesto es un plan de gobierno, "*ya que es la expresión de un programa político manifestado en un actuar futuro. La orientación del Gobierno y sus objetivos, quedan reflejados en la forma como distribuye los recursos públicos en beneficio de la colectividad*". También, le atribuye la condición de plan de administración, "*dado que la prestación de los servicios públicos y el cumplimiento de otras actividades administrativas que requieren gastos, dependerán, tanto en su funcionamiento como a su eficacia, de las partidas presupuestarias correspondientes*".

Podemos apreciar la diversidad existente en la doctrina de la Administración Pública y de las finanzas, sin embargo, creemos que el presupuesto es un acto o documento que contiene los ingresos y gastos que debe realizar el Estado, y que debe ser aprobado por el Congreso. En consecuencia, nos apegamos a la opinión de aquellos tratadistas, que consideran al presupuesto como un programa de trabajo estatal durante un periodo determinado, en el cual podemos advertir su costo en cifras y términos monetarios.

Pese a nuestra particular opinión, es dable reconocer que en los Estados modernos y, especialmente en México, el presupuesto adopta la forma de una ley, y como tal, para su elaboración, discusión y aprobación, deben cumplirse los requisitos exigidos por la Constitución General.

A. PRINCIPIOS QUE LO RIGEN

Normalmente, la doctrina ha considerado que los principios que rigen el presupuesto son de dos tipos: 1. Formales y 2. Sustanciales.

1. Principios formales:

a) *Unidad.* Consiste en la reunión o agrupación de los gastos e ingresos totales del Estado en un documento de carácter único. Este principio permite apreciar el presupuesto en su conjunto; dificulta las maniobras de simulación de economías o la ocultación de gastos en cuentas especiales; facilita el control presupuestario, entre otras ventajas.

b) *Universalidad.* No puede haber compensación entre gastos y recursos, es decir que tanto unos como otros deben figurar consignados por su importe bruto, sin extraer saldos netos, se le conoce también como principio del producto bruto.

³⁷Villegas, op. cit., p. 791

c) *Especialidad o especificación de gastos.* La asignación de partidas presupuestales debe hacerse en forma detallada y concreta; la autorización presupuestal no debe darse en forma global, sino detallando para cada caso, el monto del crédito autorizado. Permite un mejor control por parte del Poder Legislativo.

Este principio es desestimado por Héctor B. Villegas, quien opina que *"debe limitarse este principio, atento a que el presupuesto no puede cumplir una función orientadora de la economía en función de un plan o programa de acción, si el Poder Ejecutivo no dispone de medios adecuados para adoptar las medidas urgentes y dinámicas que exigen la movilidad de la evolución económica"*.³⁸

El jurista Jacinto Faya Viesca, de manera conciliatoria, dice que *"la mayor o menor rigidez en la aplicación de este principio debe fundamentalmente depender del grado de desarrollo político, económico y social de un país. Indiscutiblemente que las finanzas modernas exigen una mayor flexibilidad y agilidad de los mecanismos presupuestarios, a fin de que sea el presupuesto la verdadera columna vertebral de las finanzas nacionales, y el más poderoso instrumento para orientar la economía nacional"*.³⁹

d) *No afectación de recursos.* Tiene por objeto que determinados recursos, no se utilicen para la atención de gastos que impliquen afectaciones especiales. La recaudación y captación debe destinarse a gastos generales y no a gastos especiales.

El maestro Miguel Acosta Romero ⁴⁰ agrega, a los anteriores principios de carácter formal, los siguientes:

e) *Claridad.* El presupuesto debe ser comprensible, sistematizando, organizando y utilizando concretamente los medios con que cuenta la administración para su ejercicio. Debe facilitar la comprensión de los gastos y actividad del Estado.

f) *Publicidad.* Además de ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, el presupuesto y su contenido general debe ser conocido por los administrados, a través de los medios de comunicación.

2. Principios sustanciales.

a) *Exactitud ó equilibrio presupuestario.* "Consiste en que los egresos asignados al gobierno federal deben estar en concordancia con los ingresos que percibirá el Estado en un ejercicio determinado. Para ello es menester que se realicen estudios socio-económicos a efecto de poder

³⁸ Villegas, op. cit., p. 794

³⁹ Faya Viesca, op. cit., p. 222

⁴⁰ Acosta Romero, op. cit., pp. 417 y 418

determinar lo mas exactamente posible las cifras que comprenden tanto a los ingresos como a los egresos, con el propósito de evitar un déficit ó superávit presupuestal; es decir, que no se vaya a gastar más de lo que se percibe, ó bien que no se gaste menos de lo percibido".⁴¹

b) *Anualidad.* Actualmente es práctica usual en materia de presupuestos, sancionarlos por un periodo relativamente breve, casi siempre por el término de un año. Esta decisión ofrece la ventaja de poder ajustar con mayor precisión las disposiciones presupuestarias al estado actual de la nación, muy especialmente en los tiempos modernos en que es tan variable el panorama económico-financiero de los países debido al influjo de diferentes factores.

B. ASPECTOS JURIDICOS Y PRINCIPIOS DE GASTO PUBLICO

El primer indicador de gasto público, es el empleo de una suma de dinero, que debe invertirse con fines de utilidad pública. Este gasto debe estar previsto en el catálogo determinado en el presupuesto; dicha previsión no significa obligación de gastar para el Estado. Los gastos de personal son estrictamente limitativos y los sueldos de los funcionarios, especificados en el presupuesto, no les da a estos un derecho al cargo. Existen gastos ineludibles y el legislativo no puede negar su autorización.

Al igual que el presupuesto, el gasto público se rige también por algunos principios, los cuales creemos conveniente señalar, a saber:

a) Principio del gasto mínimo. El Gobierno debe gastar lo menos posible sin llegar a poner en peligro la protección de los habitantes.

b) Mínima interferencia con la economía privada. El Estado no ha de interferir con la iniciativa privada: no debe construir aquellas obras que puedan realizarse por empresas particulares.

c) Principio de la máxima ocupación. Crear fuentes de trabajo ó en su defecto pagar subsidios a los desocupados.

d) Principio del máximo beneficio. Todo peso que se invierta ha de ser empleado de tal manera que dé el mayor rendimiento. No el aumento de la burocracia.

En general, son éstos los principios fundamentales del gasto público señalados por el profesor argentino Roberto Tamagno, en la Enciclopedia Jurídica Omeba.⁴²

⁴¹ Delgadillo y Lucero, op. cit., p. 40

⁴² Enciclopedia jurídica Omeba, Tomo XIII, Editorial Driskill, S.A. Argentina, 1991, p. 103

V. ETAPAS DEL PRESUPUESTO

El proceso presupuestario comprende cuatro fases: preparación ó elaboración, sanción, ejecución y control.

1. *Preparación.* Actualmente se acepta que la preparación del presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo; lo anterior resulta lógico, ya que dicho cálculo de gastos y recursos, debe incumbir a éste órgano de Estado. Por ser él quien ha de aplicarlo, y también porque cuenta con los elementos necesarios para conocer las posibilidades de rendimiento de los ingresos, así como las necesidades del Gobierno en materia de inversión.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es la dependencia facultada para formular el proyecto de presupuesto, el cual elaborará con base en los anteproyectos que le presenten las entidades públicas que queden comprendidas en el mismo.

Los órganos de la Administración Pública Federal (APF), remitirán directamente los anteproyectos a dicha Secretaría. Por su parte los poderes Legislativo y Judicial, elaborarán sus respectivos presupuestos y los remitirán al Presidente de la República para su incorporación al proyecto de presupuesto.

Una vez centralizados los cálculos de ingresos y gastos de las diversas dependencias, y considerados todos en su conjunto, en función de los planes y programas gubernamentales, se elabora el proyecto que es sometido a la consideración del Presidente de la Nación. Una vez examinado, se remite al congreso para su sanción, acompañado por una expresión de motivos.

2. *Sanción.* Para Duverger, " *Aprobar el presupuesto es una prerrogativa esencial de las asambleas en un régimen democrático. Es indiscutible, que en gran medida la salud y desarrollo de la democracia de un país se mide por el grado y calidad de intervención del Poder Legislativo, en todos los órdenes y latitudes de la política nacional*"⁴³

Es costumbre que el presupuesto sea presentado al Congreso a través de la Cámara Baja ó Cámara de Diputados, porque se entiende que, siendo los representantes directos del pueblo, son ellos, los que deben llevar la primacía en su conocimiento y sanción.

Sin embargo, en nuestro país, la Constitución General no da ninguna facultad a la Cámara de Diputados para modificar, reformar, así como tampoco negar su aprobación al presupuesto; por lo que, dado el poco tiempo con que cuenta la Cámara baja para su discusión, y la marcada influencia por parte del Ejecutivo, el papel de los Diputados será únicamente aprobar el proyecto del presupuesto.

Una vez sancionado el presupuesto, el poder Ejecutivo ordena su promulgación, quedando obligado a cumplirlo totalmente.

⁴³ Duverger, cit. ops. , Faya Viesca, op. cit., p. 235

3. *Ejecución.* Una vez en vigencia legal, el presupuesto comenzará la fase de su ejecución, tanto en cuánto a los gastos como a los recursos. Esta etapa consta de tres momentos que son:

a) *El compromiso.* Es el acto por el medio del cual el Estado adquiere la calidad de deudor, en relación a un gasto público. Significa una decisión tomada por alguna autoridad administrativa de realizar una operación que acarrea un gasto para el Estado.

b) *La ministración.* Consiste en suministrar los fondos públicos o recursos económicos a las entidades públicas, para que éstas lleven a cabo sus programas y compromisos. Debe ser autorizado por la SHCP. Esta autorización reviste la forma de un documento escrito que recibe el nombre de "orden de pago".

c) *El pago.* Consiste en una operación material por la cual se le entrega al acreedor del Estado la cantidad de dinero que se le adeuda, resulta un acto jurídico importantísimo, ya que regulariza la etapa de ejecución del presupuesto.

4. *Control.* El control presupuestal tiene como finalidad verificar, por parte de los órganos encargados del mismo (*vid. infra*, capítulos segundo y cuarto), el exacto cumplimiento del ejercicio del gasto público, de los programas contenidos en el presupuesto y de fincamiento de responsabilidades en que incurran los servidores públicos, que lleguen a causar daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal (HPF).

En México, el control del presupuesto 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 Contaduría Mayor de Hacienda.

Para los fines de éste trabajo, debemos señalar que ésta etapa del presupuesto constituye la columna vertebral de aquel, por lo cual nos extenderemos en su conocimiento en los capítulos respectivos. Ahora podemos adelantar que en algunos países, se realiza un tipo de control jurisdiccional, constituidos por la existencia de un Tribunal Independiente del Poder Ejecutivo, con funciones jurisdiccionales. Desde luego que existen organismos administrativos que practican el control interno y subsistiendo el control ejercido por el Poder Legislativo.

Sí el control tiene por objeto vigilar e impedir acciones presupuestales dispendiosas, de desorden y corrupción, de las que el Poder Ejecutivo y sus dependencias podrán ser parte, ya que participan en la ejecución del presupuesto, entonces resulta lógico pensar que el control corresponderá, primigeniamente al Poder Legislativo.

VI. MARCO JURIDICO DEL PRESUPUESTO

Las fuentes jurídicas que regulan al presupuesto, considerado como un importante instrumento de la política económica son:

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El art. 31, f. IV, dice que son obligaciones de los mexicanos "*contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*".

El art. 73, otorga facultades al Congreso de la Unión, entre ellas:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

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

El art. 74 constitucional, enlista las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV: Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicia su encargo en la fecha prevista por el art. 83 (1o. de diciembre), debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo del Presidente de la República.

Art. 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Este proceso garantiza el manejo y ejercicio correcto del gasto público federal.

B) Ley de presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 31 de diciembre de 1976.

Esta ley entró en vigor el 1o. de enero de 1977, abrogando la ley orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Consta de cinco capítulos: Disposiciones Generales; De los Presupuestos de Egresos; Del Ejercicio del Gasto Público Federal; De la Contabilidad; De las Responsabilidades y Artículos Transitorios.

El art. 1o., dice que el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se regularán por dicha ley; y su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal a través de la SHCP.

En el articulado comprendido en esta ley, destacan además, los siguientes preceptos:

Art. 4o. La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP.

Art. 7o. Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Art. 13. El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán por cada año calendario y se fundarán en costos.

Art. 15. El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expresar, durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

Art. 17. Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deben quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus proyectos de presupuesto con base en los programas respectivos.

Art. 22. A toda proposición de aumento ó creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con al proposición se alterara el equilibrio presupuestal.

El reglamento de ésta ley fué publicado por el DOF, el 18 de noviembre de 1981.

El art. 1o. dice que son materia del presente reglamento la programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal; así como las cuentas de la HPF y del DDF, a que se refiere la LPCGP.

C.) Ley General De Deuda Pública. (LGDP). publicada en el DOF, el 29 de diciembre de 1976.

Sabemos que el crecimiento de los gastos gubernamentales, para atender la necesidades colectivas ha traído como consecuencia, al Estado, un endeudamiento tanto interno como externo.

Para efectos del presupuesto, la deuda pública comprende las obligaciones provenientes de adeudos contraídos dentro de las asignaciones presupuestales durante el ejercicio para el cual fueron fijadas, no satisfechos a la terminación del propio ejercicio, y los reconocidos expresamente por el Congreso de la Unión.

El art. 73 de la Constitución Federal, fracc. VIII, faculta al Congreso para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

El art. 117 constitucional ordena que los estados no pueden, en ningún caso:

VIII: Contratar directamente ó indirectamente obligaciones ó empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades ó particulares extranjeros, ó cuando deban pagarse en moneda extranjera ó fuera del territorio nacional.

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

La LGDP contempla, entre otras normas las siguientes:

Art. 1o. Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas ó contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias;

II. El Departamento del Distrito Federal;

III. Los organismos descentralizados;

IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria;

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

VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal ó algunas de las entidades mencionadas en las fracciones II a la V.

Art. 2o. Para los efectos de ésta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro ó fuera del país; de créditos, empréstitos ó préstamos derivados de:

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

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

III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados;

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

Además, la LGDP contiene los siguientes capítulos: Disposiciones Generales; De las Facultades de la SHCP; De la Programación de la Deuda Pública; De la Contratación de Financiamiento para distintas Entidades del Gobierno; De la Vigilancia de las Operaciones de Endeudamiento; Del Registro de Obligaciones Financieras; De la Comisión Asesora de Financiamientos Externos y Transitorios.

D) Leyes Anuales de Ingresos de la Federación

Hemos dicha ya que ésta ley es de carácter anual; su expedición consiste en un catálogo de los impuestos que se han de cobrar en el año fiscal; tales ingresos constituirán los medios adecuados para el financiamiento de las actividades estatales.

El fundamento constitucional se encuentra en el art. 74, fracc. IV, que faculta a la Cámara de Diputados para *"examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del DDF, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos..."*

E) Decretos Anuales de Presupuesto de Egresos

El Presupuesto de Egresos es la relación de los gastos que anualmente erogarán los Poderes de la Federación. La formulación del proyecto de presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo, el cual deberá presentarlo a más tardar el día 15 de noviembre del año anterior ó, en su caso, hasta el 15 de diciembre.

La obligatoriedad del Presupuesto de Egresos de la Federación se determina en el art. 126, constitucional: *"no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto ó determinado por ley posterior"*. Además, claro, de la citada fracción IV del art. 74 constitucional.

Capítulo Segundo

EL PODER LEGISLATIVO Y EL PRESUPUESTO

"Hay en todas partes... tanto constitucionalmente como de hecho, predomina el Poder Legislativo, con una tendencia cada día creciente de controlar casi todas las funciones propias del Poder Ejecutivo."

MIGUEL LANZ DURET

I. GENERALIDADES

En nuestro país la Constitución Política, artículo 50, señala que *"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositará en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores"*.

Del precepto transcrito se desprende que México adopta el sistema bicameral o bicameral, y que tiene como razón de ser, el mejor funcionamiento del Poder Legislativo, ya que dividido en dos cuerpos, éstos se equilibran, evitándose que uno de ellos acapare una gran suma de poder; además, la discusión de las leyes es más concienzuda; se evita que el Poder Ejecutivo controle al Congreso y se obtiene un funcionamiento pacífico de tan importante poder.

"Se llama Cámara a cada uno de los cuerpos colegisladores, es decir, al conjunto de Diputados o Senadores electos por el pueblo para realizar las funciones legislativas que les competen de acuerdo a la Constitución".¹

El sistema bicameral nació en Inglaterra en el siglo XIV al agruparse los integrantes del Parlamento en dos cuerpos distintos: En la Cámara de los Lores o Cámara alta, que representaba a la nobleza y a los grandes propietarios, y en la Cámara baja o de los Comunes, que representaba al pueblo. Este sistema fue posteriormente adoptado por el pueblo norteamericano, pero con fines diversos. En la Convención de Filadelfia, fue objeto de grandes discusiones el problema que significaba la integración de las Cámaras por cuanto al número de representantes se refería, mientras los estados grandes pugnaban por tener mayor número de representantes, al tratar que estos se eligieran en proporción al número de habitantes de cada estado, los estados pequeños luchaban porque los representantes fueran nombrados en igual número para todas las entidades. Al ser adoptado en la Asamblea el Plan Franklin, se conciliaron los intereses en pugna, dando a la Cámara de Diputados una representación proporcional al número de habitantes de cada estado y a la Cámara de Senadores una representación igual en número para cada entidad.²

El sistema bicameral presenta entre otras, las siguientes ventajas:

- a) Debilita la tendencia natural del Poder Legislativo a estar por encima del Ejecutivo, equilibrando de éste modo la división de poderes.
- b) En caso de conflicto entre una de las Cámaras y el Ejecutivo, puede intervenir la otra como mediadora.

¹ Moto Salazar, Efraín. Elementos de Derecho. Ed. Ciencias y Letras, 1994, p. 91

² Pérez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., 1993, pp. 113 y 114

c) El tiempo que transcurre entre la discusión de un proyecto de ley en la primera Cámara y la revisión que del mismo debe hacer la segunda, puede serenar la controversia que se suscitara por pretender con precipitación aprobar una ley.

Tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que más directamente representa a la nación, o bien a determinada entidad en un régimen federal. Se ha considerado que las asambleas legislativas son las que ejercen, con mayor legitimidad que ningún otro poder, la soberanía nacional.

"No hay Estado civilizado en la época actual en que no exista éste poder representativo del pueblo, al menos en una de las ramas o Cámaras, que es la de Diputados, en algunos países ésta Cámara, en razón de su origen y carácter popular, se llama Cámara baja, a diferencia del Senado, que se llama Cámara alta y que representa elementos constitutivos de la nación".³

Una de las facultades que mayor relevancia dan a éste poder es la que establece que al Congreso le corresponde imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. De aquí se concluye que el Poder Legislativo debería ser el más importante.

Las principales facultades en materia hacendaria o financiera son las de expedición de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la aprobación de la cuenta anual. En el artículo 31 constitucional se halla establecida la obligación de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos, tanto de la Federación como de los estados y municipios en los que resida, de la manera proporcional que dispongan las leyes. Por lo que se refiere a la Ley de Ingresos, su base se encuentra en el artículo 73, fracción VII que, como hemos comentado, corresponde al Congreso; tiene la característica de toda ley. La iniciativa corresponde al Poder Ejecutivo.

Finalmente, y de acuerdo con la Constitución, el Congreso tiene un control sobre el mismo Poder Ejecutivo; dicho control se realiza, tanto porque es el Congreso quien dicta la ley, cuanto porque dicho organismo ejerce una función limitativa sobre las actividades del Ejecutivo, que se manifiesta, entre otras, por la atribución que tienen las Cámaras para revisar y aprobar el presupuesto a que deben sujetarse los gastos de los demás poderes. Este deseo de la Constitución tiene especial interés porque mediante un control del Legislativo sobre el Ejecutivo se evita el desarrollo arbitrario de las atribuciones de éste organismo que, a pesar de la Constitución, es quien ejerce en México toda la autoridad.

II. EL PODER LEGISLATIVO COMO ORGANO REPRESENTATIVO

Actualmente, en las grandes comunidades humanas, ya no es posible la participación directa de todos los ciudadanos en las tareas del Gobierno, por lo que se ha recurrido al sistema

³ Rafael Bielsa, cit. pos. Daniel Moreno, Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., 1993, p. 419

representativo, que consiste en dar al pueblo la oportunidad de designar a las personas que habrán de realizar las funciones gubernativas en su representación. Dicha designación la realizan los ciudadanos mediante la emisión de su voto.

Sabemos que el sistema bicamarista que existe actualmente en México, se estableció primeramente en los Estados Unidos de Norteamérica, quienes a su vez se inspiraron en el Parlamento Inglés que constaba de dos Cámaras: la baja, que era la Cámara de los Comunes y la alta, que era la de los Lorens.

La Constitución norteamericana dividió al Poder Legislativo en Cámara baja, a la que llamó Cámara de Representantes, la cual reflejaba los intereses del pueblo, y la Cámara alta, que se denominó Senado se estableció como ente representativo de las entidades federativas.

La democracia representativa tiene como idea central el que la mayoría expresa su voluntad a través de sus representantes en los parlamentos. Según la Real Academia de la Lengua *"gobierno representativo es aquel en que, bajo diversas formas, concurre la nación por medio de sus representantes a la formación de la leyes"*. Ante la imposibilidad práctica de llevar el gobierno por sí mismo, el pueblo delega a ciertos órganos la facultad de actuar en su nombre. Lo anterior es explicado por diversos autores, mismos que dan su opinión al respecto:

El destacado constitucionalista Felipe Tena Ramírez⁴, dice que: *"la democracia es el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible... que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del Gobierno"*. Agrega, *"el gobierno directo del pueblo ha desaparecido en la actualidad. En el régimen representativo, la designación de mandatarios puede hacerse directa e inmediatamente por el pueblo..."*

El Doctor Ignacio Burgoa⁵ dice que: *"la representación política es una figura que implica una conditio sine qua non de los regímenes democráticos, en los que se supone el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria. Sin dicha representación no puede hablarse válidamente de democracia, aunque ésta se proclame como forma de gobierno dogmáticamente en la Constitución"*.

El jurista argentino Jorge Reinaldo A. Vanossi⁶ opina que: *"por el principio de la representación se refuta que la legitimidad del poder descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse si no es por virtud de la efectiva participación de los destinatarios del poder"*.

4 Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., 1993, p. 48

5 Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., 1994, p. 674

6 Jorge Reinaldo A. Vanossi, cit. pos. Ignacio Burgoa, op.cit. p. 674

Paolo Biscaretti⁷, ha manifestado que: *"el amplio número de los ciudadanos al no permitir normalmente la actuación directa por parte de los mismos, en tales funciones hizo luego necesario, recurrir al artificio de confiarlas sólo a algunos individuos elegidos como representantes de toda la colectividad popular"*.

Jorge Carpizo⁸ explica el sistema representativo de la siguiente manera: *"... por un lado encontramos que existe una imposibilidad física para que se reúnan los ciudadanos a discutir sus leyes, pero por otra parte todo ciudadano debe intervenir en la cosa pública. Estas dos ideas y realidades antagónicas han tratado de ser conciliadas a través del sistema representativo: el ciudadano participa en las decisiones estatales por medio de sus representantes quienes construyen las normas jurídicas de la comunidad, en ésta forma se afirma que en el Poder Legislativo concurre toda la nación"*.

El tratadista chileno Alejandro Silva Bascuñan⁹ ha manifestado que: *"el gobierno representativo es aquel que el titular del poder político no lo ejerce por sí mismo sino por medio de representantes, quienes a su turno, formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de soberanía. En consecuencia cuando el pueblo, siendo titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los diversos atributos del mando existe la democracia representativa"*.

Se ha señalado reiteradamente, que no ha existido una verdadera representación, ya que la misma no se otorga forzosamente a través de las elecciones; sin embargo, se ha aceptado durante muchos años esa ficción ante la imposibilidad de la democracia directa. Tal sistema que, paulatinamente, ha sido mejorado, no refleja reales beneficios en los amplios sectores de la población.

Hans Kelsen, en su Teoría General del Estado¹⁰, señala algunos lineamientos para poder afirmar que el sistema representativo es idóneo y justificable, dice que: *"de acuerdo con la definición tradicional, un gobierno es representativo cuando y en la medida en que sus funcionarios reflejan, mientras se encuentran en el poder, la voluntad del cuerpo de electores y son responsables ante dicho cuerpo"*. Cita a J. W. Garner, quien a su vez opina que: *"no es realmente representativo un gobierno en el cual los funcionarios, ya sean legislativos, ejecutivos o judiciales, son nombrados o seleccionados por procedimientos distintos a la elección popular, o por funcionarios que, si bien electos por un cuerpo democrático constituido, de hecho no representan la voluntad de la mayoría de los electores, o no tienen una responsabilidad que el cuerpo electoral se capaz de hacer efectiva"*.

⁷ Paolo Biscaretti, cit. pos. Daniel Moreno, op.cit. p. 290

⁸ Jorge Carpizo, cit. pos. Feliciano Calzada Padrón, Derecho Constitucional, Ed. Harla, 1990, p. 180

⁹ Alejandro Silva Bascuñan, cit. pos. Daniel Moreno, op. cit. p. 293

¹⁰ Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, Ed. UNAM, 1988, p.343 y sigs.

Agrega Kelsen: " a fin de establecer la verdadera relación de representación, no es suficiente que el representante sea nombrado o elegido por el representado, es necesario que el representante se encuentre jurídicamente obligado a ejecutar la voluntad de los electores, y que el cumplimiento de ésta obligación se halle garantizada jurídicamente... pero si no hay ninguna garantía jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos, y éstos son jurídicamente independientes de los electores, no existe ninguna relación de representación o de mandato. Si es democrático que la legislación sea ejercitada por el pueblo y si, por razones técnicas, es imposible establecer una democracia directa y resulta necesario conferir la función legislativa a un parlamento de elección popular, entonces será democrático garantizar hasta donde sea posible que la actividad de cada miembro del parlamento refleje la voluntad de los electores ".

La representación constituye entonces una figura jurídica, donde la voluntad del pueblo se expresa a través del número de representantes que previamente ha fijado la Constitución, y a quienes se les denomina legisladores.

En los regímenes democráticos, se considera a la Cámara de Diputados como el órgano que cuenta con la representación popular en el desempeño de las funciones públicas que la Constitución General le otorga.

Para los fines de este trabajo, es conveniente decir que a la Cámara de Diputados, Cámara Baja, o bien, representantes del pueblo si se le quiere llamar así, se le han dotado constitucionalmente de las facultades que versan sobre la afectación inmediata y directa al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular.

Este criterio es tomado en cuenta cuando a la Cámara de Diputados se le encomiendan ciertas funciones relacionadas con los fondos públicos, por estimarse que a dicha Cámara incumbe el conocimiento de lo que es más oneroso para el pueblo, e.g. la recaudación de impuestos.

En nuestro régimen constitucional se estableció el principio de la democracia representativa, cuyo artículo 40 señala que: *" es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática... "*

El artículo 41 constitucional, por su parte, garantiza la pluralidad de Partidos Políticos, quienes contribuyan a la integración de la representación nacional; lo anterior a través de sus programas, principios e ideas y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Para reforzar la idea que ya tenemos, acerca de la importancia del régimen representativo, nos permitiremos reproducir la opinión del ilustre constitucionalista Miguel Lanz Duret¹¹, quien dice que: *" en los Estados modernos, tan complicados y tan llenos de problemas y responsabilidades, no cabe suponer la posibilidad de que el pueblo tenga el espacio adecuado para ejercitar en un*

11 Miguel Lanz Duret, cit.pos. Ignacio Burgoa, op.cit.p. 621

momento dado todas las funciones políticas, ni el tiempo necesario para dedicarse a las mismas, puesto que necesita llenar las otras mil funciones de carácter doméstico, económico y social que desempeñan los ciudadanos actualmente; ni por último puede tener los conocimientos y la capacidad intelectual bastante para el ejercicio de las difíciles funciones gubernamentales. Por lo tanto, en razón de todas esas imposibilidades que presenta el gobierno directo, el pueblo en la actualidad ha sido admitido simplemente a designar a sus representantes, es decir, hombres ilustrados, especializados, dispuestos a consagrar todo su tiempo a las funciones públicas y que posean a la vez aptitudes suficientes para dirigir los negocios del Estado".

El Doctor Burgoa¹² destaca, finalmente, la importancia de éste sistema: *"el régimen representativo implica que las asambleas elegidas tendrán una poderosa influencia en la dirección de los asuntos del país. No sólo hacen las leyes, de las que depende, entre otras cosas, la acción administrativa, sino que también tiene votación del impuesto, lo que coloca a la autoridad gubernamental bajo su dependencia, y además se hallan directamente asociadas a los actos de gobierno más importantes, no pudiendo hacerse éstos sino mediante su autorización".*

III. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA PRESUPUESTARIA

El Congreso de la Unión -como los otros dos poderes de la Federación- tiene atribuciones limitadas de acuerdo con el principio de distribución competencial que rige entre los estados y la Federación, contenido en el artículo 124 de la Constitución. De ésta manera, es la propia Constitución General la que delimita expresamente el ámbito de acción del Poder Legislativo Federal.

Las facultades que la Constitución otorga al Congreso de la Unión, se encuentran de manera explícita y detallada en el artículo 73 como facultades generales del Poder Legislativo, podemos afirmar que a éste, de los tres poderes de la Federación se le otorgan mayor número de atribuciones.

El carácter y amplitud de las facultades del Congreso, son definidas por el maestro Tena Ramírez¹³, quien dice que: *"la flexibilidad de la división de poderes se manifiesta, entre otros aspectos, por la atribución de facultades de distintas clases que se opera en beneficio de cada órgano. Así es como se explica que el Congreso de la Unión, además de las facultades legislativas que por su naturaleza le corresponden, tenga algunas otras que son ejecutivas o*

¹² Burgoa, Ignacio, op.cit., p.524

¹³ Felipe Tena Ramírez, cit.pos. Feliciano Calzada Padrón, op.cit. p. 307

jurisdiccionales ". Igualmente clasifica las funciones del Poder Legislativo, y en ese orden de ideas dice que: " *las facultades del Congreso de la Unión, son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las Cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después* ".¹⁴ La mayoría de estas facultades, las encontramos contenidas en el artículo 73 de la Constitución Política General.

Del multicitado precepto constitucional, artículo 73, se desprenden las atribuciones del Congreso en su competencia federal; las mismas pueden ser de naturaleza legislativa, administrativa y electoral.

Las facultades legislativas del Congreso de la Unión, dice el Doctor Burgoa, " *consisten en las atribuciones que en favor de éste organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en sentido material intrínseco, las cuales por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales* ".¹⁵

Las facultades legislativas se traducirán, entonces, en leyes federales que obligan en todo el territorio nacional a las personas jurídicas cuyas conductas correspondan a los supuestos e hipótesis determinados por las propias leyes, atendiendo a los ámbitos y, entre otras cosas, a las materias siguientes:

1.-Organización de los poderes federales. El Congreso está facultado para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que es el instrumento indispensable para que la Cámara de Diputados lleve a cabo las acciones de control respecto del Ejecutivo Federal en cuanto al cumplimiento puntual y exacto de las metas y objetivos que determinan el Gasto Público Federal. (Art. 73, Fracción XXXIV).

2.-Materia tributaria. Con base en los principios que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, las obligaciones tributarias deben establecerse en leyes. En el ámbito federal, el Congreso de la Unión, tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir presupuesto (Art. 73, Fracción VII).

La facultad en comento permite, al Congreso Federal, decretar cualquier impuesto que tenga como finalidad sufragar los gastos que deben efectuar los poderes federales para la atención de los múltiples servicios y necesidades públicas a cargo de diferentes órganos.

Compete al Congreso establecer contribuciones sobre comercio exterior; sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27; sobre servicios públicos concesionados ó explotados directamente por la Federación; y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabácos labrados, gasolina y otros productos

14 Tena Ramírez, Felipe, op.cit., p. 295

15 Burgoa, Ignacio, op.cit., p. 643

derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal, producción y consumo de cerveza (Art. 73, Fracción XXIX). También otras actividades complementarias relacionadas con hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, energía nuclear, etcétera (Fracción X).

La fracción XXIV previene que: las entidades federativas participarán en el rendimiento de éstas contribuciones, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

3.-Materia Económica. Dentro de éste rubro encontramos que las facultades del Congreso se manifiestan de tres maneras: De control financiero respecto del Ejecutivo, de normatividad monetaria y de rectoría y desarrollo económicos.

El Congreso tiene la facultad de expedir las leyes pertinentes para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en el entendido de que todo empréstito sólo tendrá como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a menos que se realicen para la regulación monetaria, con propósito de llevar a cabo operaciones de conversión ó en casos de emergencia nacional que amerite la suspensión de garantías en términos de lo dispuesto por el artículo 29 constitucional. Igualmente para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Departamento del Distrito Federal le hará llegar el informe de los recursos correspondientes hubiera realizado. El jefe del Departamento del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes, al rendir la cuenta pública (Art. 73 Fracción VIII). Fuera de éstos objetivos cualquier empréstito que celebre el Presidente de la República contravendría a los principios constitucionales.

Finalmente, la Ley General de Deuda Pública reglamenta la fracción VIII del Artículo 73 constitucional.

A. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Hablar de facultades exclusivas es implicar la existencia de dos cámaras que comparten funciones de Poder Legislativo. A la Cámara de Diputados se le ha asignado una naturaleza popular y al Senado una naturaleza federativa.

Con base en esta diferenciación de origen, fué consecuencia necesaria la distinción de funciones. Felipe Tena Ramírez dice que las facultades exclusivas de cada Cámara *"son las que se ejercitan separada, pero no exclusivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en*

la Cámara a la que corresponda dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra cámara".¹⁶

El artículo 74, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

El maestro Burgoa dice que dichas facultades exclusivas deben entenderse como "aquellas que constitucionalmente tiene como propias, es decir, sin que en su ejercicio intervenga el Senado, dentro del sistema bicameral adoptado por la Constitución; dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que lo componen. En consecuencia las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son político-administrativas, político-económicas y, en caso específico, político-jurisdiccionales".¹⁷

Muy importante es la facultad relativa a las finanzas públicas que concierne a la Cámara de Diputados. El artículo 74 fracción IV, dice que es facultad de la Cámara de Diputados: 1.Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, y 2. Revisar la cuenta pública del año anterior.

Las dos facultades enunciadas son de suma importancia para la vida económica del país, pues estriban en controlar la actividad del Ejecutivo Federal, y también al jefe del Departamento del Distrito Federal, en lo que atañe tanto a la formulación del presupuesto de egresos, como a los gastos públicos que se hubieren efectuado en el año anterior. *"El ejercicio de las anteriores facultades revela que, en el ámbito estrictamente constitucional, el Ejecutivo federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional en sus diferentes aspectos y aplicaciones, sino que en su conducta a éste respecto está sometida a las dos importantes funciones que hemos mencionado".¹⁸*

La Cámara de Diputados tiene la facultad para aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrir aquél. Debe advertirse el defecto en la redacción de éste precepto: La Cámara de Diputados no puede, por sí sola, "discutir" las contribuciones; ó dicho de otra forma, no puede crear impuesto alguno por sí sola, en virtud de que éste sólo se establece en una ley, y la ley únicamente emana del Congreso de la Unión. En todo caso, éste precepto debe entenderse que discutirá primero que el Senado dichas contribuciones.

El artículo en comento, impone al Ejecutivo Federal, la obligación de presentar, ante la Cámara, las iniciativas de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 15 de noviembre de cada año o hasta el 15 de diciembre en el caso de que

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p.295

¹⁷ Burgoa, Ignacio, op. cit., p. 692

¹⁸ Ibidem.

asuma el cargo el primero del mismo mes, a afecto de tener el suficiente tiempo para su discusión y revisión.

Dicha disposición obliga también, al secretario de despacho correspondiente, con cuyos ramos se relacionen dichas iniciativas y proyectos, a comparecer ante la Cámara para dar cuenta de los mismos.

La misma fracción IV del artículo 74, prohíbe la existencia de "*partidas secretas*" que no se consideren necesarias, debiéndose emplear en éste último caso por los secretarios de despacho "*por acuerdo escrito del Presidente*".

Pese a que el presupuesto de egresos estará en vigor durante un año, y que es obra de una sola cámara, la de Diputados, cualquier modificación posterior a dicho presupuesto, que implique un gasto no previsto en el proyecto inicial, tiene que ser obra de las dos cámaras. Al respecto el artículo 126 constitucional dispone que "*no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto ó determinado por ley posterior*".

En el párrafo cuarto, del invocado artículo 74 fracción IV, se establece que la "*revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas*". En el siguiente párrafo se estipula que "*si del exámen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto ó no existiera exactitud ó justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley*". "Se anota además que la cuenta pública del año anterior deberá ser entregada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio".

La revisión de la cuenta pública constituye un acto de verdadera trascendencia por parte del Poder Legislativo, mediante el cual se obliga al Presidente a justificar los gastos efectuados durante el ejercicio de su administración.

Jorge Carpizo¹⁹, dice que "*éste es el acto más importante por medio del cual la Constitución requiere que el poder ejecutivo sea controlado respecto a los gastos; que el dinero se gastó en lo que aprobó la propia Cámara, y que el manejo de ese dinero se ha hecho con honradez y eficacia*".

El artículo 75 de la Constitución General prescribe que "*la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que este establecido por la ley*".

Debemos comentar al respecto que, mantener un orden y control de gasto público, es la razón por la cual la parte relativa al pago de contribuciones en favor de quienes desempeñan un empleo previsto legalmente, debe quedar señalada en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹⁹ Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM, 1980, p.384

Podemos concluir que dentro de nuestro régimen constitucional el Poder Ejecutivo se encuentra subordinado a la Cámara de Diputados en lo que respecta a la importantísima actividad económica que tiene a su cargo. No es aceptable que el Presidente de la República, sea una autoridad con poder ilimitado, y como tal pueda disponer arbitrariamente de las finanzas públicas de México.

"Si los miembros integrantes de dicha Cámara, en consecuencia, desempeñaran las facultades que hemos reseñado con todo valor civil y con un espíritu de servicio al pueblo de México, el control que entrañan tales facultades no sólo existiría como mera declaración constitucional, sino que se ejercería en la realidad político-económica de México para beneficio de su país".²⁰

1. LA COMISION DE VIGILANCIA

Para el correcto desempeño de sus funciones, la Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones (artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General).

Las comisiones serán:

(...)

3.- De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se constituye con el carácter definitivo y funciona para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años. Es una comisión que se denomina "ordinaria" (artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso).

La Comisión de Vigilancia ejercerá sus funciones conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en lo que corresponde (artículo 51).

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978; en su artículo 1º, segundo párrafo dice que: *"La Contaduría Mayor de Hacienda, en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados"*.

Se establecen en forma limitativa y expresa las atribuciones conferidas a la Comisión de Vigilancia:

²⁰ Burgoa, Ignacio, op. cit., p. 693

CAPÍTULO SEGUNDO
De la Comisión de Vigilancia de la
Contaduría Mayor de Hacienda.

Art. 10. Son atribuciones de la Comisión de Vigilancia:

- I. Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.
- II. Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión;
- III. Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda cuando lo estime conveniente, para los efectos de ésta Ley, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública;
- IV. Presentar a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los primeros diez días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda.
- V. Presentar a la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días del mes de septiembre de cada año, el informe que le rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública recibida el año anterior;
- VIII. Establecer la organización y expedir el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- IX. Proponer a la Cámara de Diputados, en los términos de ésta Ley:
 - a) La terna para el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda;
 - b) El nombramiento del personal de confianza.
- XI. Ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda;
- XIII. Dictar las medidas que estime necesarias para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla las funciones que le corresponden en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ésta Ley y su Reglamento ó de cualquier disposición ó acuerdo que dicte la Cámara de Diputados.

2. LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

Al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde la responsabilidad de la Administración Pública Federal, como titular del Poder Ejecutivo. Al Congreso de la Unión, máxima expresión del Poder Legislativo, corresponderá, entre otras, la facultad de aprobar leyes de ingresos; 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 Contaduría Mayor de Hacienda, la Cuenta Pública del Gobierno Federal, y la del Departamento del Distrito Federal, para conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se cumplieron los programas.

De acuerdo con el artículo 74, fracción IV, de la Constitución General, La Contaduría Mayor de Hacienda, realizará el examen y glosa de dicha Cuenta Pública, verificando la exactitud y justificación de los gastos efectuados y detectar las posibles irregularidades en el manejo del gasto público.

a. Antecedentes históricos de la Contaduría Mayor de Hacienda

Jose Trinidad Lanz Cárdenas²¹, nos proporciona la reseña histórica del surgimiento y evolución de los órganos de control financiero en México:

"Así, se encuentra su antecedente primario en el Tribunal Mayor de Cuentas constituido por las cortes españolas en el año de 1453, como órgano con funciones de inspección de las cuentas de la Hacienda Real.

"Las facultades de éste tribunal fueron objeto de reformas en el año 1470, quedando ampliadas en cuanto a su competencia de fiscalización de la Hacienda Pública Hispana; atribuciones con las que continuó hasta 1510, año en que una disposición de la Administración Real lo suprimió, asignando sus funciones al Consejo de Hacienda, mismo que asumió las tareas de fiscalización de las cuentas de la Hacienda Ibérica.

"Años mas tarde, en 1524, y con la mira de mantener una vigilancia constante sobre los gastos del conquistador Hernán Cortés, pero especialmente sobre los ingresos que venía percibiendo, los reyes españoles tomaron la decisión de crear en la Nueva España un Tribunal Mayor de Cuentas con facultades específicas y estrictas en tal sentido, en sus comienzos.

"Por otra parte, en 1726, una nueva disposición jurídica reestableció en la península al Tribunal Mayor de Cuentas con ciertas modificaciones y limitantes en sus antiguas funciones fiscalizadoras de la Hacienda Pública, hasta que en 1812, en Cádiz, se promulgó la Constitución española, que instituyó el principio político de la división de poderes rescatando al mismo tiempo al propio tribunal con sus plenas funciones de control fiscal, relativamente modificadas.

"En nuestro país, aquel tribunal de Cuentas establecido inicialmente para fiscalizar los gastos e ingresos de Hernán Cortés, en el devenir de la colonia a la independencia, mantuvo tres siglos las funciones de fiscalización y vigilancia de la hacienda pública, hasta poco antes de la Constitución federalista de 1824, misma que vino a facultar al congreso para "fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

"De manera acorde con éste mandato constitucional, el Gobierno de la Federación expidió un decreto "sobre el arreglo de la administración de la Hacienda Pública", por el que se determinó suprimir al Tribunal Mayor de Cuentas, creándose la Contaduría Mayor de Hacienda como dependencia de la Cámara de Diputados y cuyas funciones consistían en practicar el exámen y la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

²¹ Lanz Cárdenas, José Trinidad. La contraloría y el control interno en México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 525a 527.

"La Contaduría se encontraba dividida en dos secciones, una de Hacienda y otra de Crédito Público, mismas que respectivamente debían formular la memoria correspondiente a su ramo, conteniendo la primera extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de la cuentas de la Tesorería General, comisarias y administraciones de rentas; en tanto que la segunda, con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas y los intereses satisfechos.

"En el propio año de 1824 se expidió un decreto que creó, como unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda, un departamento de cuenta y razón, encargado de la contabilidad general, de la formulación de los presupuestos y de la cuenta anual que debía presentarse al Congreso General.

"Más adelante, por ley expedida en 1829, se introdujeron reformas a las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, facultándola para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación, así como los libros de registros de ésta. Otro ordenamiento del mismo año amplió en mayor grado las funciones de exámen de la Contaduría Mayor, autorizándola para tomar la cuenta y razón de las relaciones de todos los contadores, comisarios y subcomisarios encargados de recaudar fondos, así como la del registro y la firma de los nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

"Las llamadas 'Siete Leyes', promulgadas en 1836, abrogaron la Constitución de 1824 y pese a su marcada ideología absolutista preservaron con sus mismas funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la organización política y administrativa del país.

"Por su parte, las 'Bases Orgánicas', erigidas en norma constitucional en 1843, fijaron facultades precisas al Congreso para vigilar los gastos públicos y, con fundamento en ellas, se expidió el decreto de 16 de diciembre de 1853 con cuyas disposiciones se pretendió implantar, en la vida pública de la nación, la función de vigilancia sobre la hacienda gubernamental, y a constituir, prácticamente restableciéndolo, el Tribunal Mayor de Cuentas, con determinación de que la Contaduría Mayor de Hacienda quedaría como órgano adscrito a su jurisdicción".

"El retorno a los postulados democráticos dió margen a la expedición de la Constitución de 1857, que consignó dentro de las facultades del Congreso la de aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debía someter a su consideración el Ejecutivo, imponiendo las contribuciones necesarias para cubrirlo. Con esta base y fundamento, se expidió un decreto que abrogaba el que devolvió vigencia al Tribunal Mayor de Cuentas, restableciéndose la Contaduría Mayor de Hacienda con sus mismas funciones de control y vigilancia sobre la Hacienda Pública del país.

"Empero, una década de luchas civiles hizo mulatoria la acción de la Contaduría, no siendo hasta 1867 cuando reinicia sus actividades, ampliadas por el ordenamiento referente a la 'presentación de los proyectos de presupuesto', que la facultaron para glosar la cuenta de la Tesorería y, dentro de ella, la de todas las oficinas, empleados ó agentes que manejan caudales federales.

"Al promulgarse en 1904 la Ley Orgánica de la propia Contaduría, se puso énfasis en que, como órgano dependiente de la Cámara de Diputados por disposición constitucional, tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario Federal, para verificar si los cobros y gastos se habían efectuado con la autorización necesaria, si unos y otros se hallaban debidamente comprobados y, finalmente, si había exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad.

"En 1937 se expidió una nueva ley orgánica de la Contaduría, abrogando lo anterior y determinando en su artículo primero que sus facultades consistirían en el examen de la cuenta anual que debía presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la fracción XXVIII del artículo 73 de la Carta Magna.

Por último, con fecha 18 de diciembre de 1978, se expidió la vigente Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, cuyo artículo cuarto transitorio abrogó la ley anterior, y todas las disposiciones que se le opusieran, en tanto que su artículo primero define a la institución como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, determinando que en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la propia Cámara.

b. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

La iniciativa de esta ley fué presentada a la Cámara de Diputados por la diputación del Estado de Tabasco electa a la Quincuagésima Legislatura del Congreso de la Unión.

La iniciativa de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda²² se funda en *"el principio democrático de que el pueblo a través de su representación nacional, sea informado, tanto de la legalidad de los ingresos, como de la honrada y eficiente aplicación de los egresos a los programas de desarrollo del país y a la prestación de los servicios públicos.*

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

"No escapó a nuestro análisis la posibilidad de proponer la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73 fracción XXIV, y 74 fracciones II y IV, para sustituir los nombres de Contaduría Mayor de Hacienda que respectivamente son usados en ambas disposiciones, por el de Contraloría General de los Estados Unidos Mexicanos ó por

²² Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año III, t.III, N°14, 26 de septiembre de 1978.

el de Auditoría General del Poder Legislativo, mas apropiados para designar al órgano técnico encargado de examinar y revisar la Cuenta Pública, por cuanto a la palabra Contaduría sugiere la idea de la contabilidad de un negocio, es decir, lleva cuenta y razón de entrada y salida de los caudales, en tanto que el término Contraloría, a mas de comprender la actividad contable, denota control estricto de la recaudación de los ingresos y del ejercicio de los egresos y establece juicios y criterios para determinar su origen y su aplicación, conocer su empleo eficiente y saber si se satisficieron necesidades y se cumplieron programas, y el de Auditoría alude a la actitud fundamental en el exámen y revisión de los ingresos y egresos públicos.

"No obstante las razones manifestadas, optamos por conservar la denominación Contaduría Mayor de Hacienda, con ello evitamos la reforma constitucional, nos ajustamos a nuestra tradición histórica, pero técnicamente la dotamos del contenido de Contraloría General. "La corrupción pública y privada es uno de los males que afectan gravemente a México.

"Se propone el fortalecimiento y ampliación de las facultades y atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, 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 ó penales, a los funcionarios ó empleados públicos transgresores de la ley y las personas físicas ó morales que con ellos se hayan coludido en la comisión de delitos patrimoniales en contra de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento de Distrito Federal.

"Mediante el ejercicio de las facultades, atribuciones, derechos y obligaciones que se confieren a la Contaduría Mayor de Hacienda y a su titular, se examinará y revisará no sólo si el ingreso y 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, es eficiente.

"En resumen, la Iniciativa pretende reforzar la fé y confianza del pueblo en las instituciones republicanas.

"La Contaduría Mayor de Hacienda, queremos subrayarlo, debe ser un órgano técnico y, por lo mismo, estar al margen de los acontecimientos trianuales de la política militante, con objeto de garantizar su realización de las altas finalidades que le corresponden en nuestro régimen democrático. Por ello, aunque dependencia del Poder Legislativo, bajo el control directo de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, conviene señalar que debe ser independiente en la ejecución de sus programas de trabajo.

"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 contabilizados y auditados.

"Un mal generalizado que afecta el desarrollo de la nación es la ineficiencia pública y privada.

"Se imputa a la Administración Pública desperdicio de los recursos humanos, materiales y financieros, que el pueblo le entrega por medio de sus impuestos.

"Con el fin de obtener el mejor de los resultados con el menor de los costos, reduciendo a su expresión mínima el desperdicio, es conveniente que las auditorias que practique la Contaduría Mayor de Hacienda tengan, entre otras finalidades, 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 y del Departamento del Distrito Federal."

Por su naturaleza, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda está compuesta de tres partes, a saber: la orgánica, integrada por los tres primeros capítulos, que definen y conforman a los órganos que tienen injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias; la funcional, que consta de los dos siguientes capítulos, define a la Cuenta Pública y establece la operación, los medios y los elementos de que se vale el órgano técnico para ejecutar sus funciones; y la parte final que se refiere a las responsabilidades, constituida por un capítulo, y la prescripción integrada por el último capítulo. A continuación vienen los artículos transitorios.

En su conjunto la Ley se estructura de la manera siguiente: Capítulo Primero, de la Contaduría Mayor de Hacienda; Capítulo Segundo, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; Capítulo Tercero, de la Contabilidad y Auditoría Gubernamentales y Archivo Contable; Capítulo Cuarto, de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal; Capítulo Quinto, del Examen y Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y las del Departamento del Distrito Federal; Capítulo Sexto, de las Responsabilidades; por último, el Capítulo Séptimo se refiere a la Prescripción.

Entre las disposiciones más importantes de la Ley tenemos:

CAPITULO PRIMERO
De la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados (art. 1º).

La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal, ejerciendo funciones de contraloría, tendrá entre sus atribuciones las siguientes:

Verificar si las entidades:

- a) Realizaron sus operaciones con apego a las leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos.
- b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

Elaborar y rendir:

- a) A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, un informe que contendrá, comentarios sobre:

Los resultados de la gestión financiera;

La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación, y

Al análisis de las desviaciones presupuestales;

A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, ó a los particulares.

Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y

Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente.

Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal;

Proponer ante las autoridades competentes el financiamiento de responsabilidades (art. 3°).

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

Forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública (art. 14).

Las entidades pondrán a disposición de la Contaduría Mayor de Hacienda, los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos, que manejen, así como los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento (art. 16).

La Contaduría Mayor de Hacienda, para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere el artículo 3° de esta ley, goza de 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 (art. 19).

La revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal precisará el ingreso y el gasto públicos, determinará el resultado de la gestión financiera, verificará si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, comprobará si el gasto público se ajustó a los Presupuestos de Egresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal y si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados (art. 20)

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1980 confiere, además, las siguientes atribuciones al Contador Mayor de Hacienda:

1) Fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deben sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que se ordenen, mismas que se actualizarán de acuerdo con los avances científicos y técnicos que en la materia se produzcan.

2) Formular los pliegos de observaciones que procedan.

3) Promover ante las autoridades competentes:

- a) El fincamiento de las responsabilidades;
- b) El cobro de las cantidades no recibidas por la Hacienda Pública Federal;
- c) El pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal,y
- d) La ejecución de los actos, convenios y contratos que afecten a los programas, subprogramas y partidas presupuestales.

A la Dirección General de Auditoría atribuye:

1) Proponer y elaborar para su aprobación superior la política y los programas mínimos a que deberán sujetarse la auditoría y verificación de que se practique a las entidades sujetas a vigilancia por parte de la Contaduría, ejerciendo funciones de Contraloría.

2) Proponer y establecer, previa aprobación superior los sistemas y procedimientos a que deberán sujetarse la fiscalización de los subsidios y la revisión documental justificativa comprobatoria de las operaciones que afecten el ingreso y el Gasto Público.

3) Elaborar para su aprobación superior, los informes previo y sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, que deberá rendirse en los términos y plazos de ley.

4) Programar las visitas, inspecciones, auditorías, solicitudes de informes, revisión de libros y documentos tendientes a comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado conforme a las leyes aplicables a la materia y, además, eficiente.

5) Programar la visitas, auditorías, solicitud de informes, revisión de libros y documentos y la inspección de 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.

6) Proponer al Contador Mayor de Hacienda se soliciten las copias de los informes ó dictámenes de las auditorías practicadas por los auditores internos de las entidades, así como las aclaraciones que resulten pertinentes.

7) Establecer coordinación con la Secretaría de la Contraloría a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, y las normas de auditoría gubernamental y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del Gasto Público.

8) Someter al acuerdo del Contador Mayor las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

9) Recabar, reunir y presentar al Contador Mayor la documentación necesaria para promover ante las autoridades competentes el financiamiento de responsabilidades.

10) Someter al acuerdo del Contador Mayor las recomendaciones que antes se hacían a la Secretaría de Programación y Presupuesto y que actualmente corresponde hacer a la Secretaría de Contraloría tendientes a uniformar los criterios en materia de contabilidad y archivo contable.

11) Elaborar los pliegos de observaciones procedentes, derivados a la revisión documental justificativa y comprobatoria de las operaciones que afecten el ingreso y el gasto público.

A la Dirección General Jurídica y Consultiva encomienda:

1) Elaborar los informes previos y justificados que deben rendir el Contador Mayor, cuando proceda, y los demás funcionarios que sean señalados como autoridades responsables, o intervenir cuando la Contaduría tenga el carácter de tercero perjudicado en los juicios de amparo, así como formular, en general, todas las promociones que a dicho juicio se refieren.

2) Denunciar al Ministerio Público Federal los hechos que puedan constituir delitos oficiales cometidos por quienes prestan sus servicios en la Contaduría ó en las entidades sujetas a vigilancia de ésta, allegándose los elementos probatorios del caso, así como denunciar ante el propio Ministerio Público los hechos delictuosos de que tenga conocimiento dicha Contaduría.

En conclusión, la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico a través del cual la Cámara de Diputados lleva a cabo el control del presupuesto. Constituye la etapa final del proceso final de ejecución y vigilancia del presupuesto.

A este control legislativo, Giuliani Fonrouge²³ afirma *"que generalmente se le explica diciendo que el parlamento debe comprobar si su decisiones han sido respetadas, pero esto que es tan sencillo en el plano teórico, resulta de difícil cumplimiento en la práctica, pues el presupuesto ha asumido tal magnitud y complejidad técnica que el parlamento absorbido por problemas de otra índole, no puede realizar un control efectivo"*.

La Contaduría Mayor de Hacienda, se encargará de llevar a cabo funciones de control legislativo que se materializan en la revisión y glosa de la Cuenta Pública anual del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, lo cual constituye materialmente, un acto político que se perfecciona mediante un acto formalmente legislativo, o sea, un decreto de la Cámara de Diputados. Es un acto de control externo de la Administración Pública llevado a cabo por un órgano fiscalizador que no depende de ella y que *a posteriori* ó *ex post* verifica la legalidad del

²³ Giuliani Fonrouge, cit. pos. Sergio Francisco De la Garza, Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., 1992, p. 193

ejercicio presupuestal que ya ha concluido, así como el cumplimiento de los programas y subprogramas.

Finalmente, Francisco Faya Viesca concluye: *"El control financiero que la Cámara de Diputados ejerce a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico subordinado, es esencialmente político, alcanzando la máxima jerarquía de fiscalización por derivarse del cumplimiento de una obligación que establece la Constitución Política. La autorización de la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública no sólo significa el cierre del ciclo presupuestario sino además convalida jurídica y políticamente la administración presupuestaria del Estado".²⁴*

IV. SUPERVISION Y CONTROL DE LOS ACTOS DEL EJECUTIVO COMO TAREAS FUNDAMENTALES DEL CONGRESO GENERAL

Es conveniente advertir que las funciones de control de la actividad gubernamental que en algunos sistemas se encomiendan a los órganos legislativos no se oponen al llamado principio de la "división de poderes", sino por el contrario, en él mismo encuentran su fundamento; en efecto, la idea primordial consistente en el reparto del poder entre diferentes órganos no pretende encomendar cierta función exclusivamente a determinado órgano, aislándolo, sino permitir un control recíproco de los unos sobre los otros, para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos.

En un régimen democrático los ciudadanos deben estar en permanente contacto con sus gobernantes, ejerciendo sobre éstos un control respecto de su conducta. *"Lo que corresponde a la idea de la democracia, es la noción de que todo poder debe concentrarse en el pueblo y de que, ahí donde no es posible la democracia sino solo indirecta, todo poder tiene que ser ejercitado por un órgano colegiado cuyos miembros han sido electos por el pueblo y son jurídicamente responsables ante éste. El órgano legislativo es el que mayormente está interesado en una estricta ejecución de las normas generales expedidas por él. El control de los órganos que realizan funciones ejecutivas y judiciales por los órganos que cumplen la función legislativa, corresponde a la relación natural que entre tales funciones existe. Por eso la democracia requiere que el órgano legislativo tenga control sobre los órganos administrativo y judicial".²⁵*

Las dos funciones que caracterizan al Poder Legislativo son, la creación de leyes por un lado, y por otro, la vigilancia y control del Poder Ejecutivo; es decir, el control de un ente colectivo y representativo sobre un órgano unitario.

²⁴ Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Ed. Porrúa, S.A., 1986, p. 314
²⁵ Kelsen, Hans, op.cit., p. 335

Actualmente, los pueblos han optado por el gobierno directo, y así controlar los órganos representativos del poder público a través de los electores, quienes por medio del sufragio universal deciden la continuidad de los servidores públicos en sus cargos.

Entre las facultades de control que se atribuyen a los órganos legislativos, cabe destacar el control que ejercen sobre la gestión administrativa y el relativo a la actividad financiera de los órganos estatales.

Los principales controles económicos hacendarios accesibles al órgano legislativo son la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, así como la revisión de la Cuenta Pública. Es claro que corresponde al poder legislativo determinar cuales son los recursos de los que podrá disponer el Ejecutivo, así como aquellos conceptos en que solo podrá gastarlos. Al respecto el destacado constitucionalista Miguel Lanz Duret ha dicho que *"los pueblos...han rehusado en sus constituciones a los poderes ejecutivos, a los jefes, por decirlo así, de la administración pública, la facultad de imponer las contribuciones, de exigir los sacrificios económicos que las fuerzas productoras del país deben aportar, y sobre todo, fijar la cuantía de los gastos públicos y la remuneración de funcionarios y empleados dependientes del jefe de Estado, sino que siempre han conferido esas facultades a los cuerpos colegiados que se integran con representantes de todas las circunscripciones electorales de la nación, es decir, a los parlamentos. Y como ningún gobierno puede vivir ni desarrollar sus programas de carácter político y social, ni prestar los servicios públicos, objeto de su institución, sin recursos pecuniarios, es indudable que como éstos solo pueden proporcionarlos los parlamentos y solo los mismos pueden autorizar legalmente los gastos indispensables, el ejecutivo, cualquiera que sea su título, rango o prerrogativas de otro género, tiene que subalternarse a la acción política de las Cámaras"*²⁶

Con respecto a la revisión de la Cuenta Pública, la cual tiene 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 comprendidos en los programas, la Cámara de Diputados cuenta con el apoyo de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se encarga de determinar las responsabilidades legales que resulten.

El juicio político constituye, otro importante instrumento de control del Poder Legislativo en México, y se refiere a la facultad de la Cámara de Diputados para acusar a determinados servidores públicos de alta investidura por presuntas infracciones graves de carácter político.

En resumen, dada la decadencia del Poder Legislativo, en cuanto a la creación de leyes -sabemos que hoy en día el Presidente de la República encabeza la producción de las mismas en base a innumerables iniciativas- la función actual del Congreso debe tomar nuevas dimensiones hacia la supervisión de los actos del Poder Ejecutivo. La legislación deberá dejar de ser la principal función de las Cámaras, siendo más importante la tarea de control.

26 Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. C.E.C.S.A., 1982, p. 147

Y bajo ese tenor, sin duda, ni discusión alguna, la Cámara de Diputados, que está más estrechamente vinculada con la representación popular, debe ejercer el control financiero de la administración pública.

Capítulo Tercero

LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

"La experiencia muestra que el control no pertenece a un solo momento, ni mucho menos, al momento conclusivo de dicho proceso, sino que se mantiene continuamente a lo largo del mismo."

EMILIO CHUAYFFET CHEMOR

I. GENERALIDADES

Dentro de la Administración Pública, y aún en las empresas particulares, concurren dos tipos de control: el interno o preventivo y el externo o conclusivo. Las propias empresas privadas tienen control y auditoría internos y control y auditoría externos.

Desde luego debemos conocer la acepción de la palabra "control", la misma puede significar comprobación, inspección, intervención, registro, verificación, tutela y, más aún, dominio y supremacía.

Pero en los Estados modernos, en el campo del ejercicio de las funciones públicas, se requiere precisar jurídicamente dicha palabra, sobre todo cuando la misma es parte de los programas de gobierno.

Podemos entender, al control, como el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalización de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.

El control se puede clasificar de acuerdo con el poder que lo ejerce: control legislativo, control administrativo y control judicial o jurisdiccional.

El control legislativo corresponde al Congreso de la Unión; a la vez presenta tres manifestaciones: 1) la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive la conducta de los servidores públicos; 2) consiste en el control presupuestal -aprobación inicial y verificación de lo ejercitado-; 3) se traduce en el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de estado y a otros funcionarios, a que comparezcan ante la representación popular a informar sobre sus ramos; además, mediante la constitución de comisiones tiene la facultad de investigar los ejercicios presupuestales, así como el cumplimiento de los programas.

El control administrativo corresponde al Poder Ejecutivo, se relaciona con la Administración Pública y es un control interno. Es un "autocontrol" de la propia administración.

Por control administrativo debemos entender las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garantizan la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios.

El sujeto activo, en este tipo de control, es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en los términos del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y, en segundo lugar los controles sectoriales que se realizan por las dependencias como cabezas de sector.

Los sujetos pasivos de control son todas las dependencias y entidades que constituyen la Administración Pública Federal: Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de la República y General de Justicia del Distrito Federal; y la paraestatal, integrada por organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Desde Luego que los servidores públicos de la Federación, de los estados y los municipios, son sujetos específicos de control, ya que los mismos tienen a su cargo el desarrollo material y directo de las atribuciones y actividades de las dependencias y entidades a las que pertenecen.

Por otra parte, el control judicial o jurisdiccional corresponde al Poder Judicial de la Federación; puede clasificarse como control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a las garantías que otorga la Constitución; o como control de legalidad, si se trata de dirimir controversias y definir el derecho, procura otorgar certidumbre jurídica a las situaciones de conflicto entre particulares o con el Estado.

Debemos considerar que en todo Estado de Derecho existe algún órgano de control por lo menos; en Francia, además del Tribunal de Cuentas, que depende del parlamento, se da el control interno o control preventivo que realiza el Ministerio de Finanzas; en los Estados Unidos de Norteamérica, además de la Oficina de la Contaduría General, jefaturada por el contralor, que depende del Congreso, se da la permanente intervención interna, como función de autocontrol del Poder Ejecutivo, de la Inspección General de la Administración; en Canadá, además de la intervención del auditor general que depende del parlamento, ejerce el control interno el contralor que depende del ejecutivo; parecidos sistemas de control podemos apreciar en centro y Sudamérica.

En México, surge la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como entidad reguladora del control interno y *a priori*, coexistiendo con la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente del Poder Legislativo, quien se encarga del control externo y *a posteriori*.

II. ANTECEDENTES HISTORICOS

Hablar de la Contraloría requiere, desde luego, referirnos a los antecedentes de los órganos de control interno del ejecutivo que han existido a través de nuestro devenir histórico; el conocimiento de los diversos medios, órganos y sistemas que han existido para la fiscalización de los actos de las entidades de la Administración Pública, nos permitirán comprender los actuales sistemas de control.

A. ANTECEDENTES PREHISPANICOS

El Reino Azteca, junto con los de Texcoco y Tacuba, formaba un poderoso imperio, al cual los demás pueblos rendían tributo. Las provincias conquistadas contribuían con minerales, animales, frutas, piezas de cerámica, entre otros productos. El gran conjunto de todas esas riquezas constituían la Hacienda Pública, que causó furor entre los españoles conquistadores.

" La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl. Bajo él estaba el Hueycalpixqui o Calpixqui Mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los Calpixque menores le entregaban, de llevar las cuentas en los libros respectivos ".¹

" La función de los Calpixque se extendía también a los campos de batalla, pues contaban los cautivos contrarios y los muertos propios; hacían cuenta del despojo adquirido y razón de las hazañas realizadas, para que de todo tuviera conocimiento el Tecuhtli de México. Concluida la guerra, los aztecas imponían los tributos a los pueblos sojuzgados y nombraban a los Calpixque que hablan de recaudarlos, de tal manera que al levantarse el campo de batalla para volver a México, los Calpixque llevaban ya minuciosa cuenta y razón de todo lo ocurrido, de todo lo gastado y de todo lo adquirido ".²

"Ahora bien, el control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública correspondía, como ya hemos dicho, al Cihuacóatl (funcionario civil, especie de alter ego del Rey), que cuidaba de su distribución y buen empleo, conuido para ello con autoridad propia, de tal modo que el Rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien público estaba determinado, lo que revela un gran progreso administrativo para aquellos tiempos y aquellas circunstancias".³

" Respecto del control represivo contra los funcionarios de la administración fiscal, esto es, contra los Calpixque, cabe señalar que si incurrian en malos manejos en la recaudación de los tributos se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte; además sus bienes se aplicaban al Rey y su mujer e hijos eran echados de su casa ".⁴

" Los mecanismos de control preventivo y represivo que se han consignado originaron un florecimiento de la justicia en los reinos de México y Texcoco que admiró a los españoles conquistadores al grado de que los jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacilaban en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos ".⁵

¹ Alfredo López Austin, cit. pos. José Trinidad Lanz Cárdenas. La Contraloría y el Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 27

² Alfredo Chavero, cit. pos. Lanz Cárdenas, op. cit., pp. 27 y 28

³ Ibidem

⁴ Idem

⁵ Alfonso Toro, cit. pos. Lanz Cárdenas, op. cit., p. 31

Era tal la importancia, y el respeto, que el Rey azteca tenía hacia sus súbditos que, Alonzo De Zurita⁶ ha dicho que: " *no era en manos del Señor disponer a su voluntad de los tributos, porque se alteraba la gente y los principales* ".

B. LA EPOCA COLONIAL

El sistema administrativo en que descansó la organización la Hacienda Indiana radicaba en los órganos superiores que integraron la Administración Central, esto es, el Monarca y el Consejero de Indias, y de modo secundario la casa de la Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda.

*"Estos órganos radicados en la Península coexistieron con los funcionarios que residieron en la Nueva España y en los demás territorios conquistados, y de ellos derivaron las directrices que orientaron el manejo de la Real Hacienda "... la participación directa del Rey, desde el punto de vista de la administración de la Hacienda, siguió siendo muy importante en algunos aspectos, el más relevante fue sin duda, la fijación de los gastos de la Hacienda, materia en la cual el Monarca mantuvo siempre la iniciativa. En este punto el Rey establecía los salarios de los distintos funcionarios, cuya cuantía sólo podía modificarse por disposición real. Prohibía, por otra parte, a las autoridades de Indias, la concesión de mercedes pecuniarias sin previa autorización, al mismo tiempo que les exigía autorización expresa para que pudieran efectuar gastos extraordinarios "*⁸

La dirección de la Hacienda Indiana estuvo a cargo del Consejo Real y Supremo de las Indias, durante los siglos XVI y XVII. Posteriormente las facultades que tenía el Consejo de Indias, en materia de Hacienda, pasaron, por decisión de Felipe II, al Consejo de Hacienda de la Contaduría Mayor de Castilla; finalmente, la administración de la Hacienda Indiana volvió al Consejo de Indias en 1562.

Entre las actividades del Consejo de Indias en materia de Hacienda podían distinguirse dos funciones: una, velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real, y otra, fiscalizar la actuación de los oficiales reales.

" La segunda de las funciones del Consejo, esto es, la de fiscalizar la actuación de los oficiales reales de Hacienda, se realizaba por dos vías diferentes: mediante inspecciones directas a los

⁶ Alonzo De Zurita, cit. pos. Lanz Cárdenas, op.cit. p. 28

⁷Lanz Cárdenas, op.cit., p. 34

⁸ Sánchez Bella, Ismael. La Organización Financiera de las Indias, Ed. Escuela Libre de Derecho, 1990, p. 88

distritos fiscales (visitas) o a través de la revisión de los libros de cuentas que los oficiales reales estaban obligados a llevar. Esta revisión se llevaba a cabo directamente en Indias, por medio de contadores de cuentas enviados por el Consejo, o lo que era más usual, con el examen de las copias que aquellos funcionarios remitían a la Contaduría del Consejo. Precisamente por haber prevalecido esta última práctica -revisión de copias de las cuentas en el propio Consejo- se creó una sección propia de dicho organismo: la Contaduría Mayor, que se hizo cargo de ella, habiéndose ocupado, además, de llevar razón de los gastos extraordinarios que el Rey permitía hacer en Indias y del envío a éstas de contadores de cuentas por parte del Consejo".⁹

Los funcionarios típicos de la Hacienda de Indias fueron los Oficiales Reales, entre ellos se comprende al Contador, al Tesorero, Factor, Proveedor, Pagador y Veedor.¹⁰

"El Contador ejercía una función de control sobre lo que entraba y salía en la caja; certificaba y cuidaba de los papeles y ordenaba las libranzas de los sueldos y de las demás cosas que se mandaban pagar".¹¹

Por otra parte, al Virrey correspondía, como autoridad suprema, la "superintendencia" o "administración por mayor" de la Hacienda. "Sus funciones en el aspecto fiscal pueden agruparse de la siguiente manera: funciones legislativas (dar ordenanzas e instrucciones para el mejor funcionamiento y desarrollo de la Hacienda); funciones fiscalizadoras (tomar cuentas, visitar y castigar a los Oficiales Reales por los excesos cometidos en el uso y ejercicio de sus oficios; vigilar que dichos funcionarios cumplieren con las obligaciones inherentes a su cargo y otorgasen las fianzas correspondientes);... en el siglo XVII fueron creados los Tribunales de Cuentas...".¹²

Los gobernadores estaban facultados para expedir disposiciones referentes a la Hacienda; para fiscalizar la actuación de los Oficiales Reales, para nombrar a los Calpixque y Mayordomos de los pueblos indios.

Las audiencias fueron los órganos típicamente fiscalizadores de la actuación de los Oficiales Reales de la Hacienda. Controlaron las altas funciones de gobierno de los propios Virreyes. Velaban por el exacto cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas por el Monarca a los Oficiales Reales.

El papel de las Audiencias no se encontraba limitado a esta función de control. Los Oidores participaban en las juntas de la Hacienda, informaban permanentemente al Consejo de Indias de las medidas convenientes para la mejora del fisco e intervenían en la tasación de los tributos.

⁹ *Ibidem*, pp. 91 a 94

¹⁰ *Idem*, p. 108

¹¹ Juan De Solorzano Pereira, cit. pos. Lanz Cárdenas, op.cit., pp. 38 y 39

¹² Sánchez Bella, op.cit., pp. 118 y 119

Los Corregidores y Alcaldes ordinarios tenían intervención en el cobro de los tributos, que hubo de ser controlada a través del otorgamiento de ciertas garantías, en atención a los numerosos abusos que cometían.

En el siglo XVIII, se llevaron a cabo reformas políticas y administrativas que sustituyeron a los gobernadores, corregidores y alcaldes, por doce Intendentes y sus subalternos, encargados de la justicia, policía, hacienda y guerra. Respecto al ramo de Hacienda, se encomendó su dirección y manejo a la Intendencia General de Ejército y Hacienda.

" Ante las dificultades que presentaba el gobernar desde la Península vastos territorios, tomando en cuenta sobre todo los medios de comunicación tan irregulares, era necesario que la Corona contara con instrumentos efectivos de control de sus funcionarios que impidieran los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber. Además de los medios de control generales que se implementaron, es importante comentar por separado las visitas y juicios de residencia, ya que constituyeron los mecanismos de control más eficientes de que se valió el Monarca para evitar o corregir las conductas indebidas del personal de su administración ".¹³

Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado.

La competencia del visitador estaba determinada por la comisión que recibía, encontrándose obligado a limitarse a ella, a menos que posteriormente le fuera ampliada a otros organismos y personas.

Entre las facultades ejecutivas de los visitadores estaban las de cobrar las cantidades defraudadas a Hacienda y la de ejecutar los bienes que contra las leyes hubiesen adquirido los Oidores de la Audiencia u otros ministros. Tenían prohibido cobrar alcances de cuentas, por corresponder esta función a los Tribunales de Cuentas Indias.

Se llamaba juicio de residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo.

C. MEXICO INDEPENDIENTE

El 2 de febrero de 1822, la Junta Provisional Gubernativa dispuso que los intendentes enviaran cada quince días un estado de ingresos y egresos claro y circunstanciado de las tesorerías principales y foráneas del distrito respectivo.¹⁴

¹³ Lanz Cárdenas, op. cit., p. 56

¹⁴ Ibidem, p. 83

El Congreso Constituyente, instalado el 24 de febrero de 1822 ordenó en su decreto de 11 de marzo del mismo año que la Tesorería General y todas las cajas de provincia remitieran mensualmente al Ministerio de Hacienda estados exactos de entrada, salida y existencia.

El 16 de noviembre de 1824, el Congreso Constituyente expidió la ley llamada "*Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública*", la cual crea un Departamento de Cuenta y Razón, de la Tesorería General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público.¹⁵

El Departamento de Cuenta y Razón tenía las funciones que correspondían a las contadurías generales y, además, la formación de los presupuestos y de la cuenta general de ingresos y egresos, que el secretario de Hacienda debía presentar anualmente al Congreso.

La Tesorería General de la Federación, a quien se encomendó la distribución de los caudales públicos, y a donde entraban los productos de las rentas, los contingentes de los estados y las cantidades de cualquier procedencia de que pudiese disponer el Gobierno Federal.

La Contaduría Mayor sustituyó al Tribunal de Cuentas, y tenía como función el examen y glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el secretario del despacho de Hacienda, así como las de Crédito Público.

El 17 de abril de 1837, se expidió un decreto que organizaba la Hacienda Pública Federal, donde se establecen diversos mecanismos de control; destacan las atribuciones conferidas a los jefes superiores de Hacienda: cuidar de la recaudación de los caudales pertenecientes a la nación y vigilar la distribución de los mismos, así como la conducta de sus empleados, practicar cortes de caja a las oficinas recaudadoras, nombrar visitadores, entre otras.

El decreto del 26 de noviembre de 1853 dispuso que la Contaduría Mayor de Hacienda, tuviera el carácter de Tribunal de Cuentas integrado por dos salas, en las cuales se terminaría todo juicio de cuentas, cualquiera que fuese la cantidad sobre la que versara dicho juicio. Como sección del Tribunal de Cuentas, se estableció una Contaduría Mayor, encargada de glosar las cuentas de las oficinas de Hacienda. Al respecto, se previno que estas últimas, si eran de la capital, remitieran directamente a la Contaduría Mayor sus cuentas respectivas, y que las foráneas que fueran recaudadoras las remitieran dentro del mismo término, por conducto de sus respectivos directores, y de la Tesorería General, a las distribuidoras.¹⁶

De conformidad con el decreto de 11 de febrero de 1854, llamado de Arreglo de la Hacienda Pública, la Dirección General de cada ramo y la Tesorería General, ejercerían la fiscalización en la

¹⁵ *Idem*, p. 85

¹⁶ *Ibid.*, p. 115

recaudación y distribución del erario, ya que el Tribunal de Cuentas -se decía-, sólo llevaba a cabo sobre lo pasado, esto es, sobre actos consumados, por medio de la glosa de cuentas.

El decreto de 10 de octubre de 1855 derogó el de 26 de noviembre de 1853, que erigió a la Contaduría Mayor en Tribunal de Cuentas, estableciendo que la planta y atribuciones de la Contaduría serían las que tenía antes de expedirse el segundo decreto. Otro decreto, de 10 de febrero de 1857, restableció la Contaduría Mayor de Hacienda, con la planta de empleados y sueldos que le había dado la ley de mayo de 1826, pero sin devolverle las atribuciones que esa ley le había otorgado. Un tercer decreto (20 de agosto de 1867) reformó la planta de la Contaduría Mayor de Hacienda, sin determinar nada respecto de sus atribuciones.¹⁷

" La organización de la Hacienda Pública experimentó un progreso considerable en el año de 1881 con la expedición de dos ordenamientos fundamentales: la ley de 30 de mayo y el reglamento de la Tesorería General de 29 de junio, ambos de ese año. La primera estableció las bases relativas a la presentación de los proyectos de presupuestos de egresos, que el Ejecutivo debía presentar anualmente a la Cámara de Diputados, ordenando que los mismos comprendieran todos los gastos u obligaciones que debía reportar el erario federal. Dichos gastos serían detallados en los presupuestos particulares que de sus respectivos ramos habrían de formar los secretarios del despacho, y que tenían obligación de pasar al Ministerio de Hacienda para la formación del proyecto de presupuestos generales ".¹⁸

D. EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION (1917-1926)

El Departamento de Contraloría fue creado mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, como una necesidad de crear un órgano dotado de la autoridad e independencia necesarias, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional.

La Contraloría se estableció con la finalidad de contar, a sí mismo, de una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de bienes y fondos de la nación a través del control previo, y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario, a diferencia de los antiguos métodos, dentro de los cuales y frente a los actos consumados, no restaba otro recurso que el de la acción penal contra los infractores, sin que se previniesen oportunamente las faltas o delitos. El Presidente Venustiano Carranza, al rendir su Primer Informe de Gobierno, al referirse a la Contraloría dijo que la misma fue creada a fin de que ejerciera la "*fiscalización breve*" en el manejo de los fondos, para prevenir pagos indebidos y erogaciones innecesarias, ya que la

¹⁷ Id. p. 118

¹⁸ Ib. pp. 123 y 124

práctica demostraba que toda revisión posterior resultaba inútil para reintegrar al erario las cantidades que le habían sido sustraídas y que nada se obtenía con registrar en la cuenta de responsabilidades grandes sumas, si no podían hacerse efectivas.¹⁹

La realización de las funciones de fiscalización y control previo, justificaba plenamente la creación del Departamento de Contraloría.

La regularización de todos los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes, la rendición oportuna de cuentas y la reorganización de la contabilidad general de la Hacienda Pública fueron también objetivos que determinaron el establecimiento del Departamento, el cual se configuró como un órgano administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo de los demás que integraban dicho poder.²⁰

En el Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional²¹, publicado por el Departamento de Contraloría en 1921, se señalaba que: *"El Poder Ejecutivo tiene la obligación de rendir cuentas al Poder Legislativo, que es el representante del pueblo, esto es, de la nación, y cuenta (El Legislativo) con la Contaduría Mayor de Hacienda para que lo asesore respecto de este asunto, por lo cual puede organizarse la Contaduría Mayor en la forma que se juzgue más conveniente para que llene su cometido; pero sin suprimir una dependencia del Ejecutivo, ya que el ideal para la patria es una "organización que asegure la libertad de todos los organismos" y el Poder Ejecutivo, que es una entidad de nuestro sistema político, y por lo tanto una organización del país, no sólo tiene derecho sino que aún está en la obligación de completar su funcionamiento para hacerlo lo más perfecto posible y, concretándonos al caso de la Contraloría, es una oficina indispensable en el engranaje de las oficinas o el conjunto de ellas que dependen directamente del Poder Ejecutivo, para que éste, dentro de sí mismo, se asegure de la buena administración de la Hacienda y los caudales Públicos "*.

El 29 de noviembre de 1917 fueron aprobados en la Cámara de Diputados, por 143 votos a favor y 6 en contra, los artículos 1° y 10 Bis de la Ley Orgánica de las Secretarías y Departamentos²², en los siguientes términos:

Artículo 1°. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos.

Los Departamentos serán:

(...)

¹⁹ Ibidem, pp. 168 y 169

²⁰ Ibidem, pp. 169 y 170

²¹ Ibid, p. 170

²² Id. p. 173

Contraloría.

Artículo 10 Bis. Corresponde al Departamento de Contraloría:

- Contabilidad de la Nación.
- Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos en la Administración Pública,
- Deuda Pública.
- Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

Los órganos que conformaron el Departamento de Contraloría fueron los siguientes:

1. El Contralor General de la Nación.
2. El Auditor General, subdividida en auditorías y secciones.
 - Registro de Correspondencia.
 - Registro de Personal.
 - Contaduría.
 - Auditoría de Registro de Libramientos.
 - Guerra y Marina.
 - Glosa Militar.
 - Glosa Civil, a la que correspondían las de Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, Timbre, Aduanas y Liquidación de Cuentas.
 - Sección de Deuda Pública.
 - Auditoría de Inspección.
 - Servicios de Cuentas Especiales y Estadística.
 - Departamento Consultivo y Jurídico.
 - Caja.
 - Proveeduría.
 - Archivo.
 - Auditorías Regionales.
 - Sección Revisora de Pensiones.
 - Comisión Reorganizadora.
 - Prensa.
 - Sección de Reclamaciones.

La Ley Orgánica de Secretarías de Estado, del 25 de diciembre de 1917, que creó el Departamento de Contraloría, le atribuyó los siguientes ramos: Contabilidad de la Nación; Contabilidad y Glosa de todos los egresos e ingresos de la Administración Pública; Deuda Pública y relaciones del Ejecutivo con la Contaduría Mayor de Hacienda. Posteriormente, la Ley Orgánica del Departamento de 19 de enero de 1918, detalló las funciones del mismo, dentro de los grandes ramos anotados, las que pueden agruparse en tres clases: de dirección, inspección e información.²³

En base a la función de dirección, el Departamento llevaba las cuentas generales de la nación, acordaba los métodos de contabilidad, formas de libros y comprobantes, y procedimientos que deberían seguir los empleados con el manejo de fondos o bien al rendir sus cuentas, al formar y revisar inventarios y para las enajenaciones de esos bienes.

²³ Ib. p. 219

El ejercicio de las funciones de inspección y glosa, comprendían el examen e inspección de libros y cualquier documento relacionado a la contabilidad de la nación; revisar y liquidar las cuentas de los empleados con manejo de fondos o bienes nacionales; el examen de las deudas y reclamaciones que debiera satisfacer el Gobierno Federal; exigir responsabilidades civiles y penales en que incurrieran los empleados y funcionarios federales; la formulación de estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las secretarías de estado y demás dependencias, con la finalidad de obtener la mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios.

En base a la función de información, el Departamento de Contraloría debía proporcionar al Ejecutivo informes mensuales del estado de la Hacienda Pública en el mes anterior; y también informes anuales de la situación financiera del gobierno durante el año fiscal anterior, informes que después de ser aprobados por el Presidente debían ser remitidos al Congreso para su aprobación.

Desde luego que el Departamento de Contraloría fue objeto de críticas constantes, las cuales se enfocaban principalmente a calificar de innecesaria su existencia y de oneroso su sostenimiento; se le imputaba que se arrogaba facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda y que se extralimitaba en el ejercicio de las que eran inherentes.

Sin embargo, el entonces Presidente de la República, Venustiano Carranza opinaba que *"la creación de este Departamento es el progreso más trascendental realizado en materia de reorganización administrativa por el gobierno emanado de la Revolución para controlar el buen manejo de los fondos públicos"*. Agregaba que *"para 1919, si bien se dejaba sentir en parte la influencia del Departamento, esta lejos de alcanzar su plena organización y desarrollo, sin embargo acorde a su grado evolutivo, obtuvo logros significativos que justificaban ampliamente su establecimiento, y que deben ser analizados a la luz de los objetivos primordiales con los que inició sus labores: vigilancia de los ingresos y egresos, dado que en la distracción de estos últimos se hallaba la causa principal del desequilibrio en los presupuestos; regularización de todos los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes públicos; rendición oportuna de cuentas y reorganización de la contabilidad general de la Hacienda Pública."*²⁴

" La falta de un reglamento de La Ley Orgánica de Contraloría de 1918 y el hecho ya apuntado de que la fiscalización de los fondos públicos se llevará a cabo conforme a un reglamento datado en 1871, cuyas disposiciones resultaban anticuadas y en muchos casos inaplicables, originaron la expedición de numerosas circulares reglamentarias de dicha Ley y aclaratorias del reglamento mencionado y de otros ordenamientos vigentes, como lo demuestran las 59 circulares emitidas por el Departamento en el periodo a que se contraía el informe presidencial de 1922."²⁵

²⁴ Ibidem, pp. 223 y 225

²⁵ Idem. pp. 229 y 230

El 2 de marzo de 1925, el Presidente Plutarco Elías Calles, emitió el Acuerdo Presidencial 376 que estableció requisitos de admisión, de escalafón y de separación del personal de Contraloría, y con la cual inició la implantación del servicio civil de carrera en México, ofreciendo a los empleados del Departamento diversas garantías de estabilidad y conservación en sus puestos, a cambio de honorabilidad, competencia y tiempo de servicios, ya que la reducción del personal implicaba la necesidad de buscar una mayor eficiencia en el despacho de los servicios públicos por medio de una selección cuidadosa de quienes aspiraban a ingresar por vez primera al Departamento y de aquellos que continuaban desarrollando sus labores.

Otro logro importante de Contraloría fue la creación de la Escuela de Administración Pública, con la intención de que el Gobierno contará con personal más apto y preparado.

A partir de 1925, el Departamento de Contraloría publicó el Boletín de Informaciones, con carácter bimestral, con el objeto de que en él tuvieran validez oficial y medio de divulgación de las disposiciones de interés que el Departamento juzgara necesario que fueran conocidas dentro de sus oficinas y en las diversas dependencias del Poder Ejecutivo. En él se podía apreciar la actuación en la fiscalización, glosa, depuración y demás atribuciones respecto a los fondos públicos; a orientar cuestiones de Administración Pública; fijar sistemas prácticos de trabajo y métodos beneficiosos al erario.

La fiscalización del Presupuesto de Egresos se ejerció mensualmente, a fin de prevenir la ampliación de partidas que desnivelan las estimaciones hechas al formularse el proyecto de gastos de la administración. El resultado de este control mensual consistió en que durante el primer semestre de 1925 las diversas Secretarías y Departamentos de Estado sólo excedieron un número reducido de partidas, las que quedarán compensadas en el segundo semestre por una economía equivalente.²⁶

E. EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION (1926-1933)

La Ley de Secretarías de 25 de diciembre de 1917 no señalaba dentro de la competencia del Departamento, las atribuciones de fiscalización y control previo, no obstante que uno de los motivos para crear la Contraloría había sido el de construir una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales y que con su intervención oportuna evitara el gasto injustificado o excesivo y la defectuosa administración de los bienes nacionales, a través del control previo.

²⁶ Ibid, p. 243

El 8 de enero de 1926, el Congreso de la Unión mediante un decreto autorizó la expedición, por parte del Presidente Plutarco Elías Calles, del decreto que adicionaba la Ley de Secretarías en el sentido arriba indicado, la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación y la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Las innovaciones más importantes respecto a la Ley Orgánica anterior fueron:

Determinar la competencia general del Departamento en el artículo primero, distribuyendo en seis fracciones las atribuciones capitales del mismo, que eran:

- 1) Fiscalización de los fondos y bienes nacionales y de aquellos que estuvieran bajo la guarda del Gobierno Federal;
- 2) Glosa de las cuentas de oficinas y del personal, en general, con manejo de fondos y bienes pertenecientes a la nación o administrados por el mismo gobierno;
- 3) Contabilidad de la Hacienda Pública Federal;
- 4) Examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal;
- 5) Fiscalización en materia de Deuda Pública; y
- 6) Registro General de Funcionarios y Empleados de la Federación.²⁷

Se precisó que las funciones que la Ley encomendaba al Departamento serían ejercidas por el Contralor de la Federación y los órganos que integraban dicho Departamento en representación directa del Presidente de la República.

Al Departamento como a su titular se les dió nueva denominación, substituyéndose los nombres de "Contraloría General de la Nación" y "Contralor General de la Nación", por los de "Contraloría de la Federación" y "Contralor de la Federación", en virtud de que expresaban mejor la jurisdicción de la oficina y del funcionario que la presidía.

Se facultó al Departamento para fiscalizar la administración y destino de los bienes inmuebles nacionales; su intervención en materia de contratos celebrados por el Gobierno Federal; llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Federal, formando la cuenta anual de la misma.

Las atribuciones de inspección y glosa se mantuvieron en términos de las leyes anteriores, pero se definieron cuidadosamente las facultades fiscalizadoras de Contraloría respecto a las oficinas con

²⁷ Id. pp. 249 y 250

manejo de fondos y valores, así como de señalar el procedimiento y las sanciones tendientes a que los cuentadantes rindieran oportunamente sus informes y cuentas.

En materia de Deuda Pública, el Departamento tenía competencia para fiscalizar las principales operaciones a que daba lugar: la revisión de títulos; el sorteo de toda clase de obligaciones emitidas o garantizadas por la Federación; la cuenta especial de los créditos existentes a favor del erario, con el fin de vigilar que su cobro se realizara de acuerdo con los contratos o disposiciones legales respectivas; y la concentración y archivo de los títulos amortizados.

Para 1930, la denominación de las oficinas del Departamento, de conformidad con el presupuesto para ese año, era la siguiente:

Oficina del Contralor.
 Auditoría General.
 Oficialía Mayor.
 Contaduría.
 Oficina de Asuntos Jurídicos.
 Oficina de Inspección.
 Auditoría de Ordenes de Pago.
 Auditoría de Impuestos al Comercio Exterior (Antes Auditoría de Aduanas).
 Auditoría de Impuestos Internos (Antes Auditoría del Timbre).
 Auditoría de Egresos del Orden Civil (Antes Auditoría de Glosa Civil).
 Auditoría de Egresos del Orden Militar (Antes Auditoría de Glosa Militar).
 Oficina de Auditorías Especiales.
 Auditoría de Inventarios y Almacenes.
 Auditoría de Liquidación de Cuentas.
 Oficina de Registro de Personal Federal.
 Oficina de Pensiones.
 Consultorio Médico.
 Oficina de Correspondencia.
 Archivo General.
 Oficina Heliográfica.
 Encuadernación.
 Proveduría.
 Servidumbre. 28

Conforme al Decreto Presidencial de 10 de febrero de 1926, que adicionó el artículo 13 de la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, correspondían al Departamento de Contraloría las siguientes facultades:

1. Inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras dependientes del Gobierno Federal.
2. Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.
3. Contabilidad de la nación.
4. Control previo de los egresos del Gobierno Federal.
5. Deuda Pública, y
6. Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.²⁹

²⁸ Ib. pp. 255 y 256

²⁹ Ibidem, p. 260.

La Ley Orgánica del Departamento de 1926 recogió en su artículo 1º, relativo a la competencia de Contraloría, las facultades anotadas y las detalló en sus once capítulos de la siguiente forma:

En el Capítulo Tercero se ocupó de la fiscalización e inspección; en el Cuarto, de la glosa de cuentas; en el Quinto, de la contabilidad de la Hacienda Pública; en el Sexto, del examen y autorización de los créditos en contra de la Federación; en el Séptimo, de la deuda pública; en el Octavo, de los contratos; en el Noveno, de las responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Administración Pública; en el Decimo, del personal del Departamento, en el último Capítulo estaban contempladas las disposiciones generales.

En uso de las atribuciones de fiscalización e inspección, correspondía al Departamento vigilar y exigir el exacto cumplimiento de la Ley de Ingresos, de las disposiciones de Presupuestos de Egresos de la Federación. Tenía la facultad de practicar visitas, revisar cuentas y documentos, investigar el correcto destino de los gastos públicos y los correspondientes cobros: inspeccionar las oficinas de los Estados y municipios que recaudaran fondos de la Federación, entre otras.

En cuanto a la glosa de cuentas, era facultad de la Contraloría, revisar, glosar, depurar y liquidar las cuentas de todas las oficinas y empleados con manejo de fondos federales; establecer la forma de justificación y comprobación de sus ingresos y egresos; revisar y compulsar sus contabilidades, a efecto de esclarecer dudas, entre otras. Además, la glosa de cuentas comprendía: la revisión legal, cuyo objeto era investigar cualquier error, omisión, exceso ó defecto en la aplicación de la ley, así como determinar si la justificación ó comprobación de cada partida se había hecho según los documentos y requisitos legales; la revisión numérica, estriba en la compulsión de cantidades y en la verificación de las operaciones aritméticas; la revisión contable, cuyo propósito era constatar que las aplicaciones hechas por los cuentadantes a los capítulos de la Ley de Ingresos y a las partidas del Presupuesto de Egresos fueran correctas.

El Departamento estaba obligado a llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Federal y demás cuentas relativas; a presentar mensualmente informes al Ejecutivo, y a rendir la cuenta anual a la Cámara de Diputados.

El control previo, conferido al Departamento, se reflejaba en el hecho de que toda orden de pago ó autorización debía ser revisada y autorizada por el Contralor, Auditor General u otro funcionario de la Contraloría facultado para ello, quienes en su caso, podían presentar observaciones a dichas órdenes de pago.

En materia de Deuda Pública, el Departamento tenía la facultad de autorizar todos los bonos y certificados de adeudo que emitiera ó garantizara el Gobierno Federal.

Intervenía además, en celebración de contratos en que el Gobierno federal fuera parte interesada; además de vigilar que las obligaciones contraídas se encontraran en armonía con las disposiciones

del presupuesto, también procuraba que las estipulaciones contenidas en dichos contratos fueran favorables a los intereses públicos.

El Departamento de Contraloría formaba el Registro General de Funcionarios y Empleados Federales.

Era facultad de Contraloría constituir responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurrieran los funcionarios, empleados y agentes de la Federación con manejo de fondos ó bienes, y que fueran descubiertas con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas, siendo aplicable dicha facultad a los casos de cohecho, peculado ó concusión, la que comprendía a los particulares que intervinieran en la comisión de tales delitos.³⁰

Entre las innovaciones más importantes que se llevaron a cabo en el Departamento de Contraloría y que figuraron en su nueva Ley Orgánica y su Reglamento, se encontraba la de control previo que servía para intervenir oportunamente, evitando gastos injustificados ó excesivos, convenios onerosos para la nación, fraudes contra el erario. Por tal razón los capítulos relativos al examen y autorización de créditos en contra de la Federación y a la intervención de contratos, fueron en realidad puestos en vigor con anterioridad a la expedición del Reglamento citado.³¹

En 1927, el Presidente Plutarco Elias Calles en su informe de gobierno, aseguraba que el control previo, o sea la fiscalización de los gastos públicos antes de efectuarse, había llegado ya a su perfeccionamiento.

El 27 de octubre de 1932 tuvo lugar en la Cámara de Diputados la lectura de la Iniciativa de Ley, fechada el 19 del mes y año citados, por lo que el jefe del Ejecutivo proponía la reforma de la ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, en las partes correspondientes a la determinación de las competencias respectivas de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría. En otras palabras, la desaparición de éste último y la reorganización de la Secretaría mencionada para que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la Federación, tanto respecto al manejo de fondos en sus diversas modalidades -recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas- como en cuanto a la fiscalización preventiva.³²

Entre los errores que se imputan al Departamento de Contraloría se decía que: el Secretario de Hacienda no había contado con informes precisos, que le permitieran orientar la política hacendaria del Gobierno; la falta de un órgano capacitado para determinar si cada ejercicio fiscal se cerraba con déficit ó superávit; los resultados obtenidos estaban lejos de corresponder a la finalidad deseada, según el Ejecutivo Federal; desacuerdo entre Hacienda y el Departamento por lo que respecta al ejercicio real del presupuesto; y finalmente se consideró que con la supresión del Departamento de Contraloría se obtendría una fuerte economía presupuestal.

³⁰Idem. p. 268

³¹Ibid. p. 279

³²Id. pp. 281 y 282

El Departamento de Contraloría fué suprimido por decreto de 22 de diciembre de 1932.

F. LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, ORGANO ÚNICO DE CONTROL (1933-1947)

La Secretaría de Hacienda concentró las facultades que habían pertenecido al Departamento de Contraloría, mismas que la ubicaron en un primer plano respecto de las demás dependencias del Poder Ejecutivo.

Las facultades de la Secretaría de Hacienda fueron:³³

- Captación de ingresos y formulación de los proyectos de presupuestos de egresos. (Vigilaba su ejecución y comprobaba las erogaciones).
- Adquisición, administración y enajenación de bienes nacionales y nacionalizados federales.
- Autorización de actos y contratos de los que resultaran derechos u obligaciones para el Gobierno Federal.
- Contabilidad general de la nación
- Glosa preventiva de ingresos y egresos federales.
- Medidas administrativas sobre responsabilidades en contra y a favor de la Federación.
- Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Crédito público y deuda pública.
- Pensiones civiles y autorización y revisión de pensiones militares.

La Secretaría de Hacienda ejerció casi la totalidad de las facultades a ella atribuidas, por conducto de la Tesorería de la Federación; durante 1933 esta oficina estaba encargada de la recaudación, custodia y distribución de los ingresos y fondos Federales, de la autorización de las órdenes de pago; de la intervención en contratos que implicaran el gasto de fondos públicos, comprometieran el crédito público ó afectaran bienes federales; la contabilidad general de la Federación; de la glosa preventiva de ingresos y egresos; del financiamiento, registro y exigibilidad de responsabilidades; de la formación de la cuenta anual; del crédito público y deuda pública; del registro de personal federal; de la inspección y vigilancia; y de las relaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.³⁴

En 1934, la Dirección General de Egresos sustituyó a la Tesorería en el ejercicio de algunas facultades enunciadas: de la vigilancia en la ejecución del presupuesto de egresos, de la autorización de órdenes de pago y de la expedición de los certificados prescritos por la ley para la celebración de contratos.

³³ IB, pp. 306 a 309

³⁴ Ibidem, pp. 309 y 310

En 1935 fué creada la Contaduría de la Federación, que asumió las facultades relativas a la contabilidad de la federación, glosa de cuentas, constitución de responsabilidades, formación de la cuenta pública y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

Para 1936, las funciones de inspección y vigilancia dejaron de pertenecer a la Tesorería, al ser conferidas a la Oficina Central de Inspección Fiscal.

G. LAS SECRETARÍAS DE HACIENDA Y BIENES NACIONALES E INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA, ORGANOS GLOBALIZADORES DEL CONTROL. (1947-1958)

En diciembre de 1946, el Presidente Miguel Alemán envió a la Cámara de Diputados una Iniciativa proponiendo una nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que fué aprobada sin discusión.

Fué en el reglamento de dicha ley de 1° de enero de 1947, en que se detallaron las funciones propias de la Secretaría de Hacienda que conservó la de formular y vigilar el ejercicio del presupuesto de egresos; dirigir los servicios de inspección y policías fiscales, exceptuados los que correspondían a la de bienes Nacionales e Inspección Administrativa; llevar la contabilidad; formular la glosa preventiva de ingresos y egresos; mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades; manejar la deuda pública; intervenir en todas las operaciones en que se hiciera úso del crédito público; y autorizar los actos y contratos.³⁵

Por su parte, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuya aparición data del 7 de diciembre de 1946, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vió reducida su competencia al uso de facultades que habían pertenecido a la Secretaría de Hacienda, cuyo control dejaba de ser absoluto.

Entre sus atribuciones se encontraban las siguientes:

- Realización de estudios para mejorar la organización de la Administración Pública.
- Intervenir en las inversiones de subsidios y participaciones otorgadas por la Federación y la Ley de Ingresos.
- Practicar visitas, reconocimientos de existencias en almacén.
- Intervenir en las adquisiciones de toda clase. Dicha intervención se realizaba por conducto de la Dirección General de Control de Adquisiciones, cuya actuación se definió en el Reglamento del Control de Adquisiciones destinadas a los servicios del Gobierno Federal, de 30 de mayo de 1947.

³⁵ Idem, p. 346

- Intervenir en actos ó contratos relacionados con obras de construcción, instalación y reparación, y vigilancia en su ejecución (atento a la importancia que dentro de los programas del Gobierno tenía la política de obras públicas).
- Conservación y administración de bienes nacionales y nacionalizados.

Cabe señalar que la piedra angular de la actuación de la mencionada Secretaría, fué la Ley del servicio de Inspección Fiscal, de 17 de marzo de 1936, y su reglamento de 28 de agosto del mismo año, que fueron reformados en 1946, en el sentido de que sus disposiciones serían aplicables al Departamento de Distrito Federal, y que se otorgaban a aquella las facultades que dichos cuerpos legales atribuían a la Secretaría de Hacienda.³⁶

H. UN SISTEMA TRIANGULAR DE CONTROL: SECRETARÍAS DE HACIENDA, PRESIDENCIA Y PATRIMONIO NACIONAL (1959-1976)

En 1958 la Secretaría de Hacienda vió reducidas nuevamente sus atribuciones por mandato de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre, publicada en el Diario Oficial el 24 del mismo mes, que transformó a la de Bienes Nacionales en la de Patrimonio Nacional, y creó la de la Presidencia.

La Secretaría de Hacienda mantuvo la atribución para proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa de los mismos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal; controlar y vigilar el ejercicio del presupuesto; llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal; mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; autorizar los actos y contratos de los que resultaran derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento citado; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades; intervenir en todas las operaciones en que se hiciera uso del crédito público; manejar la deuda pública y, por último, ejercer las facultades que le señalaran las leyes de pensiones civiles y militares, así como las de instituciones nacionales y privadas de crédito, seguros, fianzas y bancos.³⁷

La competencia de la Secretaría de la Presidencia consistía en: reunir los datos necesarios para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; planeación de obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos y planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de las autoridades federales, organismos descentralizados y empresas de Estado.³⁸

La Secretaría de Patrimonio Nacional, de acuerdo con el artículo séptimo de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 tenía, entre otras, las siguientes funciones:

³⁶ *Ibid.*, p. 360

³⁷ *id.*, p.392

³⁸ *Ib.*, p. 393

- 1) Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyeran recursos naturales y los de dominio público y de uso común; así como los de propiedad federal, siempre que no estuvieran encomendados expresamente a otra dependencia.
- 2) Con la misma limitante señalada, proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos renovables y no renovables, y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos que debían llevar otras Secretarías o Departamentos de Estado.
- 3) Mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales.
- 4) Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales.
- 5) Llevar el registro de la propiedad federal y elaborar o manejar el inventario general de los bienes de la nación.
- 6) Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejan, poseyeran o explotaran bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal poseyera acciones o intereses patrimoniales, y que no estuvieran expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado.
- 7) Intervenir en las adquisiciones de toda clase.
- 8) Realizar esa misma función en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realizaran por cuenta del Gobierno Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.
- 9) En forma también conjunta con esta última dependencia, intervenir en la inversión de los subsidios concedidos por la Federación, con objeto de comprobar que se efectuara en los términos establecidos.

Durante este período, José López Portillo dió impulso a la Creación de la Comisión de Coordinación y Control del Gasto Público, de la cual era integrante y de la que se expresaba en los siguientes términos:

" Recientemente, se ha puesto en práctica un mecanismo adicional de singular importancia. Se trata de la Comisión de Control del Gasto Público, en que participan las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional. Esta Comisión viene a llenar una necesidad que no se podía desempeñar adecuadamente hasta ahora; se trata de un control más estricto y permanente de las asignaciones del gasto presupuestal para conocer su ritmo en el curso del año y evaluar si los propósitos perseguidos en el presupuesto se están cumpliendo. Tiene además la importante función de evaluar permanentemente los programas de gasto y presentar sugerencias sobre el desenvolvimiento de los mismos.

Gracias a esta Comisión, se puede articular convencionalmente lo que en ocasiones he llamado el "triángulo de la eficiencia" del Gobierno Federal. Entiendo por este símil la concurrencia ordenada de las funciones de asignación, control y evaluación que tienen asignadas cada una de las secretarías en los términos de las leyes

correspondientes. De este modo, se puede asegurar, por ejemplo, que las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional en materia de precios unitarios y de concursos de obras apoyan a las de la Secretaría de la Presidencia en la autorización de proyectos específicos, y a las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ordenamiento general del presupuesto y su vinculación a la política económica.

Un aspecto muy importante, al que se le dará creciente importancia, es la proyección -en el tiempo- de la complementariedad de los proyectos de gasto público a fin de asegurar que las asignaciones de inversión vayan acompañadas, en su oportunidad, de los montos de gasto corriente necesarios para su eficaz funcionamiento. Se trata de avanzar hacia la elaboración de verdaderos presupuestos por programas que permitan conocer y evaluar oportunamente el resultado de las decisiones de gasto adoptadas previamente. Estamos convencidos de que el sistema de presupuesto por programas es la solución óptima a los distintos problemas de administración del gasto público y hacia su implantación orientamos medidas paulatinas y probadas que signifiquen sólidos avances en materia de reforma administrativa. »³⁹

Este sistema de control triangular ocasionó, según Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez,⁴⁰ que dados los múltiples acuerdos, lineamientos, normas, objetivos y metas de la política económica y social del Gobierno Federal, así como con apego a la legalidad, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se les confirieron atribuciones concurrentes, que resultaban en ocasiones superpuestas y duplicatorias y que propiciaban el establecimiento de medidas y procedimientos que no se aplicaban en armonía, sino que eran privativos de cada una de estas dependencias del Ejecutivo.

Hubo logros y desviaciones, avances y descalabros, mismos que constituyeron los más destacados antecedentes de las reformas administrativas implantadas por el Presidente López Portillo al inicio de su sexenio.

I. LA SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, ORGANO CENTRAL DE LOS SISTEMAS DE PLANEACION Y CONTROL (1977-1982)

El Presidente José López Portillo implantó, al inicio de su gestión, una reforma administrativa que se sustentó en tres ordenamientos básicos: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, así como las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública, publicadas ambas en el Diario Oficial el 31 del propio mes y año citados.

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto constituyó una de las reformas más trascendentales, pues se erigió en órgano central normativo de los sistemas de planeación y de

³⁹ *Ibidem*, p. 402

⁴⁰ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las Empresas Públicas en México*, Ed. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 62

control integral, y designada como dependencia por cuyo conducto el Ejecutivo Federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento -tanto en inversión como en gasto corriente- y evaluar los resultados de su gestión.

Acercas de la justificación, para la creación de dicha dependencia, el entonces Presidente López Portillo reflexiona:

"Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativa están tomadas en cuanto al arranque; falta ya tan sólo la operación de un sistema que hemos significado como "el eje" de esta Reforma Administrativa, que para mí está constituido por la formación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le corresponde el manejo global del proceso de planeación económico y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo. La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido a la Secretaría de Hacienda entre Ingresos y Egresos, y haber otorgado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos pues querido subrayar con este propósito algo que es fundamental, concebir -como origen y fin del desarrollo- el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso constituye, en el fondo, el secreto de esta reforma administrativa."

Además, en la exposición de motivos agregaba:

"La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de sus actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente de la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de entidades paraestatales en la Secretaría de Patrimonio Nacional obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan firmemente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable".⁴¹

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asignó en su artículo 32, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, las siguientes atribuciones:

- 1) Recabar los datos y elaborar los planes nacionales sectoriales y regionales de desarrollo económico y social y el plan general de gasto público en la Administración Pública Federal;
- 2) Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal;
- 3) Formular el programa del Gasto Público Federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- 4) Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal;

⁴¹ Lanz Cárdenas, op.cit., pp. 413 y 414

- 5) Llevar a cabo las tramitaciones y registros requeridos para el control y la vigilancia del ejercicio del gasto público y de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con sus leyes respectivas;
- 6) Cuidar que sea llevada y consolidada la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;
- 7) Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal;
- 8) Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales;
- 9) Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destinen;
- 10) Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos;
- 11) Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar estudios cartográficos de la República, así como llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país; y
- 12) Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal.

El 23 de marzo de 1977 fué publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría en turno estudiada, en el cual se definieron las Unidades por cuyo conducto habría de ejercer sus funciones y despachar los asuntos de su competencia:

Subsecretaría de Programación.
 Dirección General de Política Económica y Social.
 Dirección General de Programación.
 Dirección General de Promoción y Operación Regional.
 Dirección General de Inversiones Públicas.
 Dirección General de Egresos (incluyendo las funciones de contabilidad y auditoría gubernamental).
 Dirección General de Pagos.
 Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas.
 Contaduría de la Federación (integrada, consolidada y presentaba ante el Poder Legislativo y a nombre del Ejecutivo Federal, la Cuenta Pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal),
 Subsecretaría de Evaluación.
 Dirección General de Análisis para la Evaluación.
 Coordinación General del Sistema Nacional de Información.
 Dirección General de Estadística.
 Dirección General de Sistema y Procesos Electrónicos.
 Dirección General de Diseño e implantación del Sistema Nacional de Información de Estudios del Territorio Nacional.
 Oficina Mayor.

Entre los mecanismos más importantes de evaluación y control en este periodo, se encuentra el Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Público Federal (COSEFF), que surge *"como un instrumento para la captación , procesamiento y suministro de información a*

las diversas instancias de decisión sobre la ejecución de programas y proyectos autorizados en el presupuesto de egresos de la Federación, de tal forma que permitiera identificar desviaciones en lo programado y lo realizado, proporcionando elementos de juicio para la toma de medidas correctivas pertinentes y oportunas".⁴²

J. LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, ÓRGANO GLOBALIZADOR DEL CONTROL UNITARIO Y SISTEMÁTICO (1982-1994)

Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, y vigentes a partir del 1° de enero de 1983, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a la que, con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter informativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

El artículo 32 Bis, adicionado a la propia Ley, le confirió en dieciocho fracciones, el despacho de los asuntos concernientes a las funciones señaladas, mismas que serán objeto de su estudio y clasificación más adelante.

El Presidente Miguel De la Madrid Hurtado intenta justificar la creación de ésta dependencia, en su mensaje de Toma de Posesión del 1° de diciembre de 1982:

" Perfeccionaremos los sistemas de administración de recursos del Estado y fortaleceremos los sistemas de control y vigilancia de la Administración Pública. Para cumplir con el propósito de que el Gobierno de la República se constituya en patrón de conducta, promoveré la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública ".

Además, De la Madrid destacó en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la creación de esta Secretaría no relevaría a las dependencias y entidades de sus responsabilidades en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejaran recursos económicos del Estado, y que a la Secretaría de la Contraloría correspondía establecer una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para que sobre bases uniformes se cubra con la perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

⁴² Carrillo Castro y García Ramírez, op.cit., p. 131

El senador José Trinidad Lanz Cárdenas en su amplia obra "La Contraloría y el Control Interno en México"⁴³ destaca los motivos que se prestaron para la creación de esta dependencia, entre los que se encuentran los siguientes:

1) En la intensa consulta popular desarrollada durante la campaña presidencial de 1982, se recogió como un claro reclamo popular la necesidad de instrumentar medios adecuados para el eficiente y honesto manejo de los recursos de la Nación. Dicha solicitud dió vida y cuerpo a la tesis de la renovación moral de la sociedad, la que precisaba de un instrumento operativo que instituyera y ejercitara modernos sistemas de control en la Administración Pública Federal.

2) A pesar de los avances experimentados en la modernización de la propia Administración Pública, aun se presentaban deficiencias, carencias y desajustes, tanto en el marco conceptual como en el desempeño práctico de la función del control, atribuibles fundamentalmente a la dispersión de los distintos órganos responsables de su desempeño, lo que a su vez originaba falta de uniformidad y coherencia en las labores emprendidas.

Tal extremo hacía indispensable la adopción de bases técnicas que, dentro de un sistema unitario, modernizaran con propósitos de mayor eficacia el control administrativo.

3) La renovación moral, como compromiso participativo de la sociedad en su conjunto, debía entenderse vinculada íntimamente con las funciones de evaluación y control, lo que sólo podría lograrse mediante la creación de una entidad que, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, a la par que normara y vigilara el funcionamiento y operación de las unidades de control existentes, globalizara las acciones de control en un auténtico sistema de vigilancia y evaluación, en el que sin pretender centralizar todas las tareas en este sentido en una sola dependencia del Ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos de control correspondientes a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

4) Del mismo modo, dentro de una línea de uniformidad y en atención a normas que debían cumplirse indiscriminadamente en todos los ámbitos de la administración, se requería dar seguridad al funcionamiento de los sistemas de control, tanto de los existentes como de los que se instituyeran sobre el particular en el futuro.

5) Como una consecuencia de la necesaria renovación moral, había que esforzarse para dar legalidad, exactitud y oportunidad al manejo de los recursos patrimoniales del Estado.

6) En virtud de las constantes desviaciones tanto en el cumplimiento de los deberes y servicios como en el manejo de los bienes y recursos de la Nación, se hacía imperativa la creación ordenada y sistemática de la fiscalización interna en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

⁴³ Lanz Cárdenas, op.cit., pp. 496 y 497

7) Las responsabilidades en el ejercicio de las comisiones y mandatos de la función pública, por la propia dignificación del servicio público, requerían la normatividad y las acciones conducentes para una transparencia en el ejercicio de tales responsabilidades; y

8) Por último, había que tomar las medidas de rigor para que un órgano en lo particular, como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes genéricos y específicos y, en su caso, denunciar oportunamente y de manera eficaz las irregularidades que fueren delictuosas ante el Ministerio Público.

Lanz Cárdenas agrega, a los razonamientos anteriores, los siguientes objetivos elementales consistentes en:

1) Dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con objeto de que su administración se efectuara con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez.

2) Lograr que los recursos destinados a dicha función se optimizaran mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.

3) Permitir que mediante el control más eficiente de la Administración Pública Federal se coayudara a combatir el proceso inflacionario que erosiona la economía nacional.

4) Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrollara, se constituyera en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública, llevando así a la práctica los conceptos de renovación moral requeridos por el país.

5) Obtener que se reforzara el Sistema Nacional de Planeación con la introducción de una instancia correcta al control; y

6) Velar porque a través de los más modernos conceptos sobre el control administrativo se abandonaran caducos sistemas de vigilancia y control tan parciales como superfluos, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales, en detrimento de la atención que en esencia corresponde a toda la función pública.⁴⁴

Las funciones de la Secretaría de la Contraloría se clasificaron en normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación, y de control de responsabilidades de los servidores públicos; lo anterior de acuerdo al artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el primer rubro, entre las facultades de normatividad encontramos:

- 1) Planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental (fracción I).

⁴⁴ *Ibidem*, p. 497

2) Expedir normas de control para la Administración Pública Federal (fracción II).

3) Opinar, previamente 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 que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda, manejo de fondos y valores que formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; además de sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias (fracciones IX y VI).

4) Expedir normas para la cooperación técnica de informes y datos entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos (fracción IV).

5) Establecer las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditorías internas y externas (fracción XVI).

6) Expedir las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público sobre la conducta de los servidores públicos e irregularidades en el ejercicio de la función pública (fracción XV)

7) Expedir normas para el cumplimiento por parte de los servidores públicos de la presentación oportuna y cabal de sus declaraciones sobre situación patrimonial (fracción XV).

Entre las facultades de vigilancia y fiscalización destacan:

1) Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal (fracción I).

2) Practicar auditorías financieras, legales, de operación, de control de gestión, y de fondos y valores (fracción V).

3) Revisar, inspeccionar e intervenir respecto al cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones (fracción VIII).

4) Designar a los auditores externos en las entidades de la Administración Pública Federal y regular y controlar su actuación (fracción X).

5) Designar y proponer a los comisarios públicos, así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el sector parastatal (fracción XI).

6) Aprobar la designación de los titulares de las contralorías internas de las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal y vigilar su funcionamiento, al igual que la adecuación a las normas de control interno que hubiere previamente establecido (fracción XII); y

7) Verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los servidores públicos.

Las facultades de evaluación se resumen de la siguiente manera:

1) Realizar evaluaciones en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (fracción VII).

2) Evaluar el manejo y aplicación de recursos federales, transferidos o coordinados, en las entidades federativas y municipios (fracción V).

3) Investigar los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal (fracción VII); y

4) Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos (fracción XII).

Las facultades de la Secretaría de la Contraloría, en materia de control de las responsabilidades de los servidores públicos, eran:

- 1) Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre actuación de los servidores públicos y en su caso turnarlas a las dependencias a las que corresponda (fracción XVI).
- 2) Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público (fracción XVII).
- 3) Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competan, y en su eventualidad turnar los expedientes a las contralorías internas de las dependencias respectivas, para la aplicación de sanciones (fracción XVII).
- 4) Denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servicios públicos (fracción XVII).
- 5) Fincar las responsabilidades administrativas que correspondan, en los términos de la ley, a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio (fracción XVII).
- 6) Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentar declaraciones de bienes, para los efectos de la separación del cargo de servidor público incumplido (fracción XV), y
- 7) Previa la investigación y en su eventualidad práctica de las auditorías que correspondan, denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito en los casos de servidores públicos que revelen una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos y sus gastos y bienes (XVII).

El Reglamento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983, el cual detallaba la estructura orgánica de la misma. Sin embargo, después de algunas modificaciones estructurales, en el año de 1986 se expidió el Segundo Manual General de Organización, el cual pormenorizaba su estructura definitiva.

K. LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (1995)

Con Base en el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, que entró en vigor el 29 del mismo mes y año, y donde al artículo 26 señala:

"Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

(...)

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo"

De esta forma, y con apoyo en la Circular número 1 de 29 de diciembre de 1994, mediante la cual el Oficial Mayor Eduardo G. Almeyda solicita que en todos los comunicados internos y externos que se emitan se utilice ya el nombre de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, suprimiendo desde luego, la anterior denominación de dicha dependencia: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Omitiremos en éste apartado el estudio de las funciones y estructura orgánica de la Secretaría de Contraloría, mismas que analizaremos en los subsecuentes numerales del presente trabajo.

III. REGIMEN JURIDICO

Los principales ordenamientos relacionados con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en atención a su supremacía y rango legislativo, y que guardan una estrecha vinculación con el control son:

A. BASE CONSTITUCIONAL

La existencia de la Secretaría de Contraloría como ente administrativo, encuentra su fundamento en el artículo 90 constitucional, que a la letra dice:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida en 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."

Del precepto transcrito se deduce que al no enlistarse, enunciativa y limitativamente, a las Secretarías de Estado, las mismas pueden sufrir transformaciones y cambios de nombre sin necesidad de reformar el texto constitucional.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" permaneció casi sin variación durante sesenta y cinco años -incluso el texto original de 1917 había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, las reformas de 1874 a la misma-, se reformó integralmente por el constituyente permanente a través de Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.⁴³

Las reformas adoptadas ofrecen un sistema de responsabilidades de los servidores públicos más completo.

⁴³ Orozco Henríquez J. Jesús, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, p. 261

El artículo 108 comienza por definir a los servidores públicos, para efectos de las responsabilidades serán todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo ó comisión en los tres Poderes de la Unión, cualquiera que sea su rango, jerarquía, origen ó lugar de adscripción, terminando con el distingo entre funcionarios y empleados, existente en el anterior texto constitucional.

El artículo 109 dice: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo éste carácter incurrir en responsabilidad".

Este precepto obliga al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, a ajustarse a los lineamientos generales en él señalados, al expedirse las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, deslindando las diversas clases que se pueden presentar: políticas, penales ó administrativas.

1.- La *política* que opera, según el artículo 110, para los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales ó equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, cuando en el ejercicio de sus cargos se incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. A este respecto aclara que : "Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inextingibles."

Se tramita mediante juicio político y sus sanciones consisten en inhabilitación para ejercer cargos, empleos ó comisiones públicas y en destitución.

Respecto al procedimiento aplicable al juicio político, el artículo 111 constitucional determina que la Cámara de Diputados actúe como órgano de acusación, en tanto que la de Senadores funja como jurado de sentencia, resolviendo y aplicando la correspondiente sanción.

Entenderemos entonces, por responsabilidad política aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren ó no algún delito sancionado por la legislación penal común.⁴⁶

2.- La *penal*, que opera para cualquier servidor público -se desprende del artículo 109, fracción II- por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal ó local, consistiendo sus sanciones en penas de prisión, multa , destitución e inhabilitación.

⁴⁶ Ibidem, p. 264

Los artículos 111 y 112 de la Constitución General, comprenden los requisitos para proceder penalmente en contra de los servidores públicos de alta investidura.

3.- La *Administrativa*, contemplada en la fracción III del multicitado numeral 109 constitucional, y que opera para cualquier servidor público "por los actos u omisiones que afecten le legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos ó comisiones".

El artículo 113 establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo que entre tales sanciones se contemplarán la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por sus actos u omisiones pero, que en todo caso, no podrán exceder de tres tantos de dichos beneficios ó de los daños ó perjuicios causados.

"El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto ó incompetente; al respecto debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; así mismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados por los servidores públicos".⁴⁷

B. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Hemos visto ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, constituyó, junto con las de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública, la base de la reforma administrativa planteada por José López Portillo.

El miércoles 28 de diciembre de 1994 fué publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

El artículo 26 dice: "Para el despacho de los asuntos de órden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

(...)

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

⁴⁷ Idem, p. 266

Esta dependencia, cuya denominación anterior era de Secretaría de la Contraloría General de la Federación y cuyas atribuciones se enlistaban en el artículo 32 bis de la Ley en comento, ahora, mediante reformas declaradas, encuentra su fundamento legal en el numeral 37, que a la letra dice:

Art. 37. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

II. 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;

III. 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;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución ó apoyo de sus propios órganos de control;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos descentralizados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno ó vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en los de las fracciones anteriores, las personas propuestas ó designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIV. Informar 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 a tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios ó contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de la ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuera requerida;

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XXIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisición, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítima, terrestre, terrenos ganados al mar ó cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, construir, rehabilitar, conservar ó administrar a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, ó bien, con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia ó entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino ó afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y en su caso, representar el interés de la Federación, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avales sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente, y

XXV. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

C. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución General, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982; abroga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 1980.

Esta Ley contiene un catálogo general de deberes de todos los servidores públicos sin distinción, y entre sus principales disposiciones tenemos:

Art. 1º. Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto constitucional en materia de:

I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II. Las obligaciones en el servicio público;

III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y

VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

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

Art. 2º. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Art. 3º. Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:
(...)

II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Título Segundo se denomina "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia". El Capítulo I dice, en su artículo 5º, quienes son sujetos del juicio político; en el 6º se establece la procedencia cuando hay perjuicio a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; por su parte, el artículo 7º señala:

*Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:
(...)

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal."

El Capítulo II, en sus artículos 9º al 24, determina el procedimiento en el juicio político.

El Capítulo III contiene las disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo, en los artículos 30 al 45.

El Título Tercero denominado "Responsabilidades Administrativas", en su Capítulo I regula sujetos y obligaciones del servidor público:

Art. 46. Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley.

Art. 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I. 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;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. 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;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

Art. 48. Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Capítulo II se refiere a las sanciones administrativas y a los procedimientos para aplicarlas.

El artículo 49 indica que la Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia.

El artículo 50 dice que la Secretaría tiene la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias.

Art. 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica, y
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El artículo 54 enlista los elementos que se toman en cuenta para la imposición de las sanciones administrativas.

El numeral 55 señala el procedimiento para la aplicación de las sanciones económicas.

El artículo 56 y siguientes, las reglas para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 53.

El Título Cuarto, en un Capítulo Único, regula el registro patrimonial de los servidores públicos; el artículo 79 dice que la Secretaría llevará el registro patrimonial, además hará el seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos; el 80 señala los sujetos obligados a presentar declaración patrimonial; el 81 los plazos para la declaración de la situación patrimonial.

Finalmente, la Ley concluye con los artículos transitorios.

El magistrado de circuito, licenciado Genaro David Gongora Pimentel⁴⁸, resalta la importancia de este ordenamiento diciendo: *"La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, producto de una actitud de genuina preocupación y de una radical necesidad histórica de disminuir las desviaciones de la conducta de los servidores públicos, aunada a la introducción de una considerable extensión conceptual del servidor público, determinaran por primera vez y desde la antigua Ley de Responsabilidades del año de 1940 el replanteamiento de algunas cuestiones de vital importancia para la administración pública"*.

⁴⁸ Gongora Pimentel, Genaro David (proteguista), Gabriel Ortiz Reyes. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, F.C.E., 1988, p. 7

D. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

El miércoles 12 de abril de 1995 fué publicado, en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dando cumplimiento a lo preceptuado por el Transitorio Cuarto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y abrogando el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de fecha 13 de enero de 1989, publicado el día 16 del mismo mes y año.

En el Capítulo I del Reglamento se determina la competencia y organización de la Secretaría:

Art. 1.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Art. 2.- Para el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará con las siguientes unidades administrativas:

Secretaría del Ramo
 Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública
 Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social
 Oficialía Mayor
 Unidad de Asuntos Jurídicos
 Unidad de Desarrollo Administrativo
 Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública
 Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas y Servicios y Patrimonio Federal.
 Contraloría Interna
 Dirección General de Comunicación Social
 Dirección General de Auditoría Gubernamental
 Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social
 Dirección General de Atención Ciudadana
 Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
 Dirección General de Inconformidades
 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
 Dirección General de Administración
 Dirección General de Informática
 Organos Administrativos Desconcentrados:
 Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará, así mismo, con las Unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su titular, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización General de la dependencia.

Art. 3.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de sus unidades administrativas, conducirá sus actividades en forma programada y con base en las políticas que establezca el Presidente de la República, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas a cargo de la Secretaría.

La Secretaría en el ámbito de su competencia colaborará con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ámbos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades para los efectos de la fracción XIII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Capítulo "Del Titular de la Secretaría", ordena, en su artículo 4, que al frente de esta dependencia habrá un Secretario, quien, de acuerdo al numeral 5 tendrá, entre otras, las siguientes facultades no delegables:

I. Emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas, lineamientos y políticas en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competen a la dependencia, así como fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría, de conformidad con las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República;

II. Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría que así lo ameriten, desempeñar las comisiones y funciones que este le confiera y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas;

III. Someter a la consideración y aprobación del Presidente de la República el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, así como encomendar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría la formulación de los programas sectoriales y especiales que de él deriven, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que establezca el Presidente de la República, así como realizar su evaluación;

VI. Dar cuenta al Congreso de la Unión, luego que este abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarda su ramo, e informar cuando sea requerido por cualquiera de las Cámaras que lo integran, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades;

XX. Informar periódicamente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, así como sobre la ejecución y avances del programa nacional de desarrollo de la Administración Pública Federal.

Las facultades de los titulares de las subsecretarías están determinadas en el artículo 6, Capítulo III, y que son, entre otras: acordar, desempeñar, proponer, vigilar, coordinar, plantear, programar, organizar, dirigir, controlar, formular, dictar medidas, conjuntamente con el secretario en relación a los asuntos relevantes de las unidades administrativas adscritas a su cargo.

El Capítulo IV enlista las facultades del oficial mayor, y entre otras encontramos:

I. Acordar con el secretario el despacho de los asuntos de las unidades administrativas a su cargo;

III. Establecer y conducir la política de administración pública;

VI. Someter a la consideración del secretario el anteproyecto del presupuesto por programa anual de la Secretaría, incluyendo el de los órganos desconcentrados, con base en los que sean presentados por los titulares las unidades administrativas correspondientes, así como autorizar las erogaciones, vigilar el ejercicio del presupuesto y llevar su contabilidad;

XIV. Controlar las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que realice la Secretaría.

El Capítulo V se refiere a las atribuciones de las unidades de Asuntos Jurídicos, artículo 9 XIII fracciones; de Desarrollo Administrativo, artículo 10 XIII fracciones; de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública, artículo 2 XIX fracciones; de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Nacional, artículo 12 XV fracciones.

El Capítulo VI regula, en los artículos 13 y 14, las atribuciones de la Contraloría Interna.

El Capítulo VII se refiere a las atribuciones de las direcciones generales; de Comunicación Social, artículo 17 V fracciones; de Auditoría Gubernamental, artículo 18 XIII fracciones; de Operación Regional y Contraloría Social, artículo 19 VIII fracciones; de Atención Ciudadana, artículo 20 VI fracciones; de Responsabilidades y Situación Patrimonial, artículo 21 XIII fracciones; de Inconformidades, artículo 22 VI fracciones; de Programación, Organización y Presupuesto, artículo 23 VIII fracciones; de Administración, artículo 24 IX fracciones; de Informática, artículo 25 VII fracciones.

El artículo 26, Capítulo VIII, se refiere a los delegados y comisarios públicos.

El artículo 27, Capítulo IX, trata de las Unidades Subalternas.

El Capítulo X se refiere, en los artículos 28 y 29 XX fracciones y 30 a los órganos administrativos desconcentrados.

El Capítulo XI regula la suplencia de los servidores públicos de la Secretaría.

Finalmente, el Reglamento tiene trece artículos transitorios.

Capítulo Cuarto

INCOMPETENCIA PRESUPUESTARIA DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

"Lista para ser eliminada sin dolor, como una muña cariada que se extrae bajo efectos de anestesia, como un fúnculo que se vacía de pus con la purgadura de un apósito desinfectado; reiterándose los responses que desde hace tiempo practica para dar a su muerte la dignidad que no tuvo en vida, la Secretaría de la Contraloría, tiene listo el cuello para que la purifique el escorcismo de la muerte."

RODRIGO PAGES

I. ATRIBUCIONES EN MATERIA PRESUPUESTARIA Y DE GASTO PÚBLICO

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de acuerdo con las facultades que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se convierte en el órgano supremo de carácter administrativo para normar e instrumentar una vigilancia en la operación de la totalidad de las dependencias y entidades del gobierno federal. Al respecto Jacinto Faya Viesca opina que: *" las atribuciones que la ley le otorga a esta Secretaría rebasan el carácter administrativo para adquirir la calidad de atribuciones de carácter económico, social, e inclusive, lo que es más importante, de carácter político "*.¹

Siendo la Constitución la ley fundamental de organización de un Estado, y considerada ésta como la norma jerárquicamente superior, es menester puntualizar que en nuestro país la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorga facultades expresas al Poder Ejecutivo, mucho menos a alguna de sus dependencias, respecto al control del presupuesto o del gasto público.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29-dic-76), establece en su artículo 37 las atribuciones correspondientes a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre ellas se encuentran las de carácter presupuestario y de gasto público.

Así tenemos en la fracción I, que a la Secretaría de Contraloría le corresponde organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

La fracción V dice: vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

Al respecto cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 11 del Reglamento Interior de la propia Secretaría, la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública tendrá las siguientes atribuciones:

I. Diseñar, coordinar, supervisar y dar seguimiento a un sistema integral de control de la gestión gubernamental, que permita comprobar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; el cumplimiento del sistema nacional de contabilidad gubernamental, y la observancia de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en materia de administración de recursos humanos, financieros y materiales, de adquisición de bienes, de contratación de servicios y de obras públicas, en razón del logro integral de las metas y objetivos gubernamentales, sectoriales, regionales e institucionales, según corresponda;

II. Proponer a la superioridad para efectos de lo dispuesto en la fracción anterior la emisión de normas de carácter general, lineamientos y políticas que rijan el funcionamiento del sistema integral de control y seguimiento de la gestión gubernamental en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal;

¹ Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, S.A. 1983, p. 372

III. Operar el seguimiento y evaluación del cumplimiento integral de los planes, programas y proyectos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, e integrar los informes que deban presentarse periódicamente al Titular del Ejecutivo Federal.

La fracción VI de la Ley en comento, establece que a la Secretaría de la Contraloría corresponde organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con la fracción II, del artículo 10 del Reglamento Interior de la Secretaría, corresponde a la Unidad de Desarrollo Administrativo proponer los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de desarrollo administrativo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la fracción VII del citado artículo 37 señala que a la Secretaría de Contraloría corresponde: realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Para actualizar la atribución anterior, el Reglamento de la Contraloría establece, en su artículo 18, los lineamientos que observa la Dirección General de Auditoría Gubernamental:

- I. Proponer a la superioridad un programa anual de auditorías y visitas de inspección a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- II. Realizar en forma directa, por iniciativa de la propia Secretaría, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de las coordinadoras sectoriales correspondientes, auditorías generales y visitas de inspección específicas de orden contable, financiero, legal, operacional o de cualquier índole, a efecto de:
5. Verificar que las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sean congruentes con los procesos aprobados de planeación, programación y presupuestación.

Por otra parte, el artículo 37 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la facultad de la Contraloría de inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

La Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, en base a las facultades que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas confiere a la Secretaría de Contraloría, propone las normas y procedimientos de carácter general que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tendientes a la inspección y vigilancia en materia de adquisiciones, prestación de servicios, obras públicas y manejo de almacenes, entre otros (artículo 12 del Reglamento Interior).

Otra de las atribuciones de la Secretaría de Contraloría, es la que prescribe la fracción IX del multicitado artículo 37, consistente en: opinar, previamente 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 contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta atribución se encuentra reglamentada por el artículo 5 del Reglamento Interior de la Contraloría, que concede al Titular del Ramo en su fracción XVII, la facultad de opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto por la fracción IX del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Igualmente, integrará dicha opinión en forma conjunta con la Unidad de Desarrollo Administrativo.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo colaborará con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades (artículo 37, fracción XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3º del Reglamento Interior de la Contraloría). Al efecto, el Titular del Ramo establecerá los lineamientos y políticas que orienten dicha colaboración (artículo 5, fracción VII del Reglamento).

La Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública, coordinará con las demás unidades administrativas de la Secretaría, los procedimientos que permitan proporcionar la información y prestar la colaboración que deba ofrecerse a la Contaduría Mayor de Hacienda (fracción XVIII del artículo 11 del Reglamento Interior).

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo encuentra una serie de atribuciones en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996. Esto porque el ejercicio y control del Gasto Público Federal, se realizará conforme a las disposiciones de dicho Decreto (artículo 1º).

Para efectos del Decreto, se entenderá por Contraloría, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (artículo 3º fracción IV).

En el Título Segundo, De la Ejecución y Control Presupuestal del Gasto Público, la Contraloría en el seno de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, así como la respectiva dependencia coordinadora de sector, celebrará con las entidades convenios para: I. El

establecimiento de metas de desempeño, compromisos de balance de operación, primario y financiero, mensual y trimestral a nivel devengado y pagado, y II. El saneamiento financiero, mediante la asunción de pasivos de entidades que realizan actividades estratégicas o prioritarias (artículo 32).

Atento a lo dispuesto por el Título Tercero, De la Disciplina Presupuestal, Capítulo I Disposiciones de Racionalidad y Austeridad, las dependencias y entidades establecerán programas para fomentar el ahorro por concepto de energía eléctrica, combustibles, teléfonos, agua potable, materiales de impresión y fotocopiado, inventarios, ocupación de espacios físicos, así como otros renglones de gasto corriente, mismos que deberán ser remitidos a la Contraloría (artículo 40).

En cuanto a los servicios personales, las dependencias informarán a la Contraloría en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, sobre los contratos por honorarios que se encuentren vigentes hasta el último día del mes inmediato anterior a cada informe (artículo 50).

En el rubro de Adquisiciones y Obras Públicas, se establece que para la contratación de arrendamiento financieros de bienes muebles e inmuebles, las dependencias y entidades observarán que las condiciones de pago ofrezcan ventajas con relación a otros medios de financiamiento y el monto corresponda al endeudamiento neto autorizado en este ejercicio fiscal. Así mismo, se deberá hacer efectiva la opción de compra, a menos que ello no resulte conveniente, lo que se acreditará debidamente ante la Contraloría, en el ámbito de su respectiva competencia (artículo 54).

En el Título Cuarto, De la Información y Verificación, se establece que la Contraloría operará el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, y establecerá los lineamientos relativos a la organización, funcionamiento y requerimiento de dicho Sistema, los cuales deberán ser del conocimiento de las dependencias y entidades, a más tardar dentro de los primeros 30 días del ejercicio (artículo 68).

Los objetivos y metas de los programas aprobados serán analizados y evaluados por la Contraloría (artículo 70).

La Contraloría y los órganos internos de control de las dependencias y entidades, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia les confiere la ley, comprobarán el cumplimiento, por otra parte de las propias dependencias y entidades, de las obligaciones derivadas de este Decreto (artículo 73).

La Contraloría, en el ámbito de su competencia, verificará periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, a fin de que se apliquen, en su caso, las medidas conducentes (artículo 74).

Es importante puntualizar, por último, que las anteriores atribuciones que el Decreto de Presupuesto de Egresos concede a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, son ejecutadas en forma conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su mayoría

(artículos 32, 40, 50, 54, 68 y 74). Con los órganos de control de las dependencias y entidades comparte sus atribuciones (artículo 73).

Resulta importante el comentario anterior, en virtud de que del mismo se deduce que las facultades otorgadas se realizarían, aún y cuando la Secretaría de Contraloría no las ejerciera.

II. LA SUBORDINACION AL EJECUTIVO COMO IMPEDIMENTO PRINCIPAL

Uno de los problemas que más nos inquietan a los estudiosos de derecho es, sin duda alguna, el de la eficacia de la "División de Poderes" como principio del equilibrio en el ejercicio de la autoridad. Desde que Montesquieu clamó " ¡Que el poder detenga al poder! " el tema comenzó a ser apasionante.

La división de poderes es un sistema mediante el cual se confiere cierto grado de autonomía a los órganos depositarios del poder, pero sin dejar de considerar que los mismos forman parte de una unidad jurídico-política llamada Estado.

Pero ese equilibrio establecido en la Constitución se ha alterado notoriamente en beneficio del Poder Ejecutivo, mientras que la fuerza de los poderes legislativo y judicial ha disminuido o al menos, se ha anquilosado frente a la creciente fuerza del Titular de la Administración Pública, que cada vez asume un papel de preeminencia en el ejercicio del poder público.

De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio del "Supremo Poder Ejecutivo de la Unión" se deposita "en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'". Se establece pues, de manera categórica y sin lugar a discusión, la institución de un órgano unipersonal, en contraposición a los entes colegiados; surge así la figura presidencial, tan discutida y aplaudida a la vez.

La figura del Presidente de la República ha adquirido tal importancia en nuestros días que, seguramente, todo ciudadano tiene su opinión particular sobre el Titular del Poder Ejecutivo. Al respecto, mencionaremos los comentarios de diversos analistas que se encargan del estudio del fenómeno político conocido como "presidencialismo".

Puede afirmarse, dice José Ma. Calderón², que: " *lo que hizo la Constitución de 1917 fue constitucionalizar la dictadura y hacer del Ejecutivo un dictador por los métodos de acción, que no por su prolongación en el poder... Si al enorme cúmulo de atribuciones jurídicas agregamos*

² José Ma. Calderón, cit. pos. Héctor Fix-Zamudio. El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, UNAM, 1977, pp. 314 y 315

las que en realidad se ha arrogado el Ejecutivo, tendremos que concluir que el de nuestro país es el gobierno de un sólo hombre ".

Por su parte, José Enrique González Ruiz opina que: *" El Ejecutivo ha adquirido un predominio aplastante sobre los otros órganos de autoridad, al grado de que bien puede afirmarse que en este país el único que tiene poder político real, es el Presidente de la República ".*³

Federico Reyes Heróles nos muestra una visión muy interesante acerca del presidencialismo, en su obra titulada "La Democracia Difícil"⁴ dice el autor que: *"El presidencialismo se constituyó en una forma de mando nacional caracterizada por un protagonismo excesivo del Titular del Ejecutivo Federal. Se trata sin embargo de un protagonismo, dada la ausencia de un movimiento social en contra, autorizado por grandes sectores e institucionalizado en sentido estricto. El resultado final de toda esta conjunción es muy concreto: un amplio ámbito de decisión depositado en la discrecionalidad del Titular del Ejecutivo Federal ".* Agrega: *" Los presidentes en México no explican al pueblo. Su único juez es la historia. No hay explicación al Legislativo. No la hay a su Partido. La hoy, aunque de manera muy relativa y amañada, a los órganos generadores de la opinión pública ".*

" Por ese presidencialismo se ha modificado decenas de ocasiones la Constitución General de la República. Por el presidencialismo se han nacionalizado industrias básicas para el desarrollo nacional (petróleo, electricidad, ferrocarriles, minería), y algunas no tan claramente fundamentales (banca, azúcar, telefonía, hotelería, líneas aéreas). Por el mismo presidencialismo se les ha vuelto privadas de nuevo ".

" El presidencialismo es, para el ciudadano en estado contemplativo, una condición casi mágica en que todo se dobla ante la voluntad de un individuo. El presidencialismo ha posibilitado convertirle a los ahorradores dólares en pesos y también viceversa. El presidencialismo ha llevado a que el país viva un auge de consumo sin sustento, una euforia importadora, un abaratamiento sensible del mundo. Así de poderoso se le presenta al ciudadano ".

" Por el poder presidencial, por ese amplio control y discrecionalidad, estamos logrando salir de la más grave crisis financiera y de estancamiento económico de la segunda mitad del siglo. Pero también fue, en buena medida, por ese presidencialismo que calmos en ella ". Concluye: *" El presidencialismo está entre nosotros, en nuestros hábitos, en nuestras costumbres, en nuestros recuerdos del país que vivimos, en nuestras visiones del que deseamos. El presidencialismo se adecúa a la nueva sociedad mexicana a pesar de cambios severos en las correlaciones económicas. La sociedad no sólo lo acepta sino que pareciera demandarlo. Pero también conocemos y tememos a sus excesos, a sus expresiones arbitrarias, al uso degradado de esa discrecionalidad que lleva implícita ".*

³ José Enrique González Ruiz. El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, UNAM, 1977, p. 295

⁴ Reyes Heróles, Federico. La Democracia Difícil, Ed. Grijalbo, 1991, pp. 159 a 180

Sin ánimo panegirista, creémos que Reyes Heróles describe excelentemente la figura presidencial y su avasallante poder.

Sería posible no tomar en cuenta el gran cúmulo de rasgos que definen al sistema presidencialista y, sin embargo, es incuestionable la enorme autoridad que tiene el Ejecutivo para decidir, de manera unilateral, las acciones de sus secretaríos de Estado, mismos que no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia; por ello, sólo pueden ejercer una autoridad delegada, conforme a lo que autoricen las leyes y lo que disponga el Presidente, de acuerdo a ellas.³

Luego entonces, el Presidente asume la responsabilidad, constitucional y política, derivada de los actos de sus colaboradores, en este caso los secretaríos de Estado, quienes obran en nombre de aquél y son designados y removidos libremente por él mismo.

Dicha aseveración se funda en el hecho de que, en el sistema político mexicano, se confrontan la institucionalidad, bastante endeble por cierto, y la acción de los mandos personalizados fuertes. Teóricamente, dice el articulista Ricardo Pascoe Pierce⁴, la institucionalidad sirve como elemento para contrapeso a la acción de los mandos personalizados. Pero en la práctica lo que se vive en una institucionalidad débil y mandos personalizados fuertes enraizados en los enjambres de intereses económicos y políticos locales, por lo que el presidencialismo ha sido tradicionalmente el factor de equilibrio en este esquema de esencial desequilibrio. Lo que se ha vivido tradicionalmente en la vida política de México ha sido el papel central del presidencialismo equilibrador ante las instituciones republicanas carentes de la legitimidad y la fuerza necesarias para la toma de decisiones, y los mandos administrativos personalizados que actuaron normalmente, ignorando la institucionalidad existente.

La autoridad del Presidente adquiere características omnímodas. Las razones son muchas y casi todas evidentes: el Titular del Ejecutivo es jefe de gobierno, de Estado, y también, del Partido mayoritario. Debido a esto último precisamente, también tiene gran influencia sobre el Legislativo que, en su mayoría, está integrado por congresistas del Partido del Presidente.

Pero en ese ámbito descomunal de acción, el aspecto económico resulta de vital importancia para el país; la situación económica repercute en los terrenos social y político, de aquí la necesidad de arrancar al Poder Ejecutivo un pedazo de poder, del ejercicio del mismo.

Se ganaría, y mucho, si el que fiscalizara el gasto de los dineros públicos fuese un órgano independiente del Ejecutivo; pero permitir a un subordinado del Presidente tener el control en los gastos ordenados o hechos a nombre suyo significa dejar al descuido la Hacienda Pública.

³ Manuel Barquín Álvarez. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Artículo 80. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, p. 190

⁴ Pascoe Pierce, Ricardo, El Universal, Diario, 5 de julio de 1995, p. 7

No se trata de privar al Ejecutivo de un órgano que le permita ejercer internamente un control efectivo sobre el gasto público y disposición de los bienes nacionales, sino de mejorar los mecanismos de este último, evitando que la misma persona que manda hacer los pagos lleve a cabo la revisión de sus cuentas.

El Presidente de la República tiene la posibilidad de intervenir en todos los gastos y puede aprovechar la subordinación del Contralor para inutilizar cualquier labor de moralización o control que intentará hacer dicho funcionario al frente de su oficina.

III. LA CREACION DE UN ORGANO AUXILIAR DEL LEGISLATIVO CON FUNCIONES DE CONTROL

"Modernización no quiere decir gobierno más reducido sino más eficiente, más consciente de su responsabilidad social y más disciplinado en el manejo de su presupuesto".⁷ Así se expresa el Licenciado César Octavio Camacho Quiroz al aseverar que la Administración Pública debe estar al servicio del hombre.

Por su parte Carlos Salinas de Gortari, expresidente de México, expuso: *"No hay otra manera de reformar al Estado que perfeccionar sus instituciones y sujetar su acción a la ley..."*⁸

De los conceptos transcritos, vertidos por dos políticos de jerarquía en su momento, se desprende la necesidad de actualizar las instituciones de el sistema político mexicano, adecuándolas a las exigencias de los tiempos modernos: economía estable, soportada por un régimen de democracia consolidada. Con esto queremos decir que la asunción exacta de funciones por parte de los poderes federales favorecerá, sin duda, la administración y aplicación del dinero público, aientando el clima de seguridad económica y jurídica.

La intervención del Poder Legislativo en la autorización del presupuesto y en la ejecución del gasto público para efectos de un mejor control, carece de todo valor si no se ejerce vigilancia alguna sobre la forma como el Poder Ejecutivo da cumplimiento a lo que establece el presupuesto.

Ese control se realiza, por lo general, a través de órganos especializados que cuentan con autonomía funcional suficiente para llevar a cabo su misión sin interferencia alguna del mismo Poder Ejecutivo.

⁷ Mímaro (Periodismo con veracidad y optimismo). Mensual, 10 de octubre de 1995, Año II, Núm. 21

⁸ Carlos Salinas de Gortari. cit. pos. Federico Reyes Heróles, op. cit. p. 224

Luego del análisis efectuado a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, observamos que ésta no solamente carece de independencia en su actuación sino que además se le confiere el examen *a posteriori* de la Cuenta Pública; situación que desde luego no garantiza el manejo adecuado del dinero público porque, como acertadamente señala el Diputado Licenciado Jaime Vázquez Castillo, Presidente de la Gran Comisión de la LII Legislatura en el Estado de México: "No se trata de buscar culpables sino de vigilar, en forma constante, la exacta aplicación del gasto público". Agrega: "*La fiscalización del gasto público debe ser de naturaleza preventiva*".

Sobre la necesidad de reformar a la Contaduría Mayor de Hacienda, Humberto Roque Villanueva, Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados del Congreso General en la LVI Legislatura, dejó entrever la posible desaparición de la misma para dar paso a un órgano autónomo que fiscalice a los otros tres poderes, o bien, fortalecer a la Contaduría para así incidir favorablemente en la fiscalización del gasto público.

Diferimos de la opinión del legislador en el sentido de que el órgano que se propone controle a los otros tres poderes; aceptar tal sugerencia significaría crear un cuarto poder, violentando nuestro sistema político actual y de amplia tradición.

Sin embargo, apoyamos la voluntad reformadora de los políticos, y coincidimos con el abogado y economista Julio Faesler⁹ en que debemos insistir: "*en un mejor control legislativo sobre el Ejecutivo en materia de verificación de gastos*".

Quienes aspiramos a una democracia cada vez más diáfana, exigimos que nuestros representantes populares adopten el papel histórico que les corresponde: cuidar y defender los derechos y obligaciones de sus mandantes.

Ciertamente el Poder Legislativo tiene, entre otras funciones, la de crear ordenamientos jurídicos llamados leyes y decretos, pero no es esta función quizá, en el Congreso contemporáneo de México y del mundo, siquiera la función más importante.

"El Congreso sirve también como un órgano de control auxiliar del Poder Legislativo, y que ejerce por tanto una función esencial en el contexto del equilibrio de poderes dentro de una sociedad constitucional y democrática".¹⁰

Es nuestra propuesta la creación de un órgano de control auxiliar del Poder Legislativo, que supla a la Contaduría Mayor de Hacienda, pero que además cuente con la autonomía y facultades tendientes a la fiscalización oportuna del gasto público.

⁹ Julio Faesler, cit pos., José Agustín Ortiz Pinchetti, La Democracia que viene, Ed. Grijalbo, 1990, p. 171

¹⁰ Diego Valadés, El Referendo a las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, Grupo Miguel Ángel Porrúa, S.A., 1986, p. 14

Paralelamente, y posterior a nuestro proyecto, el miércoles 31 de mayo de 1995 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el cual se destaca el "compromiso 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".

En el Capítulo 2, apartado 2.3.4 Probidad y Rendición de Cuentas en el Servicio Público, se establece que *"El primer aspecto de esta estrategia implica una reforma profunda a los actuales órganos de control y sanción de los actos de corrupción". ...se promoverá el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior, ya sea a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los poderes* -Hemos dicho ya que esto último resulta incongruente con nuestra forma de gobierno-. *A la luz de la experiencia de México y de otros países deberá determinarse cuál es el modelo de fiscalización superior que conviene a nuestro país y que garantice mejor la probidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. En todo caso, esa entidad deberá estar dotada de las siguientes características:*

- Independencia al ente fiscalizado, autonomía en el desempeño de su función y protección jurídica 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.

Paralelamente, el sistema de control interno del Poder Ejecutivo será reestructurado -Acaso la Secretaría de Contraloría desaparecerá, o bien, cuando menos se le privará de las facultades en materia de fiscalización del gasto público-. Se aprovecharán todos los recursos asignados a las contralorías internas, a las que se dotará de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función. Por su parte, la dependencia encargada del control interno global se transformará en órgano de promoción de la modernización y desarrollo de la administración pública.

Se dará al autocontrol un enfoque moderno que fortalezca las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño".

En el Capítulo 3, rubro 3.9.3 Sistemas de Control y rendición de Cuentas, nuevamente se hace énfasis al estricto manejo de los recursos públicos: *"Es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica y la credibilidad necesarias. Esto implicará una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos del control interno y externo de la gestión pública, y adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la ciudadanía."*

"...se apoyará la reestructuración de los actuales órganos de control de la gestión pública para fortalecer la independencia, autonomía técnica, oportunidad y capacidad de la acción que requiere el órgano externo, a fin de constituirlo en un auténtico y moderno órgano superior de fiscalización".

El Doctor Ernesto Zedillo, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, anunció en su Primer Informe de Gobierno (1° de septiembre de 1995), el fortalecimiento del Poder Legislativo y que: *"una medida fundamental para fortalecer el equilibrio entre los poderes estriba en que el control y la fiscalización sobre el ejecutivo pase a ser responsabilidad exclusiva de un órgano del Poder Legislativo. Propongo crear en el seno del Poder Legislativo una auténtica Auditoría Superior de la Federación...Presentaré a consideración de esta Soberanía una Iniciativa de reforma constitucional para establecer en el Congreso de la Unión ese órgano colegiado de auditoría superior, con personalidad jurídica y patrimonio propios; con capacidades técnicas y profesional autónomas; con autoridad para controlar, vigilar, verificar y corregir la gestión y el ejercicio de recursos públicos."*

La creación de una Auditoría Superior de la Federación que sea parte del Congreso de la Unión, corregirá la errónea práctica de que quien es fiscalizado también sea el fiscalizador; propiciará una rendición de cuentas a la nación que sea imparcial, transparente, convincente y confiable; y será un paso decisivo en la lucha contra la corrupción y la impunidad".

Afirma el Presidente de México que se dará *"un paso de gran trascendencia para vigorizar el equilibrio y los contrapesos entre los poderes, a partir del fortalecimiento real del legislativo. Este será un elemento fundamental de la reforma del Estado"*.

Del mensaje presidencial se desprende que el órgano propuesto llevará el nombre de Auditoría Superior de la Federación, concepto más o menos similar al que proponía la diputación de Tabasco electa a la L. Legislatura (vid. supra, Capítulo Segundo). Igualmente se dá por hecho que formaría parte del Poder Legislativo, acierto que compartimos y que termina con el dilema de crear un cuarto poder.

En la Iniciativa¹¹, que será analizada y, en su caso, aprobada por el Congreso de la Unión se contempla que el ente propuesto contará con un órgano colegiado compuesto por cinco auditores generales, nombrados por el propio Congreso, que de entre ellos designarán a su presidente, el

¹¹ Pérez Pérez, José Blas. La Prensa, Diario, 19 de octubre de 1995, p. 3

cual no tendrá posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato posterior. Nosotros sugerimos que por ningún caso se acepte la reelección de dichos funcionarios, y que el periodo de encargo de los mismos sea de 15 años a fin de asegurar una sana temporalidad en el ejercicio de esta función, propiciando además la actualización y formación de quienes aspiren a ocupar dicho cargo.

Entre las facultades con que contará la Auditoría Superior de la Federación está la de ejercer el control externo *a posteriori* de la actividad financiera de la Federación y de todas las entidades del Sector público federal.

En la fiscalización *a posteriori*, se encuentra la debida recaudación tributaria, el uso de subvenciones con fondos públicos federales, los procesos de contratación y servicio de la deuda pública, así como desincorporación y disposición de bienes públicos federales.

Con espíritu recalitrante afirmamos que el nuevo órgano deberá también ejercer el control *a priori*, es decir, desde la aplicación del gasto público, no se trata fundamentalmente de aplicar medidas correctivas sino de prevenir las desviaciones presupuestales, asegurando la estabilidad de las finanzas públicas.

El control debiera ejercerse al interior del Poder Legislativo, pues aunque formalmente dependerá de éste, deberá tener la suficiente autonomía para realizar igualmente esa función, tomando en cuenta que los recursos que maneja el Congreso de la Unión provienen del erario, es decir, de nuestros impuestos.

Contempla también el requerir al Ejecutivo la aplicación del procedimiento de ejecución y el ejercicio de la acción penal con motivo del fincamiento de las responsabilidades de su competencia y, sobre todo, revisar la Cuenta Pública de la Federación.

Dentro del control de la legalidad de su actuación, se precisa que en auditoría interna, el Auditor Superior de la Federación tendría la facultad de resolver los recursos administrativos de revisión que se presentaran por los afectados, cuando éstos consideraran que se hubiese violado la ley o sus derechos.

En lo externo, el Tribunal Fiscal de la Federación conocería de las demandas que le presentaran contra las resoluciones de la Auditoría que constituyesen créditos fiscales.

Respecto del Poder Legislativo, la Auditoría Superior de la Federación podría aplicar juicio político o declaración de procedencia contra los cinco auditores generales en los casos señalados en la Constitución y, en cuanto al Poder Judicial, conocería de los amparos contra las resoluciones de la auditoría que violaran la Constitución y la ley.

No tenemos duda respecto a que la Iniciativa consiste en efectuar una reforma de fondo al actual órgano de control externo del Poder Legislativo, conformado por la Contaduría Mayor de Hacienda, para constituir la Auditoría Superior de la Federación, cuya independencia debe

fortalecerse frente al Poder Ejecutivo y garantizar constitucionalmente su autonomía técnica y de gestión en el desempeño de su función.

Sin embargo, creémos necesario que la Iniciativa en comento contemple, además, los siguientes aspectos:

1. Reiteramos que deberá ejercer el control *a priori* o preventivo.
2. Realizará la fiscalización al interior del propio Poder Legislativo, es decir, se constituirá en el órgano de control interno de dicho Poder.
3. Analizará todos los actos administrativos que se refieran a la Hacienda Pública.
4. Se constituirá en cualquier dependencia o entidad del gobierno federal, para hacer las debidas comprobaciones y verificaciones o recabar los informes que considere necesarios.

Estas auditorias se realizarán en cualquier momento del ejercicio del gasto público, y no sólo cuando el mismo ya se ha aplicado.

5. Mantener una delegación en cada dependencia o entidad, que dé seguimiento al desarrollo de las operaciones financiero-patrimoniales de las mismas, para informar debidamente a la Auditoría Superior de la Federación en tiempo y forma.

Los objetivos de ésta propuesta son constituir al interior del Poder Legislativo, un órgano de control externo, independiente y con autonomía funcional que cuente con el reconocimiento de la sociedad y facultades para fiscalizar de manera oportuna y eficaz la gestión financiera y el manejo de los recursos federales.

A manera de epílogo, concluimos con los comentarios de un político de reconocido renombre y de un eminente jurista:

" Perfeccionaremos los sistemas de administración de recursos del Estado y fortaleceremos los sistemas de control y vigilancia de la Administración Pública ".

Miguel De la Madrid Hurtado

" El control financiero de la Administración Pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular ".

Ignacio Burgoa Orihuela

CONCLUSIONES

PRIMERA. El presupuesto es un instrumento eficaz para el Estado Mexicano en la programación, tanto de los ingresos probables como de las erogaciones que deberán satisfacerse durante el lapso de un año. Este cálculo anticipado permite, igualmente, programar las actividades del Gobierno Federal, por lo que está directamente relacionado con la planeación económica que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por medio del presupuesto se determinan las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional.

SEGUNDA. La inadecuada vigilancia de los ingresos y egresos es la causa principal del desequilibrio en los presupuestos, propiciando el incumplimiento de los objetivos y las metas contenidos en los programas. En consecuencia, los servidores públicos que intervienen en la aplicación de los recursos federales deberán observar un manejo escrupuloso de los mismos, para lo cual es conveniente contar con un marco normativo e institucional acorde con las necesidades sociales que regulen en forma adecuada estas responsabilidades.

TERCERA. La Cámara de Diputados debe ampliar su campo de acción; a las tareas legislativas se sumará la labor de control y vigilancia de los actos del Poder Ejecutivo y de las dependencias y entidades que lo auxilian.

El alcance de dichas funciones se fundamenta en el hecho de que los Diputados son los representantes directos de la ciudadanía, y que doctrinalmente velan por los intereses de la misma, dentro de los cuales se encuentra el conocimiento de los ingresos que van a sostener al gobierno y a las obras y servicios públicos, así como la forma ordenada y clara en que se efectuará el gasto público.

CUARTA. La intervención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en materia de presupuesto y gasto público, no se encuentra expresamente establecida en la Constitución del Estado mexicano, por lo tanto la misma no tiene competencia legal alguna derivada de nuestro máximo ordenamiento, en los rubros señalados.

Resulta ilógico y antidemocrático que la Contraloría lleve a cabo la fiscalización de los gastos realizados, mismos que fueron ejecutados por su superior jerárquico: el Presidente de la República.

QUINTA. Actualmente, la Contaduría Mayor de Hacienda en estricto apego a lo establecido por el artículo 3° de su Ley Orgánica, debiera ejercer funciones de contraloría y practicar las auditorías correspondientes, destacando las irregularidades por el incumplimiento de la normatividad vigente y, en su caso, promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales, que conforme a derecho procedan.

Sin embargo, de manera evidente, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se arroga las facultades propias de la Contaduría Mayor de Hacienda, ensanchando innecesariamente el aparato burocrático y alentando con ello la duplicidad de funciones entre diversos poderes del Gobierno Federal.

Luego entonces, la existencia de la Secretaría de Contraloría es innecesaria y su sostenimiento oneroso.

SEXTA. El órgano de control dependiente del Poder Legislativo, llámese Contaduría Mayor de Hacienda o Auditoría Superior de la Federación, deberá tener no solo la autonomía funcional suficiente para llevar a cabo sus tareas de fiscalización e inspección del gasto público; además, se le dotará de las atribuciones suficientes que garanticen la correcta recaudación de ingresos y la exacta aplicación de los recursos.

SEPTIMA. Entre las facultades del órgano de control auxiliar del Legislativo, se establecerá la inspección *a priori* o preventiva del gasto público, asegurando con ello que se alcancen los objetivos y las metas contenidos en los planes y programas de gobierno.

Reiteramos, es primordial ejercer el control durante el ejercicio del gasto y no tan solo en la fase conclusiva del mismo, es decir, en la revisión de la Cuenta Pública, en caso contrario, y de ser precedente, se fincarán las responsabilidades correspondientes pero el daño patrimonial se habrá actualizado de todas maneras.

OCTAVA. El nuevo órgano de control dependiente del Poder Legislativo ejercerá, también, sus funciones al interior de dicho Poder, considerando que los recursos monetarios que maneja el Congreso de la Unión provienen del erario y, por lo mismo, interesan a toda la nación.

Además, el hecho de que los legisladores sean representantes de la sociedad no garantiza, en algunos casos, que su conducta sea honesta y legal.

NOVENA. La Contaduría Mayor de Hacienda o la Auditoría Superior de la Federación podrá mantener o constituir, en todo momento, delegados o comisarios en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para dar seguimiento a las operaciones financieras y patrimoniales,

DECIMA. Ante la ineficiencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el resguardo de los recursos públicos, se deberán reforzar los mecanismos de fiscalización del gasto público de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1a. Ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1989, XLDX-955 pp.
- BAENA PAZ, Guillermina. Instrumentos de Investigación (Manual para elaborar trabajos de investigación y tesis profesionales), 12a Ed. 1a. Reimp., México, Eds. Mexicanos Unidos, 1986, (Colección Textos y Diccionarios), 134 pp.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 9a Ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1994, 1068 pp.
- CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional, México, Ed. Harla (Colección de Textos Universitarios), 1990, XXIII-559 pp.
- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, 3a. Ed., México, Ed. Siglo XXI, 1983
- , Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980
- CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCIA RAMIREZ, Sergio. Las Empresas Públicas en México, 1a. Reimp., México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1986, XVI-239 pp.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, 17a, Ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1992, XVI-1025 pp.
- DELGADILLO, Humberto y LUCERO, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso, 1a. Ed. 2a. Reimp., México, Ed. Limusa, 1994, 205 pp.
- DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, 12a. Ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1984, 510 pp.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomos XIII y XXIII, Argentina, Ed. Driskill, S.A.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas, 2a. Ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1986, 462 pp.
- , Administración Pública Federal, 2a. Ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1983, 795 pp.
- FRAGA, Gabino. Derecho administrativo, 32a. Ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 506 pp.
- GONZALEZ RUIZ, José Enrique. El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina, 1a. Ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, 450 pp.

GÚTRON FUENTEVILLA, Julián. Tesis, Profr. Guillermo Floris Margadant, 1a. Ed., México, Promociones Jurídicas y Culturales, S.C., 1991, 288 pp.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 6a. Ed. UNAM, 1994, 660 pp.

----. Diccionario Jurídico Mexicano, 8a Ed., México, Ed. Porrúa, S.A. y UNAM, 1995, 3272 pp.

----. Diccionario Jurídico Sobre Seguridad Social, 1a. Ed., México, UNAM, 1994, 506 pp.

----. El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, 1a. Ed. México, UNAM, 1977, 450 pp.

----. Estudios de Derecho Económico V, 1a. Ed., México, UNAM, 1986, 251 pp.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. Constitución y Congreso. 5 de febrero de 1917-1995, Cámara de Diputados y Secretaría de Gobernación, México, 1995.

KELSEN, Hans. Teoría General del derecho y del estado, Traduc. Eduardo García Máynez, 2a. Ed. 4a. reimp., México, Ed. UNAM, 1988, (Textos Universitarios), XI-478 pp.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México (Antecedentes Históricos y Legislativos), Profr. Ignacio Pichardo Pagaza, 1a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1987, 583 pp.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 12a. Ed., México, ed. Porrúa, S.A., 1993, 590 pp.

MOTO SALAZAR, Efraín. Elementos de Derecho, México, Ed. Ciencias y Letras, 1944, XXX-425 pp.

ORTIZ PINCHETTI, José Agustín. La Democracia que viene, México, Ed. Grijalbo, 1990, 354 pp.

ORTIZ REYES, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, 1a. Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1988, 153 pp.

OSORNO CORRES, Francisco Javier. Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México, 1a. Ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, 284 pp.

PALACIOS LUNA, Manuel R. El Derecho Económico en México, 5a. Ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1993, XXII-357 pp.

PÉREZ DE LEÓN E., Enrique. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, 14a. Ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1993, XXII-285 pp.

RANGEL COUTO, Hugo. *El Derecho Económico*, 4a. Ed., México, ed. Porrúa, S.A., 1986, 284 pp.

REYES HERÓLES, Federico. *La Democracia Difícil*, 1a. Ed., México, Ed. Grijalbo, 1991, 249 pp.

SANCHEZ BELLA, Ismael. *La Organización Financiera de las Indias (Siglo XVI)*, México, Escuela Libre de Derecho, 1990, 364 pp.

SANTOS BRIZ, Jaime. *Derecho Económico y Derecho Civil, serie A, Vol. XXXIV*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1963, (Estudios Jurídicos Varios), XXVI-282 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho económico*, 3a. Ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1993, XXIII-750 pp.

SOTO PÉREZ, Ricardo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, 9a. Ed., México, Ed. esfinge, S.A., 1978, 195 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 27a. Ed., México, ed. Porrúa, S.A., 1993, XL-651 pp.

VARIOS. *El Referendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, 1a. Ed., México, Grupo Miguel Ángel Porrúa, S.A., 1986, 218 pp.

VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, 5a. Ed., Buenos Aires, Ed. Depalma, 1993, XL-857 pp.

WITKER V., Jorge. *Derecho Económico*, México, Ed. Harla, 1985, (Colección Textos Jurídicos Universitarios), XIX-480 pp.

LEGISLACION

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917

Ley Orgánica de la Administración pública Federal. D.O.F. 29-dic-76

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público federal. D.O.F. 31-dic-76

Ley General de Deuda Pública. D.O.F. 31-dic-76

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. D.O.F. 29-dic-78

Ley Orgánica del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 31-dic-82

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de hacienda. D.O.F. 5-ago-88

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. D.O.F. 30-dic-93

Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O.F. 28-dic-94

Circular No.1 de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que ordena la utilización del nuevo nombre de la dependencia. 29-dic-94

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. D.O.F. 12-abr-95

Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 D.O.F. 31-may-95

Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley del servicio de Tesorería de la Federación. D.O.F. 17-nov-95

Decreto Relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1994. D.O.F. 11-dic-95

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996. D.O.F. 14-dic-95

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996. D.O.F. 22-dic-95

H E M E R O G R A F I A

El Universal. Ricardo Pascoe Pierce. Diario, Distrito Federal, México, miércoles 5 de julio de 1995

La Prensa. Diario, Distrito Federal, México

- martes 21 de marzo de 1995, Fernando Heftye
- viernes 7 de abril de 1995, Rodrigo Pages
- viernes 7 de abril de 1995, José Blas Pérez Pérez
- sábado 17 de junio de 1995, José Blas Pérez Pérez
- jueves 19 de octubre de 1995, José Blas Pérez Pérez

Mimaro (Periodismo con veracidad y optimismo). Manuel H. Monroy, Mensual, Nezahualcóyotl, Estado de México, martes 10 de octubre de 1995

Proceso. Julio Scherer García. Semanario, México, No. 1001, 8 de enero de 1996

O T R O S D O C U M E N T O S

Mensaje al H. Congreso de la Unión del C. Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, con motivo de la presentación de su Primer Informe de Gobierno. 1°.sep.1995

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

O T R A S F U E N T E S

Entrevista. Comité Municipal del Partido Revolucionario Institucional en Nezahualcóyotl. Diputado Lic. Jaime Vázquez Castillo, Presidente de la Gran Comisión de la LII Legislatura Local, junio 6 de 1995