

00922
25



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA FISCALIZACION DEL GASTO PUBLICO: UN
SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTAL DEL
PODER LEGISLATIVO SOBRE EL PODER EJECUTIVO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

PRESENTA:

ISMAEL / GARCIA DIAZ



DIRECTOR DE TESIS:
LIC. JOSE LUIS GUTIERREZ FRAGOSO

CIUDAD UNIVERSITARIA

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

CON CARINO Y
AGRADECIMIENTO A MIS
PADRES Y HERMANOS POR
EL APOYO Y COMPRENSIÓN
QUE SIEMPRE ME HAN
BRINDADO.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTO ESPECIAL

A MI GRAN AMIGA FABIOLA
RODRIGUEZ BOLAÑOS POR SU
VALIOSA AYUDA Y
MOTIVACIÓN PARA INICIAR
ESTE PROYECTO.

B

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1 CAPÍTULO PRIMERO. CONCEPTUALIZACIÓN DE: ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, GASTO PÚBLICO FEDERAL Y FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL | 4 |
| 1.1 El Estado | 4 |
| 1.1.1 La Actividad del Estado | 6 |
| 1.1.2 Los Fines del Estado | 8 |
| 1.1.2.1 Los Fines Genéricos | 9 |
| 1.1.2.2 Los Fines Específicos | 9 |
| 1.1.2.3 El Bien Público | 11 |
| 1.1.3 La División de las Funciones del Estado | 11 |
| 1.1.3.1 La Función Legislativa | 13 |
| 1.1.3.2 La Función Judicial | 14 |
| 1.1.3.3 La Función Ejecutiva | 15 |
| 1.2 El Gobierno | 15 |
| 1.2.1 Los Fines del Gobierno | 17 |
| 1.3 La Administración Pública | 18 |
| 1.3.1 Los Fines de la Administración Pública | 20 |
| 1.4 Diferencias entre Estado, Gobierno y Administración Pública | 22 |
| 1.5 El Gasto Público Federal | 23 |
| 1.6 La Fiscalización del Gasto Público Federal | 24 |
| 1.7 Gasto Público, Administración Pública y la Fiscalización del Gasto Público Federal en México | 26 |

| | |
|---|-----------|
| 2 CAPÍTULO SEGUNDO. LOS SISTEMAS PRESUPUESTALES Y LA PRESUPUESTACIÓN EN MÉXICO | 28 |
| 2.1 El Presupuesto Público | 28 |
| 2.2 Los Sistemas de Presupuestación | 30 |
| 2.2.1 El Presupuesto Tradicional | 31 |
| 2.2.2 El Presupuesto por Programas | 32 |
| 2.2.3 El Presupuesto Base Cero | 33 |
| 2.2.4 El Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación | 34 |
| 2.3 El Proceso Presupuestario Federal en México | 35 |
| 2.3.1 Ley de Ingresos | 37 |
| 2.3.2 El Presupuesto de Egresos de la Federación | 38 |
| 2.3.3 Formulación del Proyecto de Presupuesto | 39 |
| 2.3.4 La Presentación del Paquete Fiscal | 43 |
| 2.3.5 Discusión y Aprobación del Proyecto de Presupuesto | 44 |
| 2.3.6 Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación | 49 |
| 2.3.6.1 Calendarización y Establecimiento de las Líneas de Crédito | 51 |
| 2.3.6.2 Administración del Gasto Público | 53 |
| 2.3.6.3 Ahorros y Economías del Presupuesto | 54 |
| 3 CAPÍTULO TERCERO. EL PODER LEGISLATIVO Y EL CONTROL PRESUPUESTAL PARA LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL | 57 |
| 3.1 Antecedentes del Órgano de Fiscalización en México | 58 |
| 3.1.1 La Contaduría Mayor de Hacienda | 63 |
| 3.1.2 La Comisión de Vigilancia | 74 |
| 3.2 La Auditoría Superior de la Federación | 79 |
| 3.2.1 Acciones Promovidas con Motivo de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000 por la ASF | 92 |
| 3.2.2 Ejercicio del Presupuesto de los Poderes y Entes Públicos Federales Durante el año 2001 | 96 |
| 3.2.2.1 Ejercicio del Presupuesto de la Administración Pública Centralizada Durante el año 2001 | 98 |
| 3.3 Las Comisiones de Investigación y la Supervisión del Gasto Público | 101 |

| | |
|---|------------|
| 4 CAPÍTULO CUARTO. EL CONTROL NORMATIVO Y PRESUPUESTAL COMO BASE DE LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO | 109 |
| 4.1 Transparencia y Calidad en la Gestión de Gobierno | 110 |
| 4.1.1 Combate a la Corrupción y Transparencia | 116 |
| 4.2 Las Normas Básicas de Acción Gubernamental y el Apego a la Legalidad | 122 |
| 4.3 El Servidor Público y la Normatividad | 128 |
| 4.3.1 La Responsabilidad de los Servidores Públicos | 130 |
| 4.3.2 Las Responsabilidades Administrativas Resarcitorias | 131 |
| 4.3.3 Responsabilidades Administrativas que Implican Sanciones de Carácter Disciplinario o Económica | 132 |
| 4.4 Los Órganos Fiscalizadores en el Mundo y Algunas Características de las Cuentas Públicas | 134 |
| | |
| CONCLUSIONES | 141 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 144 |

INTRODUCCIÓN

Al establecerse en México un sistema de gobierno basado en la separación de poderes, el Poder Legislativo Federal quedó facultado por mandato constitucional para fiscalizar y controlar a la rama ejecutiva en el diseño y ejercicio del gasto público que se eroga en un año fiscal para el desarrollo de sus funciones.

No obstante el reconocimiento de la división y equilibrio de poderes en el propio marco constitucional, el Poder Legislativo Federal se vio siempre limitado para desarrollar sus funciones de fiscalización por lo menos hasta finales de la década de los 90's, las principales razones: un Congreso de la Unión compuesto por mayoría priista y una Contaduría Mayor de Hacienda carente de atribuciones y de recursos humanos, materiales y financieros para el desarrollo de sus actividades.

La falta de una fiscalización pronta y adecuada fomento, por omisión, la irresponsabilidad política, la corrupción y la falta de rendición de cuentas de muchas áreas del gobierno.

En la actualidad, debido a los cambios operados en la legislación y a la situación por la que atraviesa el país, la función de fiscalización que ejerce el Poder Legislativo Federal sobre las acciones de los organismos gubernamentales para supervisar el uso de los fondos públicos se ha fortalecido.

El fortalecimiento que ha adquirido el Poder Legislativo Federal para supervisar el uso de los fondos públicos, se debe a la nueva composición del Congreso de la Unión después de las elecciones federales de 1997 y a la creación de la Auditoría Superior de la Federación, que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda en cuanto órgano técnico de la Cámara de Diputados, responsable de revisar la Cuenta Pública, y en general, de velar por el uso honesto y eficiente del erario público federal.

La Auditoría Superior de la Federación encargada de desarrollar en esencia las mismas funciones que tenía a su cargo la Contaduría Mayor de Hacienda, se distingue de ésta por sus atribuciones.

Así, durante el desarrollo de esta investigación se observa que la Auditoría Superior de la Federación tiene atribuciones que redimensionan la fiscalización superior en nuestro país y su lucha contra la corrupción y la ineficiencia. De ahí que su creación constituye un paso trascendental que fortalece a la Cámara de Diputados como vigilante de la gestión pública.

En este contexto, en el primer capítulo de esta investigación, se fundamentan las definiciones de *"Estado, Gobierno, Administración Pública y Gasto Público Federal"*, se revisa también el concepto central de la investigación *"la Fiscalización del Gasto Público Federal"*, para posteriormente vincularlo con la Administración Pública.

En el segundo capítulo, *"los sistemas presupuestales y la presupuestación en México"*, se define al presupuesto público y se destaca su importancia; se analizan también las diferentes técnicas presupuestales que los países han ido utilizando a lo largo de los años; en cada una de las técnicas presupuestales se da una breve explicación de cómo programan, ejecutan y controlan al gasto público. Finalmente, se describe el proceso presupuestario en México hasta la etapa correspondiente al ejercicio del presupuesto.

En el tercer capítulo, *"el Poder Legislativo y el control presupuestal para la fiscalización del gasto público federal"*, se analizan las facultades constitucionales del Poder Legislativo Federal, para supervisar el diseño y ejercicio del gasto público sobre las acciones del Poder Ejecutivo Federal. Así, también se determina cómo ha sido el desarrollo de dicho órgano a través de sus instrumentos de fiscalización y control: la Auditoría Superior de la Federación con su Comisión de Vigilancia y las Comisiones de Investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el último capítulo, *"el control normativo y presupuestal como base de la fiscalización del gasto público federal"*, se revisa la normatividad como un instrumento de control de gestión y transparencia que verifique que los recursos que la comunidad transfiere al Estado para el cumplimiento de los fines públicos, sean utilizados con un criterio de rendimiento, que implique la satisfacción de los objetivos de política en términos de bienes y servicios hacia la población.

Finalmente, se presentan las conclusiones y la bibliografía consultada.

CAPITULO I MARCO TEORICO

1. CONCEPTUALIZACION DE ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, GASTO PÚBLICO FEDERAL Y FISCALIZACIÓN DEL GASTO PUBLICO FEDERAL.

El presente capítulo, pretende acercarse a la idea de Estado, Gobierno, Administración Pública, Gasto Público Federal y Fiscalización del Gasto Público Federal, con el fin de establecer un marco conceptual de análisis en torno a la fiscalización del gasto público como un sistema de control presupuestal del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, para después exponer diversos enfoques y posiciones, destacando aspectos que inciden en el funcionamiento y organización de esta.

1.1. EL ESTADO

El Estado como un ente abstracto, se puede definir de acuerdo a las distintas teorías que han tratado de aportar una explicación al origen del Estado, en este sentido la definición de Estado depende de la teoría en que se sustente, así como de las implicaciones que ésta misma determine. Así, hemos de observar que es en el propio desarrollo histórico donde diversos autores clásicos y contemporáneos han concebido los elementos y características más sobresalientes del Estado.

"En general, existen 3 grupos de teorías que intentan definir los rasgos más sobresalientes del Estado desde perspectivas encontradas y, que a su vez, se complementan: a) Las Teorías Organicistas, b) Las Teorías Sociológicas y c) Las Teorías Jurídicas".¹

Las *Teorías Organicistas* desarrolladas por los griegos, de entre quienes destacan Platón y Aristóteles, hacen de éstas una "concepción que se fundamenta en la

¹ José Juan, Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1998, p.27.

analogía de que el Estado puede compararse a un organismo vivo. El Estado es entendido como un ser humano; sus partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad, ésta precede a las partes, por lo que cuenta con unidad, dignidad y carácter, de tal manera que no puede disgregarse del conjunto.²

Las *Teorías Sociológicas* desarrolladas por Nicolás Maquiavelo, Tomas Hobbes, Carlos Marx, Federico Engels y Lenin, son teorías que conciben al Estado como una "unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares lleguen a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita".³

Las *Teorías Jurídicas* desarrolladas por Hans Kelsen, conciben al Estado a partir de un ordenamiento estrictamente jurídico, "dentro de esa teoría se le otorga personalidad jurídica al Estado, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del derecho, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado".⁴

Estas distintas teorías pretenden dar cuenta de la aparición del Estado como fenómeno histórico, surgido como un producto social el cual se ha tenido que adaptar a la misma evolución social, lo que ha dado como resultado cuatro formas de Estado: 1) El Estado Absolutista, 2) El Estado Liberal, 3) El Estado Democrático y, 4) El Estado Social y Democrático de Derecho.

El Estado moderno europeo "aparece como una forma de organización del poder históricamente determinada y, en cuanto tal, caracterizada por una filiación que la hace peculiar y diferente de otras formas también históricamente determinadas y, en su interior, homogéneas, de organizaciones del poder".⁵ Es decir, una diferente organización del poder, que bajo una progresiva centralización del

² Ibidem

³ Ibid. p.28

⁴ Ibid. p.32

⁵ Norberto, Bobbio, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991, p. 564.



mismo surge y mantiene al Estado en una nueva relación entre sociedad e instituciones; siendo aquí donde el Estado ha de pretender "*el monopolio legítimo de la violencia*" (Max Weber), o aún más, ser "*el instrumento de la violencia de la clase dominante*" (Carlos Marx).

El Estado, "*como forma de organización política, esto es, como un territorio comprendido dentro de unas fronteras ciertas (territorium clausum), en el que habita un pueblo concebido como conjunto de sujetos de derechos y deberes, sometido a un ordenamiento jurídico-político específico, aparece en Europa a fines del siglo XV y comienzos del XVI. Esta forma de organización política (lo Stato, en la expresión seminal de Maquiavelo) se ha ido luego extendiendo a todo el mundo, de modo que puede decirse que hoy es, junto a la familia, la institución humana universal por excelencia, puesto que, aparte de la Antártida, no queda hoy parte alguna del planeta que no esté bajo la soberanía de algún Estado*".⁶ Porque éste ha sido una forma de convivencia humana que el hombre ha creado para alcanzar mejores niveles de vida, pues no es posible el progreso social, sin la existencia del Estado.

Así, habremos de convenir que: el Estado como la Institución humana universal por excelencia y como la forma de organización del poder, es una primera persona jurídica sujeto de derechos y obligaciones; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente, permanentemente constituida por una sociedad humana, asentada en un territorio común y regida por una autoridad suprema que sirve como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad y ejerce la soberanía nacional haciendo que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares satisfaciendo con ello, el propósito de su origen y finalidad social.

1.1.1. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

Otto Mayer, considera que una vez que han sido establecidos los poderes estatales, se emprende entonces la actividad que se orienta a la consecución de

⁶ Ramón Cotarelo, *En Filosofía Política II Teoría del Estado*, Tomo 10, Trotta, España, 1996, p.15

los fines del Estado. Tal es la administración, sujeta a esos poderes. Así, la misma aparece junto con la legislación y la justicia.

La legislación y la justicia por lo tanto, son formas de actividad del Estado, por lo que esta actividad no se ciñe únicamente a la administración, pues, aquellas también contribuyen a la realización de los fines del Estado, por lo que la distinción de la legislación, la justicia y la administración, radica en la forma en que se lleva a cabo su actividad.

La actividad del Estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar, para ello, es necesario que las actividades del Estado *“se originen en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar – jurídicas, materiales y técnicas - que le corresponden como persona jurídica al derecho público...”*⁷

De las actividades del Estado, es importante mencionar para este apartado, la función administrativa por ser ésta una de sus actividades encaminada a satisfacer las necesidades de la colectividad, o lo que es todos los fines de la actividad social.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la función administrativa se representa como el conjunto de actividades afines y coordinadas que son necesarias para el logro de los objetivos de un organismo administrativo o de alguna de sus partes.

Las actividades del Estado encaminadas a satisfacer las necesidades de la colectividad a través de su función legislativa, administrativa o judicial, han quedado sujetas a la misma evolución del Estado, pues, al asumir el “Estado Liberal” la expresión “dejar hacer, dejar pasar”, la actividad de los particulares y el libre juego de las leyes económicas, dan paso a un “Estado Gendarme” que se abstiene de toda intervención en el proceso productivo y cuyas únicas actividades consistían en mantener el orden público, garantizar la defensa y las obras

⁷ Andrés, Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1985, p.17

públicas necesarias para la producción; ello a su vez, dio como resultado un "Estado Mínimo" en cuanto a sus fines, que ante la incapacidad de satisfacer las necesidades de la colectividad, se reclama una mayor intervención de la actividad de Estado como "Estado Social de Derecho" encaminado a la creación de servicios públicos con un ideal de justicia que no logró el capitalismo del sistema liberal.

Lo anterior, implica aclarar que es, en la afirmación final de establecer el bien común, donde quedan fijados los fines del Estado, los cuales cambian al variar las actividades que en su momento ostente la sociedad políticamente organizada, es decir, el Estado.

1.1.2. LOS FINES DEL ESTADO

Se entiende por fines del Estado aquellos propósitos o metas que la comunidad política ha de alcanzar por medio de sus actividades que justifican su existencia. *"Ellos fijan el extenso campo de la actividad pública en un proceso histórico que se caracteriza por su continua ampliación y extensión que va desde el Estado abstencionista, con un número limitado de fines, hasta el Estado intervencionista, en una constante sustitución de la actividad privada".*⁸ Porque son *"los fines políticos del hombre y de la comunidad, inmersos en el Estado, los que transforman las voluntades políticas individuales en voluntades unificadas, representadas en el derecho y en la autoridad gubernamental. De aquí se deducen dos fines comunitarios entre los individuos y entre los estados (coexistencia pacífica: Maquiavelo). Y así, aparece el Estado constituido cuando los fines de la asociación política (Bien Común) son homogenizados en el derecho positivo y en el representante político (Jefe del Estado, Jefe del Gobierno, altos funcionarios gubernamentales). Son los representantes tangibles aquellos y abstractos (Norma Jurídica) del pueblo soberano".*⁹

Para este trabajo y para su mejor explicación, los fines del Estado se les ha clasificado de diferentes maneras. Así, se habla de fines genéricos que se

⁸ Ibid. P. 37

⁹ Aurora, Amáiz Amigo, *Estructura del Estado*. Porrúa, México, 1979, p. 107

refieren a las finalidades formales, sin contenido ideológico, del Estado en abstracto, y que por lo tanto convienen a cualquier Estado, y de fines específicos, que se refieren a los objetivos concretos de un Estado en particular, en un momento dado.

También se hace la distinción entre fines permanentes y los fines históricos del Estado. Entre los fines permanentes se colocan a aquellos que cuidan el orden jurídico total del Estado, enumerando dentro de esa categoría todas las funciones que vigilan la realización del derecho y la conservación de la propia existencia del Estado, y entre los segundos – los de carácter histórico – cita a los que tienden a desenvolver medidas que conservan al orden económico, intelectual, físico o moral de la sociedad. Reconociendo al final, en una síntesis integratoria, la íntima unidad existente entre unos y otros en la acción del Estado.

1.1.2.1. LOS FINES GENÉRICOS

En resumen podría decirse que los fines genéricos de todo Estado son:

- a) Asegurar su supervivencia
- b) Procurar el bien público o bien común.

La primera finalidad está fundamentalmente relacionada con el mantenimiento de la integridad de su territorio y soberanía y la segunda con el bienestar del pueblo. Por ello podemos decir que: *“los fines del Estado son: a) el mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana; b) la conservación del orden material y jurídico y c) la promoción de todo lo que en general pueda favorecer al bien público”*.¹⁰

1.1.2.2. LOS FINES ESPECÍFICOS

Cada Estado en particular, de acuerdo con su momento histórico, su ubicación geográfica, su grado de desarrollo económico, político, social y cultural, y en

¹⁰ Gabino, Fraga, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, p. 15

función de los valores imperantes, traduce el concepto de bien público o bien común en ciertos objetivos más concretos, más específicos que se propone alcanzar.

El Estado mexicano contemporáneo surgido de la revolución mexicana, encuentra en la Carta Magna de ella emanada, la determinación de sus fines.

Del texto de nuestra Constitución se desprende un conjunto de postulados como fines específicos del Estado mexicano, entre otros puede citarse los siguientes:

- El constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- El aprovechamiento de nuestros recursos.
- El aseguramiento de nuestra independencia económica.
- La continuidad y el acercamiento de nuestra cultura.
- La fraternidad y la igualdad de derecho de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, sectas, grupos, de sexos o de individuos.
- La distribución equitativa de la riqueza pública.
- La lucha contra la concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesarios o servicios con la intención de encarecerlos.
- La abolición de todo lo que constituye una ventaja exclusiva a favor de una o varias personas determinadas y con prejuicio del público en general o de una clase social.
- El establecimiento de condiciones mínimas de trabajo como protección para los trabajadores.
- El otorgamiento del derecho de asociación a los trabajadores.
- La obligatoriedad de los beneficios de la seguridad social.

Estos objetivos o fines específicos son válidos para un periodo más o menos largo que está representado por la vigencia de la Constitución, pero cada gobernante en particular se señala a su vez, determinadas metas que deben ampliarse dentro de su periodo de gobierno, o en una parte de él, que son, al mismo tiempo, metas para alcanzar los objetivos señalados en la Constitución, y por tanto el bien público.

1.1.2.3 EL BIEN PÚBLICO

El concepto de bien público o bien común, como el concepto de justicia, es noción de contenido impreciso. La justicia se define como el dar a cada quien lo suyo, pero en el transcurso de la historia de la humanidad no se ha logrado que los hombres se pongan de acuerdo en lo que es de cada quién, lo que ha producido la mayor parte de los conflictos, lo mismo entre los individuos que entre las naciones.

El concepto de bien público o bien común tiene un contexto axiológico o valorativo que cambia con el tiempo, el lugar y las circunstancias y al que cada autor, en el mismo momento y en el mismo lugar, dan una distinta connotación. El maestro Burgoa, identifica el bien común como la justicia social y para el Doctor Porrúa, el bien común o bien público es el bienestar de la población. Por lo que en el concepto de bien común, *"se articulan dos ideas. La de bien implica los elementos materiales indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas, y la norma moral que ordena su uso y destino. La de común o público implica que el Estado no puede perseguir ni admitir fines puramente particulares. El bien común se manifiesta como parte de la oposición entre lo privado y lo público, entre lo que es para un hombre y lo que es para los otros y para la comunidad global. Es el bien de los seres humanos tomados en su conjunto, tal como se realiza dentro de los marcos y por el intermedio de la sociedad, por el Estado, que encuentra la responsabilidad y desempeño de tal función, una de las fuentes principales de legitimidad y consenso"*.¹¹

1.3.3 LA DIVISION DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

"Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado".¹² Por ello, el Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de funciones.

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa, México, 1999, p. 337

¹² Andrés, Serra Rojas: *op.cit.*, p.37

Las funciones fundamentales que el Estado moderno asigna a su gobierno, tradicionalmente se ha dividido en tres categorías: la función legislativa, la función ejecutiva o administrativa y la función judicial, ellas tienen como antecedente indispensable el conocimiento de la teoría de la división de poderes.

La división de poderes, como una teoría política, se constituyó como uno de los elementos indispensables en la organización de los Estados Constitucionales modernos

La división de poderes se hace necesaria para evitar la concentración del poder del Estado a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes.

Montesquieu, en su obra, *El Espíritu de las Leyes* (1748), concebía que con la división de poderes se produciría un equilibrio inevitable y espontáneo siempre y cuando funcionaran simultáneamente los tres órganos de gobierno, los tres poderes, que se balancearían entre sí creando los contrapesos suficientes para garantizar que nadie abusara del poder. Además, percibía que las funciones objetivas del Estado se atribuyan a órganos separados entre sí, y a órganos completamente separados unos de otros en sus funciones correspondían poderes íntimamente separados también.

Así, limitar al poder a través del poder mismo, generalizó la convicción de mantener separados a los órganos del poder público asignándoles específicas atribuciones diferentes entre sí. *“La prohibición de invadir las competencias de otros órganos es una característica derivada de la necesidad del orden que debe de existir para el buen funcionamiento del poder público y la prohibición de integrar con una sola persona o corporación al legislativo se justifica en la idea de la representación constitucional de los legisladores”*.¹³

De esta manera, el poder público como un solo poder que se manifiesta en la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada

¹³ Enrique, Sánchez Bringas, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1998, p. 396

uno de los poderes, de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial y el Poder Ejecutivo, la función ejecutiva o administrativa que como funciones constituyen las direcciones fundamentales del poder del Estado.

1.1.3.1 LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

"La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo".¹⁴

La función legislativa comprende el conjunto de actividades encaminadas a la formación de normas generales que tienden a regular la vida del Estado y que se refieren a la estructuración y funcionamiento de los órganos de gobierno, las relaciones entre éstos y los particulares y las de los particulares entre sí. Por tanto la función legislativa, *"es la actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí".¹⁵*

En México, la función legislativa es la que realizan los siguientes órganos que integran al Poder Legislativo Federal:

- El Congreso de la Unión
- La Cámara de Diputados
- La Cámara de Senadores
- La Comisión Permanente del Congreso de la Unión
- Las Comisiones Legislativas
- La Auditoría Superior de la Federación

¹⁴ Gabino Fraga: op. cit., p. 37

¹⁵ Gropali citado por Francisco, Porrúa Pérez, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 2000, p.398

"La función legislativa, generalmente, se divide en función legislativa ordinaria y función legislativa constituyente, según que su tarea se enfoque a la formulación de la legislación ordinaria, o sea, la que regula las relaciones de los particulares entre sí, o bien se enfoque hacia la estructuración de los organismos mediatos del Estado. Por el contrario, es constituyente la función legislativa cuando su objetivo consiste en la elaboración de las normas que han de regir la estructura fundamental del Estado, o sea, la estructura de sus órganos inmediatos o constitucionales".¹⁶

La importancia de la función legislativa radica en ser una actividad estatal, que se realiza bajo el orden jurídico. Por medio de ella, el Estado dicta disposiciones generales, encaminadas a la satisfacción del bien público.

1.1.3.2 LA FUNCIÓN JUDICIAL

"Desde el punto de vista formal la función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial".¹⁷

La función judicial, comprende el conjunto de actividades tendientes a proteger el orden jurídico establecido por la función legislativa, precisando las normas que deban aplicarse en cada caso particular, y su alcance.

Aplicar las normas generales a casos concretos resolviendo controversias del orden federal en toda organización social, es una atribución que el Estado otorga al Poder Judicial para la realización de sus funciones necesarias en el cumplimiento de sus fines.

La función judicial como un requisito indispensable para la adecuada organización del gobierno, constituye el órgano a través del cual es posible la convivencia humana. Así, el Estado crea la organización judicial como una necesidad, "(...) encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, esto es, dirigida a obtener en los

¹⁶ Francisco, Porrúa Pérez: op. cit; p.399

¹⁷ Gabino Fraga: op. cit; p. 46

casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica pre-constituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias".¹⁸

1.1.3.3 LA FUNCIÓN EJECUTIVA

La función ejecutiva llamada también administrativa, se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo. La función ejecutiva o administrativa, comprende el conjunto de actividades encaminadas a satisfacer determinada categoría de necesidades de interés social cuya atención se ha encomendado al gobierno, de manera exclusiva o de manera compartida.

La satisfacción de las necesidades de interés público hace de la función ejecutiva o administrativa, la actividad encaminada a la ejecución de las leyes. Sin embargo administrar no es aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determina la esencia de la actividad del Estado.

1.2 EL GOBIERNO

El Estado, como forma de convivencia humana, no podría subsistir ni alcanzar sus fines sin la existencia de un poder, de una autoridad, de un gobierno.

El Gobierno como un ente más concreto y definido a través de la soberanía y la sociedad, involucra al poder público *"como poder de imperio, el cual tiene la capacidad en sí mismo para imponerse a todas las voluntades, individuales, colectivas o sociales, dentro del espacio territorial del Estado"*.¹⁹

En este sentido, el ejercicio del poder público es una actividad de imperio de Estado; las actividades de imperio de Estado se encargan al gobierno por eso el poder público lo ostenta y lo ejerce el gobierno. Así, el gobierno dirige la conducta

¹⁸ Francisco Porrúa Pérez: op. cit: p.402

¹⁹ Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2000, p. 257

de los ciudadanos y encauza los procesos sociales mediante el ejercicio del poder público; ya que el gobierno *"es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad, que se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones"*.²⁰ En México, el poder público, *"dimana del pueblo para ejercer su soberanía nacional y representar jurídicamente a la nación"*.

El término gobierno apegado a la realidad del Estado moderno indica *"el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del Estado"*.²¹

La palabra gobierno puede entenderse de dos maneras:

- a) La Parte Orgánica y;
- b) La Parte Funcional.

En la *parte orgánica*, se identifica al conjunto de órganos en quienes se deposita el ejercicio del poder público, que desarrollan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. En la *parte funcional* se identifica la acción y efecto de gobernar, en donde *"...la acción del gobierno consiste en 'transmisión' y su autoridad es de 'vigilancia y censura', es pasivo y no activo"*²², porque la ejecución de las leyes radica en la administración, por lo tanto la administración pública es la parte activa del Estado. Por medio del gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos (órganos de la administración pública federal) le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. Porque el gobierno *"(...) es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una*

²⁰ José Juan Sánchez González: op. cit., p.32

²¹ Norberto Bobbio: op. cit., p. 710

²² Omar, Guerrero Orozco, *Introducción a la Administración Pública*, Harita, México, 1983, p.95



fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos".²³

De este modo, el gobierno es la integración de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial del Estado a quienes se les atribuye el ejercicio supremo de la soberanía, por lo tanto el gobierno es la parte estructural del Estado y actúa como uno de sus elementos, al que se le asigna la conducción misma del Estado, por ser la estructura institucional especializada mediante la cual se realizan los fines últimos del Estado.

Se ha dicho que "*el gobierno es un mal necesario*", que "*el mejor gobierno es el que menos gobierna*". Estas no dejan de ser frases inventadas por quienes tienen interés en conservar privilegios inadmisibles, en contra de los gobiernos que defienden los intereses legítimos del pueblo, por tanto es indispensable tomar conciencia de que el gobierno no es "*el enemigo del que hay que defenderse*", sino el órgano indispensable para que la vida en común se desenvuelva, el órgano que esta al servicio de la comunidad.

Finalmente, es necesario recalcar que no puede existir Estado sin gobierno, como no puede existir ninguna colectividad humana sin un grupo que oriente y encauce sus acciones, porque hasta la familia misma, como núcleo social más pequeño, no puede subsistir ni desarrollarse sin que alguno o algunos de sus miembros tengan la responsabilidad de orientar sus acciones.

1.2.1 LOS FINES DEL GOBIERNO

El gobierno, como órgano del Estado, no tiene fines propios, debido a que éstos se encuentran en cada uno de sus instrumentos que conforman la Administración Pública Federal encargada de proporcionar bienes y servicios a la sociedad. En todo caso podría señalarse como finalidad del gobierno lograr que los procesos sociales se desarrollen de manera que puedan ser alcanzados los fines del Estado.

²³ Omar, Guerrero Orozco, *La Administración Pública en el Estado Capitalista*, Fontarama, México, 1986, p.73

Siendo uno de los fines del Estado lograr el bienestar general, es responsabilidad del gobierno ejercer el poder para que a través de su Administración Pública pueda dar satisfacción regular y continua, en función de los recursos de que dispone, a una categoría de necesidades de interés social.

1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Toda sociedad políticamente organizada tiene su propia configuración de ideas, actividades, normas, procesos, instituciones y otras formas de expresión humana, cuyo depósito es el poder público.

El gobierno ejerce el poder en la medida en que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad. Así, *"la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa, por tanto la organización especial de que se ha hablado constituye la administración pública"*.²⁴

La administración pública ha cumplido con tareas esenciales en la sociedad. Su misión es relevante, indispensable, creativa y positiva. Lo que hace o deja de hacer tiene impacto directo en la vida de los individuos, en sus relaciones sociales y en las formas de organización que las agrupan en la vida pública.

Bonnin, considera que la administración hunde sus raíces en el seno de la sociedad, y está por así decirlo, preñada de naturaleza social porque *"la administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre, su naturaleza es resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración..."*²⁵, la cual *"implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado llega a ser capaz de obrar"*.²⁶

²⁴ Gabino, Fraga, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1985, p. 119

²⁵ Bonnín, C.J.B., *Principios de la Administración Pública*, en Revista de Administración Pública (Edición Especial), INAP, México, 1982, pp. 83-84

²⁶ Otto, Mayer Serra, *Derecho Administrativo Alemán*, Vol.1, Depalma, Buenos Aires, 1982, p.5

El objetivo fundamental de la administración pública es lograr el bien común y el bienestar general de la sociedad, así pues, la administración pública es el medio del Estado para lograr los fines que se le han encomendado.

La administración pública es considerada por diversos autores como el gobierno en acción; esto es que la administración pública es la parte ejecutora del Estado. Para Bonnin, la administración pública "*es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas*".²⁷ En este sentido, la administración pública como potencia concibe una fuerza organizadora correctiva y constructiva para la conservación y el mejoramiento común de la sociedad.

Para Woodrow Wilson, "*La administración pública es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción, es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego tan vieja como el gobierno mismo*".²⁸

Woodrow Wilson, al igual que Bonnin, considera a la administración pública como la acción gubernamental en la sociedad. Por tanto, la administración pública, es el testimonio de la actividad que realiza el Estado en la sociedad.

De este modo, la administración pública es el instrumento del gobierno que permite realizar en forma concreta todas las acciones que conllevan al logro de los fines que ha asumido el Estado como representante legítimo de la sociedad.

La administración pública es, pues, la actividad externa que el gobierno realiza para lograr el bienestar común de la sociedad. Es también una actividad que se desarrolla en el medio social con la finalidad de lograr el progreso de los ciudadanos.

Como se advierte, la administración pública es la actividad más importante del gobierno para asegurar el orden, y el desarrollo. Con base en las ideas de Lorenzo Von Stein Y Carlos Marx, se argumenta que la administración pública es

²⁷ Bonnin, C.J.B: op. cit.; pp. 81-82

²⁸ Wilson, Woodrow, *Estado de la Administración Pública*, p. 84

la actividad externa que se encarga de organizar al Estado en la sociedad. Es, por tanto, una actividad realizadora, constructiva y transformadora, que se encarga de asegurar el desenvolvimiento de la sociedad y el bienestar del Estado.

La administración pública, encuentra su propia razón de ser en las instancias sociales, en las necesidades cuya satisfacción no puede lograrse en otros tipos de organización. Estas necesidades se amalgaman y definen a través de procedimientos de naturaleza esencialmente política, que conllevan necesariamente al acto de administrar. En este sentido, administración y política no son dos elementos que se oponen, sino por el contrario, están íntimamente ligadas a la acción del Estado.

En México, la administración pública federal la podemos concebir como el conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa; se compone de la administración centralizada y paraestatal que consigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La administración pública federal en México por tanto debe ser aquel instrumento del gobierno que como organismo público satisfaga los intereses generales para cumplir con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Para ello, la administración pública federal en México deber ser eficiente, capacitada y organizada para operar en el complejo proceso de cambio ocurrido en el mundo.

1.3.1 LOS FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los fines de la administración pública consisten en la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, pues, sus fines están fijados por los órganos políticos.

De esta manera, *“la administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las*

leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.²⁹

Sin embargo, es importante aclarar que no todos los fines del Estado corresponden a la administración pública federal, porque la función legislativa y la judicial como actividades del Estado también contribuyen a la realización de éstos.

Para efectos de este apartado creo conveniente hacer la distinción entre la administración pública y la administración privada, debido a que la administración pública es quien lleva a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas.

"Las diferencias entre la administración pública y la administración privada pueden precisarse en el sentido de que la institución privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la administración pública se justifica por los intereses generales que la ley le confía".³⁰

Al ser la finalidad del Estado el bienestar público, los objetivos de la administración pública serán diferentes a la administración privada que persigue fines de lucro. Los controles ejercidos sobre la administración pública, son de naturaleza y forma totalmente diferentes de los controles que ejercen sobre las empresas privadas.

La administración pública está obligada a cumplir con normas y reglamentos precisos que son fijados por la autoridad de un organismo superior; por lo tanto, las tareas de los servidores gubernamentales consisten en ejecutar lo que dichas normas y reglamentos les indican.

Los objetivos de la administración pública, no pueden cuantificarse en términos monetarios; la administración privada en cambio, está orientada hacia la

²⁹ Andrés, Serra Rojas: op. cit., p. 75

³⁰ Ibid. pág. 77

obtención de beneficios y sus objetivos se dirigen hacia operaciones que le reporten utilidades.

En cambio para la administración pública, no existe precio de mercado para sus logros y no es que el manejo acertado de los asuntos públicos, no tengan valor alguno, sino más bien, no tiene precio en el mercado; su valor no puede liquidarse en una transacción comercial y consecuentemente, no puede expresarse en términos de dinero.

Para terminar con este apartado, se puede concluir que la administración pública, es el método aplicado en la dirección de los asuntos administrativos que el Estado le ha confiado al gobierno, cuyos resultados no suponen un valor crematístico en el mercado, porque sus acciones están orientadas hacia el bienestar general de la sociedad. La administración privada, aunque aplica los principios generales de la administración tanto en sus objetivos como en su campo de acción, sus acciones están encaminadas a la obtención de beneficios económicos en forma desmedida para un individuo o un grupo reducido de individuos.

1.4 DIFERENCIAS ENTRE ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PÚBLICA

"La palabra Estado designa la organización política en su conjunto, en su compleja unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. Gobierno se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado es un concepto más amplio, que abarca el todo; el gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado".³¹

La cita anterior, me permite concluir que el gobierno es cosa esencialmente distinta del Estado. El gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado; el término gobierno se aplica a la estructura institucional especializada mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones públicas específicas; por

³¹ Francisco Porrúa Pérez, Citado por Miguel Duhalt Kraus, en *Notas Sobre Administración de Personal en el Sector Público*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México, 1973, p.10

lo que corresponde ser a la administración pública el testimonio de la actividad que el Estado realiza en la sociedad, así como el instrumento del gobierno que permite realizar en forma concreta todas las acciones que conllevan al logro de los fines que el Estado ha asumido con la sociedad y que como fin último es el bien común o interés general.

Gobierno y administración pública son dos tareas del Estado que se implican mutuamente; el gobierno es imposible sin la administración pública y ésta requiere de un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos, ya que los servicios públicos no existirían ni funcionarían y no cooperarían al bien público, si no se instituye una actividad para organizarlos y vigilarlos; por ello, el gobierno es la dirección general de las actividades de la comunidad política en busca del bien común en todos sus aspectos; y la administración pública corresponde por tanto ser la función organizadora de los servicios públicos de dirección.

1.5. GASTO PUBLICO FEDERAL

A través de los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública, hemos podido observar que el Estado para poder cumplir con sus fines y funciones requiere de un gobierno para responder a la demanda social con una administración pública, eficaz y socialmente responsable con la sociedad. Naturalmente, para lograrlo, el gobierno tiene que ejercer un determinado nivel de gasto y es crucial que éste sea ejercido con eficacia, eficiencia, honestidad y racionalidad para que el sector público realice una aportación al bienestar de la población.

En este contexto, la importancia del gasto público federal en el crecimiento y desarrollo de cualquier país del mundo es indispensable para el cumplimiento de las funciones del Estado, las cuales aumentan con base al crecimiento de la población, lo que da como resultado un incremento en el gasto público, por ello el gasto público, "*se ha convertido en uno de los instrumentos más importantes de la política económica*".³²

³² Benjamín Retchkiman K., Citado por Rafael, Bello Maldonado, en *Gasto Público en México*. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Iberoamericana, México, 1987, p. 10

Para el maestro Bello Maldonado, el gasto público, "*es la cantidad monetaria erogada por el Estado para proporcionar bienes y servicios a la sociedad, cumpliendo con sus objetivos sociales, económicos y políticos*".³³

Por su parte Ayala Espino, define al gasto público como "*un elemento macroeconómico importante, para estimular la producción, inversión, empleo, acumulación de capital, ahorro interno, etc.* Señala también que *la definición convencional de los gastos públicos es de carácter esencialmente jurídico: el gasto público es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución estrictamente público*".³⁴

En esta misma perspectiva, se puede decir que el gasto público es la asignación de recursos que hace el Estado en el ejercicio de sus funciones para proveer de bienes y servicios a la sociedad en la atención a sus necesidades para el logro de sus mínimos de bienestar, por tanto, el desafío del gobierno en el ejercicio del gasto es entregarle a la sociedad cuentas claras sobre el rendimiento de los recursos públicos, pues es el gobierno quien, en gran parte, extrae de la sociedad recursos para financiar su gasto.

1.6. FISCALIZACION DEL GASTO PUBLICO FEDERAL

La separación de poderes es el principal instrumento para estimular la vigilancia mutua entre ramas del Estado sobre todo en los sistemas presidenciales; prevenir los excesos de alguno de ellos es función de la fiscalización que como mecanismo de control supervisa las acciones de gobierno en la revisión y rendición de cuentas del gasto público federal.

La fiscalización es concebida como, "*la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley*".³⁵

³³ Rafael Bello Maldonado: op. cit., p. 7

³⁴ José, Ayala Espino., Economía del Sector Público Mexicano, Mc Graw Hill, México 2000, p. 145-159

³⁵ Alfredo, Adam Adam, *La fiscalización en México*. UNAM, México, 1996, p. 7

Su importancia radica en ser, *"una de las principales herramientas de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales"*.³⁶

Sin embargo, la función de fiscalización del gasto público federal no debe ser atribución específica de algunas dependencias del Gobierno Federal (Poder Ejecutivo) y de la Auditoría Superior de la Federación, antes Contaduría Mayor de Hacienda (Poder Legislativo) sino también de la facultad de los ciudadanos para exigirles cuentas a las autoridades y la obligación correctiva de las autoridades de rendirlas.

En México la ley confiere suficiente autoridad al Congreso de la Unión en materia presupuestal y de supervisión del gasto público federal, por lo que la fiscalización de éste (gasto público), es un mecanismo de control, sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría y de evaluación; que como un sistema de examen de cuentas implica la revisión de la forma en como se han utilizado los recursos públicos, así como también del apego a la legalidad, eficiencia y eficacia, con las cuales se implementan los programas para el logro de los objetivos de las funciones de gobierno, después de ejercido el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Aunque, como mecanismo de control la fiscalización legislativa del gasto público debería estar encaminada a generar progresivamente una contraloría prospectiva (ex ante), a través de la cual pueda hacerse un seguimiento de toda la función de gobierno para provocar las correcciones a tiempo y, sobre todo, para recomendar los procesos administrativos más eficientes para elevar la calidad de función de gobierno.

Así, contar con un sistema de incentivos que motiven la vigilancia mutua entre los tres poderes de gobierno, es establecer mecanismos adicionales de control que

³⁶ Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo: El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*. Porrúa, México, 2000, p. 33

aseguren que los gobernantes cumplan su función con honestidad y eficiencia e implementación de políticas de interés general, en especial aquellos del Poder Ejecutivo por el ser el que tiene a su cargo la función de administrar los fondos y recursos públicos y ejecutar los programas y acciones de gobierno.

Para efectos de la presente investigación la fiscalización del gasto público federal se centrara en la fiscalización que se da por el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, representada por el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, llamada Auditoría Superior de la Federación.

1.7 GASTO PÚBLICO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL EN MÉXICO.

A través de la definición de gasto público, se determinó que éste es un instrumento importante de la política económica; *“los gobiernos lo utilizan como un medio de compensación de desigualdades, un impulsor del crecimiento económico y como instrumento para que el gobierno cumpla con los objetivos del Estado”*.³⁷

Naturalmente, para que el gobierno pueda cumplir con los objetivos del Estado éste requiere de la administración pública ya que a través de ella se precisa la manera más adecuada de alcanzar dichos objetivos por medio de políticas públicas, programas y proyectos.

Así, gasto público y administración pública son dos instrumentos del gobierno que se requieren mutuamente para dar cumplimiento al bien común, fin último de todo Estado.

Sin embargo, lograr el bien común o el bienestar general de la sociedad ha exigido desde hace muchos años que las acciones de gobierno estuvieran y estén controladas y fiscalizadas para una mayor y mejor rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos que pertenecen a la sociedad.

³⁷ Jorge A. Chávez Presa, *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno. Hacia la Transparencia y Mejores Resultados con el Presupuesto Público*. FCE, México 2000. p. 65

De esta manera, la fiscalización del gasto público federal en México, como mecanismo de control presupuestal del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, consiste en revisar y evaluar que las acciones de gobierno se ejercieron conforme a lo establecido en los artículos 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Presupuesto de Egresos de la Federación de un año fiscal.

CONSIDERACIONES FINALES

A través de los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública, Gasto Público y Fiscalización del Gasto Público Federal, se observó que el Estado para poder desarrollar las diversas actividades y funciones que se le han encomendado requiere de un gobierno dotado de un determinado nivel de gasto (recursos) para responder a la demanda social con una administración pública eficaz, eficiente y socialmente responsable con la sociedad.

Así, también se determinó que pretender elevar la eficiencia del uso de los recursos públicos en el gobierno federal a través de una mejor evaluación de los programas y proyectos gubernamentales involucra: un adecuado ejercicio del gasto público, una fiscalización oportuna y una aplicación de la ley.

CAPITULO II

LOS SISTEMAS PRESUPUESTALES Y LA PRESUPUESTACIÓN EN MÉXICO.

Durante el desarrollo del capítulo I *“Conceptualización de: Estado, Gobierno, Administración Pública, Gasto Público y Fiscalización del Gasto Público Federal”*, se analizó que el gasto público bien ejercido y fiscalizado es un instrumento de suma importancia para que el gobierno a través de la administración pública cumpla con los objetivos del Estado.

Debido a que el cumplimiento de los objetivos del Estado se pueden lograr a través de la asignación de recursos, el presente capítulo tiene como finalidad revisar qué es, cómo se integra y para qué sirve el presupuesto público; cuáles han sido las diversas técnicas o sistemas presupuestarios que los países han ido utilizando a lo largo de los años y finalmente cómo se programa y ejerce el gasto público en México.

2.1. EL PRESUPUESTO PUBLICO

De las diversas actividades y funciones del Estado, es importante destacar la actividad financiera por ser ésta la encargada de las finanzas públicas, disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración, gasto y deuda pública; ya que es en las finanzas públicas donde las actividades financieras del Estado se han de distinguir en muchos aspectos de las finanzas de cualquier otro ente o institución privada.

La actividad financiera del Estado, al buscar el bienestar y la satisfacción de las demandas públicas, hacen del gasto público una herramienta fundamental para proveer de bienes y servicios a la sociedad, así como también crear las condiciones necesarias para conseguir el desarrollo de un país. Sin embargo, lograr el desarrollo de un país y el bienestar de la población implica dotar al Estado de ingresos, por ello, *“todo Estado democrático desarrollado tiene la necesidad de imponer gravámenes para financiar gasto social, y procurar así alcanzar un delicado equilibrio entre esa recolección de impuesto y ese gasto, y el*

estímulo a la inversión tanto en bienes públicos como en los que provienen de los agentes privados.³⁸

Imponer y generar gravámenes para financiar gasto social a través de las funciones estatales para cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a la sociedad, es un mecanismo que queda sustentado y reflejado en el presupuesto, que nace con aquella necesidad de prever y controlar las actividades estatales, porque es en el mismo presupuesto donde ha de expresarse la asignación y ejercicio de todos los recursos que el gobierno extrae de la sociedad como principal fuente de financiamiento que hoy por hoy exige de sus representantes generar transparencia y una acertada rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

El presupuesto público ha recibido diversos conceptos y definiciones que más o menos apuntan a lo mismo. A continuación se citan dos definiciones para posteriormente hacer una interpretación.

El presupuesto público al estar compuesto por recursos que se extraen a la sociedad y por lo tanto representar cargas fiscales en grupos sociales, consiste en la *"estimación financiera anticipada, anual de los egresos e ingresos necesarios del Sector Público Federal, para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación"*.³⁹

Ayala Espino, por su parte, considera que *"el presupuesto público de gastos e ingresos, es el instrumento directo y más poderoso del cual dispone el Estado para influir en toda la economía. En buena medida refleja el plan económico de gobierno y establece jerárquicamente el orden de prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas. El presupuesto público es la expresión contable de los programas de gasto e ingresos públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración"*.⁴⁰

³⁸ Carlos Elizondo, Mayer Serra citado por Juan Pablo Guerrero Amparán y Fernando Patron Sánchez, en *La Clasificación Administrativa del Gasto Público*. Manual, CIDE, México 2000. p.10

³⁹ S.H.C.P. *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*, México, 2001, p.278

⁴⁰ José, Ayala Espino. *Economía del Sector Público Mexicano*, Mc Graw Hill, México, 2000, p. 162

Si analizamos con detenimiento las ideas vertidas en las definiciones anteriores, se puede concluir la siguiente afirmación: que el presupuesto público es una estimación de erogaciones basadas en acontecimientos futuros para un año fiscal que refleja los postulados, metas y prioridades de un sistema administrativo que se expresan en cifras y montos tanto de los objetivos buscados como de los recursos financieros para lograrlos.

En este sentido, el presupuesto público, es un conjunto de ingresos y gastos que reflejan aquello que el gobierno espera realizar en un año fiscal, así como lo que se le autorice realizar.

Al ser una estimación de los resultados previstos por planes y políticas, el presupuesto público se convierte en el instrumento de la política económica capaz de impactar positivamente en el empleo, la inflación, la prestación de servicios y la distribución de bienes, que no es otra cosa más que una óptima distribución del ingreso, el cual quedará sujeto a las decisiones últimas que el Estado imponga, ya que es a través de su instrumento presupuestal lo que habrá de definir y determinar hacia qué sector o programas se asignarán los recursos extraídos, y de esta manera revelar así las prioridades del gobierno.

2.2. LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS

Allegarse de recursos y darles la mejor distribución posible, ha sido una tarea imprescindible del Estado en el cumplimiento de sus fines. Asignar los recursos públicos con mayor eficiencia, honestidad, transparencia y legalidad en una mejor rendición de cuentas, ha tenido que ver con las diversas técnicas presupuestales que a lo largo de los años diferentes países han adoptado en la mejor contribución al desarrollo y a la planeación económica y social.

Contar con técnicas presupuestales o con un sistema presupuestario, es contar con un conjunto de herramientas y técnicas a través de las cuales se han de realizar las distintas actividades presupuestarias como la planeación, programación, ejercicio y control de los recursos públicos.

Entre las diversas técnicas o sistemas presupuestarios que han utilizado los países, se presentan a continuación las más comunes:

- El Presupuesto Tradicional
- El Presupuesto por Programas
- El Presupuesto Base Cero
- El Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación

2.2.1. EL PRESUPUESTO TRADICIONAL

Asignar el gasto público federal y supervisar que no se gaste más de lo presupuestado sin un previo proceso de planeación y sin metas específicas por alcanzar, es lo que distinguió al presupuesto tradicional (también conocido por objeto específico de gasto), de otros sistemas de presupuestación.

"El presupuesto tradicional o presupuesto por objetos específicos de gasto surgió a finales del siglo XIX y principios del XX y estaba enfocado al control efectivo de las cuentas presupuestales y en menor medida a la eficiencia. Uno de los rasgos principales del presupuesto tradicional es que eran especificados los techos de las partidas en el proceso de asignación presupuestaria y aseguraba que las dependencias no gastaran por encima de lo asignado".⁴¹

Así, especificar únicamente las adquisiciones del gobierno federal y los recursos asignados a los tres poderes del Estado para la realización de sus funciones, provocó un control ineficiente sobre las finanzas públicas; debido a que este sistema carecía de mecanismos para fijar el control de los resultados, pues al no ver metas y objetivos específicos a alcanzar tampoco hubo una evaluación adecuada sobre la eficiencia y efectividad de los programas para propiciar las medidas correctivas cuando fueran necesarias.

⁴¹ Juan Pablo, Guerrero Amparán y Yailén Valdés. *La clasificación económica del gasto público*. Manual, CIDE, México 2000, p. 11

En México, el presupuesto tradicional se instrumentó en la década de los treinta, y al igual que en otros países tuvo graves deficiencias por ser una técnica presupuestal no sujeta al proceso de planeación, por lo que no había control sobre las funciones y los impactos del gasto público.

2.2.2. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

La ineficiente distribución y asignación de los recursos públicos, así como también el desconocimiento de los resultados obtenidos por falta de indicadores que permitieran la evaluación de los programas, provocó a mediados de la década de los setenta, reformas al sistema presupuestal y con ello la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación. Es en esta década cuando México al igual que gran parte de otros países del mundo, sumergidos en un proceso global de reformas administrativa en la búsqueda de una administración gubernamental más eficiente en la racionalización del uso de los recursos públicos, optan por establecer el sistema de presupuesto por programas.

El presupuesto por programas, es una *"técnica presupuestaria que pone especial atención a las actividades que se realizan más que a los bienes y servicios que se adquieren. Contiene un conjunto armónico de programas, proyectos y metas que se deben realizar a corto plazo y permite la racionalización en el uso de los recursos al determinar objetivos y metas; asimismo, identifica responsables del programa y establece las acciones concretas para obtener las fines deseados"*.⁴²

Planificar, programar y presupuestar son las principales funciones del presupuesto por programas que permiten adecuar e incorporar tanto los objetivos como las metas, a corto plazo y mediano plazo o inclusive a largo plazo por aquellas metas establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo. El presupuesto por programas por tanto *"expresa las acciones que se propone realizar el gobierno, para hacer frente a situaciones económicas no previstas, y culmina el esfuerzo por racionalizar los recursos para mejorar la eficiencia de las*

⁴² S.H.C.P. *Glosario de términos*. Op.cit; p. 281

operaciones y ejecución de los planes buscando alcanzar el interés común y el bienestar colectivo".⁴³

Asignar los recursos públicos con una previa planificación, vinculando el costo de los programas con sus resultados, es lo que distingue al presupuesto por programas de otras técnicas presupuestales.

En México, el presupuesto por programas, se establece en el año de 1976, con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Este sistema presupuestal se enfocó hacia aquellas cosas que el gobierno tenía que realizar, más que a los insumos que adquiere; ejecutando sus programas mediante la atención a objetivos y metas específicas y los costos de ejecución de dicho programa.

2.2.3. EL PRESUPUESTO BASE CERO

El sistema presupuestal base cero, surge con la reforma administrativa en la década de los setenta. *"Es un sistema de jerarquización de las operaciones gubernamentales. Esta técnica busca analizar demandas presupuestales sin el compromiso explícito de sostener niveles pasados de financiamiento".⁴⁴* Así, llevar a cabo un presupuesto era empezar de cero porque la asignación de recursos presupuestales queda sujeta al sistema de jerarquización de programas y actividades que se organizaban y presupuestaban en un plan detallado que se centra en revisiones, evaluaciones y análisis de todas las operaciones propuestas.

De la eficiente conducción de los programas y actividades depende seguir manteniendo a éstos en cierto nivel dentro del sistema de jerarquización de las operaciones gubernamentales, para ello los programas y actividades debían ser analizados en cuanto a los niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento, a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala

⁴³ José, Ayala Espino: Op.cit; p.174

⁴⁴ Juan Pablo Guenero Amparán y Fernando Patron Sánchez: *La Clasificación Administrativa*: Op.cit; p. 11

de prioridades, para determinar qué programas se hacían acreedores a seguir vigentes en el logro de objetivos para mejores y mayores beneficios.

"Con el presupuesto base cero se pretende determinar, si las acciones administrativas son eficaces y eficientes, si se deben suprimir o reducir algunos para impulsar el desarrollo de otros más importantes, todo ello para evitar duplicaciones, redundancias o desperdicios que podrían dar lugar a un incremento innecesario o injustificable del presupuesto".⁴⁵

Identificar y evaluar las diferentes alternativas para cada actividad, es la característica principal del presupuesto base cero.

2.2.4. EL SISTEMA DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

El sistema de planeación, programación y presupuestación, es un sistema que se originó en los Estados Unidos en los años cincuenta; la finalidad de este sistema es imponer criterios de racionalidad administrativa al presupuesto público, ya que es a través del óptimo aprovechamiento de los recursos públicos los que permitirán incrementar la eficiencia en la prestación de bienes y servicios en el cumplimiento de los fines del Estado.

El sistema de planeación, programación y presupuestación es un sistema presupuestal que retoma de otras técnicas presupuestales elementos clave para la mejor asignación y distribución del gasto público.

El sistema de planeación, programación y presupuestación *"es un sistema altamente centralizado en el que los planificadores centrales son los que pueden identificar los objetivos y las vías de acción alternativas, así como la reducción de éstos con base en las consideraciones económicas (en el caso mexicano, este papel lo cumple la SHCP)".⁴⁶*

⁴⁵ José, Ayala Espino: Op.cit: p. 172

⁴⁶ Juan Pablo Guerrero Amparán y Yailen Valdés: Op.cit: p. 11

En México actualmente opera el sistema de planificación, programación y presupuestación; a través de este sistema las dependencias y entidades gubernamentales revisan sistemáticamente sus programas con base en los objetivos propuestos, para de esta manera evaluar posibles alternativas de políticas y así posteriormente introducir criterios de costos en sus planes y programas, es decir, a partir de que han sido identificados los objetivos, se identifica el conjunto de instancias y aparatos, recursos humanos, materiales y legales, así como los plazos de instauración de los programas.

2.3. EL PROCESO PRESUPUESTARIO FEDERAL EN MEXICO

Asignar los recursos públicos con mayor eficiencia, honestidad, transparencia y legalidad para una mayor y mejor rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos depende en gran medida del diseño presupuestario.

El proceso de presupuestación en el sector público mexicano al igual que en otros países del mundo, tiene como principal objetivo evitar el uso ineficiente de los recursos públicos, ya que todo presupuesto público está orientado a un impacto económico, político y social que a final de cuentas buscan promover la mejor distribución de la riqueza nacional. Sin embargo, la distribución de la riqueza nacional se ha dado en condiciones desiguales dentro de la sociedad mexicana a pesar de que el gobierno mexicano ha adoptado diferentes técnicas presupuestales; por ello, es necesario hacer del actual sistema de planeación, programación y presupuestación el instrumento más acorde a los objetivos de desarrollo y crecimiento económico sostenido, pero también es importante hacer del Poder Legislativo el mecanismo a través del cual se puedan controlar y fiscalizar las acciones del Poder Ejecutivo para el logro de esos objetivos.

Fiscalizar las acciones del Poder Ejecutivo, es una función que se reconoce en una de las etapas del proceso presupuestal quien involucra a su vez al Poder Legislativo, ya que por un lado, implica la aprobación del presupuesto por la H. Cámara de Diputados y, por el otro la revisión de ese presupuesto una vez que ha sido ejercido.

El proceso presupuestario en México se divide en 4 etapas:

“La primera fase corresponde a la elaboración o formulación de un anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) por parte del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);

La segunda fase corresponde al análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del Poder Legislativo (H. Cámara de Diputados);

La tercer fase corresponde al ejercicio de ese presupuesto por parte de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como por los poderes Legislativo y Judicial.

La cuarta fase corresponde a la revisión del gasto público, esto es, cómo fue en realidad ejercido el Presupuesto de Egresos de la Federación; en esta fase se auditan, controlan y evalúan los recursos, programas, actividades y el desempeño de los funcionarios.

El proceso presupuestario en México parece ser un proceso lineal, sin embargo no es así ya que los ciclos se sobreponen unos a otros en los sistemas presupuestales anuales, pues, mientras se prepara un presupuesto se ejecuta el del año anterior, y se prepara también la Cuenta Pública para su revisión legislativa”.⁴⁷

En nuestro país, toda la actividad gubernamental se encuentra basada en un sistema de planeación que comprende los siguientes documentos básicos:

- Ley de Ingresos
- Presupuesto de Egresos de la Federación

⁴⁷ Juan Pablo Guerrero Amparán y Yailen Valdés: Op.cit; p. 12

2.3.1 LEY DE INGRESOS

Este documento se elabora en forma anual para el Gobierno Federal y presenta la estimación de los ingresos que espera recibir por el ejercicio de la función propia del gobierno, consiste en la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, los cuales se complementan con la estimación esperada de ingresos de parte de aportaciones de seguridad social y de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que configuran la administración pública paraestatal.

La formulación de esta Ley se realiza conjuntamente con el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que en caso de que los ingresos sean insuficientes para cubrir la atención a los compromisos y necesidades que obligan las acciones y programas de gobierno, es necesario allegarse de recursos adicionales, para lo cual se recurre al último concepto de ingreso conocido como financiamiento, clasificado en razón de su destino: Gobierno Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Por lo anteriormente expuesto se puede concluir que la Ley de Ingresos presenta la estimación de todo tipo de ingresos que se allega a la administración pública federal en su conjunto, para financiar el Presupuesto de Egresos.

El Proyecto de Ley de Ingresos es formulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presentado por el Poder Ejecutivo para aprobación del Poder Legislativo, con fundamento y apoyo en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 7 de la Ley de Planeación.

De acuerdo al artículo 74 fracción IV constitucional, la Cámara de Diputados sólo podrá examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación una vez hecho lo pertinente con la Ley de Ingresos.

2.3.2. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF)

El Presupuesto de Egresos de la Federación se ha definido como *“el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública, efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento de la actividad económica y social, que habrán de realizar las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos, durante un año determinado”*.⁴⁸

Cuantificar todas y cada una de las actividades del programa anual para hacer funcionar las acciones del gobierno es el principal propósito del PEF que como el documento jurídico, financiero y de política económica y social contiene las diversas erogaciones que habrán de ejercer los Poderes del Estado.

Al ser el PEF un documento jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74 fracción IV, establece el marco legal para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación del sector público mexicano. Así, nuestra Ley Suprema señala que es facultad exclusiva de la H. Cámara de Diputados *“el examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación”*.

De igual forma, nuestra Ley Suprema define que el Ejecutivo Federal *“es el encargado de hacer llegar a la H. Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre, o hasta el 15 de diciembre si se trata de una nueva administración”*.

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos

⁴⁸ José M. Flores Ramos, Citado por José Ayala Espino en Economía del Sector Público Mexicano, Mc Graw Hill, México 2000, p. 178

de pasivos o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan las siguientes unidades del gobierno durante el año fiscal (1 de enero al 31 de diciembre).⁴⁹

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

2.3.3. FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

Con la formulación se da inicio a un nuevo ciclo presupuestal en México; esta etapa tiene como objetivo integrar el presupuesto del gobierno federal. Aquí se reflejan las erogaciones correspondientes a cada uno de los poderes del Estado para el cumplimiento de objetivos y metas a través de unidades responsables; todo ello, implica previamente ajustarse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), para una mejor programación del gasto público.

*“La formulación presupuestal en México se desarrolla dentro de una etapa del proceso de planeación que se denomina programación-presupuestación. Esta etapa del ciclo presupuestal está integrada por las actividades que van desde la planeación y programación del gasto, la determinación de ingresos para el próximo año, hasta la formulación propiamente dicha del Proyecto de Presupuesto de Egresos”.*⁵⁰

⁴⁹ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 2°.

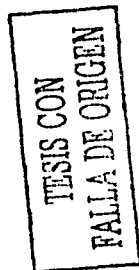
⁵⁰ José, Ayala Espino: Op.cit; p. 172

La formulación del presupuesto la lleva a cabo el Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y comprende las acciones que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social.

La fase de planeación, formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se realiza conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como también los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La etapa de formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación comienza con el proceso de programación y con ella los siguientes pasos:

- *"Concertación y elaboración de estructuras programáticas*
- *Programa operativo anual*
- *Presupuesto preliminar*
- *Referencias nominales de gasto*
- *Techos definitivos de gastos*
- *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*
- *Discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos*
- *Calendarización de los egresos aprobados".⁵¹*



La concertación de estructuras programáticas consiste en especificar los programas, proyectos y actividades que pretenden realizar en el siguiente año fiscal las dependencias y entidades de la administración pública federal⁵² conforme a los objetivos y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los distintos programas sectoriales.

⁵¹ Jorge A. Chávez Presa, *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno. Hacia la Transparencia y mejores Resultados con el Presupuesto Público*. FCE, México, 2000. p. 110

⁵² Para la formulación de los distintos programas y el contenido de los mismos, la SHCP dictará, a más tardar el 15 de marzo de cada año, las normas y lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades en la elaboración de sus programas institucionales. (Artículo 18 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

Una vez definidas las estructuras programáticas, las dependencias y entidades de la administración pública federal formulan programas anuales de trabajo que incluyen las estructuras programáticas, los requerimientos de recursos y las metas anuales. Esos programas de trabajo se denominan programas operativos anuales (POA)

El POA *"es un documento que traduce los lineamientos macro o generales de planeación, en objetivos y metas específicas de corto plazo, designando a las unidades responsables de cada acción a realizar"*.⁵³ Los POA que remiten las dependencias y entidades paraestatales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contienen las actividades que pretenden realizar dada la disponibilidad de recursos.

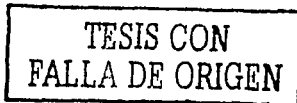
Formulando el Programa Operativo Anual, se prepara un presupuesto preliminar, el cual es un cálculo financiero del gasto total que se necesitará en un año. *"Contiene los requerimientos mínimos necesarios para que la operación del sector público federal no se interrumpa y se utiliza como referencia para estimar el gasto que habrá de realizarse el año siguiente. El presupuesto preliminar se calcula con base en el presupuesto actual, se le restan los gastos que ya no se erogarán el siguiente año y se le suman los compromisos que habrán de adquirirse para el año siguiente"*.⁵⁴

Las referencias nominales de gastos *"son las metas fiscales del año. Equivale a lo que en economía se conoce como restricción presupuestaria cuando se refiere a la limitación que impone a un consumidor la disponibilidad de los recursos al momento de comprar un conjunto de bienes. Las metas son el resultado de los escenarios macroeconómicos esperados, que contienen supuestos acerca de la inflación, el tipo de cambio, las tasas de interés, el crecimiento económico y la balanza de la cuenta corriente que se considera financiable"*.⁵⁵

⁵³ Juan Pablo Guerrero Amparán y Mariana López Ortega. El marco jurídico del Presupuesto Público Federal, Manual. CIDE, México 2002, p. 26

⁵⁴ Jorge A. Chávez Presa: Op. Cit; p. 111

⁵⁵ Ibid p. 111



El marco macroeconómico se presenta anualmente en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE). El documento que contiene los CGPE *"presenta la estrategia de política económica que se pretende seguir en cuestiones como la estabilidad económica, equilibrio presupuestario, abatimiento de la inflación, fortalecimiento del ahorro interno, infraestructura y promoción del empleo, entre otros. Asimismo presenta los lineamientos de política económica que se seguirán en el año para el cual se está presupuestando e incluye, entre otros, la política de ingresos, política tributaria, política de precios y tarifas públicas, política de gasto, política de deuda pública, política monetaria y política cambiaria"*.⁵⁶

Los Criterios Generales de Política Económica por tanto, se presentan estructurados en dos secciones importantes:

- a) Un análisis de la evolución económica del año fiscal que se encuentra por terminar y;
- b) Los objetivos para el próximo año fiscal.

Así, el presupuesto preliminar y los distintos escenarios del marco macroeconómico se utilizan para evaluar las posibles opciones de gasto e ingresos.

Estimadas las referencias nominales de gasto, se asigna a cada dependencia y entidad paraestatal un tope o techo de gasto. Con esto las dependencias y entidades paraestatales formulan los proyectos de presupuesto que junto con el presupuesto de los Poderes, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos serán integrados al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integra con la siguiente documentación establecida por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 19:

⁵⁶ Juan Pablo Guerrero Amparan y Mariana López Ortega: Op. Cit; p. 26-27

- *"Una descripción clara de los programas a realizar, señalando objetivos, metas y unidades responsables de ejecución, así como una evaluación por programa;*
- *Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal propuesto, incluyendo empleos;*
- *Estimación de ingresos y gastos del ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al finalizar el ejercicio fiscal en curso;*
- *Situación de la tesorería del último ejercicio fiscal y la estimación de la que se tendrá al finalizar el ejercicio fiscal en curso;*
- *Comentarios sobre las condiciones económicas financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro, entre otras."*

ELEMENTOS DE LA ETAPA DE FORMULACION

ACTORES: Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Organismos Autónomos: Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de Derechos Humanos y Poder Legislativo.

LEGISLACIÓN VIGENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Reglamento, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley General de Deuda Pública, Ley de Obras Públicas y Servicio relacionados con las mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

PRINCIPALES ATRIBUCIONES: El Ejecutivo integra el proyecto de presupuesto de acuerdo con la planeación y formulación de los anteproyectos realizados por parte de las dependencias del gobierno federal, de sus planes y programas para el siguiente año fiscal y basándose en las referencias de gasto y techos financieros establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Juan P. Guerrero Amparán, El Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal, CIDE, México 2002, p. 24

2.3.4. LA PRESENTACIÓN DEL PAQUETE FISCAL

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se envía junto con la Iniciativa de la Ley de Ingresos, la Ley de Coordinación Fiscal y la miscelánea fiscal; se conforma por un conjunto de documentos, que suman en total cinco tomos.

- 1) El primer tomo del PEF contiene la exposición de motivos subdividida en seis apartados: del 1 al 4, aborda las consideraciones acerca del nivel y la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

composición del gasto público, los principales programas y proyectos que conforman el gasto programable, los textos del Congreso y del IFE y los componentes del gasto no programable. El apartado 5 contiene los resultados presupuestarios del sector público y el 6 la iniciativa del Decreto del PEF.

2) y 3) El segundo y tercer tomo comprende la información programática y analítica de los poderes Legislativo y Judicial, el IFE y los ramos administrativos y generales del gobierno federal.

4) El cuarto tomo se ocupa del presupuesto de ingresos y egresos de los organismos y empresas de control directo presupuestario y;

5) El quinto tomo se ocupa de los flujos de efectivo de las entidades bajo control directo.

2.3.5. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

De acuerdo al artículo 74 Constitucional, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, a nombre del Ejecutivo Federal, realiza la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, debiendo, comparecer a dar cuenta de los mismos una vez que estos han sido analizados por la H. Cámara de Diputados⁵⁷.

La documentación que el Secretario de Hacienda y Crédito Público entrega a la H. Cámara de Diputados se integra por:

- Criterios Generales de Política Económica
- Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación
- Iniciativa de Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

⁵⁷ De acuerdo con el marco jurídico, el Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre del año previo al ejercicio fiscal de que se trate, excepto cuando inicia una administración; en este caso la fecha límite de presentación es el día 15 de diciembre.

- Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación
- Iniciativa de Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras. Esta iniciativa de Decreto se refiere a la Miscelánea Fiscal la cual incluye:
 - El Código Fiscal de la Federación
 - La Ley de Impuesto Sobre la Renta
 - La Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
 - La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Una vez que la H. Cámara de Diputados recibe la documentación arriba citada, la turna para su análisis y comentarios a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta pública⁵⁸. La Comisión estudia y analiza el Presupuesto de Egresos de la Federación y emite un dictamen con sus conclusiones las cuales deben estar firmadas por la mayoría de sus integrantes.⁵⁹ En la presentación del dictamen por dicha Comisión se presentan los comentarios, modificaciones o reasignaciones que se consideran deben realizarse al Proyecto de Presupuesto.

Durante el proceso de análisis, discusión y negociación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Comisión goza de facultades para solicitar a cualquiera de las dependencias y entidades del gobierno federal toda clase de informes que estime conveniente, incluso puede solicitar la comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público o cualquier funcionario de mando superior en las juntas o reuniones en que se estudie el Proyecto de Presupuesto, con el objeto de que se expliquen las particularidades que correspondan a su ámbito de competencia.

Emérito el dictamen de la Comisión, este es incluido en la Orden del día de los asuntos en cartera para la primera lectura en sesión del pleno de la H. Cámara de Diputados, acto seguido por la votación.

⁵⁸ La Comisión se integran por miembros del partido en el gobierno y de la oposición.

⁵⁹ Es importante resaltar que el estudio del presupuesto que realiza la Comisión se hace de manera muy apresurada, debido a la cercanía del nuevo año y las necesidades de recursos que tienen las dependencias.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, queda definitivamente aprobado cuando la votación alcance la mayoría absoluta⁶⁰.

Una vez aprobado, se publica en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación en el Diario Oficial de la Federación para que entren en vigor las disposiciones y pueda iniciarse el ejercicio del gasto.

Es importante aclarar que cuando el Secretario de Hacienda y Crédito Público, presenta la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación al Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y Senadores discuten y aprueban la Iniciativa de Ley de Ingresos; mientras que es facultad exclusiva de la H. Cámara de Diputados discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

ELEMENTOS DE LA ETAPA DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

ACTORES: Cámara de Diputados

LEGISLACIÓN VIGENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

PRINCIPALES ATRIBUCIONES: Análisis y discusión del Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo. El Presupuesto debe ser entregado a más tardar el 15 de noviembre y ser aprobado antes del 15 de diciembre.

Fuente: Juan P. Guerrero Amparán, El Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal, CIDE, México 2002, p. 37

TESIS CON
PALA DE ORIGEN

La etapa de discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, ha sido un proceso muy criticado no solo por los diputados de la oposición sino por la sociedad en general, pues una de las principales deficiencias en el diseño legal es el corto periodo de tiempo con que se cuenta para examinar los documentos ya mencionados.

Ampliar el segundo periodo de sesiones ordinarias; adelantar la fecha de presentación del Proyecto de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; adelantar la presentación y revisión de la Cuenta

⁶⁰ Para obtener mayoría absoluta se requiere de por lo menos 251 votos en un mismo sentido.

Pública e implementar el servicio legislativo de carrera, son iniciativas de reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los diputados del H. Congreso de la Unión de la LVIII legislatura han propuesto para el fortalecimiento del Poder Legislativo pero sobretodo para tener un Congreso de la Unión con más tiempo para estudiar, discutir y negociar las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo.

La necesidad de ampliar el segundo periodo de sesiones ordinarias,⁶¹ se debe a que actualmente la realidad legislativa ha evidenciado que es insuficiente el tiempo de los periodos ordinarios de sesiones para cumplir con los objetivos del Congreso, ya que los periodos legislativos tan cortos no alcanzan para analizar con detalle las diversas iniciativas presentadas al Congreso y atender además sus otras obligaciones relacionadas con la fiscalización del gasto público, la aprobación del presupuesto y la atención de los incontables asuntos políticos que son motivo de la deliberación y debates parlamentarios.

Ganar tiempo, adelantado a la fecha de presentación del Proyecto de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación,⁶² para un mejor análisis serio y eficiente en la aprobación de estos documentos, es lo que requiere el Poder Legislativo a fin de contribuir al desarrollo humano y social ya que el presupuesto junto con el ingreso constituyen el detonante para el desarrollo social, y son el impulso de los programas de obras y servicios públicos en materia de nutrición, salud, educación, vivienda seguridad pública, transporte, etc.

En este sentido, es indispensable adelantar la presentación del paquete fiscal a fin de que se amplíe el plazo del Poder Legislativo y con ello fortalecer la fiscalización del gasto público mediante el examen responsable y minucioso que realiza el propio Congreso a través de su Organismo Técnico, la Auditoría Superior

⁶¹ En tal virtud, se propone reformar los artículos 65 y 66 Constitucionales para que el segundo periodo de sesiones se amplíe de un mes y medio a cuatro meses; es decir, del 1º de marzo al 30 de Junio. Y se sugiere que el primer periodo de sesiones ordinarias tenga el plazo que actualmente se dispone de tres y medio meses y de cuatro meses cuando toma posesión el Presidente Constitucional.

⁶² Se propone reformar el artículo 74 Constitucional para que el Ejecutivo Federal haga llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de octubre o hasta el día 15 de noviembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, para que el Congreso cuente con un tiempo aproximado de dos meses y excepcionalmente de mes y medio para el estudio y análisis del llamado "paquete fiscal".

de la Federación para verificar que el gasto se ajuste a las autorizaciones financieras decretadas y sean congruentes con los planes y programas, evaluando el adecuado ejercicio de la función pública.

Sumado a lo anterior, es imprescindible adelantar la presentación y revisión de la Cuenta Pública⁶³ para permitir a la H. Cámara de Diputados realizar su función de fiscalización de una manera más inmediata y de esta manera conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ajusto a los criterios señalados en el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Así, la fiscalización del gasto público, es una función vinculada y complementaria del Poder Legislativo a la aprobación del Proyecto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos.

Ratificar una y otra vez la importancia de transparentar y eficientizar el ejercicio de los recursos público a través de mecanismos de fiscalización y control es evitar afectar la Hacienda Pública o el patrimonio público de los entes federales.

Finalmente, para lograr abatir las deficiencias del diseño presupuestal en la etapa de discusión-aprobación, es necesario el establecimiento de un Servicio Legislativo de Carrera⁶⁴ encaminados a formar equipos profesionales de apoyo técnico a las tareas legislativas y administrativas de las Cámaras.

La idea de contar con personal de apoyo técnico que pueda elaborar análisis sobre aspectos altamente especializados es contar con personal de asesoría más especializados, profesionalizados y comprometidos con las tareas parlamentarias en una mayor y mejor eficacia y eficiencia en sus objetivos. Por lo tanto, con el establecimiento del Servicio Civil de Carrera no solo se contribuye a la profesionalización de los empleados sino también se fortalecen las atribuciones del Congreso.

⁶³ Se propone disponer en el artículo 74 Constitucional que la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de abril, en lugar de los 10 primeros días del mes de junio, con esto se permitirá que el Congreso pueda realizar su función de una manera más inmediata y por la otra el de disponer de más tiempo para ello.

⁶⁴ Se propone disponer en el artículo 70 que la Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el funcionamiento del Servicio de Carrera Legislativo, la cual se regirá por los

2.3.6. EJERCICIO DEL PRESUPUESTO

De manera típica, la etapa de ejecución, comienza a partir del 1 de enero de cada año, fecha en que se inicia el nuevo ejercicio fiscal, que concluye el último día de diciembre. En esta etapa, el ejercicio de los recursos públicos representa un factor de suma importancia, ya que mediante éste, se da cumplimiento a las metas y objetivos de los programas previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la dependencia facultada para emitir la normatividad presupuestal para el ejercicio del gasto público, conforme a las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 38.

La normatividad que emite la Secretaría de Hacienda, regula de forma detallada las condiciones bajo las cuales el gobierno federal podrá ejercer el gasto público, para ello, la normatividad establece el estricto apego a montos y calendarios autorizados para los programas y partidas presupuestales.

En este sentido cada dependencia y entidad de la administración pública federal será responsable de ejercer su propio presupuesto de acuerdo con los montos, calendarios y normatividad autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La normatividad que emite la Secretaría de Hacienda se expide anualmente a través de la publicación de dos documentos: El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, y el Oficio circular por el que se comunican las fechas límites para el proceso presupuestario.

"El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal contiene todas las disposiciones bajo las cuales deberán de proceder los

principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficacia en el desempeño de sus funciones, con el fin de que por mandato de la Ley Suprema se concrete auténticamente el Servicio de Carrera Legislativa.

servidores públicos en el ejercicio de los recursos y el consecuente desempeño de sus funciones. Este Manual comprende entre títulos principales: las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada y Paraestatal en torno a calendarios de gasto, pago y registro de obligaciones presupuestarias, acuerdos de ministración sobre adecuaciones presupuestarias internas y externas, el ejercicio presupuestario de los excedentes de ingresos, entre otros (...).

Entre los puntos más relevantes que el Manual regula encontramos: las áreas de las dependencias que tienen a su cargo las operaciones presupuestarias; responsabilidades de los ejecutores del gasto; los documentos necesarios para el ejercicio, el control y registro de las operaciones presupuestarias; la forma en que se deberán de ejercer y administrar los recursos presupuestarios; qué es y cómo se integra la clave presupuestaria; los componentes de las distintas clasificaciones del gasto: administrativa, económica y funcional; qué son las adecuaciones presupuestarias y cómo se clasifican; procedimientos para ejercer ingresos excedentes; qué son los ahorros y economías presupuestarias y cómo se ejercen y pagan; modalidades para el pago de remuneraciones; condiciones para incluir en el presupuesto programas de inversión pública; requisitos y procedimientos para incluir en el presupuesto proyectos de inversión con crédito externo; disposiciones en materia de convenios o bases de desempeño, deuda pública; y fideicomisos públicos, etc”⁶⁵

A través del Manual de Normas Presupuestarias, se establece la normatividad que regula el proceso de gasto presupuestario, para ello, en este documento se presentan las formas o guías necesarias para que el gobierno federal pueda conducir adecuadamente el ejercicio de los recursos públicos y el control de los mismos, siempre y cuando se apliquen efectivamente la normatividad ya mencionada.

Respecto al Oficio Circular por el que se publican las fechas límites para el ejercicio de los recursos públicos de las dependencias y entidades, se observa “e/

⁶⁵ Juan Pablo, Guerrero Amparán y Mariana López Ortega.: Op.cit.: p. 40

establecimiento de compromisos, sobre la ministración de fondos y pago de compromisos, seguimiento del gasto público y metas programáticas y de los principales proyectos de inversión e infraestructura productiva, fechas para la preparación del presupuesto del año siguiente etc'.⁶⁶

2.3.6.1. CALENDARIZACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE LAS LINEAS DE CREDITO

De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el ejercicio del gasto público se deberá efectuar con base en los calendarios financieros⁶⁷ y de metas que deberán elaborar las entidades y dependencias en el momento de formular su anteproyecto de presupuesto y que requieren de la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, este Reglamento impone a esta Secretaría la obligación de comunicar, a más tardar el 15 de diciembre de cada año, las normas y lineamientos a que deberán sujetarse las dependencias y entidades en la ejecución de sus presupuestos.

Teniendo como referencia el marco jurídico para el establecimiento de calendarios financieros y de líneas de crédito para el adecuado ejercicio del gasto público, se observa lo siguiente:

"Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales de la SHCP, son las instancias encargadas de remitir a las dependencias sus presupuestos sectoriales e institucionales, una vez que ha sido aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados.

Una vez que las dependencias reciben los lineamientos para la calendarización del presupuesto, éstas tienen cinco días hábiles para enviar sus propuestas de calendario a la Dirección General de Política Presupuestal. Los calendarios se

⁶⁶ Ibid p. 41

⁶⁷ La calendarización se refiere a los montos máximos que podrán gastar las dependencias y entidades paraestatales mes a mes, y tiene dos propósitos: a) cuidar que el ejercicio del gasto no se salga de control durante el año, y b) programar los requerimientos de fondos.

deben elaborar globalmente y por nivel de capítulo conforme a la clasificación por objeto del gasto:

- **Servicio Personales (Capítulo 1000)**

Agrupar las remuneraciones al personal civil, militar y el servicio exterior al servicio del Estado, así como las cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social. Incluye los pagos por otras prestaciones sociales.

- **Materiales y Suministros, y Servicios Generales (Capítulo 2000 y 3000)**

Agrupar las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas; así como las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten con particulares o instituciones del propio sector público, para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.

- **Ayudas, Subsidios y Transparencias (Capítulo 4000)**

Agrupar las asignaciones que la Administración Pública Centralizada destina en forma directa o indirecta a los sectores social y privado, a organismos y empresas paraestatales y a las entidades federativas, como parte de la política económica y de acuerdo a las estrategias y prioridades nacionales.

- **Bienes Muebles e Inmuebles y Obras Públicas (Capítulo 5000 y 6000)**

Agrupar las asignaciones destinadas a la creación de infraestructura física, para la formación bruta de capital del país.

Durante los siguientes veinte días a la aprobación, la Dirección General de Política Presupuestal, a través de las Direcciones Generales Sectoriales, comunica a las dependencias los calendarios definitivos de gastos aprobados. Tomando en cuenta estos calendarios y subcalendarios, la Dirección General de Política Presupuestal informa a la Tesorería de la Federación (TESOFE) para que proceda a la apertura de líneas y sublíneas de crédito globales por dependencia.

La TESOFE considera los importes mensuales brutos autorizados en los calendarios de gasto, distribuye en las líneas de crédito los recursos presupuestales autorizados a las dependencias para su ejercicio.

Sólo se tramitan las solicitudes de traspaso de recursos de líneas y sublíneas de crédito globales, que cuentan con la autorización de la Dirección General de Política Presupuestal.⁶⁸

2.3.6.2. ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Cada dependencia cuenta con un Oficial Mayor, quien es el encargado de establecer los sistemas de contabilidad de los ingresos y movimientos de fondos, así como de consolidar los estados de resultados de las operaciones de las dependencias y enviarlos a la SHCP para que ésta a su vez conforme la Cuenta Pública.

El Oficial Mayor es el encargado de proporcionar apoyo administrativo a las unidades administrativas de la dependencia para programar, presupuestar, organizar, controlar y evaluar sus actividades respecto a su propio gasto público.

La SHCP autoriza los fondos rotatorios como un mecanismo para apoyar a las dependencias de la Administración Pública Centralizada, otorgándoles liquidez para que éstos puedan hacer frente a sus compromisos y necesidades de carácter estrictamente urgentes y prioritarios.

De acuerdo con la Ley de Presupuesto, se puede modificar la estructura programática y financiera de los programas presupuestales aprobados a las dependencias, así como las adecuaciones al calendario de gasto y a las metas autorizadas en casos especiales.

Cuando se trata de movimiento de recursos dentro de un mismo programa, sin que estos movimientos modifiquen la naturaleza del gasto, ni signifiquen un

⁶⁸ José, Ayala Espino.: Op.cit; p. 184

adelanto a los calendarios de gastos autorizados, no se requiere de autorización por parte de la SHCP.

Las adecuaciones presupuestarias que requieren la autorización previa y expresa de la SHCP se tramitan a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto, la cual determinará junto con la Dirección General de Política Presupuestal la procedencia de los movimientos.

2.3.6.3 AHORROS Y ECONOMÍAS DEL PRESUPUESTO

Las dependencias solamente pueden generar remanentes presupuestales cuando han dado cabal cumplimiento a las metas establecidas en el presupuesto aprobado y representan un aprovechamiento adecuado y eficiente de los recursos asignados. En este sentido, las economías se constituyen en ahorros presupuestales que deben ser concentrados invariablemente en la TESOFE.

Las dependencias pueden utilizar sus ahorros presupuestales, si y solo si, cuentan con la aprobación previa y expresa de la Dirección General de Política Presupuestal, en caso de que se cuente con la autorización, las economías se deberán ejercer en el mismo ejercicio fiscal en que se generaron.

ELEMENTOS DE LA ETAPA DE EJECUCIÓN

ACTORES: Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Organismos independientes: IFE y CND, Poder Legislativo.

LEGISLACION VIGENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, Ley General de Deuda Pública, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los mismos, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

PRINCIPALES ATRIBUCIONES: Por medio de las distintas Dependencias y Entidades que forman a la Administración Pública Federal, el Ejecutivo ejerce el gasto público de acuerdo a los montos autorizados por la Cámara de Diputados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONSIDERACIONES FINALES

El presupuesto público federal es un documento clave para analizar las funciones y la composición del gobierno de un país. Mediante el estudio del presupuesto pueden conocerse las prioridades en la aplicación y la distribución de los recursos que los gobiernos sustraen de la sociedad.

A lo largo de este capítulo, se revisaron los tipos de presupuesto más usuales y el proceso legal que define las etapas del proceso presupuestario en México. Así, se observó que el Poder Ejecutivo Federal debe formular un Proyecto de Presupuesto, el cual debe remitir a la Cámara de Diputados, este documento constituye el Presupuesto de Egresos de la Federación el cual es un documento amplio que detalla la composición del presupuesto en cuanto a los rubros, programas y montos específicos a los que se destinará el gasto público federal. Una vez aprobado, el gasto público puede ser ejercido para ser a su vez, controlado y auditado.

El proceso presupuestal en México, se desarrollo en este capítulo hasta la etapa correspondiente al ejercicio del presupuesto. En dicha etapa se observó que existe un número importante de ordenamientos, guías o manuales que los programadores y ejecutores del gasto deben seguir y sin duda conocer a profundidad para poder llevar a cabo sus funciones en un estricto apego a lo que las distintas disposiciones legales les marcan para de esta manera, cuidar que el ejercicio del gasto no se salga de control durante un año fiscal.

Aunado al marco legislativo que rige el proceso presupuestario en México, se señalaron algunos puntos sobre este proceso y su normatividad que han sido punto de discusión y controversia particularmente en los últimos años. Entre algunos de estos puntos se encontró la afirmación de que el período de tiempo con que cuenta el Congreso para analizar, discutir y negociar la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es insuficiente para poder realizar estudios y discusiones profundas que realmente aporten mejores resultados; otro punto es la inexistencia de un servicio civil de carrera, entre otros.

En este sentido, se tiene que seguir trabajando para lograr un proceso presupuestario cada vez más eficiente, que cuente con un proceso de discusión y análisis con tiempo suficiente, recursos técnicos y recursos humanos capacitados y profesionales; así como planeadores y ejecutores del gasto cada vez más enfocados a un desempeño responsable, tendiente a lograr un uso cada vez mejor de los recursos y un desempeño atado a la obtención de resultados y a la rendición de cuentas real, eficaz y transparente.

CAPITULO III

3. EL PODER LEGISLATIVO Y EL CONTROL PRESUPUESTAL PARA LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL

Habiendo analizado en el segundo capítulo los sistemas de presupuestación y el proceso presupuestal en México hasta la etapa correspondiente al ejercicio del presupuesto; corresponde en el presente capítulo presentar algunas consideraciones acerca del control de las finanzas públicas a partir del concepto del control parlamentario o más ampliamente, de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El propósito es revisar los controles constitucionales encaminados a un eficaz y eficiente control en el destino y uso de los recursos públicos, para una mayor transparencia en las actividades financieras del Estado. Así como también los antecedentes y actuación del Órgano Superior de Fiscalización del Poder Legislativo en México.

Lograr una mayor transparencia en el manejo de los fondos públicos ha implicado en los últimos años reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para fortalecer el Poder Legislativo con mayores atribuciones y funciones en materia presupuestaria y control gubernamental.

En este contexto, se observa la actuación del Poder Legislativo en el control presupuestal para vigilar las acciones del Poder Ejecutivo a través de las normas, órganos y procedimientos que buscan determinar el destino del gasto, supervisar su adecuado ejercicio, corregir y sancionar el incumplimiento de las normas, la desviación de los objetivos, programas, metas y criterios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, se pretende hacer del control de las finanzas públicas, un compromiso de fondo como condición esencial para avanzar con certeza hacia el desarrollo integral del Estado Mexicano.

3.1. ANTECEDENTES DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

Remitirnos a los antecedentes del actual órgano de control "la Auditoría Superior de la Federación" implica hacer una breve reseña sobre las distintas épocas de la historia de nuestro país para identificar el surgimiento, integración y desenvolvimiento de los distintos órganos que han tenido a su cargo la importante función del Estado referente al control presupuestal.

Lo anterior, hace necesario precisar en tiempo y espacio, cuál ha sido la evolución de los órganos fiscalizadores y verificadores del gasto público desde su inicio hasta la fecha.

"Contra lo que pudiera creerse, México tiene una larga tradición en materia de control y fiscalización del gasto público.

Antes de 1521, los Aztecas contaban con procedimientos muy elementales, para contabilizar los bienes que provenían de los tributos que sus vasallos les rendían".⁶⁹

Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación (no hace mucho la Contaduría Mayor de Hacienda), 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 este Tribunal fueron objeto de reformas en el año de 1470, con estas reformas se amplían sus atribuciones para fiscalizar la Hacienda Pública alrededor de 40 años bajo este sistema, ya que en el año de 1510 se suprime por una disposición de la administración real, asignando sus funciones al Consejo de Hacienda, mismo que asumió las tareas de fiscalización de las Cuentas de la Hacienda Ibérica.

⁶⁹ Omar, Álvarez Arrote, *Medidas de Prevención y Control para el Manejo de Recursos de la Sociedad* en: Gabriel García, Coordinador, *El Órgano Superior de Fiscalización y sus Repercusiones Institucionales*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. México, 2000, p. 23.

Para el año de 1524, los reyes españoles crean en la Nueva España un Tribunal Mayor de Cuentas facultado para mantener una vigilancia constante sobre los gastos, pero especialmente sobre los ingresos que venían percibiendo los conquistadores.

Regresando a la península Ibérica, en 1726 una nueva disposición Jurídica restablece 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 ya de una manera más formal al Tribunal Mayor de Cuentas con sus plenas funciones de control fiscal, relevantemente modificadas.

Respecto a México, el Tribunal de Cuentas establecido inicialmente para fiscalizar gastos e ingresos de los conquistadores (Hernán Cortés), se mantuvo durante tres siglos y con ello las funciones de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública, hasta poco antes de la Constitución Federalista de 1824.

Ya establecida la primera Constitución Federalista en 1824, se faculta al Congreso para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, ocuparse de su restauración, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno, las cuales deberían presentar el Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público anualmente; de esta manera, el 16 de noviembre de dicho año, se expide el decreto "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", documento por el cual se determinó suprimir el Tribunal Mayor de Cuentas para dar paso a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda como dependencia de la Cámara de Diputados del Congreso General, encargada de llevar el control externo sobre los recursos públicos".⁷⁰

La Contaduría Mayor de Hacienda encargada de revisar la Cuenta Pública para el correcto uso de los recursos públicos, se mantiene en las Constituciones de 1857

⁷⁰ Ver José Trinidad, Lanz Cárdenas, *La Contraloría y el Control Interno en México*, FCE, México, 1987, p. 525-526.

y 1917, reconocida en ésta última, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene vida hasta el año 2000.

Las principales razones por las que desaparece la Contaduría Mayor de Hacienda se deben a su ineficiente y carente operación en el control y fiscalización del gasto público; dicha ineficiencia, se debió a la falta de atribuciones para fincar sanciones directamente; la extemporaneidad con que se realizaba la supervisión y la escasez de recursos humanos, materiales y financieros para operar adecuadamente.

Otra de las razones que contribuyeron a desaparecer la Contaduría Mayor de Hacienda se debieron a las presiones de una sociedad cada vez más informada y exigente para demandar una mayor y mejor transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos y en la honestidad y legalidad de los servidores públicos.

Por ello, el 28 de noviembre de 1995, el Ejecutivo Federal presenta ante el Congreso de la Unión una Iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear un nuevo órgano superior de fiscalización que sustituyera en ese entonces a la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual fue denominado "*Auditoría Superior de la Federación*". En la exposición de motivos, el Poder Ejecutivo reconocía las carencias de dicha Contaduría para fiscalizar el gasto público, por lo que se consideraba la urgencia de dotar de autonomía al órgano fiscalizador y también de atribuciones para aplicar sanciones.

La reforma Constitucional, buscaba por primera vez en nuestra historia, que el Congreso de la Unión (Poder Legislativo) tuviera realmente, como órgano auxiliar, técnico, imparcial y de apoyo, a una verdadera entidad de fiscalización superior capaz de actuar con oportunidad, en el mismo ejercicio una vez realizando el acto; con facultades plenas de fiscalización, investigación y financiamiento de responsabilidades; sin límites a su cobertura sobre el gobierno, los organismos, las empresas y los fideicomisos públicos (específicamente todas las entidades

comprendidas en el artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal), y con plena autonomía de gestión.

La Iniciativa presidencial, proponía que el órgano superior de fiscalización de la Federación, se integrara en forma colegiada, por auditores generales designados por la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República y sólo podrían ser removidos por juicio político, declaración de procedencia o sanción por causas graves de responsabilidad administrativa. La fiscalización que realizaría la Auditoría Superior de la Federación, según la propuesta, se haría a posteriori, e incluiría el auditar a los tres Poderes de la Unión y las entidades públicas federales.

En síntesis, la iniciativa presentada por el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, proponía construir un órgano de Auditoría Superior imparcial, transparente, convincente y confiable, como un paso decisivo en la lucha contra la corrupción y la impunidad en el ejercicio de los recursos públicos.⁷¹

Reafirmando la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), presenta con fecha 2 de abril de 1996, una iniciativa de reformas constitucionales para el equilibrio de los Poderes y fortalecimiento del Poder Legislativo.

Para contribuir al fortalecimiento del Poder Legislativo Federal en sus funciones fiscalizadoras, el PAN propuso otorgarle al órgano de control, mayores atribuciones en materia presupuestaria y de control sobre la gestión gubernamental a través de un nuevo esquema estructural de la Contaduría Mayor de Hacienda; dicha propuesta pretendía que la Contaduría Mayor de Hacienda además de revisar el apego a los criterios establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tendría que verificar la regularidad, la eficacia, la economía y la eficiencia de la gestión gubernamental.

⁷¹ Ver Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para crear un órgano superior de fiscalización, presentada por el Poder Ejecutivo el 28 de noviembre de 1995.

La actuación de la Contaduría sería evaluada por una Comisión Legislativa, integrada mayoritariamente por diputados de partido político diverso, respecto al que hubiese sido electo el titular del Poder Ejecutivo en turno, a fin de garantizar independencia e imparcialidad entre el auditor y el auditado. Además, proyectaba no una integración colegiada del mismo, sino que estuviera a cargo de un titular quien tendría que ser designado por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara respectiva, brindando de esta manera, mayor autonomía e imparcialidad en sus funciones de fiscalización.⁷²

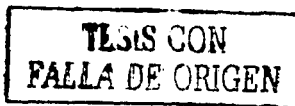
Sobre el mismo tema, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), también presenta una iniciativa de reforma constitucional, el 24 de abril de 1997, en la cual reitera la necesidad de fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados, en materia de revisión, vigilancia y fiscalización del uso de los recursos públicos. También dicha Iniciativa, consideraba necesario revisar no sólo la fase última del ejercicio presupuestal, sino todo el proceso de asignación de recursos desde su etapa de planeación y presupuestación hasta la fiscalización y seguimiento de ilícitos, para el racional desempeño de las finanzas públicas.⁷³

Además, esta iniciativa proponía que la Cuenta Pública del año anterior sea presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de abril.

Las tres iniciativas presentadas en 1995, 1996 y 1997 por los partidos políticos con mayor representación en la Cámara de Diputados, fueron propuestas con una sola finalidad: *"encauzar de la mejor manera, a través de un nuevo órgano superior de fiscalización de la Federación y también a través de un nuevo*

⁷² Ver Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, deroga y adiciona los artículos 26, 59, 61, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el equilibrio de los Poderes de la Unión y fortalecimiento del Poder Legislativo, presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 2 de abril de 1996.

⁷³ Ver Iniciativa con proyecto de decreto que reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 74, fracción IV, a diversos artículos de la Ley de Planeación, a diversos artículos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, a diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados, en materia de revisión, vigilancia y fiscalización del uso de los recursos públicos, presentada por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el 24 de abril de 1997.



*esquema en materia de fiscalización, el dinamismo y la transparencia en la actividad financiera del Estado, lo cual implicaba avanzar hacia un proceso de verdadero control y fiscalización de la gestión gubernamental, así como también hacia una auditoría con mayor énfasis en la evaluación de programas y en el desempeño de las autoridades".*⁷⁴

Sin embargo, las propuestas vertidas en las iniciativas para reformar diversas disposiciones a la Constitución para transformar la Contaduría Mayor de Hacienda por un nuevo órgano superior, tuvo que esperar alrededor de cinco años.

Ya con la idea de hacer más eficiente y mejorar las tareas de control y vigilancia, el 14 de julio de 1999, el Constituyente Permanente reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear la entidad de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación.⁷⁵

Así, la Auditoría Superior de la Federación, inicia sus funciones fiscalizadoras el 1º de enero de 2001, para ello, el 20 de diciembre se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2000, para regular las acciones del control externo que ejerce el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

3.1.1. LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

Una vez que el Presupuesto de Egresos es aprobado (segunda etapa), y ejercido por el Poder Ejecutivo a través de sus dependencias y entidades (tercera fase), da inicio la cuarta fase del proceso presupuestal. Ésta consiste en la supervisión del gasto público y la revisión de la legalidad, eficiencia y eficacia con las cuales se implementaron los programas.⁷⁶ Para cumplir con dicha tarea, el Congreso delegó esa atribución a un cuerpo técnico de auditoría, denominado Contaduría

⁷⁴ Alberto Cienfuegos Negrete, *Presentación* en: Gabriel García, Coordinador, El Órgano Superior de Fiscalización y sus Repercusiones Institucionales, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. México, 2000, p. 20-21.

⁷⁵ Ver Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Viernes 30 de julio de 1999.

⁷⁶ Ver Capítulo II, El Proceso Presupuestario Federal en México.

Mayor de Hacienda (CMH), que como ya se ha mencionado tiene vida hasta el 2000, para ser sustituida por la Auditoría Superior de la Federación, que mantiene en esencia la misma función aunque ya con mayores facultades, las cuales serán objeto de análisis más adelante.

*“La oficina auditora de la Cámara de Diputados, con diferentes nombres y atribuciones, es una de las pocas organizaciones públicas con casi 200 años de poseer un estatuto constitucional. Su existencia ha estado garantizada por la Constitución Mexicana, casi sin interludios, desde 1824”.*⁷⁷

Los antecedentes de la Contaduría Mayor de Hacienda se pueden rastrear desde la España del siglo XV con el Tribunal Mayor de Cuentas creado por las Cortes Españolas en el año de 1453, dicho órgano ya mencionado, tenía como función específica la fiscalización de las Cuentas de la Hacienda Real. Teniendo como referencia a este órgano, en 1524, se crea el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, institución que tuvo como objetivo inicial la revisión de los gastos realizados en la expedición de Hernán Cortés.

El Tribunal Mayor de Cuentas subsiste hasta el año de 1824 en el que se expide la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que establece como facultad del Congreso General el tomar anualmente las cuentas al Gobierno Federal. Con ese antecedente, el 16 de noviembre de 1824 se expide el decreto *Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública*, documento por el cual se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas y da paso a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico dependiente de la H. Cámara de Diputados, con funciones para examinar y glosar las cuentas de la hacienda y del crédito público.

Con las llamadas “Siete Leyes” promulgadas en 1836, se abroga la Constitución de 1824, pese a ello, la Contaduría se preserva con sus mismas funciones, hasta que las “Bases Orgánicas”, erigidas en norma constitucional en 1843, restablecieron el Tribunal Mayor de Cuentas, dejando a la Contaduría como

⁷⁷ Luis Carlos, Ugalde. *Vigilando al Ejecutivo: El Papel del Congreso en la Supervisión del Gasto Público 1970-1999*, Porrúa, México, 2000, p. 49.

órgano adscrito a su jurisdicción. Sin embargo, con la Constitución de 1857, se establece nuevamente la Contaduría con sus mismas funciones de control y vigilancia sobre la Hacienda Pública del país, para ello se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas.

Al promulgarse en 1904 la Ley Orgánica de la 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.

Para 1937 se expide una nueva Ley Orgánica de la Contaduría, abrogando la anterior y determinando en su artículo 1º 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.

Por último, con fecha 18 de diciembre de 1978, se expide nuevamente la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año. Con esta Ley, la Contaduría se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados encargado de revisar las cuentas públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal para vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos; además se determinaba también que para el desempeño de sus funciones estaría bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la propia Cámara.⁷⁸

Así, la Contaduría ejerciendo funciones de contraloría contaba con autoridad para supervisar a las entidades comprendidas en el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, esto es, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, el Departamento del Distrito

⁷⁸ Ver José Trinidad, Lanz: Op.cit; p. 525-528.

Federal⁷⁹ y, siempre que se encontraran comprendidos en el Presupuesto de Egresos, también los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y determinados fideicomisos.

Durante su existencia, la Contaduría contó con una Ley Orgánica y un Reglamento Interior que establecían su organización, atribuciones y facultades para fiscalizar al gobierno federal. Aunque la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda actualmente está sustituida por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en este apartado se analizan dichas atribuciones que la Ley Orgánica confería a la Contaduría Mayor de Hacienda para de esta manera determinar el desempeño y decadencia de dicho órgano fiscalizador.

De acuerdo con el artículo 3º de su Ley Orgánica, las principales atribuciones de la Contaduría eran las siguientes:

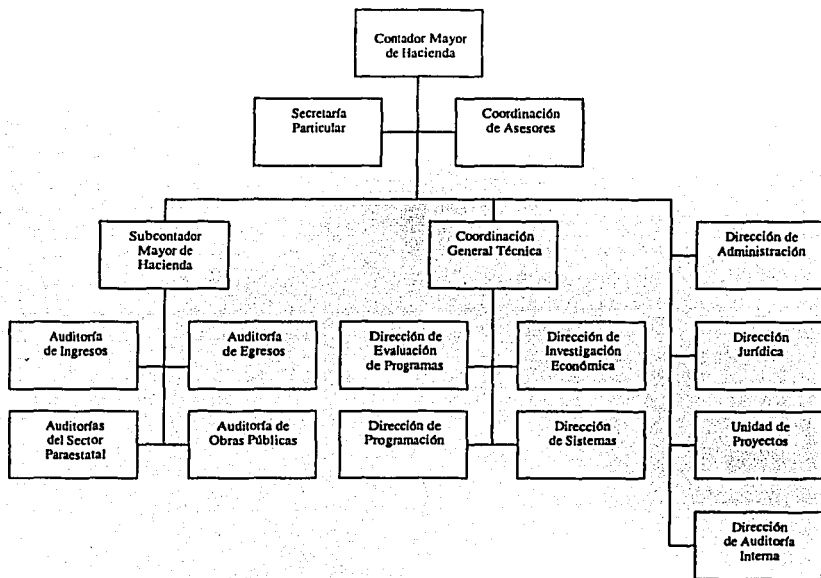
- *"Revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal (DDF);*
- *Verificar que las operaciones programadas, y actividades del Gobierno Federal y del DDF, se realizaron con apego a las Leyes y disposiciones respectivas;*
- *Examinar si los gastos y los programas de inversión del Gobierno Federal y del DDF se aplicaban de acuerdo con el presupuesto original;*
- *Analizar el uso y la aplicación de los subsidios federales y las transferencias gubernamentales otorgadas a las entidades públicas y privadas;*
- *Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas aprobados, así como el grado de eficacia y eficiencia para alcanzarlos;*
- *Promover, ante las autoridades competentes, la persecución de supuestas irregularidades por parte de funcionarios públicos, sea por delitos administrativos o penales;*
- *Para apoyar sus responsabilidades de supervisión, la Contaduría tenía la autoridad legal para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar*

⁷⁹ La Ley de Fiscalización Superior de la Federación de la Auditoría Superior de la Federación amplía el universo de los entes fiscalizados. Además de los tres Poderes de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación puede auditar a las entidades federativas que ejerzan recursos públicos federales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o

información escrita, revisar documentos oficiales, inspeccionar obras y sostener entrevistas y audiencias con funcionarios públicos. (...)".

Finalmente, con toda esa información, la Contaduría elaboraba y rendía a la Cámara de Diputados los informes previos y de resultados de la revisión de la Cuenta Pública, los diez primeros días del mes de noviembre siguientes a la presentación de la Cuenta pública y los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción, respectivamente. Para el desempeño de dichas funciones, la Contaduría estaba estructurada así:

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA



Fuente: La Contaduría Mayor de Hacienda. H. Cámara de Diputados en: Luis Carlos, Ugaldé. Vigilando al Ejecutivo.

ejercicio recursos públicos federales. Quedan incluidas entidades autónomas como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 2).

De acuerdo a su Ley Orgánica, el Contador Mayor de Hacienda era designado por la Cámara de Diputados basándose en una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia. La duración del cargo era de ocho años, renovable por petición especial de la Comisión de Vigilancia. Durante su gestión el Contador Mayor era inamovible, excepto por circunstancias especiales bajo las cuales la Comisión de Vigilancia podía recomendar su remoción a la Cámara, la cual tenía la atribución final para votar y removerlo. Estas circunstancias especiales podían ser la falta de honestidad, ineficiencia notoria, incapacidad física o mental, o la comisión de un delito o irregularidad en el desempeño de sus funciones.

El Contador Mayor de Hacienda, era auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores, Jefes de Oficina, de Sección y trabajadores de confianza y de base que se requerían en el número y con las categorías que autorizará anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.⁸⁰

Habiendo revisado las principales atribuciones que la Ley Orgánica le confería a la Contaduría Mayor de Hacienda para la ejecución de sus funciones, se mencionan a continuación las fases del proceso de fiscalización. Las fases de dicho proceso se describen con la vigencia de la Contaduría, sin embargo en la descripción se incluyen comentarios sobre algunas atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación.

Cada año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elabora la Cuenta Pública del año fiscal previo. La Cuenta Pública, es definida como:

"El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron

⁸⁰ Artículos 2, 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1991.

*en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.*⁸¹

La Cuenta Pública era entregada a la Contaduría a través de la Comisión de Vigilancia y ésta a su vez la recibía de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, así esa información constituía el punto de partida del ciclo de fiscalización que tomaba aproximadamente 15 meses para completarse.⁸²

En una primer fase, la Contaduría recibía la Cuenta Pública de parte del Poder Ejecutivo, vía la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y la Comisión de Vigilancia, alrededor de los diez primeros días del mes de Junio siguiente a la fiscalización de un año fiscal.

Posteriormente, la Contaduría elaboraba y rendía a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe previo de la Cuenta Pública en el cual se proporcionaban los puntos de vista generales y las opiniones basadas en una primera revisión. Dicho documento tenía que presentarse los diez primeros días del mes de noviembre siguientes a su presentación.

Basado en ese informe previo y en su propio análisis, la Comisión de Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados elaboraba un dictamen legislativo de la Cuenta Pública y lo entregaba para su discusión al Pleno de la Cámara. El dictamen servía de base para el debate de la Cuenta Pública. Una vez realizado y aprobado el dictamen, las conclusiones se formalizaban en un decreto.

Concluida la primer fase, la Contaduría iniciaba una segunda fase de investigación para corroborar que los datos contenidos en la Cuenta Pública fueran correctos. Para ello, realizaba auditorías, visitas domiciliarias, revisaba documentos y sostenía audiencias con el personal de las entidades que eran

⁸¹ Artículo 2, fracción VIII de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. México, 2001.

⁸² Con las modificaciones legales que crean la Auditoría Superior de la Federación, el periodo de revisión se reduce en poco más de cinco meses (artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

supervisadas. Con esta nueva información, producía el informe de resultados de la Cuenta Pública, que exponía las irregularidades detectadas en el curso de las auditorías, visitas e inspecciones. Dicho informe se entregaba a la Cámara a través de la Comisión de Vigilancia los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, lo que significaba casi dos años después de la terminación de un año fiscal en cuestión.⁸³

De acuerdo al informe de resultados, la Contaduría iniciaba una tercera fase de sancionamiento. Para ello, la Contaduría enviaba pliegos de observaciones a las entidades públicas y privadas en las que se presumía irregularidades.

- Así, las entidades notificadas tenían 45 días para responder a esos pliegos. Si aceptaban los cargos, estaban obligadas a proporcionar los nombres de los funcionarios culpables y a notificar el tipo de sanciones que se les había impuesto.
- Si las respuestas no se entregaban dentro del plazo de los 45 días, los funcionarios de las entidades eran sancionados con multas o, en el caso de funcionarios públicos, con suspensión temporal de su cargo.
- Si los pliegos de observaciones no eran refutados por las entidades involucradas, la Contaduría contaba con 3 mecanismos para desahogarlas:
 - a) Exigía se repusieran los fondos faltantes a través de créditos fiscales;
 - b) Turnaba las irregularidades a la Secretaría de la Contraloría, para que ésta fincara responsabilidades y;
 - c) En caso de delitos penales, presentaba acusaciones ante el Ministerio Público, Procuraduría General de la República, Procuraduría Fiscal, etc., para que a través de éstas instituciones se castigaran a los responsables.⁸⁴

De acuerdo a las fases del proceso de fiscalización para la supervisión del gasto público a través de la Cuenta Pública, la CMH, únicamente podía fincar

⁸³ La Ley de Fiscalización Superior de la Federación obliga a la Auditoría Superior de la Federación a entregar el informe de resultados a más tardar el 31 de marzo (artículo 30)

⁸⁴ Artículos 32, 33, 34, 35, 36 y 37 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

responsabilidades después de haber emitido el informe final de resultados sobre la revisión de un año fiscal.

El retraso en la revisión del gasto público siempre fue objeto de críticas y discusiones al interior de la Cámara de Diputados, pues la supervisión no era del todo eficiente y lo más grave es que las sanciones muchas veces o no se les daba seguimiento o duraban muchos años para aplicarse. Por ello, con la Auditoría Superior de la Federación, el proceso de fiscalización se reduce en poco más de cinco meses; además con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se fomenta la fiscalización concomitante para que el actual órgano auditor detecte irregularidades a tiempo y ejerza controles más oportunos.⁸⁵

Durante años la revisión de la Hacienda Pública a través de la CMH siempre fue aprobada dejando entre ver en el informe final de resultados una correcta supervisión sobre la gestión financiera del Estado.

Sin embargo, en un estudio sobre el papel de la CMH en la vigilancia del gasto público, Ugalde⁸⁶ muestra la forma en que la actuación de la Contaduría no fue del todo eficiente. Comenta por ejemplo, que de la revisión del gasto público ejercido entre 1975 y 1985, se realizaron cerca de 2800 auditorías a más de 400 entidades y dependencias del sector público, cada auditoría con un promedio de seis resultados por lo que el número posible de resultados con anomalías era de casi 17 mil. De ese universo hubo solamente 257 sanciones ejercidas, en 92 casos hubo resarcimiento total y parcial de recursos faltantes; en 89 casos se turnaron los expedientes a la Secretaría de la Contraloría para que se fincaran responsabilidades y en 76 casos hubo denuncia penal

Sobre esto, nos dice que ciertamente, el bajo nivel de sanciones ejecutadas podría reflejar la transparencia y legalidad del funcionamiento del sector público

⁸⁵ La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, obliga a los Poderes de la Unión y entes públicos fiscalizados, rendir a la Auditoría Superior de la Federación a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el Informe de Avance de Gestión Financiera por el periodo comprendido del 1º de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso (artículo 8º).

⁸⁶ Luis Carlos, Ugalde, *El Poder Fiscalizador de la Cámara de Diputados en México en:* Gilberto Rincón Gallardo, Coordinador, *EL Control de las Finanzas Públicas*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1996, pp 255-274.

mexicano, sin embargo lo atribuye más bien a la debilidad del control ejercido por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Otro aspecto para evidenciar la debilidad de la fiscalización ejercida por la Contaduría quedo reflejada en la poca atención que recibían sus recomendaciones, pues, a pesar de que cada año se emitían cientos de ellas para mejorar el funcionamiento de las entidades públicas, los indicadores mostraban un bajo nivel de respuesta. Así, entre 1985 y 1992, el nivel de atención fue de 57 por ciento en promedio, con años como en 1986 donde solo 43 por ciento de las recomendaciones fueron atendidas.

Cuando la Contaduría detectaba el incumplimiento de obligaciones fiscales por parte de las personas físicas o morales, emitía oficios de señalamientos. Para desahogarlos, la Contaduría proporcionaba la información a las autoridades correspondientes. Sin embargo, en dichos oficios también se observo un bajo nivel de desahogo o resarcimiento, pues de acuerdo al autor, entre 1982 y 1989, por ejemplo, se desahogaron en promedio el 35 por ciento de los oficios.

**TASA DE ATENCIÓN A RECOMENDACIONES
Y OFICIOS DE SEÑALAMIENTO**

| Año | Formuladas | Recomendaciones | | Atendidas | Oficios de señalamiento | |
|------|------------|---------------------------|-------------|-----------|-------------------------|-------------|
| | | Atendidas parcialmente | Atendidas | | Emitidos | Desahogados |
| 1982 | 162 | 121 (74.4%) | ND | 272 | 50 (18.4%) | |
| 1983 | 505 | 279 (55.2%) | ND | 290 | 4 (1.4%) | |
| 1984 | 2 238 | ND | ND | 556 | 392 (69.4%) | |
| 1985 | 2 588 | 1 288 (49.8%) | 314 (12.1%) | 318 | 125 (39.3%) | |
| 1986 | 8 616 | 2 688 (43.8%) | 425 (6.9%) | 418 | 168 (40.2%) | |
| 1987 | 8 097 | 3 910 (48.3%) | 126 (1.6%) | 288 | 146 (50.7%) | |
| 1988 | 8 567 | 5 135 (59.8%) | 229 (2.7%) | 278 | 66 (23.7%) | |
| 1989 | 10 347 | 5 870 (56.7%) | 270 (2.6%) | 253 | 105 (41.5%) | |
| 1990 | 11 752 | 7 732 (65.8%) | 216 (1.8%) | 293 | 7 (2.4%) | |
| 1991 | 13 601 | 9 872 (72.6%) | 342 (2.5%) | ND | ND | |
| 1992 | 15 525 | 9 919 (63.9%) | 402 (2.6%) | ND | ND | |

FUENTE: Informes de resultados de la Contaduría Mayor de Hacienda, varios años: en Luis Carlos, Ugalde. Vigilando al Ejecutivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, el autor nos señala que la atención dada a los pliegos de observaciones, es otro indicador que mostró la lentitud de la Contaduría para sancionar y corregir desvíos y anomalías, pues, de acuerdo con los registros de la propia Contaduría, en ocasiones se perdía el seguimiento de los pliegos, el desahogo era lento y a veces duraba varios años. Esta información se respalda con el siguiente dato: en 1992, el 20 por ciento de los pliegos fincados desde 1985 seguían pendientes de ser desahogados.

En síntesis, los indicadores mostraban:

- Que las sanciones promovidas por la Contaduría eran escasas en número y en relación con el universo de las auditorías practicadas y los resultados obtenidos.
- Que la tasa de atención que las entidades auditadas dan a las recomendaciones es baja.
- Que el desahogo de los oficios de señalamiento y de los pliegos de observaciones era lento, e incluso en ocasiones se perdía su seguimiento con la consecuente cancelación de la oportunidad para resarcir al erario público.

A través de los indicadores ya mencionados, se puede afirmar que la falta de una oportuna fiscalización del gasto público por parte de la Contaduría para sancionar las irregularidades del pasado como para prevenir su repetición en el futuro, se debieron principalmente a dos aspectos de suma importancia, por un lado, a la ineficiente supervisión que ejercía la Comisión de Vigilancia sobre sus acciones, y por el otro lado y de mayor importancia a una Ley Orgánica que no contemplaba todas las atribuciones necesarias para un verdadero control.

Así, la falta de atribuciones para una verdadera fiscalización del gasto público, hizo que el Ejecutivo Federal planteara en el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1995-2000 la siguiente premisa *"el control en nuestro país ha fracasado"*, llegando a determinar que el control interno no había sido eficaz, ni tampoco el control externo, ya que ninguno generaba confianza o credibilidad pública. Por consiguiente la conclusión era reestructurar el control interno. Respecto al control externo, el Plan Nacional de Desarrollo establecía dos posibilidades: 1) fortalecer

a la Contaduría, o 2) crear una autentica entidad superior de fiscalización ajena a cualquiera de los tres Poderes de la Unión; posibilidad lejos de la realidad, ya que por tradición y mandato constitucional el Poder Legislativo ejerce el control externo.⁸⁷

A pesar de que la Contaduría tuvo poca efectividad para realizar una autentica vigilancia sobre las acciones del Ejecutivo, la fiscalización que ejerce el Poder Legislativo a través de sus mecanismos de control, han sido un principio general que se reconoce y se mantiene con el derecho para imponer al administrador de bienes ajenos, la obligación de rendir cuentas sobre su gestión.

3.1.2. LA COMISION DE VIGILANCIA

Fiscalizar a quien fiscaliza el gasto público, ha sido una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia, para vigilar y garantizar el exacto desempeño de las funciones de los órganos fiscalizadores de control.

Hasta 1999, la Comisión de Vigilancia era la única Comisión de la Cámara de Diputados cuya existencia estaba reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 74-fracción II). Con la legislación que da vida a la Auditoría Superior de la Federación, esa Comisión perdió su rango constitucional.⁸⁸ Sin embargo, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación no sólo reconoce la existencia de dicha Comisión sino también se le faculta para crear una Unidad de Evaluación y Control para fiscalizar a la ASF, por sí misma o a través de auditores externos.

Las atribuciones con las que contaba la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda hasta 1999 eran las siguientes:⁸⁹

⁸⁷ Ver Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

⁸⁸ Con la reforma constitucional a los artículos 73, 74, 78, y 79, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, el artículo 74 fracción II constitucional suprimió a la Comisión de Vigilancia para sustituirla por otra de coordinación y evaluación del desempeño de las funciones del Órgano Superior de Fiscalización.

⁸⁹ Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- *"Ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría;*
- *Someter a la consideración de la Cámara de Diputados el presupuesto de la Contaduría;*
- *Proponer a la Cámara de Diputados, la terna para el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda;*
- *Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría para su revisión, la cual estaría constituida por los estados contables y financieros y demás información que mostraran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Asimismo, únicamente formaban parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal;*
- *Ordenar a la Contaduría, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública;*
- *Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el Informe Previo que remita a la Contaduría Mayor de Hacienda. Dicho informe contendría comentarios generales sobre:*

Si la Cuenta Pública estaba presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental; los resultados de la gestión financiera; la comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados y el análisis de las desviaciones presupuestales.

- *Presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre, el informe de resultados de la Cuenta Pública que le rendía la Contaduría. Dicho informe contenía el informe final sobre el resultado de la revisión de la Cuenta pública del Gobierno Federal y del*

Departamento del Distrito Federal, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades previamente mencionadas en el informe previo;

- *Hacer recomendaciones y ordenar acciones correctivas para garantizar la consecución de los objetivos y responsabilidades de la Contaduría;*
- *Expedir el reglamento Interior de la Contraloría;*
- *Realizar, cuando fuera necesario, la interpretación jurídica de la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Contraloría y resolver las controversias sobre su aplicación, si era el caso".*

A través de las atribuciones mencionadas se puede determinar que la principal función de la Comisión de vigilancia era verificar que las responsabilidades de la Contaduría Mayor de Hacienda se efectuaran adecuada y eficientemente.

Sin embargo, en un estudio realizado para evaluar el desempeño de la Comisión de Vigilancia sobre la Contaduría Mayor de Hacienda, Carlos Ugalde⁹⁰ muestra la forma en que la actuación de la Comisión no fue del todo eficiente, debido a que hasta 1994 prácticamente no había registros de sus operaciones que demostrara lo contrario. Comenta también que de acuerdo a una entrevista realizada a Javier Castillo, Contador Mayor de Hacienda (1990-1998), antes de 1994, los miembros de la Comisión de Vigilancia ni siquiera leían los informes emitidos por la Contaduría, ni tampoco se reunían de manera regular; por lo que durante 1995, por ejemplo, hubo alrededor de 12 reuniones, más que todas las reuniones sostenidas en nueve años anteriores. Reuniones formales y registradas de la Comisión comenzaron a tener lugar sólo en 1992, anteriormente, o no se realizaron reuniones o éstas no fueron registradas.

Sólo a partir de 1994-1995, la Comisión de vigilancia comenzó a mejorar su funcionamiento, en gran medida como resultado de la mayor presencia de diputados de la oposición, pues, *"en 1994, la Comisión tuvo como presidente a un miembro del Partido Acción Nacional, quedando integrada dicha Comisión por miembros del partido en el gobierno y de la oposición. De esta manera, los*

⁹⁰ Luis Carlos, Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo*: Op. Cit; p. 69.

diputados comenzaron a reunirse de manera periódica y la prensa comenzó a dar seguimiento a sus actividades. Los informes emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda tuvieron más cobertura en los medios y el presidente de la Comisión se convirtió en una figura política debido a sus denuncias de anomalías encontradas en las auditorías".⁹¹

La evidencia anterior, sugiere que la supervisión ejercida por la Comisión de Vigilancia sobre la Contaduría fue incompleta, permitiéndole que operara en ocasiones con fallos, discrecionalidad y omisiones. Por ello, al principio de este apartado ya se había mencionado que la nueva legislación otorga mayores recursos y autoridad a la Comisión para vigilar las labores de la nueva Auditoría Superior de la Federación.

Para lograr una coordinación eficiente entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, así como la evaluación de este último organismo, la Comisión de Vigilancia cuenta con las siguientes atribuciones:⁹²

- *“Recibir de la Comisión Permanente del Congreso el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta de la Hacienda Pública y turnarlos a la Auditoría Superior de la Federación; así como, presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública;*
- *Conocer el Programa Anual de actividades, su presupuesto, y el Informe Anual de la Auditoría Superior de la Federación, para verificar y evaluar su cumplimiento, y los dos últimos turnarlos a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para los efectos legales conducentes;*
- *Evaluar que la Auditoría Superior de la Federación cumpla con las funciones que le competen y proveer, lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión;*
- *Presentar a la Cámara los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción y;*

⁹¹ Ibidem

⁹² Artículo 66 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

- *Proponer al Pleno de la Cámara al titular de la Unidad de Evaluación y Control y los recursos naturales, humanos y presupuestales con los que debe contar la propia Unidad;*
- *Ordenar a la Unidad de Evaluación y Control, la práctica de auditorías a la entidad de fiscalización superior de la Federación. Así, como contratar de acuerdo a sus posibilidades presupuestales Asesores Externos para el adecuado cumplimiento de sus funciones”.*

De las nuevas atribuciones otorgadas a la Comisión de Vigilancia (en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación), se rescata para su análisis la creación de la Unidad de Evaluación y Control de dicha Comisión.

La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión, es la Unidad especializada para vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.

Para el logro de sus funciones, la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión, cuenta con las siguientes atribuciones:⁹³

- *“Vigilar que los servidores públicos respeten la ley de la ASF y demás disposiciones legales aplicables;*
- *A instancia de la Comisión, podrá practicar por si o a través de Auditores Externos, auditorías para verificar el desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la ASF, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta;*
- *Recibir quejas y denuncias contra los servidores públicos de la ASF; fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones respectivas; además conocer y resolver los recursos de consideración que impongan los servidores públicos sancionados;*
- *Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales;*

⁹³ Artículo 92 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

- *Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la ASF.*

Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad de Evaluación y Control sobre los actos del Auditor Superior de la Federación que contravengan las disposiciones de esta Ley, para ello, dicha Unidad después de una investigación dictaminará si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este ordenamiento, o bien el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De acuerdo a las atribuciones ya mencionadas, la principal función de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, consiste en verificar que las obligaciones de la ASF a través de su personal, se efectúen adecuada y eficientemente, ya que ante el incumplimiento a un objetivo, o una meta o a la mala aplicación de los recursos previamente establecidos en el programa anual, podrá fincar responsabilidades e imponer sanciones siempre con la debida aprobación de la Comisión. Así, la idea de supervisar a quien supervisa el gasto público se ve reforzada por una Unidad encargada de ello.

3.2. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF)

Durante los últimos años, la sociedad mexicana cada vez más informada ha mostrado interés para demandar de los servidores públicos una mayor y mejor transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos. Resultado de dichas exigencias, los Poderes de la Unión, específicamente Poder Ejecutivo y Legislativo se dieron a la tarea de renovar y fortalecer el entramado institucional para llevar a cabo una verdadera fiscalización sobre el uso de los recursos que emanan de la sociedad.

Para lograr dicho objetivo, durante 1995-1999 ambos Poderes participan en foros, coloquios, reuniones, etc; y presentan diversas iniciativas de reformas constitucionales con la finalidad de transformar a la Contaduría Mayor de Hacienda en un nuevo órgano superior de fiscalización con renovadas

expectativas en el control, en la supervisión y en la fiscalización de los recursos públicos.⁹⁴

De esta manera, la ASF creada por diversas reformas constitucionales y legales en 2001, se convierte en la nueva oficina auditora de la Cámara de Diputados para apoyar a los legisladores en la supervisión y revisión de las finanzas, gastos, legalidad, eficacia y eficiencia de las operaciones gubernamentales.

"La ASF de la Cámara de Diputados, es la entidad de fiscalización superior de la Federación que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables".⁹⁵

La ASF tiene como base jurídica los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución cuyas funciones alusivas a su creación y control sobre el gobierno federal son:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XXIII.

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV a XXX.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.

⁹⁴ Además de las iniciativas presentadas en 1995, 1996 y 1997, el 31 de noviembre de 1995 se llevó a cabo el coloquio "La Relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo: el Control de las Finanzas Públicas". El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, llevó a cabo un foro, donde el tema central fue "El Órgano Superior de Fiscalización y sus Repercusiones Institucionales". Y finalmente en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados se llevó a cabo una reunión con el Auditor General de Canadá para intercambiar puntos de vista, en torno a las "Tendencias actuales de la fiscalización superior"

⁹⁵ Artículo 1º del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. (Derogada);

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.

....

....

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.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinaran las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

....

V a VIII.

Artículo 78.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I.

II.

III. Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para su dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas; a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones;

IV a VIII.

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a

la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias únicamente para exigir la exhibición de libros, papales o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y prejuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley le señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V, y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo".⁹⁶

En el ámbito específico de la ASF, ésta se encuentra regulada por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y su Reglamento Interior, aprobados el 20 de diciembre de 2000 y 5 de septiembre de 2001, respectivamente.⁹⁷

A falta de disposición expresa en la ley, se aplicarán en forma supletoria y en lo conducente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; el Código Fiscal de la Federación; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como las disposiciones relativas del Derecho Común, Sustantivo y Procesal.

De acuerdo al artículo 79 Constitucional ya mencionado y a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la ASF cuenta con autonomía técnica y de gestión tanto en el ejercicio de sus atribuciones, como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Dicha fiscalización se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, con un carácter externo y de manera independiente de cualquier forma de control interno de las entidades fiscalizadas.

Al frente de la ASF se encuentra al Auditor Superior de la Federación designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; éste durará en el cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez, y puede ser removido por la Cámara de Diputados por incumplir sus funciones. En ausencias temporales, el Auditor Superior de la Federación podrá ser suplido por Auditores Especiales.⁹⁸

⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2001.

⁹⁷ La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue aprobada con 394 votos a favor de éstos, 168 correspondieron al Partido Acción Nacional, 169, al Partido de la Revolución Institucional, 13 al Partido Verde Ecologista de México, 6 al Partido del Trabajo, 12 votos en contra y 2 abstenciones.

⁹⁸ Artículos 68, 71 y 72 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación, en cumplimiento al artículo 85 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de establecer un servicio civil de carrera; crea el Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS), para formar servidores públicos de excelencia profesional, honestos y comprometidos con los valores éticos institucionales.

Así, los servidores públicos de la ASF se clasifican como trabajadores de confianza y de base, los primeros se refieren al auditor superior de la federación, los auditores especiales, los titulares de las unidades previstas en la ley, los directores generales, directores, auditores, visitadores, inspectores, subdirectores, jefes de departamento, asesores, secretarios particulares y demás trabajadores que tengan tal carácter de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Reglamento Interior de la ASF; y los trabajadores de base son los que desempeñen labores en puestos no incluidos en los antes mencionados y previstos con tal carácter en la ley. Los servidores públicos se sujetan a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables.⁹⁹

Para vigilar el cumplimiento de las funciones de estos servidores públicos y en su defecto aplicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas respectivas existe la Unidad de Evaluación y Control, la cual es parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia. Su titular es propuesto por la propia Comisión y designado por la Cámara, mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión respectiva, el cual debe cumplir con los mismos requisitos que el Auditor superior de la Federación. El titular es responsable administrativamente ante la Cámara y debe rendir un informe anual de su gestión, e independientemente puede ser citado para dar cuenta del ejercicio de sus funciones.

Con la ASF, quedan sujetos a fiscalización los Poderes de la Unión, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales, y en general, cualquier

⁹⁹ Artículos 87, 88 y 89 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Con este fin, el Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados en los diez primeros días del mes de junio la Cuenta Pública del año anterior para su revisión; dicho plazo solo se puede ampliar mediante solicitud del Ejecutivo plenamente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, y en ningún caso dicha prórroga excederá los 45 días naturales; los Poderes de la Unión y los entes públicos (organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomos por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes), rendirán a la ASF a más tardar el 31 de agosto del año que ejerza el presupuesto respectivo, el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre resultados físicos financieros en curso. Dicho informe debe ser consolidado y remitido por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁰⁰

Para cumplir con sus funciones de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, la ASF cuenta con las siguientes atribuciones:¹⁰¹

- *“Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la fiscalización;*
- *Establecer las normas, procedimientos, metas y sistemas de contabilidad de los libros y documentos justificados y comprobatorios de los ingresos y gasto público;*
- *Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto a los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos; así como el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales; además de los que hayan realizado de acuerdo con los programas y montos autorizados, y en su caso con cargo a las partidas correspondientes;*

¹⁰⁰ Artículo 8 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación

¹⁰¹ Artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación

- *Que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes y con apoyo a las leyes y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a esta materia:*
 - *Ley de Ingresos;*
 - *Presupuesto de Egresos,*
 - *Código Fiscal de la Federación y Leyes Fiscales Sustantivas;*
 - *Ley General de Deuda Pública;*
 - *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;*
 - *Ley Orgánica del Congreso de la Unión;*
 - *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;*
 - *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*

- *Verificar obras, bienes adquiridos y bienes contratados para comprobar si las inversiones y gastos autorizados se han aplicado legalmente a lo autorizado;*
- *Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones y fincar las responsabilidades e imponer sanciones a los responsables por el incumplimiento a sus requerimientos de información.*
- *Investigar en el ámbito de sus competencias los actos u omisiones que implique alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;*
- *Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;*
- *En este sentido, la determinación de daños y perjuicios por parte de la ASF es un elemento que cabe destacar, ya que tiene la capacidad para:*
- *Determinar los daños y fincar las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;*
- *En su caso, promover ante las respectivas autoridades el fincamiento de otras responsabilidades;*
- *Presentar las denuncias y querellas correspondientes; y*

- *Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes”.*

En lo referente al Informe de Avance de Gestión Financiera¹⁰², cabe señalar que solamente se pueden auditar los conceptos reportados como procesos concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en este sentido la ASF puede realizar observaciones, y los Poderes de la Unión y los entes públicos federales disponen de cuarenta y cinco días para realizar los comentarios que procedan. Las observaciones que realice la ASF se deben realizar a más tardar el 31 de enero del año siguiente a la presentación de dicho informe.

Y en lo referente a la Cuenta Pública la ASF tiene hasta el 31 de marzo del año siguiente, sin prórroga, para entregar a la Cámara de Diputados, o en su caso, a la Comisión Permanente su examen y rendir su informe correspondiente, informe que tendrá carácter público, mientras eso no suceda la ASF debe guardar reserva de sus actuaciones e informes.

El informe de resultados que se presenta, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, debe contener como mínimo:

- *“Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;*
- *El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;*
- *El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;*
- *Los resultados de la gestión financiera;*

¹⁰² El Informe de Avance de Gestión Financiera, es el Informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos, egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.

- *La comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia;*
- *El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y*
- *Los comentarios y observaciones de los auditados".*

Después de haber analizado las principales atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia, la actuación de ambas se ejemplifica de la siguiente manera:

El día 4 de agosto de 2002, la Auditoría Superior de la Federación, acordó junto con la Comisión de Vigilancia someter a evaluación a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) por su poca efectividad para abatir la corrupción en el gobierno federal.

En una reunión previa, el Auditor Superior de la Federación, Arturo Gonzáles de Aragón, mostró a los integrantes de la Comisión de Vigilancia un comparativo sobre el presupuesto de la Secodam con el de la ASF, el personal existente, y los resultados que cada dependencia obtiene. (Cuadro comparativo).

| CUADRO COMPARTIVO | | | |
|-------------------|---------------------------|----------------------|--|
| DEPENDENCIA | PRESUPUESTO ASIGNADO 2002 | PERSONAL EXISTENTE | RESULTADOS OBTENIDOS |
| SECODAM | Mil 300 millones de pesos | 13 mil trabajadores | De acuerdo al Secretario de la Comisión de vigilancia José Antonio Magallanes de la LVIII Legislatura, no existen registros claros de que se recuperen recursos económicos por hechos de corrupción. |
| ASF | 100 millones de pesos | Mil 300 trabajadores | De acuerdo a declaraciones del ASF, los resultados que espera recaudar la ASF como resultado de la Cuenta Pública del año 2000, es de unos Mil 300 millones de pesos, casi el presupuesto de la Secodam. |

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De la información observada en el comparativo, se puede concluir que el desempeño de la Secodam no es del todo eficiente, pues, sus resultados no corresponden a la cantidad de recursos, personal y responsabilidades que tienen a su cargo.

El fundamento de iniciar una auditoría de desempeño a la Secodam, es porque se supone que ahí es donde se combate la corrupción al interior del gobierno federal, pues hay que recordar que esta Secretaría realiza revisiones contables permanentemente en las dependencias de gobierno antes, durante y después del ejercicio fiscal.

Con la información anterior y con todas las atribuciones ya mencionadas, la ASF marca una nueva época en la historia de la rendición de cuentas en nuestro país, pues, ya no solamente se busca comprobar la realización física de los distintos objetivos y programas, y el equilibrio entre los recursos presupuestados y los ejercidos, sino también confrontar los gastos con los distintos objetivos, metas, y proyectos para determinar la rentabilidad, la productividad o la eficiencia de las actividades y programas gubernamentales.

De esta manera, la ASF está llamada a desempeñar un papel crucial en el proceso renovador de la gestión pública y, por ende, en el fortalecimiento de la facultad fiscalizadora del Poder Legislativo.

Finalmente, es necesario recalcar que la eficiencia y transparencia en la actuación gubernamental sobre el uso de los recursos públicos, depende del profesionalismo, legalidad, honestidad, imparcialidad, y objetividad no sólo de quien ejerce los recursos públicos sino también de quien los fiscaliza, para de esta manera, responder adecuadamente a las expectativas de los mexicanos en materia de rendición de cuentas.

**ENTRE LAS INNOVACIONES DEL MARCO NORMATIVO DE LA AUDITORIA
SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DESTACAN**

Se aumenta la autonomía política y gestión del ente auditor

Se mejora la oportunidad de la fiscalización: el informe final de auditorías se entrega el 31 de marzo del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, en lugar del 10 de septiembre estipulado anteriormente. Asimismo, se fomenta la fiscalización concomitante debido a que los entes fiscalizados deberán entregar avances de su gestión financiera el 31 de agosto, que incluyan el primer semestre del ejercicio fiscal en curso.

Se amplía el universo de fiscalización: además de los tres Poderes de la Unión, la ASF podrá auditar a las transferencias federales destinadas a los gobiernos estatales y municipales, así como a entidades autónomas y a toda persona física o moral que ejerza o administre recursos federales.

Se aumenta la autoridad para fincar responsabilidades y se hacen explícitos los castigos en caso de que las autoridades no brinden información requerida por la autonomía.

Se pone mayor énfasis en las auditorías de eficiencia, eficacia y economía

Se otorga mayor autoridad y recursos a la Comisión de Vigilancia para supervisar el desempeño de la ASF, para ello, se crea la Unidad de Evaluación y Control

Se establece de manera explícita que la información derivada de las auditorías de la ASF son de carácter público.

Se fortalece la organización interna y la capacidad de reclutamiento de la ASF mediante un servicio civil de carrera.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.2.1 ACCIONES PROMOVIDAS CON MOTIVO DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL DE 2000 POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

La Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de las que le confieren la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda¹⁰³ y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, efectuó la revisión de la Cuenta Pública del año 2000 en un periodo que comprendió 15 meses de trabajo.

De acuerdo al *Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000*, la revisión que efectuó la ASF comprendió 312 auditorías practicadas a 129 entes públicos¹⁰⁴, entre ellos, los Poderes de la Unión, así como en algunos entes públicos federales y en 30 entidades federativas y varios municipios. Estas últimas se realizaron en forma directa o por conducto de las entidades de fiscalización superior de los Congresos Locales, para verificar la aplicación de los recursos federales canalizados mediante el Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios".

De las auditorías, visitas e inspecciones practicadas, la ASF, determinó 3,334 observaciones, de las cuales derivaron 4,653 acciones promovidas, quedando integradas según su naturaleza como acciones correctivas o preventivas¹⁰⁵.

¹⁰³ De acuerdo al artículo 4 Transitorio de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, "(...) Las revisiones de las Cuentas Públicas de los años 1998, 1999 y 2000 se efectuaran conforme a las disposiciones vigentes en dichos ejercicios".

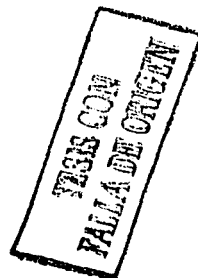
¹⁰⁴ Las auditorías se practicaron a 129 entes públicos, 37.0% de un total de 349; privilegiando la revisión de aquellos que ejercen o administran los mayores volúmenes de recursos públicos y que presentan las variaciones más significativas en el ejercicio del gasto y en el cumplimiento de metas.

¹⁰⁵ La ASF, inicia cuando es pertinente, las siguientes acciones de carácter correctivo: **Denuncias de Hechos** ante las autoridades competentes, por la presunta comisión de ilícitos de naturaleza penal. **Pleigo de Observaciones** fincados a servidores públicos, por la presunción de daños o perjuicios al erario federal. **Promoción para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas** ante los órganos internos de control o la SECODAM para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. **Solicitud de Intervención a los Órganos Internos de Control** por el posible incumplimiento de disposiciones normativas. Los órganos internos de control deben de informar de sus actuaciones a la ASF. **Señalamientos** a las autoridades fiscales por probables errores u omisiones en las declaraciones fiscales de las entidades públicas auditadas, en relación con el cobro de impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social. **Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal** ante las autoridades responsables de la administración tributaria, por presuntos actos de evasión o elusión fiscal por parte de proveedores de bienes y servicios del sector público. **Solicitud de Aclaración** en los casos en que las operaciones realizadas no fueron debidamente soportadas, pero tampoco fue posible obtener los elementos suficientes para proceder a la formulación de pliegos de observaciones u

El total de las acciones correctivas y preventivas se aprecia en la siguiente tabla y gráficas.

**RESUMEN DE ACCIONES PROMOVIDAS
CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2000**

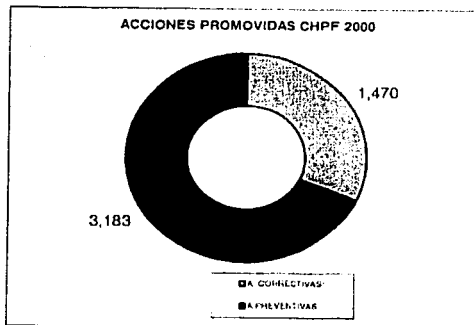
| TIPO DE ACCION | NUMERO | % |
|---|--------------|--------------|
| ACCIONES CORRECTIVAS: | 1,470 | 31.6 |
| Denuncias de Hechos | 6 | 0.1 |
| Pliego de Observaciones | 24 | 0.5 |
| Solicitud de Intervención de los Órganos Internos de Control | 737 | 15.9 |
| Señalamiento | 10 | 0.2 |
| Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal | 22 | 0.5 |
| Solicitud de Aclaración | 671 | 14.4 |
| ACCIONES PREVENTIVAS | 3,183 | 68.4 |
| Recomendación | 2,900 | 62.3 |
| Recomendación al Desempeño | 283 | 6.1 |
| TOTAL DE ACCIONES | 4,653 | 100.0 |



FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública Federal de 2000. Tomo I, p. 120

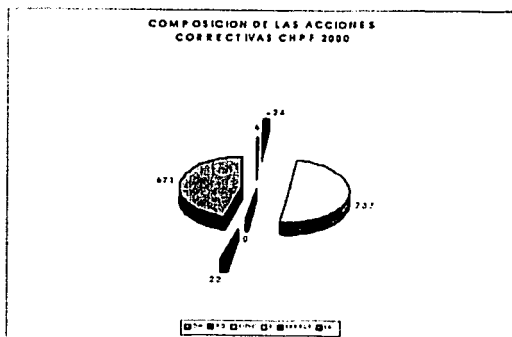
De las 4,653 determinadas, 1,470 (31.6%) son de carácter correctivo y 3,183 (68.4%) de carácter preventivo. (Ver gráfica).

otro tipo de acciones. Cuando las acciones son de carácter preventivo la ASF promueve las siguientes: **Recomendaciones** relacionadas con deficiencias del control interno en la operación de los entes auditados, con la finalidad de fortalecer sus sistemas administrativos, evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, propiciar el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas y desalentar la comisión de ilícitos. **Recomendaciones al Desempeño**, con objeto de que los entes evaluados mejoren su gestión, atiendan problemas estructurales, adopten las mejores prácticas y cumplan sus objetivos y metas con eficacia, eficiencia y economía.



FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública Federal de 2000. Tomo I, p. 120

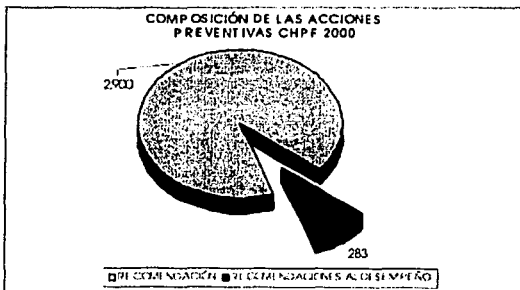
Del total de acciones correctivas, 6 (0.4%) corresponden a denuncias de hechos; 24 (1.6%) a pliegos de observaciones; 737 (50.1%) a solicitudes de intervención de los órganos internos de control; 10 (0.7%) corresponden a señalamientos; 22 (1.5%) a solicitudes de promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y 671 (45.7%) a solicitudes de aclaración, como lo muestra la gráfica siguiente:



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública Federal de 2000. Tomo I, p. 120

Por cuanto hace a las acciones preventivas, 2,900 (91.1%) corresponden a recomendaciones sobre deficiencias de control interno de los entes auditados y 283 (8.9%) a recomendaciones al desempeño, como se presenta a continuación:



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública Federal de 2000. Tomo I, p. 120

Por otra parte, como resultado de la intervención de la ASF "se concretaron resarcimientos a la Hacienda Pública Federal por 4,199.7 millones de pesos y 235.0 miles de dólares.

Asimismo, se estimaron posibles resarcimientos por un monto de 329,307.5 millones de pesos, 4,180.3 miles de dólares estadounidenses y 64.6 miles de marcos alemanes.

Sobre las acciones determinadas, la ASF realizará el seguimiento indicado para cada caso, con objeto de verificar que se apliquen las medidas preventivas y correctivas recomendadas, se aclaren documentalmente las observaciones, se efectúen los resarcimientos que procedan y, en su caso, se promueva el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar¹⁰⁶.

De acuerdo al informe de resultados sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000, la práctica de las 312 auditorías realizadas sobre la Cuenta Pública de dicho año, permitió a la ASF emitir recomendaciones para que

¹⁰⁶ Informe de Resultados Sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000. Tomo I. Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados. Septiembre de 2002. Pág. 122

los entes públicos auditados atiendan a la problemática identificada en cada una de esas áreas estratégicas, a efecto de velar la calidad de la gestión de los Poderes de la Unión, los entes públicos y las entidades federativas y los municipios auditados.

Del universo de las acciones promovidas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal de 2000, se puede concluir que el control que ejerció la ASF en su mayor parte fue de carácter preventivo con respecto al correctivo, lo que hace que la ASF esté marcando senderos, señalando caminos, estableciendo pautas, para que las entidades fiscalizadas atiendan la inoperancia de los sistemas de control interno establecidos y, evitar la recurrencia de las irregularidades, los incumplimientos a las normas y la comisión de actos ilícitos, así como para elevar la eficiencia, la eficacia y la economía con que se captan y utilizan los recursos federales.

3.2.2 EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE LOS PODERES Y ENTES PÚBLICOS FEDERALES DURANTE EL AÑO 2001

En 2001, los Poderes y Entes Públicos Federales erogaron 24 mil 58.1 millones de pesos, de los cuales, 57.9 por ciento correspondieron al Poder Judicial, 22.0; al Instituto Federal Electoral (IFE); 18.5, al Poder Legislativo, y el restante 1.6 por ciento a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (ver tabla).

Dicho monto, fue superior en 151.8 millones de pesos al presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados. El mayor gasto ejercido por los poderes Legislativo y Judicial, da cuenta de la variación; en tanto que la, Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó un egreso menor a lo previsto y el Instituto Federal Electoral se ajusto a su meta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**GASTO PROGRAMABLE DE LOS PODERES Y ENTES PÚBLICOS FEDERALES
(Millones de Pesos)**

| CONCEPTO | PRESUPUESTO | | | Variación Respecto a: | | |
|---|-------------------|-----------------|-----------------|---------------------------|------------|------------|
| | 2000 | 2001 | | Presupuesto Original 2000 | | |
| | Ejercido Original | Ejercido | | Importe | % | % Real* |
| TOTAL 1/ | 21,903.1 | 23,906.3 | 24,058.1 | 151.8 | 0.6 | 4.2 |
| Legislativo | 3,810.0 | 4,398.7 | 4,440.3 | 50.6 | 1.2 | 10.5 |
| Judicial | 9,495.1 | 13,803.5 | 13,920.7 | 117.2 | 0.8 | 39.1 |
| Instituto Federal Electoral | 8,300.6 | 5,294.1 | 5,294.1 | | | -39.5 |
| Comisión Nacional de los Derechos Humanos | 287.5 | 410.0 | 394.0 | -16.0 | -3.9 | 30.0 |

*Deflactado con el índice de precios implícito del producto interno bruto.

1/ En ejercicio 2000; 2001 incluye 325.0 y 476.6 millones de pesos, respectivamente, por concepto de Aportaciones al ISSSTE.

FUENTE: Poderes y Entes Públicos Federales en Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, p. 74.

Las principales causas de las variaciones registradas entre el gasto ejercido y el presupuesto original en cada uno de los Poderes y Entes Públicos Federales se describen a continuación:

| | Variación Neta (Millones de Pesos) | Principales causas de las variaciones |
|-------------|---------------------------------------|---|
| Judicial | 117.2 | Los mayores recursos requeridos para la creación de 55 órganos jurisdiccionales y la adquisición de siete inmuebles destinados a la instalación de los mismos, (...); la adaptación y remodelación de diversos órganos auxiliares y unidades administrativas del Consejo de la Judicatura Federal (...); y la compra de 23 vehículos. |
| Legislativo | 50.6 | La compra de un predio para la edificación de dos aulas de capacitación; la adquisición de equipo de cómputo, de comunicaciones y telecomunicaciones, mobiliario, sistemas de aire acondicionado, y la renovación del parque vehicular. |
| CNDH | -16.0 | Cancelación de plazas vacantes, y ahorros en combustibles, servicios informáticos y publicaciones oficiales, (...). |

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001. Pág. 75

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.2.2.1 EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DURANTE EL AÑO 201

La Administración Pública Centralizada registró un gasto de 395 mil 489.5 millones de pesos, cifra menor en 17 mil 406.7 millones al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

Este resultado se explica, básicamente, por las medidas de ajuste adoptadas para mantener una postura fiscal sana, mismas que impactaron principalmente en el gasto corriente asociado a la compra de materiales y la contratación de servicios.

Como resultado de lo anterior, 19 ramos y dependencias redujeron su presupuesto en un monto de 22 mil 93.7 millones de pesos. Destacan las disminuciones observadas en los ramos 23 (Provisiones Salariales y Económicas), y 19 (Aportaciones a Seguridad Social), así como en las Secretarías de Educación Pública, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Salud, y Medio Ambiente y Recursos Naturales, que en conjunto explican 89.8 por ciento de la disminución citada.

Las Dependencias que requirieron recursos adicionales a lo previsto fueron Hacienda y Crédito Público; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Turismo; Relaciones Exteriores, y Reforma Agraria, por un total de 4 mil 687.0 millones de pesos. Ello debido, en particular, a la necesidad de apoyar sectores afectados por contingencias, como es el caso de los concesionarios de los servicios de transporte aéreo y la industria azucarera.

GASTO PROGRAMABLE DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA CENTRALIZADA

EN CLASIFICACION ADMINISTRATIVA

(Millones de Pesos)

| CONCEPTO | PRESUPUESTO | | | Variación Respecto a: | | |
|--|------------------|------------------|------------------|---------------------------|-------------|---------------------|
| | 2000 | 2001 | | Presupuesto Original 2000 | | |
| | Ejercido | Original | Ejercido | Importe | % | % Real ¹ |
| TOTAL 1/ | 374,933.3 | 412,896.2 | 395,489.5 | -17,406.7 | -4.2 | 0.1 |
| Presidencia de la República | 11,454.0 | 1,756.2 | 1,851.3 | -104.9 | -6.0 | 7.7 |
| Gobernación | 9,058.4 | 4,918.1 | 4,355.8 | -562.3 | -11.4 | -54.4 |
| Relaciones Exteriores | 3,415.8 | 3,665.7 | 3,707.5 | 41.8 | 1.1 | 3.0 |
| Hacienda y Crédito Público | 22,426.9 | 20,385.7 | 23,491.8 | 3,106.1 | 15.2 | -0.6 |
| Defensa Nacional | 20,830.5 | 22,424.6 | 22,031.1 | -393.5 | -1.8 | 0.3 |
| Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 24,713.7 | 31,080.5 | 32,405.4 | 1,324.9 | 4.3 | 24.4 |
| Comunicaciones y Transportes | 19,194.5 | 18,904.4 | 17,390.1 | -1,514.3 | -8.0 | -14.0 |
| Economía | 2,733.5 | 4,989.0 | 4,956.9 | -32.1 | -0.6 | 72.0 |
| Educación Pública | 85,550.8 | 97,568.6 | 94,380.9 | -3,187.7 | -3.3 | 4.7 |
| Salud | 10,216.4 | 19,278.1 | 18,113.5 | -1,164.6 | -6.0 | 5.7 |
| Marina | 8,396.8 | 8,873.4 | 8,852.5 | -20.9 | -0.2 | n.s. |
| Trabajo y Previsión Social | 3,207.6 | 3,803.4 | 3,181.3 | -622.1 | -16.4 | -5.9 |
| Reforma Agraria | 1,722.3 | 185.0 | 1,890.7 | 35.7 | 1.9 | 4.2 |
| Medio Ambiente y Recursos Naturales | 14,844.0 | 14,400.5 | 13,244.0 | -1,156.5 | 8.0 | -15.4 |
| Procuraduría General de la República | 4,409.9 | 5,594.4 | 5,451.2 | -143.2 | 2.6 | 17.3 |
| Energía | 12,335.6 | 14,188.8 | 14,079.5 | -107.3 | -0.8 | 8.3 |
| Aportaciones a Seguridad Social | 86,116.0 | 94,023.6 | 88,947.9 | -5,075.7 | -5.4 | -2.0 |
| Desarrollo Social | 13,332.2 | 14,825.7 | 13,282.3 | -1,343.4 | -9.2 | -5.5 |
| Turismo | 1,032.2 | 1,336.0 | 1,516.5 | 178.5 | 13.3 | 39.4 |
| Provisiones Salariales y Económicas | 21,715.3 | 20,293.6 | 15,098.4 | -5,195.2 | -25.6 | -34.0 |
| Contraloría y Desarrollo Administrativo | 1,117.9 | 1,349.8 | 1,161.5 | -188.3 | -14.0 | -1.4 |
| Tribunales Agrarios | 441.3 | 498.8 | 472.5 | -26.3 | -5.3 | 1.6 |
| Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa | 621.0 | 732.2 | 670.1 | -62.1 | -8.5 | 2.4 |
| Seguridad Pública | | 6,350.1 | 5,155.8 | -1,193.3 | -18.8 | |

¹Deflactado con el índice de precios implícito del producto interno bruto.

n.s. no significativo

1/ En 2000, original y ejercicio 2001 se incluyen 2 676 4, 4 744 1 y 3 538 9 millones de pesos, respectivamente, por concepto de Aportaciones al ISSSTE y FOVISSSTE.

También en 2000, original y ejercicio 2001 se incluyen 77 103 1, 86 231 4 y 85 324 8 millones de pesos, correspondientes a Subsidios y Transferencias a Entidades de Control.

Presupuestario Directo. Asimismo en ejercicio 2000, original y ejercicio 2001 se incluyen 30 040 5, 37 833 0 y 39 304 7 millones de pesos, por recursos federalizados a los

Gobiernos Estatales y Municipales, correspondientes a la Alianza para el Campo, SEP, CNA y del PAPEF.

FUENTE: Poderes y Entes Públicos Federales en Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, p. 77.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A continuación se explican las principales causas de las variaciones observadas en el ejercicio del presupuesto de algunos de los ramos y dependencias de la Administración Pública Centralizada.

| | Variación Neta (Millones de Pesos) | Principales causas de las variaciones |
|---------|---|--|
| SEP | -3 187.7 | La cancelación de plazas permanentes y de honorarios; los menores recursos asociados a asesorías, publicidad, viáticos, adquisición de equipos y mobiliario de oficina, y ahorros en el consumo de servicios de energía y telefonía. |
| SECODAM | -188.3 | La transferencia de recursos al Ramo 23, como resultado de los ahorros presupuestarios derivados del Acuerdo que Establece las Disposiciones de Productividad, Ahorro, Transparencia y Desregulación Presupuestaria de la APF, así como la cancelación de 77 plazas asociadas al programa de retiro voluntario. |
| SECTUR | 178.5 | La resectorización del Fondo Nacional de Fomento al Turismo y de la empresa Baja Mantenimiento y Operación, cuyos recursos fiscales fueron incluidos originalmente en el presupuesto de la SHCP. |
| SRE | 41.8 | La compra de equipo informático y mobiliario para la instalación en las oficinas centrales de la Cancillería; el pago de patentes y regalías por el uso de paquetería informática, en las representaciones de México en el exterior; los gastos adicionales generados por los acontecimientos del 11 de septiembre, y la instalación de módulos de importación temporal de vehículos en los consulados de México en los Estados Unidos de América. |
| SE | -32.1 | La aplicación de las disposiciones de productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria; la transferencia de recursos a la SEP para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con objeto de apoyar al Programa de Vinculación para el Desarrollo e Innovación Tecnológica de las Pequeñas y Medianas Empresas, y al traspaso de 22 plazas a la Presidencia. |

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001. P.p. 78-80

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.

La facultad de control que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Poder Legislativo para fiscalizar al gasto público, y de esta manera ser un auténtico mecanismo de equilibrio entre los Poderes de la Unión, no sólo recae en la Auditoría Superior de la Federación, sino también en las Comisiones de Investigación creadas por el Congreso de la Unión.

Las Comisiones de Investigación, reconocidas en el artículo 93 Constitucional, "*se constituyen con carácter transitorio para supervisar las operaciones que realizan las empresas y organismos del Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal*".¹⁰⁷

El antecedente de las Comisiones de Investigación se remite al 6 de octubre de 1977 cuando el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, propuso una serie de modificaciones constitucionales conocidas como la reforma política de 1977. Su objetivo central fue otorgar representación a las minorías, con escasa representación política en ese entonces, principalmente mediante el establecimiento del sistema mixto en la Cámara de Diputados.¹⁰⁸

Entre las modificaciones hechas, destaca la adición del actual párrafo tercero del artículo 93, que establece lo siguiente: "*Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos órganos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Este mismo párrafo agrega además que los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal*".

Con la adición dicha al artículo 93 constitucional, el control que ejercía el Poder Legislativo sobre las acciones del Poder Ejecutivo se veía reforzada, pues, el Congreso ya no sólo estaba facultado para citar a funcionarios de la

¹⁰⁷ Artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁸ Luis Carlos, Ugalde, *El Poder Fiscalizador*. Op. Cit; p. 262

Administración Pública Federal Centralizada, sino también tenía ya la capacidad de llevar a cabo auditorías, visitas domiciliarias y todas las investigaciones necesarias para obtener conocimiento de la operación del Sector Paraestatal.

La importancia de formar al interior del Congreso de la Unión, Comisiones Investigadoras para dar seguimiento a las operaciones que realizaban las empresas públicas y los organismos descentralizados del Sector Paraestatal, tuvo que ver con el desarrollo y crecimiento de dicho sector en los años 70s, pues, *“mientras que en 1970 había en México 179 entidades paraestatales, en 1977, cuando se introdujo el tercer párrafo al artículo 93, había ya 899 empresas públicas quienes alcanzan su mayor esplendor en 1982 con 1,155”*.¹⁰⁹

Con este crecimiento acelerado y con la reforma política de 1977, las minorías (oposición con el veinticinco por ciento del total de los diputados), se convertían en el instrumento del Poder Legislativo para fortalecer su función fiscalizadora. Sin embargo, debido a controversias jurídicas y políticas, la facultad para crear comisiones investigadoras fue y ha sido escasa, pues, jurídicamente siempre se maneja que las minorías tenían el derecho de solicitar la formación de tales Comisiones, pero que la aprobación final dependía de la mayoría de la Cámara de Diputados. Políticamente, el estar integrada en ese entonces la Cámara de Diputados por mayoría priista, éstos por intereses particulares, por costumbre o por lealtad y apoyo al gobierno, reaccionaban con desconfianza y antipatía a las propuestas de la oposición para investigar acciones del Poder Ejecutivo.

Las consecuencias de dar una mal interpretación al párrafo tercero del artículo 93, se ve reflejado en los siguientes datos:

De acuerdo a Carlos Ugalde, *“durante el periodo de 1977-2000, se han formado solamente siete Comisiones de Investigación, mientras que en otras cinco ocasiones se solicitaron tales comisiones pero la mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) rechazó su formación, alegando controversias jurídicas”*.

¹⁰⁹ Luis Carlos, Ugalde. *Vigilando al Ejecutivo*. Op. cit. P 75.

Retomando las investigaciones del citado autor, se presenta a continuación el nombre de las Comisiones Investigadoras que fueron creadas y no creadas, así como también sus respectivas fechas de solicitud e instalación.¹¹⁰ Posteriormente, se da seguimiento a dos de ellas, para observar cual es el procedimiento que se les da después de haber quedado instaladas.

| COMISIONES QUE FUERON CREADAS | |
|---|---|
| COMISIÓN INVESTIGADORA | FECHA DE INSTALACIÓN |
| Comisión Telmex | 21 de noviembre de 1979 |
| Comisión Liquidación Banpesca | 22 de febrero de 1990 |
| Comisión Conasupo I | 28 de noviembre de 1995 8 de octubre de 1996 se disuelve |
| Comisión Conasupo II | 30 de octubre de 1997 se reabre |
| Comisión Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) | 6 de abril de 1998 |
| Comisión Luz y Fuerza del Centro y Comisión Federal de Electricidad | 13 de abril de 1999 |
| Comisión Régimen de Jubilaciones de Nacional Financiera | 23 de noviembre de 1999 |

Fuente: Luis Carlos Ugalde, Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la Supervisión del gasto público 1970-1999. México, 2000.

| COMISIONES PROPUESTAS PERO NO CREADAS | |
|--|--|
| COMISIÓN INVESTIGADORA | FECHA DE SOLICITUD |
| Comisión Seguridad Nuclear en Laguna Verde | 11 de octubre de 1988 |
| Comisión Contratos ilegales en Pemex | 20 de octubre de 1988 |
| Comisión Tarifas Eléctricas de la CFE | 28 de diciembre de 1989, 14 de marzo de 1990, 21 de diciembre de 1990, 29 de abril de 1991 |
| Comisión Administración Infonavit | 19 de febrero de 1992, 30 de abril de 1992 |
| Comisión Privatización de Telemex | Octubre de 1996. |

Fuente: Luis Carlos Ugalde, Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la Supervisión del gasto público 1970-1999. México, 2000.

¹¹⁰ Ibid. P. 77-102



COMISION TELMEX

A principios de 1979, un grupo de 103 diputados (25.75% de la Cámara de Diputados), casi todos ellos de los partidos de oposición, pero incluyendo algunos miembros del PRI, solicitaron que se integrara una comisión para investigar acusaciones de espionaje telefónico a líderes sindicales, organizaciones no gubernamentales, partidos de oposición y los medios informativos. En la solicitud se pedía investigar posibles prácticas de espionaje telefónico dentro de Telmex. La solicitud fue analizada, arrojando los siguientes datos:

| COMISIÓN TELMEX | |
|-----------------------|--|
| Fecha de instalación | 21 de noviembre de 1979 |
| Motivo de instalación | Denuncia Pública de interferencia ilegal de líneas telefónicas |
| Integrantes | PRI: Juan Sabines Gutiérrez, Manuel Rangel Escamilla, Jesús Murillo Karam, Rodolfo Alvarado Hernández. PCM: Pablo Gómez PAN: Iram Escudero PST: Hugo Amado González. |
| Resultados | |
| 28 de marzo de 1980 | Existe la posibilidad técnica de interferir líneas ilegalmente. La Comisión de Justicia hará los estudios respectivos para presentar, en el próximo periodo de sesiones, el proyecto legislativo correspondiente. |

Fuente: Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la Supervisión del gasto público 1970-1999.* México, 2000.

Durante sus cuatro meses de existencia, la Comisión Telmex mantuvo un bajo perfil dentro de la Cámara, recibió pocas menciones en la prensa y sus conclusiones no aportaron elementos nuevos. El informe de resultados dice que el espionaje telefónico es técnicamente posible (conclusión que no necesitaba el trabajo y el tiempo de una comisión legislativa), y sólo recomendó legislar al respecto. Pero la Comisión nunca dijo quién fue responsable del espionaje denunciado, ni descubrió o reveló medios técnicos específicos por los cuales operaba el espionaje en México. Por consiguiente, la Comisión nunca promovió alguna sanción. El espionaje telefónico siguió siendo práctica común en México,

y sólo hasta 1995 fue cuando la Cámara legisló al respecto y, aun entonces, sólo como respuesta a una iniciativa del Ejecutivo.

COMISIÓN BANPESCA

A finales de diciembre de 1989, el Ejecutivo envió al Congreso, vía el Senado como Cámara de origen, una iniciativa de decreto para abrogar la Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario (Banpesca), propiedad del gobierno. Una vez que el Senado había aprobado esa iniciativa, la turnó a la Cámara de Diputados, el 28 de diciembre de 1989, para su aprobación y posterior publicación. Las razones declaradas por las autoridades para la disolución de este banco de desarrollo eran que se encontraba en bancarota financiera, tenía una deuda abrumadora, una enorme cartera vencida, y que sus objetivos y actividades podrían ser mejor alcanzados por otras dependencias del gobierno.

“En cuanto se presentó la propuesta en la Cámara surgió un acalorado debate, ya que muchos diputados de la oposición sospecharon que las verdaderas causas de la banca rota eran la concesión ilegal de créditos, anomalías en la administración del banco, así como hechos de corrupción que, según ellos, había caracterizado el funcionamiento de esa institución. Durante los días subsiguientes, asociaciones de pescadores denunciaron a funcionarios del banco como responsables del desastre financiero, acusándolos de haberse apropiado fondos y prestamos.

Así, el diputado Jesús Rojo (PAN) rechazó la propuesta que abrogaba la Ley Orgánica de Banpesca y propuso, ese mismo día, la formación de una Comisión de Investigación basada en el artículo 93 para revisar las operaciones del banco y las causas de su quiebra. Con el apoyo de 175 diputados (35% de la Cámara), la solicitud pedía que antes de que la Cámara pudiese votar la propuesta, era necesario que la Legislatura investigara y tuviese un conocimiento directo de las verdaderas causas de la quiebra del banco. Dicha comisión arrojó los siguientes datos:

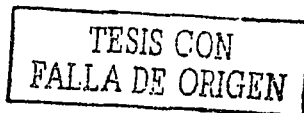
| COMISIÓN BANPESCA | | | |
|-----------------------|---|-------------------|----------------------------------|
| Fecha de solicitud | 28 de diciembre de 1989 | | |
| Motivo de instalación | Denuncias de desviaciones de recursos otorgando créditos ilegalmente. Se pide investigar la "quiebra técnica" | | |
| Fecha de instalación | 22 de febrero de 1990 | | |
| Integrantes | PRI: 14 PPS: 1 | PRD: 2 PFCRN:1 | PAN: 4 Grupo independiente: 1 |
| Resultados | | | |
| 14 de abril de 1990 | La comisión investigadora no había podido aún empezar sus labores por falta de información. | | |
| 17 de abril de 1990 | El Ejecutivo obstaculiza la investigación y el secreto bancario impide obtener información. | | |
| 24 de abril de 1990 | No se aclaró la quiebra técnica debido al secreto bancario. Se disuelve la comisión investigadora. | | |

Fuente: Luis Carlos Ugalde, Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la Supervisión del gasto público 1970-1999. México, 2000.

Durante el funcionamiento de dicha comisión, la oposición denunció irregularidades, según algunos diputados, sólo hubo cuatro reuniones (y lo que es de mayor importancia) la información solicitada y recibida del Gobierno fue inadecuada, insuficiente y filtrada con objeto de ocultar irregularidades y prácticas ilegales".¹¹¹

Los resultados observados en las Comisiones Investigadoras ya mencionadas, sugieren la debilidad de la Cámara de Diputados, para vigilar el funcionamiento del Poder Ejecutivo (Sector Paraestatal) pues, no obstante la importante atribución reconocida en el artículo 93, párrafo tercero constitucional, el Poder Legislativo ha hecho un uso ineficiente de esa facultad. Por ello, es importante revalorar las disposiciones legales, ya que a través de éstas se busca propiciar la debida transparencia y eficiencia del ejercicio del gasto público, así como la aplicación de sanciones y correctivos que eviten la trasgresión de las normas y el manejo indebido de los recursos.

¹¹¹ Ibid. P. 82-86



CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del presente capítulo, se reviso la actuación del Poder Legislativo Federal en el control presupuestal para vigilar las acciones del Poder Ejecutivo Federal a través de sus entes fiscalizadores: la Auditoría Superior de la Federación y las Comisiones de Investigación para supervisar el ejercicio del gasto público y corregir o sancionar el incumplimiento de las normas.

Asimismo, se destaco que es necesario seguir fortaleciendo y ampliando las facultades de control presupuestal del Poder Legislativo Federal, para hacer de este un verdadero ente autónomo capaz de actuar como un guardián encargado de transparentar los ingresos y egresos del Sector Público Federal, ya que aún persiste la incongruencia de que el Legislativo tiene algunas limitaciones en la vigilancia del gasto público.

Una limitación Legislativa y de bastante preocupación se debe al hecho de que el Ejecutivo realice las mayores tareas de control y vigilancia a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo cual hace que dicho Poder tenga grandes flexibilidades en el manejo y control de los recursos. En este sentido, el Ejecutivo actúa como juez y parte en el ejercicio y vigilancia de los recursos públicos lo cual hace la tarea del Legislativo más difícil.

Otra limitación es que el control que hace el Legislativo a través de la revisión de la Cuenta Pública, la hace a partir de un documento realizado íntegramente por el Ejecutivo y con información producida y recopilada por él mismo. Así, al tener los funcionarios la posibilidad de proveer información incompleta o con discrecionalidad al Legislativo, implica un gran problema de asimetría de información y esto a su vez de resultados de Cuentas ineficientes e ineficaces.

Sin embargo, aunque todavía sea muy limitada la eficiencia de la fiscalización Legislativa, el hecho de que el Poder Legislativo Federal haya empezado a ejercer su actividad legal a través de la Auditoría Superior de la Federación y las Comisiones de Investigación para controlar al Sector Público Federal y revisar sus operaciones federales, está comenzando a crear un sistema real de rendición de cuentas que, eventualmente, mitigará y disuadirá actos de corrupción.

CAPITULO IV. EL CONTROL NORMATIVO Y PRESUPUESTAL COMO BASE DE LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL

Durante el desarrollo del capítulo III *“El Poder Legislativo y el Control Presupuestal para la Fiscalización del Gasto Público”*, se analizó la actuación del Poder Legislativo en el control presupuestal para supervisar y vigilar las acciones de los organismos gubernamentales a través de sus áreas de vigilancia: la Auditoría Superior de la Federación y las Comisiones de Investigación.

En dicho análisis, se observó que la Auditoría Superior de la Federación tiene atribuciones que redimensionan la fiscalización superior en nuestro país, pues, su creación constituye un paso trascendental que no sólo fortalece a la H. Cámara de Diputados como vigilante de la gestión pública, sino también contribuye en tal carácter a consolidar la transparencia de los actos de gobierno.

Para el cumplimiento de dichos cometidos, en el presente capítulo se aborda *“el control normativo y presupuestal como base de la fiscalización del gasto público federal”*.

El propósito es revisar la transparencia y la gestión de gobierno y las normas básicas de acción gubernamental como un mecanismo de control para que los organismos gubernamentales a través de sus servidores públicos ejerzan sus recursos en los montos, estructuras y plazos previamente fijados por la programación del presupuesto que se autoriza.

Así, lo que se busca con el control normativo y presupuestal, es una verdadera sujeción de los actos públicos a la legalidad, de tal suerte que se obligue a una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y una mayor claridad en las responsabilidades de las distintas entidades públicas y de los funcionarios que las componen.

En este sentido, la normatividad se constituye como un instrumento de control de gestión, que verifica que los recursos que la comunidad transfiere al Estado para el cumplimiento de los fines públicos, sean utilizados con un criterio de

rendimiento, lo que implica la satisfacción de los objetivos de política en términos de bienes y servicios hacia la población.

4.1. TRANSPARENCIA Y CALIDAD EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO.

Avanzar hacia un proceso de verdadero control y fiscalización del gasto público en la gestión gubernamental, implicó crear a la Auditoría Superior de la Federación no sólo para revisar las Cuentas Públicas del Gobierno Federal sino también para asegurar la transparencia de los actos de gobierno, porque *"el buen gobierno está basado en la transparencia de los actos y la sujeción al control, por parte de todas las oficinas públicas, en relación con la responsabilidad conferida. En consecuencia, debe ser transparente y estar sometido a control"*.¹¹²

De acuerdo a la Declaración de Principios y Plan de Acción, aprobados por la Cumbre de las Américas, realizada en Miami, en 1994 incluyó como principios, los siguientes:¹¹³

- *"En una democracia todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público."*
- *Los gobiernos:*
 - *Promoverán el debate público sobre los problemas más importantes que enfrenta el gobierno y establecerán prioridades para efectuar las reformas necesarias que permitan lograr transparencia y rendición efectiva de las funciones de gobierno.*
 - *Garantizarán la debida supervisión de las funciones gubernamentales fortaleciendo los mecanismos internos, entre ellos la capacidad de investigación y cumplimiento de las leyes con respecto a los actos de corrupción, y facilitando el acceso del*

¹¹² Emilia, Raquel Lerner, *Organismos de Control y Transparencia en la Gestión de Gobierno* en: Beatriz Marina Grosso y María Alejandra Suetaz, Compiladoras, *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*, Organización de Estados Americanos, Argentina, 2000, p. 447.

¹¹³ *Ibid* p. 448

público a la información necesaria para un escrutinio externo significativo”.

La cita anterior implica que toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación deberán ser accesibles, claros y abiertos al público en general, para de esta manera, lograr la transparencia necesaria para el buen gobierno a quien día con día se le exige ser eficiente en la aplicación de los recursos y un buen promotor de su evaluación en la rendición de cuentas.

El concepto de transparencia de la gestión de gobierno ha sido desarrollado por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En su documento Código de Buenas prácticas de Transparencia Fiscal, Declaración de Principios (1998), *“se define transparencia fiscal en el sentido de mantener la apertura al público sobre la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales”*¹⁴.

El documento citado plantea que un gobierno con transparencia fiscal crea las condiciones para conseguir diferentes objetivos:

- *“Reforzar el concepto de responsabilidad*
- *Aumentar el riesgo político asociado con el mantenimiento de políticas insostenibles.*
- *Incrementar la credibilidad del gobierno.*
- *Evitar la desestabilización, las ineficiencias y la falta de equidad”.*

Según el FMI, la transparencia fiscal es sólo uno de los aspectos de la buena administración fiscal. Existen otros aspectos que son: la eficiencia de la actividad de gobierno y la solidez de las finanzas públicas.

En el documento citado, el Fondo Monetario Internacional define cuatro principios generales que caracterizan la existencia de transparencia fiscal:

¹⁴ David Colmenares Páramo, *Transparencia y Estabilidad Fiscal*, El Financiero, México, 22 de febrero de 2002, p.27

Principio 1 Claridad de Roles y Responsabilidades

Este principio establece una clara definición de funciones y responsabilidades, delimitación de la estructura del gobierno y las relaciones entre el gobierno y el resto de la economía; añade también que debe existir un marco legal y administrativo claro para la administración fiscal.

Principio 2 Disponibilidad Pública de Información

Este principio establece el acceso del público a la información, donde destaca la importancia de publicar información fiscal completa en fechas claramente especificadas. Ello implica proveer información al público sobre la actividad pasada, actual y proyectada del gobierno.

Principio 3 Preparación, Ejecución e Informes Presupuestarios Abiertos

Este principio establece la transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto y el tipo de información que sea pública sobre la preparación del presupuesto, así:

- La documentación presupuestaria debe especificar los objetivos de la política fiscal, el marco macroeconómico, la base de la política para el presupuesto y los principales riesgos fiscales identificables.
- Las estimaciones presupuestarias deben clasificarse y presentarse de manera tal que faciliten el análisis de política y promuevan la responsabilidad.
- Se deben especificar claramente los procedimientos para la ejecución y monitoreo de los gastos aprobados.
- Los informes fiscales deben ser oportunos, completos, confiables e identificar los desvíos del presupuesto.

Principio 4 Garantía Independiente de Integridad

Este principio establece garantías de integridad, que se refieren a la calidad de los datos fiscales y a la necesidad de una rigurosa evaluación independiente de esa información. Este último principio, identifica las condiciones de transparencia

fiscal relacionadas con la constitución y características de los organismos de control externo, como instituciones con competencia para auditar las cuentas públicas.

A tal propósito el Código citado propone un conjunto de buenas prácticas que deben observar los organismos de auditoría externa, vinculados con el principio de garantía independiente de integridad.¹¹⁵

- *"Existencia de un organismo nacional de auditoría responsable de emitir informes oportunos a la legislatura y el público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.*
- *Instrumentos de auditoría externa que incluyan como mínimo auditorías de regularidad y preferiblemente auditorías de rendimiento (auditorías de las 3E's, es decir, eficiencia, eficacia y economía).*
- *Opinión escrita sobre hallazgos.*
- *Independencia del poder administrativo.*
- *Existencia de un Comité Legislativo activo para examinar las cuentas públicas, considerar el informe del auditor principal y hacer responsable al ejecutivo de remediar las deficiencias expuestas durante las auditorías.*
- *Desarrollo de auditorías en forma profesional y consistente con normas de auditorías reconocidas".*

Según el FMI, un requerimiento clave de la transparencia fiscal es que existan mecanismos institucionales efectivos para permitir a la legislatura y al público obtener garantía de la calidad de los datos fiscales y la información suministrada por el gobierno. De allí deriva la necesidad de contar con un escrutinio público e independiente de la información fiscal.

Habiendo observado el conjunto de buenas prácticas que deben poseer los organismos de control externo, se analizan a continuación dichas características a la luz de la experiencia concreta en México, a través de la Auditoría Superior de la Federación:

¹¹⁵ Emilia Raquel, Lerner: Op.cit: p.453

➤ *Existencia de un organismo de auditoría responsable de emitir informes oportunos a la legislatura y el público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.*

En el año 2001, se crea la Auditoría Superior de la Federación que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda oficina auditora de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

De acuerdo al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ASF. *"tendrá a su cargo entregar el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados (...), en dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas..."*

➤ *Instrumentos de auditoría externa que incluyan como mínimo auditorías de regularidad y preferiblemente auditorías de rendimiento (3E's).*

La ASF utiliza instrumentos de auditoría con alcance integral. El artículo 79 Constitucional, expresa *"tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales..."*

El alcance de control, que está asimismo definido por la ley de Fiscalización Superior de la Federación, abarca los diferentes aspectos de la gestión del sector público: legal, contables, financieros, presupuestario, económico y programáticos.

➤ *Opinión escrita sobre los hallazgos.*

Mediante resoluciones sobre la base de los informes de auditoría, la ASF emite opinión escrita sobre sus hallazgos de auditoría incluyendo recomendaciones para mejorar la gestión.

➤ *Independencia del Poder Administrador*

La ASF es un organismo descentralizado en el ámbito del Poder Legislativo. De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, fundamento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La ASF de acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ejercerá autónomamente, con sujeción a las disposiciones aplicables, su presupuesto aprobado. El auditor superior de la Federación es designado, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

➤ *Existencia de un Comité Legislativo activo para examinar las Cuentas Públicas, considerar el informe del auditor principal y hacer responsable al Ejecutivo de remediar las deferencias expuestas durante las auditorías.*

Para lograr una coordinación eficiente entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, así como la evaluación de este último organismo, existe la Comisión de Vigilancia quien puede citar por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública. En dicho informe la ASF da cuenta a la Cámara de Diputados de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de sanciones respectivas. Como resultado de este procedimiento, la Cámara de Diputados emite una resolución recomendando al Poder Ejecutivo tomar las medidas conducentes a poner en práctica las recomendaciones incorporadas en los informes.

➤ *Desarrollo de auditorías en forma profesional y consistente con normas de auditorías reconocidas.*

La ASF en el desarrollo de sus actividades de control utiliza normas y manuales de auditoría, que son compatibles con las normas de aceptación general de la profesión y las normas internacionales como las recomendadas por la Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI).

Como se pudo observar, la ASF tiene características que cumplen con las condiciones planteadas por el documento del FMI, dichas características en consecuencia tienden, en cuanto a su diseño y a su práctica concreta en desarrollo permanente, a contribuir a fortalecer la transparencia de las cuentas públicas.

En síntesis, las buenas prácticas mencionadas anteriormente representan una norma de transparencia fiscal que se considera adecuada para garantizar al público y a los mercados de capital que se dispone de un panorama suficientemente amplio de la estructura y las finanzas del sector público para poder evaluar de manera confiable la solidez de la posición fiscal de un país.

4.1.1. COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA

La corrupción es uno de los grandes problemas del mundo, que deriva de una serie de condiciones y prácticas indebidas en la gestión de las instituciones. En el ámbito nacional es una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía y de los servidores públicos. Se propicia por la existencia de un marco normativo excesivamente regulatorio que, paradójicamente, permite e incluso fomenta la discrecionalidad en la toma de decisiones del servidor público, y por la falta de honestidad en la prestación de servicios públicos.

Esto ha creado en la ciudadanía una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental que repercute de manera sustantiva en la imagen y el diseño de las instituciones públicas en su conjunto.

Por ello, *"una de las prioridades del actual gobierno es combatir la corrupción y la impunidad, impulsar la mejora de la gestión y la calidad de los servicios públicos, así como promover una cultura de transparencia y de rendición de cuentas".*¹¹⁶

Con el propósito de dar solución a dichas prioridades, el Gobierno Federal impulsó la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

¹¹⁶ Segundo Informe de Gobierno, del Presidente de la República Mexicana, Vicente Fox Quesada, martes 4 de diciembre de 2001.

Información Pública Gubernamental. Esta ley otorga a la autoridad un esquema jurídico más amplio para realizar acciones preventivas y sancionar actos indebidos.

En la Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (presentada por el Ejecutivo Federal), se reconoce que el acceso a la información pública es una condición necesaria para el pleno desarrollo democrático del Estado y para que los poderes públicos rindan cuentas sobre su desempeño. Asimismo, se afirma que la rendición de cuentas es un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de información se convierte en un instrumento de supervisión ciudadana. En el mismo sentido, expresa que esta ley puede convertirse en un mecanismo de combate a la corrupción y añade que un Estado que genera un flujo confiable de información, genera una mayor certidumbre a las personas interesadas en intervenir en el país.¹¹⁷

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,¹¹⁸ publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes 11 de junio de 2002, consta de Cuatro Títulos, 64 artículos y 11 transitorios.

El Título Primero "*Disposiciones Comunes Para los Sujetos Obligados*" con cinco capítulos contienen las obligaciones comunes que deberán cumplir todos los sujetos obligados, dentro de las que se encuentran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los tribunales administrativos y los organismos constitucionales autónomos. El Capítulo I contiene los principios fundamentales de la ley, el de publicidad de la información gubernamental. Además establece los objetivos de la ley: asegurar que toda persona pueda tener acceso a la información; transparentar la gestión pública; garantizar la protección de datos

¹¹⁷ Ver Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información: Gaceta Parlamentaria, martes 4 de diciembre de 2001.

¹¹⁸ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, no solo tiene su antecedente en la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, pues el 11 de julio de 2001, el Diputado Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó en sesión de la Comisión Permanente, una Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión. Así, también el 6 de diciembre integrantes de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Revolucionario Institucional, del Trabajo, así como un miembro de Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional, presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados, una Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública. Ver, Diario de los Debates, Número 14, Vol. 11, Martes 23 de abril de 2002. pp. 2149-2171.

personales en poder de la autoridad; y favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos. Finalmente, señala que en la interpretación de la ley se deberá favorecer el principio de publicidad.

Dentro del Capítulo II, se enuncia una serie de obligaciones denominadas "*obligaciones de transparencia*" y se refiere a diversos conjuntos de información que poseen los sujetos obligados que deben hacer pública sin necesidad de una solicitud del particular. Algunos de estos conjuntos de información son: la estructura orgánica de cada sujeto obligado con su catálogo de puestos, remuneraciones y atribuciones; las contrataciones que realicen; los resultados de las auditorías que les sean practicadas; los permisos y trámites que procesen y los informes que generen.

Los conceptos de información reservada y confidencial se encuentran en el Capítulo III, aquí se propone que la información reservada sea aquella que pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa nacional, las relaciones internacionales, así como la que pueda dañar la estabilidad económica del país. En este mismo rubro, se incluye la información que otras leyes consideran como reservada, los secretos comercial, industrial y bancario, así como las averiguaciones previas y los expedientes judiciales. Como complemento a estas disposiciones, se establece que la información clasificada como reservada, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de 12 años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo en reserva.

En el Capítulo IV, se incluyen disposiciones para la protección de los datos personales que se encuentren en poder de la autoridad, para lo cual establece límites, a la difusión que de los mismos puedan hacer los sujetos obligados. Además, prevé que la autoridad ponga en práctica procedimientos para la corrección y actualización de los datos de los particulares.

Respecto al costo de acceso a la información, el Capítulo V, establece que deberá estar indicado en la Ley Federal de Derecho y estará compuesto por la suma del

valor de la búsqueda, el costo de los materiales de reproducción y el costo de envío en su caso.

El Título Segundo "*Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal*" consta de cuatro capítulos y es de aplicación exclusiva al Poder Ejecutivo Federal. Los dos primeros Capítulos contienen el diseño institucional para este Poder y los dos últimos establecen el procedimiento de acceso a la información y el de revisión a cargo del Instituto Federal de Acceso a la Información.

Para el procedimiento de acceso a la información, la ley establece la creación de dos instancias en cada una de las áreas de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República. La primera es la unidad de enlace y es la encargada de ser el vínculo entre los particulares y la propia dependencia. Esta unidad deberá recibir y dar trámite a las solicitudes que se presenten, realizar lo necesario para entregar la información solicitada y llevar un registro de las solicitudes atendidas, entre otras. Por otra parte, se crea un comité de información que será el responsable de confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información que hubieran hecho los titulares de las unidades administrativas, coordinar las acciones del área para proporcionar la información que establece la ley y realizar las gestiones necesarias para la localización de los documentos que soliciten.

Estas dos instancias permiten que el proceso para tramitar una solicitud de acceso se desarrolle de la siguiente forma: el particular acude ante la unidad de enlace del área que considera tiene la información; ésta enviará al titular de la unidad administrativa responsable la solicitud y en caso de que la información no sea reservada o confidencial, la entrega al particular; por el contrario si la información es reservada, inmediatamente es enviada al comité de información a efecto de que éste determine la procedencia de la reserva o la reitere. En un plazo máximo de 20 días hábiles se desarrolla el procedimiento y es el tiempo límite que debe esperar el solicitante para obtener respuesta a la solicitud.

Como puede observarse, el esquema está diseñado para evitar que el particular transite por innumerables oficinas administrativas o bien, que tenga que conocer

forzosamente la ubicación de la unidad en que físicamente se encuentre la documentación solicitada. Es decir, él recibe toda la atención y la tramitación de su solicitud, hasta que se le dé respuesta, en la ventanilla de acceso.

Como instancia de revisión, el Ejecutivo cuenta con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que en primera instancia podrá revisar la respuesta al particular y en su caso, ratificar o verificar la resolución que el comité de información del área correspondiente hubiera expedido. En última instancia, el particular podría inconformarse ante la resolución del Instituto y acudir ante el Poder Judicial para que resuelva en definitiva.

Con objeto de hacer efectiva la tarea del Instituto, éste cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. De acuerdo a la ley está integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. Sin embargo la Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría.

Para ser comisionado se requiere tener una edad mínima de 55 años, haberse desempeñado en actividades relacionadas con la materia de la ley y no haber sido titular de alguna dependencia federal, ejercido un cargo de elección popular o dirigente partidista, cuando menos un año antes de la designación.

Dentro de las atribuciones del Instituto se encuentran: Interpretar en el orden administrativo esta ley; establecer y revisar los criterios de clasificación de la información; emitir las recomendaciones a los servidores públicos en el ámbito del Poder Ejecutivo para hacer cumplir la ley; asegurar a los particulares sobre las solicitudes de acceso; difundir los beneficios del manejo público de la información y cooperar con los demás sujetos obligados respecto de la materia de la ley. Además se establece que el Instituto debe rendir un informe anual sobre sus tareas y los datos sobre las solicitudes de acceso a la información.

En suma, el Instituto permitirá que las áreas del Ejecutivo Federal no se desvíen en el cumplimiento de sus obligaciones habituales.

El Título Tercero "*Acceso a la Información en los Demás Sujetos Obligados*" faculta a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos para determinar sus propios procedimientos, pero sujetos a los principios que la ley establece. Esta decisión obedece al reconocimiento de que existen diferencias entre la organización y funcionamiento de cada poder, así como de los órganos autónomos y que requieren flexibilidad para determinar los procedimientos que mejor se ajusten a su organización y funcionamientos internos.

Finalmente, la ley establece un Título Cuarto "*Responsabilidades y Sanciones*" con un capítulo único para aquellos servidores públicos que utilicen, destruyan, oculten o alteren la información de manera indebida. También para aquellos que actúen con negligencia, dolo o mala fe en la sustentación de las solicitudes, así como por negar intencionalmente información considerada como pública.

Asimismo, se establecen sanciones para aquellos que entreguen información reservada o confidencial o que no la entreguen, aun cuando exista una orden por parte del Instituto o el órgano equivalente.

Ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha ley, los servidores públicos serán sancionados en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la credibilidad y transparencia de la gestión pública exige el acceso a la información gubernamental, con el objeto de mostrar el desempeño de las instituciones, el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo establecidos, el uso de recursos asignados, el otorgamiento de sus servicios y los resultados alcanzados.

Así, a través del derecho a la información, la sociedad civil, estará en posibilidades de fiscalizar los actos de gobierno, no sólo en lo que se refiere al uso honesto y transparente de los recursos públicos, sino también a la eficacia y calidad con que se utilizan.

Las decisiones gubernamentales al ser transparentes y al estar abiertas al escrutinio público persiguen un objetivo: tratar de lograr que el gobierno y la sociedad colaboren para erradicar, de una vez por todas, el mal que tanto daño ha hecho a nuestro país: la corrupción, una corrupción que al ser erradicada a través del desempeño transparente, honesto y ético de los servidores públicos, permitirá acotar tiempos para alcanzar metas y optimizar los resultados en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una cultura de la legalidad.

Finalmente, es importante reconocer que México requiere un gobierno abierto y transparente, que trabaje en una gran vitrina de cristal donde todos los ciudadanos sepan el porqué de sus acciones, y cuenten con acceso permanente a la información.

4.2. LAS NORMAS BÁSICAS DE ACCION GUBERNAMENTAL Y EL APEGO A LA LEGALIDAD.

Una vez que el Estado se ha allegado de recursos para poder desarrollar las diversas funciones y actividades que se le han encomendado, los organismos gubernamentales ejercen sus recursos y programas sólo en estricto apego a la ley, porque *"la ley es quien autoriza y describe las actividades, deberes y responsabilidades de los funcionarios públicos"*.¹¹⁹

De acuerdo a la ley, los gobiernos y las entidades a los que se han confiado recursos públicos y la facultad de aplicarlos, tiene la responsabilidad de rendir cuenta plena de sus actividades, por lo que esta rendición de cuentas del gobierno debe identificar no sólo los objetos a los que se destinaron recursos públicos, sino también la manera y efecto de su aplicación, de tal suerte que se obligue a una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y una mayor claridad en las responsabilidades de las distintas entidades públicas y de los funcionarios públicos.

¹¹⁹ Simun Herbert, *Administración Pública*, Letras, México, 1968, p. 7

En este sentido, contar con una administración honrada y eficiente, que desempeñe sus funciones con un verdadero espíritu del servicio público, de tal manera que se preserven los valores fundamentales de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, obedece a la normatividad que cada país emite para mantener la disciplina dentro del ejercicio de la función pública.¹²⁰

Así, todo acto administrativo está debidamente sustentado en leyes, normas y procedimientos, lo que constituye un catálogo de obligaciones, al cual queda sujeto todo servidor público.

Para garantizar que los recursos económicos, así como las acciones de gobierno sean destinadas a cumplir y satisfacer necesidades de carácter social, el Gobierno Federal se ha dado los instrumentos legales necesarios para garantizar que el desempeño de los servidores públicos se efectúe con la responsabilidad suficiente para preservar los valores fundamentales ya mencionados: legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad, honestidad y eficiencia, principios que rigen el ejercicio de la función pública.

La función pública definida como *"el quehacer institucional a través del cual el sector público incide en la actividad social y produce o presta determinado bien o servicio"*,¹²¹ se guía por la siguiente normatividad:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Es el máximo ordenamiento en el país. Faculta y establece las bases para la promulgación y aplicación de todas las demás leyes y ordenamientos existentes en la República Mexicana. Establece la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.¹²²

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (artículo 74):

¹²⁰ Los valores fundamentales que consagran lo deberes de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficacia, están establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²¹ *La función pública en un buen gobierno* en: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, México, 2001, p.5

¹²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores Mexicanos Unidos, México, 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- *Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.*
- *Revisar la Cuenta Pública*
- *Declarar si da o no lugar a proceder legalmente contra servidores públicos.*

La Constitución también define que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley que expide el Congreso.

Su Título Cuarto se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos (artículos 109 al 114):

- Los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (108).
- La naturaleza de las responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (109).
- El juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (110).
- La sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para no confundir su aplicación por represalias políticas (111 y 112)
- La naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (113).
- Los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (114).

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL

Este ordenamiento reglamentario del artículo 90 Constitucional instituye las bases de organización de la Administración Pública Federal y establece las atribuciones y competencia de todas y cada una de las dependencias y tipos de entidades que la integran.¹²³

Recientemente, se reformó su artículo 37 para otorgar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la facultad para conducir la

¹²³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciona, México, 2000

política general de la Administración Pública Federal en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información que las Instituciones del Ejecutivo Federal deben poner a disposición de la sociedad.

LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Establece las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación como oficina auditora de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública Federal.

La reciente ley da a la Auditoría Superior de la Federación la facultad para fincar responsabilidades, indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas, si de la revisión de la Cuenta Pública se detectaron irregularidades, hechos o conductas que dañaran a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades federales.¹²⁴

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

Es una ley reglamentaria del artículo 90 constitucional, cuyo objeto es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. Contiene un capítulo sobre el control y la evaluación de los tipos de organismos en cuestión.

Su reglamento contiene un capítulo sobre la vigilancia, control y evaluación de las entidades.¹²⁵

LEY PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

Norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

¹²⁴ Ley de Fiscalización Superior de la Federación y Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados, México, 2001.

¹²⁵ Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Reglamento, en: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000.

Contiene un capítulo sobre responsabilidades en que se puede incurrir por afectar la Hacienda Pública.

En este ordenamiento destaca la obligatoriedad de establecer órganos de auditoría interna en todas las dependencias y entidades.

Su reglamento contiene un Título referente al control y evaluación del gasto público federal, que contiene cuatro capítulos sobre: el control y evaluación, las auditorías, las adecuaciones presupuestarias y las responsabilidades.¹²⁶

LEY DE PLANEACIÓN

Consigna que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y que mediante la participación de los diversos sectores se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad. Para ello se elaborará un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. También contiene un capítulo sobre responsabilidades.¹²⁷

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS¹²⁸

Es una ley reglamentaria del Título IV constitucional. En ella se establecen los procedimientos para las obligaciones, las responsabilidades y sanciones administrativas de los servidores públicos, los delitos en que incurrir por su incumplimiento, las medidas para identificarlo, y las sanciones y procedimientos

¹²⁶ Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal y Reglamento, en: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000.

¹²⁷ Ley de Planeación, en: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000.

¹²⁸ El 13 de marzo de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución, en materia de: los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar sanciones y, el registro patrimonial de los servidores públicos. Para ello, deroga los Títulos Primero, Tercero y Cuarto, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

para prevenirlo y corregirlo. Se prevé en forma paralela el procedimiento para emitir la declaración de procedencia como requisito previo al ejercicio de la acción penal, y la forma de sustanciar el juicio político.¹²⁹

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

Regula la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Este ordenamiento establece los mecanismos y procedimientos para celebrar contratos y actos jurídicos en materia de adquisiciones. Contiene un Título sobre infracciones y sanciones y otro sobre inconformidades y conciliaciones.¹³⁰

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

Regula la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Este ordenamiento establece los mecanismos y procedimientos para celebrar contratos y actos jurídicos en materia de obras. Contiene tres Títulos sobre la información y verificación, sobre infracciones y sanciones y sobre inconformidades y conciliaciones.¹³¹

¹²⁹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000.

¹³⁰ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000.

¹³¹ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en : Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Garantiza el acceso a toda persona a la información pública, salvaguardando la información estratégica, confidencial y de datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.¹³²

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Se modificó el último párrafo del artículo 46 para delimitar las facultades de las autoridades federales, estatales y municipales competentes, con el fin de sancionar y aplicar responsabilidades administrativas, civiles y penales a los servidores públicos que incurran en ilícitos con motivo del manejo o aplicación de los fondos de aportaciones federales.¹³³

Las normas básicas de acción gubernamental ya mencionadas, además de describir los deberes y responsabilidades de los funcionarios públicos se incluyen en cada una de ellas, los elementos jurídicos para corregir y sancionar conductas irregulares observadas en la función pública.

Así, toda responsabilidad por los actos de gobierno está asociada al principio de legalidad, el cual se refiere al sustento de los actos administrativos en normas y procedimientos que les otorguen legitimidad en la gestión.

4.3 EL SERVIDOR PÚBLICO Y LA NORMATIVIDAD

De acuerdo con nuestro sistema de gobierno adoptado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los poderes públicos se manifiestan y actúan a través de sus funcionarios, empleados o trabajadores, denominados genéricamente "*servidores públicos*", ellos "*tienen como funciones primordiales planear y ejecutar las actividades conducentes a la realización de los fines del*

¹³² Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México, 2002.

¹³³ Ley de Coordinación Fiscal, México, 2001.

Estado, que se dividen en: la expedición de las leyes que permitan el desarrollo armónico y la coexistencia pacífica del conglomerado social, la ejecución de las normas tendientes a ese efecto, y el juzgamiento de su aplicación en los casos concretos; actividades atribuidas, respectivamente, al Congreso de la Unión, al Ejecutivo Federal y a los Tribunales Administrativos y del Poder Judicial.¹³⁴

Las actividades atribuidas a los organismos gubernamentales y desarrolladas por los servidores públicos para lograr el fin más codiciado de todo Estado: "el bien común", son actividades autorizadas por las leyes porque "las leyes son las encargadas de establecer las medidas adecuadas para que los servidores públicos actúen siempre en beneficio de la colectividad y no en el suyo propio, señalando a éstos claramente cuáles son sus obligaciones, los límites de sus atribuciones y también las consecuencias de los actos u omisiones ilegales en que pudieren incurrir".¹³⁵

Nuestra legislación federal, desde su base constitucional, señala quiénes se consideran como servidores públicos, los deberes que se imponen a éstos y las consecuencias que les pueden significar sus indebidas conductas.

Así, encontramos que la Constitución en su Título IV, denominado "*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*" establece en su artículo 108 quiénes se consideran como servidores públicos.

"Artículo 108.- *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

¹³⁴ Manuel, Quijano Méndez, *Disposiciones Interpretadas en Sentidos Opuestos en Materia de Sanciones Administrativas Aplicadas a los Servidores Públicos*, en: Cristina Angélica Solís de Alba, Compiladora, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal. Tomo V, México, 2001, p. 456.

¹³⁵ *Ibid.* p. 456-457

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servicios públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios”.

La enumeración que hace la Constitución acerca de quienes deben considerarse como servidores públicos, se ve reforzada y ampliada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues ésta en su artículo 2° establece que *“son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”.*

4.3.1. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

De acuerdo al artículo 109 Constitucional, las sanciones aplicables a los servidores públicos, por actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, deriva del supuesto que incurran en responsabilidad.

Asimismo se advierte que las responsabilidades a que se refiere el mandato constitucional, son de carácter político (fracción I), penal (fracción II) y administrativa (fracción III).

- La responsabilidad política se aplica a ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;

- La responsabilidad penal se aplica a los servidores públicos que incurran en delito, y,
- La responsabilidad administrativa se aplica a los servidores públicos que falten a la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.

Las responsabilidades administrativas se dividen en dos grupos: las de carácter puramente resarcitorio, que se traducen solamente en la obligación de resarcir al Estado o a las entidades públicas federales, los daños y perjuicios que se le hubiesen ocasionado, y las de carácter disciplinario, que derivan del incumplimiento de normas que deben observar los servidores públicos, cuya transgresión implica para quienes no las cumplan que se les impongan sanciones diversas, según sean las irregularidades que se les imputen.

4.3.2 LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RESARCITORIAS

El concepto de este tipo de responsabilidades, puede encontrarse en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que contiene las disposiciones más claras al respecto por lo que a continuación se reproducen sus artículos 46 y 47.

"Artículo 46. Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2 de esta ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relaciones con su función o actuación.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a la persona que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índoles de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad”.

“Artículo 47. Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal o a las entidades de la administración pública paraestatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán por la Secretaría de Programación y Presupuesto, actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra desde luego, sin perjuicio de que, en su caso, la Tesorería de la Federación o la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, las hagan efectivas a través del procedimiento de ejecución respectivo”.

Por su parte la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, también establece a cargo de los servidores públicos, responsabilidades de carácter resarcitorio en sus artículos 46 y 47 que disponen en lo conducente:

“Artículo 46. Para los efectos de esta ley incurren en responsabilidad:

I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado...”

“Artículo 47. Las responsabilidades que conforme a esta ley se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero...”.

4.3.3. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS QUE IMPLICAN SANCIONES DE CARÁCTER DISCIPLINARIO O ECONOMICO.

Las responsabilidades administrativas que pueden implicar sanciones de carácter disciplinario o económico, se contemplan en diversas leyes, pero la que con mucho mejor amplitud y en forma muy ordenada las regula, es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual en su Título Segundo, denominado “responsabilidades administrativas”, concretamente en su artículo 7, señala que *“será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse en*

el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, que rigen en el servicio público'. Adicionalmente en su artículo 8, precisa las obligaciones que todo servidor público debe de tener en cuenta para salvaguardar los principios ya mencionados, por cuyo incumplimiento incurren en responsabilidad.

Entre las obligaciones que impone dicho artículo a los servidores públicos, pueden citarse, como ejemplo: la falta de diligencia en el trabajo; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; mala conducta y falta de respeto al público; no presentar sus declaraciones de situación patrimonial entre otras.

Las sanciones administrativas de carácter disciplinario y económico que pueden imponerse a los servidores públicos están señaladas en el artículo 13 de la misma Ley y para su aplicación debe ejecutarse el procedimiento que de acuerdo con el artículo 10 de la propia Ley, puede originarse de quejas y denuncias por incumplimiento de sus obligaciones de los servidores públicos y se tramitan conforme a lo señalado en el artículo 21 del mismo ordenamiento.

Dicho procedimiento se inicia con un citatorio al presunto responsable, para que comparezca a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, debiéndosele convocar una antelación no menor de 5 días ni mayor de 15.

Después deberá celebrarse la audiencia, en la cual, el presunto responsable puede alegar lo que a su derecho conviene y ofrece pruebas.

Por último la autoridad competente, dentro de los 45 días hábiles siguientes a la fecha en que hubiesen quedado desahogadas las pruebas, deberá emitir resolución ya sea declarando la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones correspondientes, pero si en la audiencia encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable

o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras u otras audiencias.

En cualquier momento, la autoridad competente, previa o posteriormente al citatorio a que se ha dicho referencia, podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables, de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, sin prejuzgar sobre las responsabilidades que se impute.

Habiendo analizado el procedimiento al cual quedan sujetos los servidores públicos para determinar si realmente hubo incumplimiento o no en sus funciones; *"es indispensable que todo servidor público comprenda que está ética y jurídicamente obligado a servir bien y honradamente a la comunidad; que el servicio público no es patente de impunidad para actos arbitrarios, ni oportunidad para disfrutar de privilegios; que tampoco es refugio de empleados despreocupados e incapaces de ser útiles a la sociedad. Todo servidor público debe saber que está obligado a cumplir satisfactoriamente sus labores con apego a la ley, lealtad, honradez, imparcialidad, entrega y eficacia"*.¹³⁶

4.4 LOS ORGANOS FISCALIZADORES EN EL MUNDO Y ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LAS CUENTAS PÚBLICAS.

El presente apartado tiene como finalidad analizar los alcances de la función de control de algunas entidades de fiscalización superior en el mundo, en cuanto a su importante papel como organismos "guardianes" de la integridad nacional.

Para el cumplimiento de este cometido, en una primera parte se mencionan los tipos o categorías de las entidades fiscalizadoras superiores y su agrupación mundial. En una segunda parte, se toma de algunas entidades fiscalizadoras el informe de la gestión financiera para determinar el modo en que los distintos países lo integran y producen, y así conocer cuál ha sido la experiencia de dichas entidades en la supervisión del uso de los recursos públicos.

¹³⁶ José Chanes Nieto, *Modernización Administrativa y Ley de Responsabilidades*, en: José Francisco Ruiz Massieu, Compilador, *Servidores Públicos y Nuevas Responsabilidades*, INAP, México, 1984, p. 60.

LOS ORGANOS FISCALIZADORES EN EL MUNDO. En casi todos los países del mundo existen diversas categorías de entidades fiscalizadoras que pueden agruparse de la siguiente manera:

TRIBUNALES O CORTES DE CUENTAS: *"Están integradas por Magistrados que, colegialmente, toman las decisiones del órgano; generalmente son inamovibles en el cargo, como ocurre en la mayoría de los países de Europa continental: Bélgica, España, Portugal, Italia, Austria, Holanda, Francia y Alemania.*

CONTRALORIAS O AUDITORÍAS GENERALES: *En tal tipo de órganos, las decisiones ejecutivas recaen en forma exclusiva en su titular; dependen del Poder Legislativo quien nombra a sus titulares; generalmente son inamovibles, al menos por periodos prolongados de 10, 12 o 15 años. En tal categoría, se incluyen las entidades de Australia, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y la mayoría de los países Latinoamericanos, entre ellos México.*

CONSEJOS DE AUDITORÍA. *En esta categoría se ubican algunos países orientales importantes como Japón y Corea. Las entidades se distinguen por ser órganos con decisión colegiada que se erigen en figuras de gobierno no ejecutivas.*

OTROS SISTEMAS. *Existen países en los que la entidad fiscalizadora superior es una dependencia más del gobierno, como ocurre en Suecia, pero que cuentan con la autonomía suficiente para cumplir su función fiscalizadora de manera independiente".*

Habiendo observado las diversas categorías de entidades fiscalizadoras, se concluye que en la mayor parte de los países del mundo, el llamado control externo se establece en el Poder Legislativo, aun cuando en algunos países esté constituido como ente independiente de los otros Poderes o incluso se acerque más al Poder Judicial¹³⁷.

¹³⁷ En los casos español, francés e italiano, los órganos de vigilancia y fiscalización deben informar al parlamento de los resultados de las investigaciones que realicen. Por lo cual, aun cuando forman parte del

"Las entidades fiscalizadoras superiores se encuentran agrupadas mundialmente en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que cuenta, actualmente, con más de 170 países miembros, la mayoría, integrantes de la Organización de las Naciones Unidas.

Con el propósito de intercambiar ideas y experiencias en el ámbito de la fiscalización y del control gubernamental, INTOSAI se integra por siete grupos regionales que son la Asociación Africana (AFROSAI), Árabe (ARABOSAI), Asiática (ASOSAI), del Caribe (CAROSAI), Europea (EUROSAI), Latinoamericana y del Caribe (OLACEFS) Y del Pacífico Sur (SPASAI)".

A continuación se muestran las características más importantes que tienen las Cuentas Públicas en diferentes países del mundo. Debe destacarse que la composición y contenido de las mismas están determinadas por las leyes.

| PAÍS | COLOMBIA |
|--|---|
| NOMBRE DE LA EFS | Contraloría General de la República |
| DENOMINACIÓN DE LA CUENTA | Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro |
| COMPETENCIA PARA EJERCER EL CONTROL DE LAS CUENTAS DEL GOBIERNO | Constitución: Art. 178 CPRC "Compete a la Cámara de representantes examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del Tesoro presentada por la Contraloría General de la República". |
| CONTENIDO DE LA CUENTA PÚBLICA | Situación de las Finanzas del Estado: Ingresos y gastos totales. Superávit o déficit fiscal y presupuestal. Superávit o déficit de tesorería y de operaciones efectivas. Registro de la deuda total. Resultados financieros de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios. |
| ALCANCE DEL CONTROL | De acuerdo con la Constitución, art. 268, el Contralor General de la República deberá presentar a la Cámara de los Representantes la cuenta general del presupuesto y del tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General. |

FUENTE: Emilia, Raquel Lemer. Organismos de Control y Transparencia en la Gestión de Gobierno en: Beatriz Marina Groso y María Alejandra Suetaz, Compiladoras, El Poder Legislativo de la Democracia y la Integración, Organización de Estados Americanos, Argentina, 2000, p. 472-473

Poder Judicial, ofrecen al Legislativo los elementos con los cuales, este último pueda, incidir en el ejercicio de la división de poderes

| | |
|---|---|
| PAIS | CHILE |
| NOMBRE DE LA EFS | Contraloría General de la República |
| DENOMINACIÓN DE LA CUENTA | Informe de Gestión Financiera del Estado |
| COMPETENCIA PARA EJERCER EL CONTROL DE LAS CUENTAS DEL GOBIERNO POR: | Ley: Decreto-Ley Nro. 1.263/75 Título V |
| CONTENIDO DE LA CUENTA PÚBLICA | Comprende un balance general del activo y pasivo de la Hacienda Pública, al 31 de Diciembre anterior. Un estado en detalle de las rentas percibidas y de los gastos efectuado en el mismo periodo. Un estado detallado de los préstamos o empréstitos a favor del Fisco, al cerrar el ejercicio del año anterior. Un detalle de la inversión de las Leyes y gastos financiados con recursos especiales. |
| ALCANCE DEL CONTROL | La Contraloría General de la República tiene la facultad de ejercer el control financiero del Estado y efectuar el examen y juzgamiento de las cuentas de los organismos del Sector Público. |

FUENTE: Emilia, Raquel Lerner. Organismos de Control y Transparencia en la Gestión de Gobierno en: Beatriz Marina Grosso y María Alejandra Suetaz, Compiladoras, El Poder Legislativo de la Democracia y la Integración, Organización de Estados Americanos, Argentina, 2000, p. 474

| | |
|--|--|
| PAIS | REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA |
| NOMBRE DE LA EFS | National Audit Office |
| DENOMINACIÓN DE LA CUENTA | Appropriation Accounts |
| COMPETENCIA PARA EJERCER EL CONTROL DE LAS CUENTAS DEL GOBIERNO OTORGADA POR: | Ley: Estatuto y Funciones del Comptroller y Auditor General. El Comptroller y Auditor General es requerido para examinar, certificar e informar sobre la Cuenta (Appropriation Accounts) antes de que ésta sea transmitida a la Cámara de los Comunes, Ley EX AD 1921, Sección 1, Ley de la NAO/1983 Sección 6 |
| ALCANCE DEL CONTROL | Se requiere al Comptroller y Auditor General para examinar la regularidad y conveniencia de los gastos de las Cuenta, debiendo informar a la Cámara de los Comunes cuando fuera necesario. El Comptroller y Auditor General se encuentra facultado para llevar a cabo exámenes de economía, eficiencia y eficacia con relación a la utilización de los recursos de cada uno de los departamentos (de gobierno) en le desempeño de sus funciones. |

FUENTE: Emilia, Raquel Lerner. Organismos de Control y Transparencia en la Gestión de Gobierno en: Beatriz Marina Grosso y María Alejandra Suetaz, Compiladoras, El Poder Legislativo de la Democracia y la Integración, Organización de Estados Americanos, Argentina, 2000, p. 476-477

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

| | |
|---|---|
| PAIS | FRANCIA |
| NOMBRE DE LA EFS | Cour des Comptes |
| COMPETENCIA PARA EJERCER EL CONTROL DE LAS CUENTAS DEL GOBIERNO ES OTORGADA POR: | Ley: Código de Jurisdicciones Financieras: ART 136-1 |
| ALCANCE DEL CONTROL | La Cour des Comptes asiste al Parlamento y al gobierno en el control de la ejecución de las leyes financieras. Verifica la regularidad de los ingresos y gastos descriptos en las contabilidades públicas, y cerciora el buen empleo de los créditos, fondos y valores administrados por los servicios del Estado. En cuanto a los aspectos financieros de la ejecución del presupuesto, existe el informe al Parlamento sobre la ejecución de las leyes de finanzas, enriquecido por análisis plurianuales y por monografías sobre ciertos presupuestos ministeriales, lo que se publica anualmente en el mes de septiembre en le Boletín Oficial. |

FUENTE: Emilia, Raquel Lerner. Organismos de Control y Transparencia en la Gestión de Gobierno en: Beatriz Marina Grosso y María Alejandra Suetaz, Compiladoras, El Poder Legislativo de la Democracia y la Integración, Organización de Estados Americanos, Argentina, 2000, p. 477

Las entidades fiscalizadoras de América Latina tienen aspectos de interés común; entre ellos los siguientes: la tendencia a preservar y fortalecer su autonomía con respecto al Poder Ejecutivo; salvaguardar su autonomía financiera y programática y la tendencia a determinar la práctica de auditorías y revisiones que le encarga el Legislativo.

La mayoría de las entidades de la región realizan auditorías ex post, con base en la revisión selectiva mediante muestras representativas del universo sujeto a control. Generalmente, presentan sus informes, derivados de las auditorías y revisiones que realizan, al Poder Legislativo, aunque en ellas no buscan evaluar las políticas de gobierno, pero es común que se observen el impacto de éstas. Todas las entidades guardan estrecha vinculación con el Legislativo.

Algunas de las características de las entidades fiscalizadoras de la región muestran que el 70% están dirigidas por un Contralor General de la República cuya duración en el cargo oscila entre los cuatro y diez años; el 95% de las entidades fiscalizadoras tiene su apoyo jurídico en la Constitución Política de los

países y están facultados para realizar evaluaciones programáticas y auditorías de regularidad, financieras, contables, de gestión. En el 70% de los casos, el titular de las entidades es electo por el Legislativo. Actualmente, las entidades fiscalizadoras de la región cuentan con atribuciones para fincar directamente responsabilidades.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), en un estudio internacional para comparar principios y tendencias en materia de Fiscalización Superior concluyo que: *"la función fiscalizadora debe efectuarse con una escrupulosa autonomía técnica, operativa y financiera. Las entidades fiscalizadoras deben buscar, en el desarrollo de sus trabajos y en la presentación de sus resultados, la pulcritud técnica y metodológica al margen de políticas partidistas e ideológicas. Debe propiciarse una mayor vinculación con el poder legislativo, como sucede en Reino Unido, Canadá, Australia, Japón, Estados Unidos y la mayoría de los países Latinoamericanos, donde los propios órganos legislativos han convertido los informes de resultados en un instrumento fundamental de su quehacer legislativo.*

La adecuada difusión pública de los resultados de la fiscalización, por conducto de los parlamentos o congresos y, en muchos casos, mediante informes de las propias entidades fiscalizadoras a la opinión pública. La fiscalización superior o el control externo sea esencialmente ex post, a fin de evitar una fiscalización concurrente, que podría limitar la neutralidad de los resultados".

CONSIDERACIONES FINALES

En el presente capítulo, se reviso la transparencia en la gestión de gobierno y las normas básicas de acción gubernamental, como instrumentos de control normativo y presupuestal como base de la fiscalización del gasto público federal.

En dichos apartados, se observó que avanzar hacia un proceso de verdadero control y fiscalización del gasto público en la gestión gubernamental, implica la sujeción de los actos públicos a la legalidad, de tal suerte que se obligue a una

mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y una mayor claridad en las responsabilidades de las distintas entidades públicas y de los funcionarios que las componen.

Normatividad y transparencia son dos instrumentos fundamentales para generar confianza en el gobierno. Sin embargo, para lograr dicha confianza, es necesario que haya acceso a la información con la cual se pueda conocer el costo de las actividades gubernamentales para posteriormente evaluar su cumplimiento y efectividad.

Así, las decisiones gubernamentales al ser transparentes y al estar abiertas al escrutinio público persiguen un objetivo: tratar de lograr que el gobierno y la sociedad colaboren para erradicar la corrupción, una corrupción que al ser erradicada a través del desempeño transparente, honesto y ético de los servidores públicos, permitirá acotar tiempos para alcanzar metas y optimizar los recursos en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una cultura de la legalidad.

CONCLUSIONES.

Durante el desarrollo de la presente investigación, se pudo observar que la fiscalización que ejerce el Poder Legislativo Federal sobre las finanzas públicas es importante porque de no llevarse a cabo el Poder Ejecutivo Federal a través de su administración derrocharía innecesariamente el gasto público ya sea por irregularidades administrativas o por actos de corrupción llegando incluso a generar déficit's fiscales e inestabilidad en las actividades económicas.

También se destacó que es necesario seguir fortaleciendo y ampliando las facultades de control presupuestal del Poder Legislativo Federal, para hacer de éste un verdadero ente autónomo capaz de actuar como un guardián encargado de transparentar los ingresos y egresos de los Poderes de la Unión y en general, de cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Así, un Poder Legislativo fortalecido en sus funciones fiscalizadoras además de transmitir confianza en la ciudadanía, fortalecerá la Planeación Nacional de Desarrollo, ya que al administrar los recursos con eficiencia, eficacia y honradez se podrá cumplir con los objetivos contenidos en los programas federales dirigidos a contribuir al desarrollo social, económico y político del país.

Por ello, es importante considerar que deben ampliarse las atribuciones del Poder Legislativo para convertirse en un ente fiscalizador, en el sentido de que el control Legislativo no es la mera obstrucción de la función de los otros poderes, sino fiscalizar y controlar las áreas en las que estos intervienen, con el fin de evidenciar sus errores o excesos.

Revertir los errores o excesos de los organismos gubernamentales por una mayor y mejor transparencia en el manejo de los fondos públicos implicó en los últimos años reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar al Poder Legislativo un nuevo ente fiscalizador denominado la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación al igual que las Comisiones de Investigación, se convierten en los instrumentos indispensables de control y fiscalización que tiene el Congreso de la Unión en el cumplimiento de su atribución dentro del principio de la división de poderes.

De acuerdo al capítulo tercero "el Poder Legislativo y el control presupuestal para la fiscalización del gasto público federal", la Auditoría Superior de la Federación sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda por su ineficiente e ineficaz capacidad para fiscalizar las acciones de los gobiernos; dicha ineficiencia e ineficacia se debieron a la falta de atribuciones para fincar sanciones directamente, la extemporaneidad con que se realizaba la supervisión del gasto público y la escasez de recursos humanos, materiales y financieros para operar adecuadamente.

Otra de las razones que contribuyeron a la conformación de la Auditoría Superior de la Federación se debieron a las presiones de una sociedad cada vez mas informada y exigente para demandar una mayor y mejor transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos y en la honestidad y legalidad de los servidores públicos. Y es que la debilidad fiscalizadora observada durante el desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda contribuyó, por omisión, a la falta de un sistema de rendición de cuentas que a su vez facilitó irregularidades administrativas.

La Auditoría Superior de la Federación, con nuevas y mejores atribuciones para fiscalizar al gasto público federal redimensionan la fiscalización superior en nuestro país y su lucha contra la corrupción y la ineficiencia, pues de acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación está facultada para fincar responsabilidades, indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas, si de la revisión de la Cuenta Pública se detectan irregularidades, hechos o conductas que dañen a la hacienda pública federal o el patrimonio de las entidades federales.

Por lo tanto, evaluar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y coadyuvar a combatir la corrupción y la impunidad son las principales prioridades que busca la

Auditoría Superior de la Federación para hacer del Poder Legislativo Federal el eficiente instrumento de control de los recursos públicos que administra el Poder Ejecutivo.

Con la creación de la Auditoría Superior de la Federación, la Cámara de Diputados ha venido desarrollando un papel más activo y destacado para controlar al Ejecutivo. Por un lado, está ejerciendo sus atribuciones constitucionales; por el otro, se ha convertido en una caja de resonancia de las denuncias que sobre la corrupción hacen diversos actores políticos y sociales.

Aunque todavía sea muy limitada la eficiencia de la fiscalización legislativa, el hecho de que el Poder Legislativo haya empezado a ejercer su actividad legal a través de la Auditoría Superior de la Federación y las Comisiones de Investigación para controlar al gobierno y revisar sus operaciones financieras, está comenzando a crear un sistema real de rendición de cuentas que, eventualmente, mitigará y disuadirá actos de corrupción.

Finalmente, es importante destacar que el apego a la normatividad por parte del Sector Público Federal no sólo responderá al alcance de las metas de ingreso o límites de gasto, sino se ejercerá también respetando el destino de los recursos que es lo que más reclama la sociedad: transparencia, calidad y eficiencia en su gasto público.

Así, lo que se busca con el control normativo y presupuestal es una verdadera sujeción de los actos públicos a la legalidad, de tal suerte que se obligue a una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y una mayor claridad en las responsabilidades de las distintas entidades públicas y de los funcionarios que las componen.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Adam Adam Alfredo. La fiscalización en México. UNAM, México, 1996.

Álvarez Arronte, Omar. Medidas de Prevención y Control para el Manejo de Recursos de la Sociedad en: Gabriel García, Coordinador, El Órgano Superior de Fiscalización y sus repercusiones institucionales, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. México, 2000.

Arnáiz Amigo, Aurora. Estructura del Estado. Porrúa, México, 1979.

Aspe, Pedro. "Reestructuración de las finanzas públicas: gasto público". F.C.E. México, 1988.

Ayala Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano, Mc Graw Hill, México 2000.

Bello Maldonado, Rafael. Gasto Público en México. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Iberoamericana, México, 1987.

Boltvinik julio. "pobreza y distribución del ingreso en México". Siglo XXI. México, 1999.

Bobbio, Norberto. Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1991.

Bonnin, C.J.B., Principios de la Administración Pública, en Revista de Administración Pública (Edición Especial), INAP, México, 1982.

Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2000.

Chanes Nieto, José. Modernización Administrativa y Ley de Responsabilidades, en: José Francisco Ruiz Massieu, Compilador, Servidores Públicos y Nuevas Responsabilidades, INAP, México, 1984.

Colmenares Páramo, David. Transparencia y Estabilidad Fiscal, El Financiero, México, 22 de febrero de 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editores mexicanos unidos. México, 2001.

Cotarelo, Ramón. En Filosofía Política II Teoría del Estado, Tomo 10, Trotta, España, 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al año 2002. México, 2001.

Diario de los Debates, Número 14, Vol. 11, Martes 23 de abril de 2002.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Viernes 30 de julio de 1999.

Duhalf Kraus, Miguel. Notas Sobre Administración de Personal en el Sector Público, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México, 1973.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1999.

Grupo Financiero Bancomer. "Gasto Público para el Bienestar Social". México, 1999.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Patron Sánchez, Fernando. La Clasificación Administrativa del Gasto Público. Manual, CIDE, México 2000.

Guerrero Amparán, Juan Pablo. y Valdés, Yailén. La clasificación económica del gasto público. Manual, CIDE, México 2000.

Guerrero Amparán, Juan Pablo. y López Ortega Mariana. El marco jurídico del Presupuesto Público Federal, Manual. CIDE, México 2002.

Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública, Harla, México, 1985.

Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública en el Estado Capitalista, Fontarama , México, 1986.

Gutiérrez Delgado. "Elementos de derecho administrativo". Editorial Limusa. México, 1986.

Haveman, Robert. "Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales". F.C.E. México, 1992.

Herbert, Simun. Administración Pública, Letras, México, 1968.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa, México , 1999.

Isoard y Jiménez de Sandi, Carlos. "Auditoría de las operaciones del gobierno: efectividad, eficiencia del gasto público". F.C.E. México, 1999.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, FCE, México.

Lerner, Raquel Emilia. Organismos de Control y Transparencia en la Gestión de Gobierno en: Beatriz Marina Grosso y María Alejandra Suetaz, Compiladoras, *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*, Organización de Estados Americanos, Argentina, 2000.

Mayer Serra, Otto. Derecho Administrativo Alemán, Vol.1, Depalma, Buenos Aires, 1982.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, Porrúa, México, 2000.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal La función pública en un buen gobierno en: 2002, México, 2001.

Quijano Méndez, Manuel. Disposiciones Interpretadas en Sentidos Opuestos en Materia de Sanciones Administrativas Aplicadas a los Servidores Públicos, en: Cristina Angélica Solís de Alba, Compiladora.

Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional, Porrúa, México, 1998

Sánchez González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México, INAP, México, 1998.

Segundo Informe de Gobierno, del Presidente de la República Mexicana, Vicente Fox Quesada, diciembre de 2001.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1985.

S.H.C.P. "Aspectos generales del gasto público". México, 1998.

S.H.C.P. Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, México, 2001.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal. Tomo V, México, 2001.

Ugalde, Carlos Luis. Vigilando al Ejecutivo: El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999. Porrúa, México, 2000.

Ugalde, Luis Carlos. El Poder Fiscalizador de la Cámara de Diputados en México en: Gilberto Rincón Gallardo, Coordinador, *EL Control de las Finanzas Públicas*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1996

Vega Ochoa, Ernesto. "Análisis de las Leyes en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público de los estados". México, 1999.
Woodrow, Wilson. Estado de la Administración Pública.

INICIATIVAS CONSULTADAS

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para crear un órgano superior de fiscalización, presentada por el Poder Ejecutivo el 28 de noviembre de 1995

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, deroga y adiciona los artículos 26, 59, 61, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el equilibrio de los Poderes de la Unión y fortalecimiento del Poder Legislativo, presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 2 de abril de 1996.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 74, fracción IV, a diversos artículos de la Ley de planeación, a diversos artículos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, a diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados, en materia de revisión, vigilancia y fiscalización del uso de los recursos públicos, presentada por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el 24 de abril de 1997.

Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información: Gaceta Parlamentaria, martes 4 de diciembre de 2001.

LEYES CONSULTADAS

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1991.

Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000

Ley de Fiscalización Superior de la Federación y Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados, México, 2001.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Reglamento, en: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000.

Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal y Reglamento, en: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000.

Ley de Planeación, en: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en : Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en : Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en : Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México, 2000.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México, 2002.

Ley de Coordinación Fiscal, México, 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN