

878509

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO
ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A
LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



"ANALISIS SOBRE FISCALIZACION SUPERIOR"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:
HUGO DOMINGO ROMERO VALENZUELA
DIRECTOR DE TESIS
MARIA DE LOURDES JIMENEZ RICARDEZ

MEXICO, SEPTIEMBRE DEL 2005

m. 347428



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Hugo Ramírez
Romero Valencia

FECHA: 01 Sep 2003

FIRMA: [Firma]

Dios nos dio el don de la vida, la cual es temporal, por eso yo la atesoro a cada momento, cada segundo es irrepitible; vivan el momento por que lo único que tenemos seguro es la muerte.

A ti que eres Omnipotente, representado en Dios Padre, Dios Hijo y Espiritu Santo; Gracias.

Para ti que eres paz.
Para ti que eres amor.
Para ti que eres bondad.
Para ti que eres esperanza.
Para ti que eres mi fortaleza.
Para ti que eres la razón de mí ser.
Para ti que eres la ilusión de mis sueños.
Para ti que eres el motivo de mi esfuerzo diario.
Para ti que me diste la vida.

Para ti mamá solo para ti. Gracias!!!

Para Doña Ana María Hernández de Maldonado, que me dio la oportunidad de confirmar el Significado de la palabra "Madre", y de quien aprendí a buscar la claridad y certeza de Pensamiento, a apreciar lo bello, pero sobre todo a ser persistente en la vida.

Para Don Juan Maldonado Pereda, que me dio la Oportunidad de conocer el significado de la palabra "Padre", y de quien aprendí que el estudio, el trabajo, la humildad y las circunstancias, son los Factores que te hacen ser alguien en la vida.

Para Ana María, David, Fernando y Juan, gracias por compartir conmigo, por enseñarme a ser Hermano y de los cuales aprendí:

- De Ana María a ser práctico, ágil y salir adelante.
- De David a buscar el conocimiento.
- De Fernando tener humanidad y visión en la vida.
- De Juan a responder a mis impulsos y a poner en práctica la tecnología.

A mis abuelos donde quiera que se encuentren, se que están pendientes de mí.

A mis tíos Luz María, Carmen, Socorro, Hildiberto y Miguel Ángel, con infinito cariño.

A mis tíos Sara, Imelda, Laura, Arcadio, Magdalena y Tomás+.

A mis primos Omar, Karina, Marcos, Rene, Susana, Edgar, Guadalupe, Claudia, José Manuel, Gloria, Tere, Araceli y Elias+.

Para mis amigos Susana V., Alejandro (flaco), Raymundo (rayita), Angélica (Ayala), Oscar (T...), Miguel Ángel, Ayleen, Raúl, Omar, Antonio (Cuevas), Luz (paty), Alejandro V, Beto, Everardo, Maru Estrada, Alessandro y Rafa.

Para Daniela, rezo por que la inocencia perdure en tu corazón.

Para Omarcito y José Manuel.

También para ti CALA Gracias por tu apoyo, siempre recordaré mi compromiso y espero que tu también.

A mis Maestros, Gracias.

Con gratitud para el Lic. Eduardo Sánchez Mejorada Cataño.
Con aprecio para el Lic. Alejandro Franco Vera.

Gracias a Mary, Armando Lara, Vero, Deni y Mireya por su apoyo para la realización de este trabajo.

ANALISIS SOBRE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

"Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las Leyes."

"No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la Ley les señala..."

Benito Juárez García

INTRODUCCION

El nuevo panorama nacional obliga al gobierno a entregar cuentas claras a la sociedad, por lo que a nivel federal como estatal se cuenta con una nueva forma de visión y revisión el gasto público, teniendo como objetivo lograr una coordinación efectiva entre los estados y la federación respecto de la fiscalización de recursos.

Veracruz es el Estado que tomo la iniciativa y dentro de la reforma integral a la Constitución Política del Estado planteada por el Gobernador Lic. Miguel Alemán Velasco, en el año 2000, se reconoce la figura de la Fiscalización Superior generando como consecuencia el Órgano de la Fiscalización superior Estatal, siendo este el primero en su tipo a nivel nacional.

Cabe recordar que hasta el año de 1997 en Veracruz al igual que en los demás Estados que integran la República, los municipios recibían recursos federales distintos de las llamadas "Participaciones" a través del llamado ramo 026, "Superación de la pobreza", destinado casi en su totalidad al financiamiento y ejecución de obra básica; dichos recursos se encontraban centralizados, siendo manejados por las Secretarías de Finanzas y Planeación de los Estados y fiscalizados por las Contralorías Estatales o de la propia SECODAM, generando una serie de desvíos de recursos, toda vez que el Congreso Local no tenía injerencia alguna sobre su manejo.

Al reformar el Congreso de la Unión la Ley de Coordinación Fiscal del año 1998, creando el capítulo V denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales" conocido como (Ramo 33) se tuvo que transferir a las Legislaturas de los Estados los recursos financieros y materiales que coordinaba la Secretaría de Finanzas y Planeación del llamado Ramo 026, delegándose en la Dirección de Contaduría del

congreso la coordinación del nuevo Ramo 33, ese mismo año el Congreso Local crea la Contaduría mayor de Hacienda siendo este organismo el antecedente directo del nuevo órgano.

El estudio sobre la creación de los Órganos de Fiscalización Superior en los estados responde a dos aspectos fundamentales entre la relación Estado y Sociedad:

El hecho de que es necesaria la vigilancia de la eficiencia presupuestal en cuanto al gasto.

Que la buena marcha de la economía del país depende en Gran medida de la eficiencia que los tres niveles de gobierno tengan para cumplir los compromisos adquiridos con todos los sectores de la sociedad.

Existen relaciones económicas que no pueden dejarse de vigilar y una de ellas es precisamente la del aprovechamiento de los recursos de los fondos de carácter público. El hecho de que exista transparencia en la asignación y aplicación del dinero, implica una motivación importante para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones fiscales y que efectivamente se observe que se utilizan de manera adecuada.

Por otra parte existen situaciones en las que el favoritismo de los responsables de las áreas de la Administración Pública contribuyen a realizar actos de corrupción que deben ser desechados, se sabe que existen actos que aprovechan determinadas lagunas jurídicas para afectar al erario y con ello a la economía nacional en general, es por ello de gran importancia que se vislumbre y se lleve a cabo una revisión de los recursos, como fueron utilizados, y en qué.

El problema es detectar cuales son las causas que están llevando a los Estados a la creación de los Órganos de Fiscalización Superior y la necesidad de contar con uno de su tipo a nivel federal, toda vez que la autonomía de los mismos apoya a transparentar los actos de aplicación de los recursos.

El presente trabajo realiza un estudio sobre los antecedentes de fiscalización para llegar al caso de México, encuadrando la rama del derecho que se encarga del estudio del ámbito fiscal y su relación con otras áreas del derecho, la organización y funcionamiento de la administración pública relacionada con el trabajo del Órgano de Fiscalización Superior, efectuar algunos análisis de la hacienda pública y cuales fueron los cambios dentro del marco legal que tuvieron que realizarse en el Estado de Veracruz y por ultimo dentro del marco legal federal a que preceptos responde dicho Órgano y analizar la creación del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, por ser este el primero en responder a los cambios que en materia fiscal propuso el Gobierno federal para enfrentar problemas relacionados con el manejo del erario público, con las políticas fiscales y del propio sistema político, económico y social, para poder tener una visión clara del trabajo del Órgano, cual es su ámbito de competencia, sus bondades, virtudes y alcances y contar con un trabajo de sencilla comprensión sobre la fiscalización, para asimilar en mayor grado la labor del Órgano de Fiscalización Superior.

INDICE

INTRODUCCIÓN	I-III
INDICE	1
CAPITULO PRIMERO	
1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FISCAL	3
1.1 CONSIDERACIONES UNIVERSALES	4
1.2 MEXICO	11
a) Periodo Prehispánico	11
b) La colonia	18
c) Independencia	32
d) Revolución	40
CAPITULO SEGUNDO	
2 BASES Y FUNDAMENTOS DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL ESTADO	48
2.1 NOCIONES ELEMENTALES DEL ESTADO	49
2.2 FUNDAMENTOS DE LA FISCALIZACIÓN EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO	61
2.3 LAS RAMAS DEL DERECHO INVOLUCRADAS EN LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR	66
a) Derecho Constitucional	66
b) Derecho Administrativo	68
c) Derecho Financiero	71
d) Derecho Fiscal	73
CAPITULO TERCERO	
3 LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	74
3.1 ANTECEDENTES	75
3.2 LA FUNCIÓN FISCALIZADORA	79

CAPITULO CUARTO		
4	EL ÓRGANO FISCALIZADOR SUPERIOR ESTATAL	95
4.1	ANTECEDENTES	96
4.2	EL PRIMER ÓRGANO FISCALIZADOR ESTATAL (ESTADO DE VERACRUZ)	98
CAPITULO QUINTO		
5	CONCLUSIONES PROPUESTAS	105
5.1	CONCLUSIONES	106
5.2	PROPUESTAS	109
BIBLIOGRAFÍA		111

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FISCAL

"Es la historia madre de la verdad, émula del tiempo, depósito de las acciones, testigo de lo pasado, ejemplo y aviso de lo presente, advertencia de lo porvenir"

Miguel de Cervantes Saavedra

1.1 CONSIDERACIONES UNIVERSALES

Resulta necesario al comenzar el presente estudio, recordar que el hombre desde sus inicios, como ente pensante y racional tiene un instinto gregario, de convivencia o de asociación y que esto es producto de poder cubrir la necesidad de sus objetivos de supervivencia, ya ARISTÓTELES lo calificaba como un ente vivo político (zoopolitikon) un ser de esencia social, un animal social, siendo histórica su esencia misma. Es decir para la satisfacción de la necesidades comunes, generó las primeras normas de comunidad, viéndose obligado a conferir y descargar la autoridad necesaria para así propiciar la creación de una estructura administrativa hacia el interior y proporcionar dirección hacia el exterior, puesto que para entonces otros grupos ya habían evolucionado socialmente, existiendo un número considerable de colectividades con las cuales tenía que mantener alguna relación ya sea para obtener algún beneficio o por situaciones de carácter bélico, para la defensa de su territorio o población.

El análisis para el mejor entendimiento de las causas de existencia de Nuestros actuales órganos administrativos y legales de control y fiscalización, debe estar basado en el conocimiento de los antecedentes y de la evolución de las instituciones que le han precedido, ya que el surgimiento de estas es la clara necesidad del individuo en sociedad y por ende su desarrollo comunal.

La cada vez más compleja sociedad fue requiriendo de ciertos bienes y de crear medios pecuniarios para atender las necesidades del grupo, esto originó que de manera inmediata se plantearán normas de carácter obligatorio para poder integrar una administración de esfuerzos comunes. Dichas normas en el devenir histórico de la humanidad han encontrado una serie de obstáculos por el predominio de

prácticas “absolutas de poder”, que esta frase contiene una trascendencia infinita dentro de la larga vida de nuestra sociedad, también quisiera manifestar el deseo de buscar en muchas páginas de nuestra historia los antecedentes necesarios, y poder demostrar que desde las primeras autoridades, ha existido un abuso exacerbado de poder, utilizando los recursos fiscales generados por el grupo social en beneficio de la clase gobernante y en contra de los intereses comunes, dichas prácticas han perdurado en el tiempo y hoy todavía seguimos en la búsqueda de mejores medios de control gubernamental que nos faciliten el trabajo encaminado al bien común.

Haciendo un pequeño análisis por la historia del mundo recordaremos a grandes pensadores y retomaremos ideas que si bien fueron planteadas hace ya varios años nos dan una idea de que nuestra búsqueda sigue siendo la misma, o si bien no la misma, puesto que nuestras necesidades y objetivos han tomado matices distintos, el origen o el concepto primario sigue intacto, el propio Confucio apuntaba ya sobre los buenos ejemplos que el gobernante tiene que aplicar para poder guiar a la gente con virtud y regular a la sociedad con principios de decencia:

“El objeto del gobierno es procurar la riqueza y educación del pueblo y la seguridad del estado.”¹

“Cuando venza la gran verdad, entonces la Tierra será propiedad de todos. Los más sabios, los más competentes, serán escogidos como mantenedores de la paz y de la concordia. Entonces los hombres no solamente amarán a los suyos, no procurarán exclusivamente por sus hijos, si no que todos los ancianos tendrán asegurada la tranquilidad de sus

¹F. González Díaz Lombardo, Compendio de Historia del Derecho y del Estado, p.69

últimos años todos los fuertes tendrán un trabajo útil que prestar, todos los niños serán estimulados por su crecimiento, los viudos y viudas, los huérfanos y los desamparados, los débiles y los enfermos encontrarán protección, los hombres tendrán su empleo y las mujeres en su hogar, nadie querrá que las mercancías se echen a perder, pero ninguno querrá tampoco acapararlas. Nadie querrá realizarlo por mero afán de lucro. Por eso no harán falta cerraduras, pues no habrá bandidos ni ladrones. Dejarán abiertas las puertas exteriores. He ahí la gran comunidad.”²

Considerando que en las Sociedades anteriores, el patrimonio público se entendía mayoritariamente perteneciente en propiedad exclusiva a quien ejercita el poder público, los gastos eran realizados a discreción del mismo y podían disponer libremente de los bienes de la comunidad, es decir no se contaba con presupuesto público como podemos entenderlo en la actualidad y mucho menos la posibilidad de poder contar con un sistema de control de cuentas al cual el soberano debería someterse. La idea de contar con sistemas fiscales es relativamente moderna puesto que en principio solo podemos hablar sobre las contribuciones e impuestos que eran determinados por la voluntad de quién ostentaba el poder y que estos eran moldeados a las cambiantes exigencias planteadas por los conflictos bélicos con otras comunidades, entendemos que la única retribución que recibían los súbditos era el derecho a formar parte de alguna comunidad, región o reino y a la protección y seguridad de su familia dentro de los mismos, basándola en lo que el príncipe, rey o personaje que tuviera el poder les ofrecía, aunque sus vidas tampoco les pertenecieran, puesto que de estas el soberano disponía al momento de enfrentar una guerra.

² F. González Díaz Lombardo, Compendio de Historia del Derecho y del Estado, p.70

“...sujetarse los súbditos gustosamente a llevar el peso de las contribuciones como miembros del cuerpo político, a fin de ayudar a la cabeza que es el príncipe, y quien cuida que cada uno se mantenga dentro de los límites de sus deberes, de premiar a los laboriosos, y corregir a los abandonados; de que no falten la paz y la justicia, con otros muchos bienes que producen la armoniosa unión de las potestades supremas y vasallos, y la economía de que estos no se estrechen a más de lo que puedan sus fuerzas.”³

Lao Tse señalaba que era deber del rey cuidar de la comunidad sin aprovecharse de la misma:

“Si el pueblo pasa hambre, es por que sus jefes se tragan excesivos impuestos; por eso pasa hambre. Por eso es difícil de guiar por que sus jefes quieren hacer demasiado, Si el pueblo acepta con tal facilidad a la muerte, es por que ellos buscan una vida harto regalada... cuanto más luzcan las leyes, las órdenes, tanto más ladrones y bandidos habrá.”⁴

Ya para los años 372-288 a a.C., Mencio el gran discípulo de Confucio señalaba que:

“sabio que todos los hombres pueden lograr, aunque de hecho no todos lo consiguen por que unos se dejen llevar por los impulsos superiores y otros siguen la tendencia inferir de su propio ser.”⁵

También señalaba que la sociedad o comunidad política requiere como elementos:

- A) El territorio, para constituir el reino
- B) Los pueblos , para conservar y proteger el reino;

³ Carlos de Urrutia, Fabián de Fonseca, Idea del Establecimiento de la Real Hacienda en Nueva España, p. II. México 1971

⁴ F González Díaz Lombardo, Compendio de Historia del Derecho y del Estado, p.70.

⁵ Ibidem, p.74.

C) La buena administración para gobernar el reino

Las pocas normas de control presupuestal que pudieron adoptarse en las grandes sociedades de la antigüedad (Egipto, Grecia o Roma), sólo obedecían a los intereses y voluntad del monarca, es decir, en todas estas sociedades podemos apreciar la ausencia del interés del pueblo sobre los intereses de la autoridad política. Recordemos que para los griegos el derecho intrínsecamente válido o llamado también "Derecho justo" por los romanos, lo podemos definir como el conjunto de criterios y principios racionales, supremos, evidentes y universales que regularan la organización humana de la vida social y que nos ayudan a establecer normas e instituciones adecuadas para la realización-fin dentro de nuestro medio social histórico, de esta manera las máximas como el *pacta sunt servanda* del derecho internacional; no enriquecerse a costa de otro sin justa causa, devolver los depósitos; no ser juez y parte en el mismo proceso; dar y reconocer a otro lo que le es debido en justicia; no causar daño injusto; vivir honestamente y dar a cada quien lo suyo; cumplir las obligaciones; pagar las deudas; asumir las consecuencias de nuestros actos, siguen siendo temas de actualidad. Como podemos apreciar la idea de la sana retribución de los ingresos públicos no es tan reciente lleva ya en nuestra historia largo camino recorrido, lo distinto es que la idea aunque sigue siendo la misma, su aplicación dentro de las etapas de las sociedades han sido distintas.

La transformación del grupo social que emanó en la estructuración de lo que hoy conocemos como Estado, regula su existencia y las relaciones entre los integrantes de la misma a través del Derecho Administrativo, por lo que el estudio de la fiscalización nos llevará por estos caminos y por los derechos de los particulares de

exigir cuentas claras a los gobernantes, derechos que han sido nulos en estados absolutistas, y muy precarios en los supuestos estados liberales.

Como anteriormente señalamos, al término de la Edad Media el monarca concentraba en su persona aquellas prerrogativas que pertenecían a los señores feudales, adquiriendo poder absoluto, centralizando la autoridad en él. Es de esta forma como España, Suecia, Prusia, Austria, Italia etc. Basaban su funcionamiento administrativo y económico en premisas de la voluntad del unipersonal Rey como Ley, en la carencia de errores del Rey, debiendo los vasallos su persona, bienes, favores y mercedes al monarca, pudiendo solamente esperar la benevolencia y afabilidad de él.

En este sentido la existencia de un Derecho que regulara la administración, control y fiscalización de los recursos, se hizo imposible, ya que con la inexistencia de derechos sociales la relación entre gobernante y gobernados era, de absoluta imposición en detrimento de la colectividad.

Luis Humberto Delgadillo señala que dentro de los Estados absolutistas encontramos las siguientes características:

- a) Soberanía del monarca, que lo colocaba sobre todas las personas e instituciones.
- b) Irresponsabilidad de su actuación, ya que debido a su soberanía no podía ser considerado responsable por los daños materiales que causara.

- c) Indemandabilidad, ya que por estar sobre todos y no tener responsabilidad legal, no existía institución o persona que pudiera juzgarlo.⁶

En algunos estados absolutistas el poder del monarca estuvo limitado, por el resultado de movimientos sociales organizados, como es el caso de Inglaterra. Los movimientos cada vez fueron mayores hasta el grado de ver sujeta la administración a las leyes, reconociéndose los derechos sociales frente al Estado, generando las relaciones entre gobernados y gobernantes, necesarias para el buen funcionamiento de las recientes democracias, en que el bien común a través de la sana administración de los recursos es objetivo primordial, movimientos que ven sus mejores representaciones en la Independencia de los Estados Unidos de 1776 y la Revolución Francesa de 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, así como en principios de gran trascendencia como la División de Poderes de Montesquieu y el de Legalidad de Rousseau, equilibrando de esta manera las funciones de creación, organización y aplicación de leyes, ordenamientos y demás normas que tendieron a proporcionar de manera equitativa la fuerza de cada órgano y poderse limitar entre ellos debiendo regular su actuación en el consentimiento que la ley les otorgue es decir, los individuos pueden hacer todo lo que no les esté vedado, mientras que la autoridad sólo puede realizar lo que le está permitido.

⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Elementos del Derecho Administrativo, p22.

1.2 MEXICO.

a) Periodo Prehispánico.

En tanto que el mundo exista
jamás deberán olvidarse la gloria y
el honor de México-Tenochtitlán.

Chimalpahin Cuauhtlehuanitzin.

Como ya hemos señalado el estudio de nuestros orígenes históricos permite conocer, comprender y definir nuestro actual orden jurídico, moldeado por las corrientes ideológicas y por hechos que han caracterizado etapas de la vida social mundial, esto crea una modalidad única en nuestro derecho y así promueve un análisis de los actuales mecanismos de fiscalización y control con un distinto panorama, visualizando la responsabilidad de los servidores públicos a la razón de nuestros antecedentes prehispánicos.

“La importancia de nuestro derecho y de nuestros antecesores, por más que parezcan ya desligados de nuestro presente, radica igualmente en que la formación del alta nacional de todo pueblo está en función del conocimiento de su historia, pues su olvido podría hacernos sentir sobrepuestos en nuestra misma Patria y que carezcamos de la raigambre profunda que nos permita resistir los embates de pueblos mejor unidos.”⁷

⁷ Miguel Macedo S., Prologo a El derecho de los aztecas de J. Kohler, 1924.

Al tratar el tema del control y la responsabilidad de los encargados de la administración gubernamental, México no es la excepción a lo ya comentado, no contamos con grandes indicios históricos sobre fiscalización de recursos aplicados, pero si encontramos acciones, medios, órganos, ideas y sistemas realizados que nos marcan un interés por regular de cierta manera las contribuciones de los súbditos, y la aplicación de los recursos obtenidos, recordemos que antes de la llegada de los aztecas al valle de Anáhuac, este se encontró habitado por varias naciones como la de los Toltecas, Chichimecas, Olmecas y reinos como el de México, Acolhuacan, Tlacopan y Texcoco, dentro de todos estos reinos encontrábamos ciudades como las de Iztapalcoan, Tepetlaoztoc, Chiautla, Acolman, Teotihuacan, Otompan, Tenoyocan, Cempohuallan, Tepepolco, Tollantzinco, Huauchinanco, Octopan, Xochimilco, Mizquic, Cuiclahuac, Chalco, Atzacapotzalco, Iztapalapan, Tenayocan y Quauhtitlán sociedades que sin lugar a dudas debieron haber encontrado formas de gobierno muy similares entre si, pero con características propias, sin embargo los hechos históricos lograron que el conocimiento sobre ellos fuera menos, obligandonos a tener la necesidad de llegar al estudio mismo de nuestras anteriores comunidades a través de lo escrito por los españoles.

Dentro de toda esta diversidad de reinos y señoríos, el de México llegó a ser el más extenso e importante, de ahí que ocupemos mayor estudio en el y en el derecho del reino de Texcoco por existir mayor acervo sobre su reglamentación en el control, fiscalización y responsabilidad de sus funcionarios.

Recordemos que los reinos de México, Texcoco y Tacuba formaban la llamada triple alianza de manera ofensiva y defensiva de la que el señor del primer reino se encontraba al frente, aunque cada uno tenía independencia en cuanto a cuestiones

internas sociales y de gobierno. Todas las provincias conquistadas eran tributarias y los tributos podían ser animales, frutas, minerales, artesanías, semillas, algodón, plumas, etc., todos en base a una tasa previamente establecida. Además de estos tributos que pagaban los pueblos sometidos, existían otras cuatro clases de tributos:

- 1) Los de los colonos de las propiedades de nobles y guerreros distinguidos. Dichos colonos cultivaban las propiedades y daban parte de los productos a sus propietarios en lugar de pagar tributo al rey.
- 2) Los habitantes de los calpullis (barrios), que tributaban al jefe del barrio y al rey.
- 3) Los comerciante e industriales (pochtecas)
- 4) Los mayeques, especie de esclavos de la tierra, que entregaban tributo al dueño de las sementeras que sembraban, y no pagaban tributo al rey.

La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl. Bajo él estaba el Hueycalpíxqui o Calpíxqui mayor, quien se encargaba de recabar todo lo que los Calpíxqui menores le entregaban, y también tenían la obligación de llevar las cuentas en los libros respectivos. En algunas ocasiones el trabajo de los Calpíxqui era llevado hasta el campo de batalla una vez terminada esta a favor de los aztecas, debían de contar a los cautivos contrarios y los muertos propios, también realizaban la cuenta del despojo adquirido, una vez terminada la guerra se establecía inmediatamente los tributos que se determinaban a los pueblos vencidos y se nombraba a los Calpíxqui que tenían obligación de recaudarlos, todo esto era manejado por medio de jeroglíficos que contenían los nombres de cada pueblo junto con los signos figurativos de los bienes que entregaban como tributo, señalando su monto con sus conocidos caracteres numéricos.

El control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública como mencionamos anteriormente correspondía al Cihuacóatl, que cuidaba de su distribución y el buen empleo de los mismos, contando para ello con autoridad propia, de tal modo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los bienes del reino, pues estos eran asignados de ante mano y para el bien público determinado, lo que demuestra un progreso administrativo para aquellos tiempos que no encontramos en otras culturas de la época, pero sí debían de rendir al emperador informe sobre el estado de los cultivos y del comercio: si se presentaba la escasez, era su deber anunciarlo al soberano y, una vez que este lo ordenara, exonerar a la provincia de todo impuesto e incluso ordenar que se abrieran los graneros públicos y se distribuyeran viveres a la población. Asimismo eran responsables de la realización de los trabajos de construcción de los edificios públicos, de la conservación de los caminos y del suministro de servicios domésticos en los palacios imperiales.

En cada provincia el Caipixqui residía en la capital con su estado mayor, que comprendía buen número de escribanos capaces de tener al día los registros del tributo y de redactar los informes; no hay duda de que tenía delegados locales en las ciudades o aldeas principales de su provincia, tal era su importancia dentro de la administración fiscal mexicana que Bernal Díaz relata; en territorio totonaca, vieron por primera vez a los Caipixqui. Y estando en estas pláticas vinieron unos indios del mismo pueblo muy de prisa a decir a todos los caciques que allí estaban hablando con Cortés, como venían cinco mexicanos que eran los recaudadores de Moctezuma y desde que lo oyeron se les perdió el color y temblaban de miedo; y dejan solo a Cortés y los salen a recibir; y de pronto les enraman una sala y les guisan de comer y les hacen mucho cacao, que es la mejor cosa que entre ellos beben. Y cuando entraron por el pueblo los cinco indios vinieron por donde

estábamos, por que allí estaban las casas del cacique y nuestros aposentos, y pasaron con tanta continencia y presunción, que sin hablar a Cortés ni a ninguno de nosotros se fueron delante. Y traían ricas mantas labradas y los bragueros de la misma manera y el cabello lacio y alzado, como atado en la cabeza, y cada uno con unas rosas oliéndolas y mosqueadores que les traían otros indios como criados.”

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que si bien los impuestos recabados y su repartición no eran fiscalizados de una manera posterior, si tenían una fuerte organización administrativa en materia de recaudación y que dentro de su vida diaria los encargados de administrarlos tenían una enorme responsabilidad por la delegación que el emperador y el consejo supremo depositaban en los Calpixqui.

Por amplios que fueran lo poderes del soberano, se encontraban regulados por los del consejo supremo, las obligaciones del emperador eran mayores dentro de la vida administrativa azteca, recordemos que no solo era responsable de la dirección de los negocios públicos y del mando de los ejércitos, sino de la prosperidad y de la vida de los pueblos, de la abundancia, consiguiendo todo esto sirviendo a los dioses, mostrando ante todo la buena voluntad para con la gente, por lo que el monarca es ejemplo de prudencia, dignidad, serenidad, fuerza, valentía, siendo reservado, humilde y bondadoso con la capacidad de dominarse a si mismo a fin de gobernar para el bien general.

“Oh señor, se le decía, vous sois el que habéis de llevar la pesadumbre de esta carga, de este reino, señorío o ciudad! Vos, señor habéis de poner vuestras espaldas debajo de esta carga grande, que es el regimiento de este reino; en vuestras espaldas y en vuestro regazo, y en vuestros brazos pone nuestro señor dios este oficio y dignidad, de regir y gobernar a la gente popular, que son muy

antojadizas y muy enojadizas. Vos señor, por algunos años los habéis de sustentar y regalar, como a niños que están en la cuna... Pensad, señor, que vais por una loma muy alta y de camino muy angosto, y a la mano izquierda y a la mano derecha hay grande profundidad... sed templado en el rigor, en el ejercitar vuestra potencia... nunca mostréis los dientes del todo, ni saquéis la uñas cuanto podáis... regocijad y alegrad a la gente popular con juegos y pasatiempos convenientes, por que con esto cobraréis fama y seréis amado... ¡Oh señor! Ente vuestro pueblo y vuestra gente debajo de vuestra sombra, porque sois un árbol que se llama pochtl, o ahuehuetl, que tiene gran sombra y gran rueda, donde muchos están puestos a su sombra y a su amparo...”⁸

En el reino de Texcoco si los calpixque cometían malos manejos en la recaudación de los tributos se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte si la falta era grave, aunado a esto sus bienes se aplicaban al rey y su mujer e hijos eran echados de su casa, por dicha causa la selección de los funcionarios encargados de tal labor era hecha de manera muy escrupulosa al igual que la de los jueces en quien se dejaba la labor de impartir justicia.

“También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles, ricas, y ejercitadas en los casos de la guerra, y experimentada en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios de Calmécac, prudentes y sabios, y también criados en el palacio. A estos tales escogía el señor para que fuesen jueces en la república. Mirábase mucho en que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de

⁸ Fray Bernardino de Sahún, Tomo II, p. 83-92 Ob. Cit. El México Antiguo, Lecturas Nacionales Tomo I Gobierno del Estado de Puebla.

tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionadas; encargábales mucho el señor que hiciesen justicia.”⁹

Como podemos apreciar; el ser funcionario llevaba aparejado una gran responsabilidad y un mandato directo del rey por lo que el respeto y la obligación del empleo era de importancia ya que ostentaban su representación, la calidad moral era fundamental al igual que la educación que tenían que haber recibido, puesto que esto era prenda de su buen actuar y de su buen juicio, notamos que la designación no sufría en gran medida el acoso del amiguismo, puesto que el rey debía tener la sabiduría y la prudencia en el nombramiento de los encomendados.

La remuneración para los jueces era basta, esto se hacía con el afán de que no tuvieran la necesidad de algo y en sus casas nada faltase, tenían derecho a cierto número de tierras con todo y mayehues (personas que formaban parte de la propiedad de la tierra para que la trabajaran y proporcionaran agua, leña y lo necesario para los jueces). Los funcionarios no pagaban tributos y por lo regular la mayor parte del día se encontraban en los tribunales también como medida para evitar la corrupción, aunado a las reuniones periódicas que tenían con el rey para rendir cuenta de su actuación, principalmente en los litigios.

Los delitos de cohecho, descuido en el juicio o embriaguez de los jueces, si eran leves, merecían una reprimenda de todos los compañeros, y a la tercera falta eran trasquilados y cesados, pero la destitución era inmediata cuando el delito era de cierta gravedad, no ameritando la pena de muerte.

⁹ Fray Bernardino de Sahún, Historia General de las Casas de la Nueva España, Tomo II, Libro Octavo, Capítulo XVII, p.317.

b) La Colonia.

Los Mexicanos somos hijos de los dos pueblos y de las dos razas; nacimos de la conquista; nuestras raíces están en la tierra que habitaron los dos pueblos aborígenes y en el suelo español; este hecho domina toda nuestra historia; a él debemos nuestra alma.

Justo Sierra.

Dentro de la gran organización institucional del Estado de Indias podemos distinguir cuatro ramas fundamentales: el político, el judicial, el militar y el fiscal, cada uno de ellos presenta al frente un órgano especial de administración, en lo político tenemos al Virrey, gobernadores y dependientes de estos últimos a los corregidores; en lo judicial, se centraba el orden en la Audiencia y bajo su supervigilancia a los jueces inferiores; dentro de lo militar al Capitán General teniendo bajo sus órdenes a los oficiales; y en lo referente al punto que quiero tratar, lo fiscal, se mantenía sin lugar a dudas como una de las áreas administrativas más importantes bajo las órdenes de los oficiales de la Real Hacienda.

La Hacienda en el periodo que comprende los 300 años de reinado sobre la Nueva España, y que sin lugar a dudas la riqueza de estas tierras conquistadas, fue la base financiera primordial de los reyes españoles, por lo que el allegarse de recursos estuvo dentro de sus principales preocupaciones, hubo entonces necesidad de crear una amplia organización financiera, ejemplo de esto lo

encontramos en el gran número de estudiosos que dedicaron su empeño en compilar una de las grandes materias de gobierno de los reyes españoles, a la que podríamos llamar como La gran organización financiera de las indias, por lo amplio del tema resulta necesario enfocarnos al control fiscal que la corona ejerció sobre la Real Hacienda, toda vez que el estudio completo de esta, sería motivo de un solo trabajo de análisis, puesto que hablar de la Real Hacienda es casi querer tratar sobre todo el Virreinato de la Nueva España.

“No hay estado que pueda florecer, y lo que es más, ni conservarse sin unos fondos que, sufriendo las cargas indispensables a su constitución, le sirvan de sostén.”¹⁰

Como sabemos el virreinato abarcó tres siglos, dentro de los siglos, XVI y XVII los órganos administrativos de la Hacienda Permanecieron intactos, por el contrario a lo que respecta el siglo XVIII en el cual existieron cambios considerables en su organización.

Anteriormente hemos mencionado que al rey correspondían todos los bienes de su territorio y era el quien encomendaba al Estado todo lo referente a la administración, por lo que existía un poder absoluto del Rey en todo lo relativo al fisco y la centralización de las funciones fue una de sus características primordiales.

Para la recaudación de impuestos existieron Cajas Reales dispersas por todo el nuevo territorio conquistado, las cuales gozaban de autonomía entre sí, no tenían dependencia ni siquiera con las instaladas en la capital o en las ciudades gobierno, su relación era directa con el Rey, el Consejo de Indias o la casa de Contratación de Sevilla. En algunos casos al Virrey correspondía la “administración por mayor”

¹⁰ Carlos de Urrutia, Ob. Cit. Pag 1

de los territorios bajo su mando y, por lo tanto podía intervenir, en nombre del Rey, así como en las Cajas Reales (administración por menor) siempre y cuando estuviese dentro del marco de facultades que la Corona le concediere en materia fiscal.

Otra de las características de este sistema fiscal, era la actuación conjunta de los oficiales reales, las juntas o acuerdos de Hacienda eran llevados a cabo con la participación de La Casa de la Contratación de Sevilla, El Consejo de Indias, La Audiencia Y Tribunales de Cuentas; teniendo como consecuencia una intensa actividad legislativa, misma que debía ser confirmada por el Rey, dando lugar a una uniformidad en lo que respecta a política fiscal.

La política fiscal implementada por los españoles tiene su origen en mayor parte al sistema fiscal proveniente de Castilla, pero no debemos olvidar que sufre una influencia trascendental, de la organización tributaria, que procedía de los sistemas rentísticos indígenas de nuestro territorio, recordemos que el trabajo de los oficiales reales tenía una gran similitud a las labores realizadas por los Calpixque

El sistema Administrativo de la Hacienda se organizaba de la siguiente manera:

Monarca
Consejo de Indias
Tribunal de Cuentas
Casa de la Contratación de Sevilla y El Consejo de Hacienda
Virrey
Cajas Reales

Recordemos que la actuación del Virrey se encontraba regulada por la encomienda de la Corona.

La cada vez más compleja administración de la Hacienda fue necesitando de que el Rey delegara la administración por mayor en los órganos superiores para otorgar dirección e impulso a la hacienda, pero reservó su derecho de fijar el sistema de explotación minera, de establecer los impuestos que estimara convenientes o ceder parte de los ingresos a otras causas, también fijaba los gastos de la hacienda, estableciendo los salarios de los funcionarios, y estos solo podían ser modificados por el mismo monarca.

La suprema dirección de la Hacienda indiana estuvo a cargo del Consejo Real y Supremo de las Indias durante los siglos XVI y XVII, durante algún periodo Felipe II decidió unificar toda la organización fiscal en un solo organismo competente que fue el Consejo de Hacienda de la Contaduría Mayor de Castilla, pero por la amplia gama de asuntos decidió que volviera a su estado anterior, el Consejo de Indias tenía la función de velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real y fiscalizar la actuación de los oficiales reales.

La fiscalización de las funciones y actos de los oficiales reales de Hacienda, se realizaba por dos vías diferentes: mediante inspecciones directas a los distintos fiscales ó a través de la revisión de los libros de cuentas que los oficiales reales estaban obligados a llevar. Esta revisión se llevaba a cabo directamente en Indias, por medio de contadores de cuentas enviados por el Consejo, o lo que era más usual, examinando las copias que los propios funcionarios remitían a la Contaduría del Consejo, esta última práctica originó que se creara una sección dentro del propio organismo dedicada exclusivamente a la Contaduría Mayor, haciéndose

cargo de llevar las cuentas de los gastos extraordinarios que el Rey permitía hacer en Indias y de los envíos a estas tierras de contadores de cuentas por parte del consejo.

“ está mandado desde el reinado del Sr. D. Felipe II, en las ordenanzas e instrucciones del año 1572, que en cada lugar donde hubiese cajas reales debería haber siempre un libro grande, encuadernado, con numeración de fojas, firmándose la primera y última, y rubricándose las demás por el jefe principal de distrito y por el ministerio, en presencia del escribano de real hacienda, el que se intitulase *Libro común del cargo universal de hacienda real*, que con fechas de días, mes y año, se hiciese asiento de todas las partidas que en cualesquiera forma perteneciesen a S.M., de que procedían, y la causa por qué tocaban al soberano, suscribiendo los oficiales reales, una por una, luego que se introdujese en arcas; que siempre que se fundase nueva caja en algunas provincias, se observasen estas mismas formalidades en la formación del *libro común*, no entregándose las llaves antes de este; que la numeración se hiciese por letra; se formase abecedario en el para mayor facilidad del despacho, y que se construyesen una o dos cajas materiales, grandes, de buena madera, pesadas, gruesas, bien formadas y barreteadas de hierro por los cantos, esquinas y fondos; de suerte, que la real hacienda lograse en ellas toda seguridad; echándoles tres cerraduras con guardas y llaves diferentes, las cuales deberían repartirse en tres, el contador, el factor y tesorero, y lo mismo las de la puerta de la pieza en que se custodiara el tesoro, libre de todo riesgo, dando fe el escribano de lo físico de haberse así ejecutado.”¹¹

El arduo trabajo generó la creación de dos Secretarías una para Nueva España y otra para el Perú, produciéndose además aumentos de personal y salarios, hasta

¹¹ Carlos de Urrutia, Fabián de Fonseca, Ob. Cit., p. III

que finalmente Felipe V en 1717 lo convirtió en un órgano consultivo llamado Secretaría del Despacho Universal de las Indias.

Por otra parte contamos durante la colonia con la creación en 1503 de la Casa de la Contratación de Sevilla, siendo esta la encargada de regir el comercio peninsular con las Indias con atribuciones políticas y de orden fiscal.

Así contamos que las ordenanzas de Monzón de 1510 disponían que todas las cuentas de las Indias deberían ser enviadas a Sevilla, donde se asentarian en un libro especial, también se disponía que no se decidiera nada respecto de las Indias sin la previa información a los oficiales de Sevilla, concediéndoles las facultades para llamar la atención a los oficiales de las Indias que se extralimitaran en sus funciones o cometieran faltas.

Los oficiales reales fueron los funcionarios responsables de toda la organización de la Hacienda Real en Indias, desde los principios de la colonización y más aún cuando los intereses particulares fueron creciendo y la inversión privada en expediciones era predominante, el estado tenía suficiente presencia, necesaria para la defensa de los derechos fiscales de la Corona, lo que nos reduce a entender la firmeza de sus atribuciones y la amplia responsabilidad de éstos, aunque contaban con una muy estricta fiscalización por parte de los órganos del Gobierno Superior, tenían al mismo tiempo la fuerza de la Corona para realizar su trabajo dentro del Marco de sus facultades, teniendo la obligación de reponer lo que en las cuentas faltase. Dentro del nombre genérico de Oficiales Reales podemos encontrar a Contadores, Tesoreros, Factores, Proveedores y Veedores.

Dentro de la Hacienda podemos mencionar la labor de los tenientes de Oficiales Reales, cuya función era suplir las tareas de los oficiales reales cuando estos se encontraban imposibilitados para efectuarlas por causa de enfermedad o ausencia. El trabajo de estos tenientes era también necesario, cuando el monarca ordenaba la creación de cajas subordinadas, estas eran administradas por un oficial propietario y dos tenientes.

Otro grupo de funcionarios era constituido por los comisarios quienes eran enviados en misiones concretas que regularmente consistían en la visita a las cajas subordinadas para recabar los fondos recaudados desde la anterior visita, esta designación en algunas ocasiones recaía en los tenientes o en algún vecino que reuniera la habilidad necesaria.

Papel importante tenía dentro de la Real Hacienda la llamada Fianza que tenían que otorgar todos los funcionarios fiscales y oficiales reales, para entrar a desempeñar sus labores.

Resulta necesario no omitir la función de los llamados “escribanos mayores de rentas” y “los de minas y registros” estos asistían a todos los actos fiscalizadores relacionados con el tesoro real, operaciones de almonedas, fundiciones, evaluaciones, introducciones de fondos en caja y no se pagaban libranzas que no fueran señaladas por ellos.

El nombramiento de los oficiales reales correspondió siempre al rey, a propuesta del consejo de Indias o del Presidente del Consejo, estos cargos solían concedérseles a personas de alto nivel social o pertenecientes a la corte, aunque también eran nombrados propietarios del cargo a quién se había desempeñado

internamente, fuesen hijos de oficiales reales o aquellos que reunieran las cualidades necesarias para ocupar el cargo que obedecían a una alta moral que asegurara la honradez en su actuación y a contar con la capacidad para realizar el trabajo.

Como observamos el gran aparato fiscal con el que contaba la corona para la realización del trabajo de la Real Hacienda, no fue lo suficientemente íntegro para otorgar una sana economía al monarca, sumado a los grandes gastos de las expediciones reales, los lujos banales en los que se invertía para las comodidades del Rey y de la corte. Estas causas y otras como las grandes extensiones de tierras en manos de españoles, criollos y del clero fueron permeando dentro del sistema, llegando a generar una consecuencia negativa en el desarrollo de la colonia, por que si bien, el monto de las contribuciones era considerable, se pudo haber obtenido mucha mayor recaudación haciendo una justa repartición de tierras entre los indios, es así como se llegó a la venta en subasta de los oficios reales a título de perpetuos y renunciables, rematándose al mejor postor, lo que sin duda trajo aparejado prácticas corruptibles hacia el interior de la Real Hacienda, llegando al grado de ocupar estos oficios públicos, personas impedidas para hacerlo, como el caso de los mercaderes, parientes de alguna autoridad gubernativa del territorio, hijos y nietos de condenados o quemados por la Santa Inquisición y como anteriormente señalamos los que no demostraran solvencia económica o no ofrecieran las garantías necesarias.

“La venta de tierras, aguas y confirmaciones de mercedes antiguas, y composiciones para ellas, o por la falta de títulos de los que las poseen, suelen producir anualmente 2533 pesos, que es una utilidad de bien poca entidad para el rey; pero hubiera sido de mucha, el partido que se hubiera hecho con el debido

conocimiento, sin reunir muchos terrenos en una sola mano, evitando lo que ya está prevenido repetidamente, y no ha tenido efecto, que es el que las manos muertas sean poseedoras de semejante clase de bienes.”¹²

“Todos los vicios del gobierno feudal han pasado del uno al otro hemisferio; y en México, los abusos han sido tanto más peligrosos en sus efectos, cuando más difícil ha sido la autoridad suprema el remediar el mal, y desplegar su energía a tan inmensa distancia. El suelo de la nueva España, bien así como el de la vieja, en gran parte se halla en poder de algunas familias poderosas que han absorbido lentamente las propiedades particulares.”¹³

Dentro de toda la organización de la Real Hacienda, la actuación de los oficiales reales se encontraba regida por los oficiales fundamentales, el de administración conjunta y el de responsabilidad solidaria.

La administración conjunta podemos definirla como las reuniones que se efectuaban en el pleno de los integrantes del consejo que deliberaban sobre los acuerdos, las operaciones y presidían actos como los de fundiciones, almonedas, cobro de impuestos o abrir el arca para colocar el oro, dentro de las funciones colegiadas también se encontraban la de firmas de sentencias, libranzas, pagos, entregas, autos y diligencias que carecían de validez por falta de alguna firma.

Este tipo de Administración trajo como consecuencia lógica la responsabilidad solidaria en sus actuaciones, en algunas ocasiones de negligencia, los compañeros debían de responder por el pago si el culpable y sus fiadores no tenían los bienes

¹² Instrucción reservada que el Comité de Revilla Gigedo dio a su sucesor en el mando, Marqués de Branciforte, sobre el gobierno de este continente en el tiempo que fue su virrey, Imprenta de la calle de Escalerillas, a cargo del C. Agustín Guiol, p.102

¹³ Barón de Humboldt

suficientes para resarcir el daño. Los derechos que se les otorgaba a los oficiales reales eran entre otros, el de poder percibir una retribución económica, el de la inamovilidad del oficio, poder nombrar a sus tenientes, un lugar honorífico en los actos públicos, tener guardia personal, no poder tenerlos presos en cárceles públicas, para lo cual eran custodiados en las Casas Reales, y contaban con voz y voto en los cabildos municipales.

Los oficiales reales no podían ausentarse sin licencia del lugar señalado para el ejercicio de sus funciones y estaban obligados a dedicarse solamente a las tareas encomendadas o atribuibles a su cargo, tenían prohibido aceptar comisiones especiales de los virreyes, gobernadores o audiencias; desempeñar cargos políticos o judiciales; o contraer matrimonio con hijas, hermanas, parientas hasta el cuarto grado, de los otros oficiales reales, situación que provocaba la remoción del puesto y la prohibición de desempeñarlo; no podían realizar tratos comerciales, con la finalidad de evitar el empleo de los fondos reales para fines particulares; traer el dinero fuera de las cajas; obtener beneficio alguno por manejarlo en asuntos que no fueran propios a la Real Hacienda; asimismo por deducción, podemos afirmar que era causa de suspensión y pérdida del oficio la comisión de alguna de las faltas anteriormente señaladas.

Recibe especial interés los delitos de robo y peculado que eran castigados con la muerte.

Resulta necesario analizar el papel que los órganos de gobierno representaban en las cuestiones fiscales durante el periodo colonial, toda vez que como en la actualidad podemos observar que el buen manejo de los recursos públicos, va de la mano con la buena administración de todos los sectores integrantes del Gobierno.

Como hemos tratado con anterioridad el Virrey como suprema autoridad del gobierno en nuestro territorio contaba con la facultad de "administración por mayor" poder que se extendía a todas las cajas del Virreinato. Sus facultades fiscales podemos agruparlas de la siguiente manera:

1. Funciones Legislativas: dar ordenanzas e instrucciones para el desarrollo de la Hacienda.
2. Funciones Fiscalizadoras: revisar cuentas, visitar y castigar a los oficiales reales en el uso y ejercicio indebido de sus funciones, cuidar el pago oportuno de deudas al fisco.
3. Funciones Administrativas: arrendamientos de monopolios como las alcabalas, salinas, estancos de naipes; casa de tributos.

Para los Gobernadores, nos resulta un tanto difícil establecer sus funciones, dado que fueron variando durante las diversas épocas de la colonia, pero podemos concluir que fueron las mismas del Virrey, en los casos en que fue la autoridad máxima del territorio.

Los fiscales y oidores de las Audiencias, fueron parte del órgano encargado de fiscalizar la actuación de los oficiales reales de la Hacienda por lo que podemos considerar a las Audiencias como el antecedente directo durante la Colonia, de los Actuales Órganos Superiores de Fiscalización. Correspondía a la Audiencia el velar por el cabal cumplimiento de las instrucciones y órdenes del Rey hacia los oficiales reales, pudiendo tomar en cuenta de cualquiera de las cajas que se encontraban en el territorio.

El Fiscal, acudía a las almonedas, a los remates, a los asuntos de contrabando, a los arrendamientos y asientos de rentas, vigilaba de forma especial que fueran guardadas las provisiones, cédulas reales y ordenanzas dadas para el aumento de la Hacienda Real; asistía a todos los Acuerdos de Hacienda para dar Informe al Consejo de Indias de lo tratado. El papel de las Audiencias fue de vital importancia para las juntas de Hacienda, ya que los oidores que participaban informaban de manera permanente al Consejo de Indias de las medidas convenientes para mejorar el físico e intervenían en la tasación de los tributos.

Los Corregidores Y Alcaldes tenían cierta intervención en el cobro de los tributos pero sus atribuciones fueron reducidas, por el alto índice de corrupción y abusos cometidos por estos.

Como se señaló anteriormente durante los siglos XVI y XVII, los órganos encargados de la Administración hacendaria en Nueva España no sufrieron grandes cambios y conservaron una estructura autónoma en cuanto a las demarcaciones territoriales, creadas como bien sabemos como fines fiscales la llegada al trono en el Reino de España de la Casa de Borbón trajo grandes cambios durante el siglo XVIII, cambios que se tradujeron en una nueva organización administrativa, bajo el nuevo sistema, los gobernadores, corregidores y alcaldes fueron sustituidos por doce intendentes con sus respectivos subalternos, encargados de las cuatro actividades fundamentales (Justicia, Policía, Hacienda y Guerra). Todo lo referente a la Hacienda, se dejó en manos de la Intendencia General de Ejercito y Hacienda, ordenándose el establecimiento en la Capital de una Junta Superior de la Real Hacienda, presidida por el Superintendente delegado e integrada por el regente, el fiscal de la Real Hacienda y por el ministro más

antiguo del Tribunal de la Contaduría de Cuentas. Los intendentes estaban facultados para dirigir la administración por mayor de las rentas.

Especial interés nos toma el juicio de residencia por ser otro antecedente directo del ánimo fiscalizador de la época virreinal en la Nueva España, encontrando explicación como una medida de control, en la necesidad de hacer posible el correcto funcionamiento de los organismos administrativos, hubieran sido en vano todas las disposiciones para evitar la arbitrariedad, el abuso de poder, el enriquecimiento ilegítimo y la corrupción en general de Funcionarios coloniales, si no se tratara de prevenir dichas conductas en el buen actuar de los mismos.

El llamado juicio de residencia, era el recuento de las acciones del funcionario al conducir el desempeño de su cargo, teniendo como finalidad averiguar la conducta de las autoridades durante el ejercicio de sus atribuciones, se llevaba de oficio a la par de las demandas públicas establecidas contra los residenciados. Debemos su clasificación de Residencia a la obligación que tenían de permanecer en el lugar donde se había ejercido su oficio, con el objetivo de facilitar la investigación y de que los particulares pudieran presentar sus denuncias. Era realizado en dos partes una secreta y la otra pública, durante la primera, el juez averiguaba la conducta del funcionario y en la segunda se recibían las demandas.

El cumplimiento de las residencias era vigilado por la corona y los funcionarios no podían ocupar otro cargo si no demostraban la presentación de este requisito.

La residencia como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, fue amparada bajo la Constitución de Cádiz dándole el nombre de juicio de responsabilidad, quedando como único sujeto exento de responsabilidad el Rey.

Especial facultad tenía el Tribunal Mayor de Cuentas ya que podríamos suponer que fue el órgano colonial más apegado a la fiscalización pura de las acciones de los oficiales de la Real Hacienda, capacitado para solicitar la presencia necesaria de alguno de los oficiales en el esclarecimiento de algún asunto, también podía solicitar informes sobre el Estado de la Hacienda, dicho órgano encuentra sus orígenes en la edad media proveniente también del derecho castellano, en el que existían desde 1388, los llamados contadores mayores en las cortes de Valladolid y Toledo, haciendo mención de trabajo de la Contaduría Mayor de cuentas en las ordenanzas de Juan II en 1437 y 1442, pero no es hasta el reinado de los reyes Católicos cuando se aprueban varios ordenamientos de Cortes para perfeccionar la regulación de la Contaduría Mayor de Cuentas a manos de dicho tribunal, también durante el periodo de los Austrias se aprobaron diversas Ordenanzas relativas a la Institución al igual que en la instalación de la dinastía Borbónica con Felipe V en el que prosigue su desarrollo normativo, tanto de gestión, como del Control de la Hacienda Pública. Durante todos estos movimientos las características propias del Tribunal fueron exportadas y aplicadas en la Nueva España.

Como Hemos podido apreciar, el gran aparato de Hacienda Real estuvo colmado de órganos tendientes a mantener la cohesión de la administración de los recursos de la Nueva España.

C) Independencia.

¿De dónde venimos? ¿Adónde vamos? Este es el doble problema cuya resolución buscan sin descanso los individuos y las sociedades; descubierto en extremo se fija el otro, el germen de ayer encierra las flores de mañana; si nos encaprichamos en ser Aztecas puros, terminaremos por el triunfo de una sola raza, para adornar con los cráneos de las otras el templo del Marte americano; si nos empeñamos en ser Españoles, nos precipitaremos en el abismo de la reconquista; ¡pero no! ¡Jamás! Nosotros venimos del pueblo de Dolores, descendemos de Hidalgo, y nacimos luchando como nuestro padre, por los símbolos de la emancipación, y como él luchando por la santa causa desapareceremos de sobre la tierra.

Ignacio Ramírez. 1861

Al dar comienzo al estudio de la época independiente, es necesario aclarar que durante esta etapa, no existió un órgano especializado con autonomía que se encargara del control, vigilancia y fiscalización del presupuesto y de su ejercicio.

En 1808 el Licenciado Verdad y Ramos, junto con miembros del cabildo de la Ciudad de México propusieron la Independencia de México en lo que respecta a las cuestiones económicas, pero bajo el mando del Rey Fernando VII que se encontraba en manos de los franceses y quienes habían impuesto a José Bonaparte como el Rey de España.

De manera sencilla y sin querer omitir uno de los acontecimientos que marcaron el rumbo de México y que han generado la Nación que somos hoy, con las características que nos identifican y con las instituciones que ven reflejado en este movimiento cierto anhelo de ideales y objetivos, cualquiera del que se trate, resumimos la independencia en las siguientes etapas:

INICIO (1819-1811)	Miguel Hidalgo y Costilla Ignacio Allende Miguel Domínguez Josefa Ortiz de Domínguez
LUCHA ARMADA (1811-1815)	Ignacio López Rayón José María Morelos y Pavón Hermenegildo Galeana Miguel Bravo Víctor Bravo Mariano Matamoros
CONSUMACIÓN (1820-1821)	Francisco Javier Mina Vicente Guerrero Agustín de Iturbide.

Al hablar sobre las causas de Independencia podemos mencionar entre otras no menos importantes a aquellas que sin lugar a dudas fueron detonantes principales del movimiento:

1. Invasión del ejército Francés de Napoleón a España en 1808 y la imposición de José Bonaparte como rey de España.
2. Influencia de ideas enciclopedistas, Rousseau, Voltaire.
3. Influencia de la Revolución Francesa y de la Independencia de Estados Unidos.
4. Descontentos por los altos impuestos y monopolios a la exportación e importación por parte de España, en perjuicio de criollos y mestizos de la Nueva España.
5. Descontento del clero de la Nueva España contra el control ejercido por el gobierno español a través del Real Patronato indiano.
6. Entrada en vigencia de la Constitución de Cádiz de 1820.
7. Diferencias económicas, políticas y sociales de los criollos y mestizos.

Durante los primeros años del México Independiente existió una falta de organización, si bien se había logrado la libertad del territorio, política y administrativamente no se contaba con un rumbo marcado, los intereses eran muchos y los grupos sociales tenían grandes diferencias, existiendo una alta sociedad con gran poder económico y la mayoría del pueblo viviendo en la miseria, estas y otras circunstancias fueron dificultando el desenvolvimiento del país naciente.

“Esas bases de división territorial en la agricultura y esa espantosa desproporción en la propiedad y posesión de las tierras, constituyó la parte débil del cimiento al formarse aquella sociedad, y ha venido causando grandes y trascendentales trastornos económicos y políticos; primero en la marcha de la colonia y después en la de la República. El desequilibrio en la propiedad, la desusada grandeza de muchas posesiones rústicas al lado de multitud de pueblos

entre cuyos vecinos se encuentra apenas un solo propietario, ha mantenido, durante más de tres siglos, la sorda agitación que ha hecho tantas manifestaciones con el carácter de movimientos políticos, pero acusando siempre un malestar social, y fue causa sin duda, en el segundo siglo de la dominación española, de algunos tumultos, porque la magnitud y el estancamiento de la propiedad alientan y facilitan el monopolio produciendo la escasez artificial de los efectos de primera necesidad para conseguir por ese medio el alza de los precios y la segura y fácil ganancia."¹⁴

Los bajos ingresos y el aumento de gastos del gobierno generaron un déficit presupuestal, que el gobierno tenía que cubrir con préstamos del extranjero. La inestabilidad política generaba gastos del noventa por ciento del presupuesto en la milicia, existiendo aumento de robos, saqueos e inseguridad, así mismo fue desmedido el aumento de la burocracia, convirtiendo los puestos públicos en verdaderas cajas personales, no fue hasta 1824 que tenemos el primer antecedente de control del presupuesto en la mencionada época, con la expedición de la ley "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública"; cuyos principios estaban basados en evitar la división de funciones y que existiera un solo sistema y unidad para llevar la contabilidad de una manera exacta por lo que hubo necesidad de estructurar la creación de un Departamento de Cuenta y Razón, de la Tesorería General de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, quedando en manos de la Contaduría Mayor el control posterior de la cuenta pública y sujeta a la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, teniendo como principales funciones el examen y glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el secretario del Despacho de Hacienda. Estas memorias comprendían extractos puntuales, claros, sencillos y comprobados de las causas

¹⁴ Riva Palacio, México a través de los siglos, Conquista y Colonización, Lecturas Nacionales, p.141.

del progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal, para efectuar los cambios necesarios en la administración, como el establecimiento de nuevos impuestos, su extinción o baja, todo a manera de tener una economía nivelada.

Las disposiciones tomadas sobre la contabilidad fiscal tenían como objeto primordial el control del presupuesto, por lo que las atribuciones y obligaciones de los órganos eran específicas quedando dentro de un marco de responsabilidad.

Al analizar las distintas instituciones y los distintos ordenamientos en materia fiscal así como la responsabilidad que conlleva para los servidores públicos su realización, resulta necesario basarnos en los testimonios que al efecto han dejado los mismos y quienes han sido los de mayor contacto con el área analizada y las medidas y controles que en materia fiscal fueron implementados, logrando de esta manera poder tener una visión más clara de cada etapa en un tema que sin duda resulta complicado al estudio, por la gran movilidad que como sabemos toman las cuestiones financieras y económicas que regulan la vida fiscal de una nación.

El primer sistema implementado en noviembre de 1824 nos revela como característica fundamental, la centralización de la dirección y administración de la Hacienda Pública en el Secretario del Despacho mediante el establecimiento del llamado Departamento de Cuenta y Razón al que se le encomendaba la contabilidad, formular el presupuesto y la cuenta anual. En la Tesorería General actuando como oficina receptora y distribuidora de los fondos públicos y como contrapeso encontrábamos a la Contaduría Mayor, dependiente de la Cámara de Diputados, la cual era la encargada de examinar y realizar la glosa de la cuenta pública de cada año.

En 1826 se fijaron las reglas para que dentro del documento que presentará el Secretario de Hacienda al Congreso con la cuenta del año anterior, con el respectivo informe sobre los distintos ramos del erario federal y con las nuevas propuestas de nivelar ingresos con egresos. Todas las cuentas eran pasadas a la Contaduría Mayor para su revisión, para que estas previas observaciones y consultas con las dependencias, la pusiera en posibilidad de rendición de cuentas a la Cámara de Diputados.

Dicha organización fue duradera hasta 1830, cuando se da inicio a la desconcentración de la organización hacendaria, y depositando en la Tesorería además de las atribuciones recaudadoras que tenía, las relativas a la formación de la segunda parte de la cuenta general, que era la distribución, lo que generó que las oficinas regionales de recepción y distribución de las rentas dejaran de presentar sus cuentas al Ministerio de Hacienda, y lo hicieran ante la citada Tesorería, esta decisión fue reforzada al suprimirse el departamento de Cuenta y Razón por la creación en el año 1831 de la Dirección General de Rentas la cual contaba con facultades de inspección de todos los ramos de la Hacienda Federal, la formación de la primera parte de la cuenta Pública, hablando de los valores y de observar las órdenes de pago del Ejecutivo.

Durante 1840 con la Expedición de la Ley que precisaba la obligación de dar oportuno cumplimiento a la exhibición de cuentas, para que la Contaduría Mayor realizara los cálculos necesarios, situación no siempre respetada por los responsables del Ejecutivo.

Un decreto del 3 de Octubre de 1843 obligó a los secretarios del despacho a explicar al Congreso las razones de las determinaciones que tomaría el gobierno,

pero en general había malestar por los muchos defectos y por las inexactitudes presentadas, debido a la falta de datos esenciales.

Al llegar a los años cincuenta las oficinas recaudadoras estuvieron sujetas a diversas direcciones generales y las distribuidoras a la Tesorería General, al desaparecer éstas en el año de 1855, sus facultades fueron abarcadas por el Ministerio de Hacienda, el cual vio nuevamente robustecido y acrecentó su intervención general sobre los ramos que integraban las rentas nacionales.

Esta organización duró hasta el año 1861 cuando las funciones de recaudación y distribución se dejan en el trabajo de dos oficinas generales, subordinadas al Ministerio de Hacienda; las cuales fueron la Dirección del Tesoro Federal y la Tesorería General, pero pronto sufrieron modificaciones, durante 1867 todas las oficinas generales de Hacienda pasaron a depender en lo económico, administrativo y directivo del Ministerio de Hacienda quedando sujetas solamente a la Tesorería, todo lo concerniente a las atribuciones recaudadoras y distribuidoras.

Durante 1881 en una nueva reestructura de la administración hacendaria, se establecieron las bases para la debida presentación de los proyectos de egresos e incrementarse las facultades de la Tesorería en General, concentrando en esta además de las facultades mencionadas las de la fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y afincamiento de responsabilidades.

Como debemos suponer al leer todas las facultades con las que contaba la Tesorería General éstas eran bastas para un solo órgano, por lo que el 23 de Mayo de 1910 con una nueva reorganización de la Tesorería, fueron limitadas todas las

funciones y solo se facultaba para recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como también se le encomendaban la administración de los bienes federales, y se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, a la que se asignaron las atribuciones contable y de glosa, analizando el principio de que deben de ser distintas las oficinas que manejen los fondos, de las que llevan la fiscalización de los mismos.

d) **Revolución.**

El movimiento revolucionario surgido en 1910 se incubó en aspiraciones y necesidades nuestras, y no es dable atribuirle similitud con movimientos sociales existentes en otros lugares del mundo, sino en aquello que constituye el postulado común a todo movimiento liberatorio: el afán de justicia para el proletariado y la elevación cultural y económica de los oprimidos.

Lázaro Cárdenas 1940.

Aunque de todo lo tratado hasta el momento debemos considerar algunos apuntes que nos llevan a la reflexión y el por que de nuestro estudio; si bien notamos un gran interés por regular todo lo relacionado con la fiscalización, contabilidad, glosa y control preventivo del manejo de los fondos públicos, también es de interés tratar que todos los órganos creados y suprimidos por el constante movimiento de las políticas económicas y financieras del país, recordemos que todos los organismos dependían de la Secretaría de Hacienda, por lo que dichas reformas no constituían un paso firme y decidido hacia el orden y la moralidad que debe llevar la administración pública y por lo tanto no contábamos con el efectivo control de las operaciones fiscales y mucho menos con tener una fiscalización real de los mismos por el grado de dependencia de las unidades administrativas.

Como real consecuencia surge la necesidad de contar con un órgano que tuviera la suficiente autoridad e independencia para poder guardar el buen manejo del presupuesto basado en el orden y la moralidad del manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional, por lo que el 25 de Noviembre de 1917 mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado fue creado el Departamento de Contraloría que respondía a la necesidad de contar con una Unidad Administrativa que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos a través del control previo y evitar la consumación de actos que afectaran al erario público, tratando de disminuir los recursos penales contra infractores y ejerciendo una fiscalización preventiva evitando gastos indebidos e innecesarios pues la práctica demostraba que toda revisión posterior resultaba inútil pues en la mayoría de los casos era imposible reintegrar las cantidades que habían sido sustraídas de una u otra manera y que era vano cualquier registro de cuentas por responsabilidades, si estas no podían hacerse efectivas.

Es a partir de 1917 y con algunos ajustes cuando la fiscalización externa ejercida por la Contaduría Mayor de Hacienda, consistió en verificar la legalidad del ejercicio presupuestal concluido y del cumplimiento de los programas establecidos, al igual daba pie a las bases legales para promover, ante las autoridades competentes, el fincar responsabilidad por daños o perjuicios causados intencional o imprudentemente a la Hacienda Pública Federal. El proceso para la fiscalización externa estaba constituido por la Cuenta Pública elaborada por la S.H.C.P., cuando se terminaba el año fiscal y la cual era remitida a la Cámara de Diputados, encontrándose integrada por estados contables y financieros, por la información del registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los presupuestos de Egresos de la Federación, el resultado de las operaciones del gobierno federal, estados detallados de la deuda pública federal,

así como por estados presupuestales y financieros, comprendiendo el origen y aplicación de los recursos y los resultados obtenidos del ejercicio de la operaciones de los organismos de la administración pública.

Una vez realizadas las revisiones a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, se integraba el informe previo de la Cuenta Pública que servía de base para un dictamen que se elaboraba el mismo año en que se recibía la información. Posteriormente se elaboraba el informe de resultados de la Cuenta Pública del cual se tenía difusión más de un año después de concluido el ejercicio fiscal. Con base en este último informe se formulaban los pliegos de observaciones, mismos que deberían ser contestados por las unidades implicadas en un término de 45 días hábiles a partir de su recepción. En caso de no cumplir dentro del término señalado, a los servidores se les imponía una sanción prevista por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con independencia de las sanciones que procedieran por la aplicación de otras leyes.

La coordinación de los trabajos entre la Contaduría Mayor y la Cámara de Diputados se efectuaba por medio de la Comisión de Vigilancia. Esta Comisión integrada por diputados tenía como labor el revisar que el gasto público se efectuara adecuadamente. Dependiendo de los resultados, la Cámara podía llegar a instaurar juicio político a los servidores públicos que se encontraran mencionados en el Art. 110 de la Constitución Federal.

No obstante con todas estas facultades, la Contaduría Mayor de Hacienda tenía algunas limitaciones como fueron:

- 1.- revisaba la cuenta de años pasados y no la Hacienda Pública general.
- 2.- solo fiscalizaba las Secretarías de Estado y las Paraestatales que eran controladas presupuestalmente.

3.- intervenía a partir de la cuenta pública que era presentada a la Cámara de Diputados.

4.- dependía del Ejecutivo para fincar responsabilidades de afectaciones a la Hacienda Pública.

Durante el año de 1917 el entonces Presidente Venustiano Carranza, estableció su gobierno en siete secretarías de Estado y cinco departamentos entre ellos el de Contraloría, que tenía por objetivo el cumplimiento de una acción moralizadora para los funcionarios públicos, y una inspección realmente eficiente sobre los manejos de fondos y bienes de la nación, su enfoque preventivo, orientado a evitar actos que perjudicaran el erario público, diferenciándolo en mucho de los anteriores medios utilizados, pues denotaban una ausencia inmensa de prevención de faltas o delitos cometidos por servidores públicos.

El departamento de Contraloría se configuró como un órgano administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo de los demás órganos que integraban dicho poder, la dependencia directa del Ejecutivo situaba a la Contraloría en el mismo nivel jerárquico que las demás secretarías y departamentos y no era ni superior ni inferior a ellos, si no simplemente cumplía funciones distintas, siendo tema de grandes discusiones sobre su actuación, pero tomando en cuenta el grado de centralización con el que cuenta el Estado Mexicano a partir de 1910, se debe admitir que hasta cierto punto es justificada la necesidad de contar con un organismo del propio poder Ejecutivo, con facultades que aseguraran la correcta administración de la Hacienda y sin perjuicio ni menoscabo de la función y control encomendado a la Contaduría Mayor del Poder Legislativo.

Las funciones principales del Departamento de Contraloría eran la vigilancia del total cumplimiento de la Ley de Ingresos, al igual que depurar, contabilizar y liquidar

las cuentas de las oficinas que manejaban recursos federales, estableciendo las formas de comprobación de ingresos y egresos. También tenía a su cargo el registro de funcionarios y empleados de la federación manteniendo la potestad de fincar responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal, dependiendo de las faltas. De igual forma eran parte de su encargo mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, con el propósito de uniformar criterios en materia de contabilidad, auditoría y archivo para poder facilitar la revisión de las mismas.

Resulta un hecho al analizar las reacciones y críticas sobre la creación del departamento de Contraloría, pues toda idea o institución nueva, encuentran resistencia, por muy notables que sean sus beneficios ya que nunca falta quien mantenga un obstinado sentimiento por el sistema o por que sientan afectados sus intereses, arraigados por la rutina o por la negativa de ver fiscalizados de manera preventiva los gastos ejercidos por los órganos administrativos.

Los anhelos por contar con una organización interna limpia debían basarse en la honestidad con la que se trabajaba supuestamente en la administración pública, en una época llena de reconstrucción de la administración pública, la contraloría debía de imprimir a la burocracia la dirección adecuada para el logro de las metas trazadas y comprometidas. Por disposición legal, el funcionario llamado Contralor General de la Nación, su nombramiento y remoción correspondían al Presidente de la República, quién debía ser el más interesado en que su gobierno contara con un órgano de control propio fuera del trabajo que las demás oficinas hicieran.

El centro directivo del departamento era la Auditoría General, integrada por diversas auditorías y secciones y ante ella se sometía todo asunto que no fuera de simple

trámite, o que no se remitiera directamente al contralor, El auditor general, además sustituía al contralor en sus faltas temporales o accidentales, las auditorías y secciones que conformaban la Auditoría general eran:

- Registro de Correspondencia
- Registro de personal con manejo de fondos
- Contaduría
- Auditoría de Registro de libramientos
- Guerra Marina
- Glosa Militar
- Glosa Civil, Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales,
- Timbre, Aduanas
- Sección de Deuda Pública
- Auditoría de Inspección
- Servicios de cuentas especiales y estadísticas
- Departamento Consultivo y Jurídico
- Caja
- Proveeduría
- Archivo
- Auditorías regionales
- Sección revisora de Pensiones
- Comisión Reorganizadora
- Prensa
- Sección de Reclamaciones.

El departamento de contraloría no sufrió modificación alguna hasta el 8 de Enero de 1926 cuando el Presidente, Plutarco Elías Calles expidió el decreto que adicionaba la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación y la Orgánica de la Tesorería de la Federación con la autorización correspondiente otorgada por el Congreso de Unión.

Las innovaciones más importantes fueron:

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

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

En 1932, a iniciativa del Presidente Abelardo L. Rodríguez desapareció este Departamento, reasignándose sus funciones a la Secretaría de Hacienda, dependencia que mantuvo dicho control hasta 1947.

Durante 1947 siendo Presidente Miguel Alemán Valdés, se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, haciéndose cargo de algunas funciones que manejaba la Secretaría de Hacienda, y de manera específica fueron transferidas las atribuciones relativas a obra pública, adquisiciones y bienes nacionales.

De 1959 a 1976 durante los periodos presidenciales de Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y de Patrimonio Nacional, fueron las encargadas de llevar el control interno, ya al final de 1976 fue creada la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual retomó las facultades de la Secretaría de la Presidencia y algunas otras que le permitieron constituirse en un organismo encargado de planeación y fiscalización federal, relativos al ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos; a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) le correspondió la aplicación de la Ley de Adquisiciones,

Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, por lo que debía fijar las normas para la celebración de los concursos de adquisiciones y para el arrendamiento de bienes muebles.

Durante 1982 y con el inicio de la Presidencia de Miguel de la Madrid, fue creada la Secretaría de la Contraloría de la Federación (SECOGEF), la cual concentro las atribuciones de fiscalización que hasta ese momento se encontraban dispersas en distintos organismos, buscando transparentar el ejercicio de las funciones gubernamentales por medio de un control adecuado y en las responsabilidades de los servidores públicos en la propia administración.

Una de las principales atribuciones que asumió la SECOGEF fue la de organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, concebida como una vía administrativa de apoyo a los objetivos del Plan Nacional de desarrollo. Para todo el buen funcionamiento y cumplimiento de metas se establecieron tres niveles de control, uno global, correspondiente a la secretaría; otro sectorial que estaba en manos de cada dependencia fungiendo como dirigente de sector y el llamado institucional, el que era ejercido en dependencias y unidades por sus contralorías internas, todo funcionando bajo las normas y lineamientos de la SECOGEF.

CAPITULO SEGUNDO

BASES Y FUNDAMENTOS DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL ESTADO

"En un gobierno bien instituido las leyes se ordenan de acuerdo con el bien público, no de acuerdo con la ambición de unos pocos."

Niccoló Machiavelli.

Para dar continuidad al presente análisis, resulta para mí necesario y lógico presentar de manera sencilla y general algunos conceptos e ideas que nos llevarán a encuadrar de manera más ágil la Fiscalización en México, motivo de este estudio, pretendiendo dar el marco teórico jurídico de la fiscalización, de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación y del nacimiento de los Órganos de fiscalización Superior en los Estados integrantes de nuestro Pacto Federal.

La fiscalización Superior nos lleva a analizar los conceptos que le dan base y sustento como sería el Estado, El Derecho Público, Administrativo, Financiero y Fiscal.

2.1 NOCIONES ELEMENTALES DEL ESTADO.

El establecer un concepto sobre Estado resulta para algunos autores muy complejo debido a la gran diversidad en todos sus componentes, pero para este trabajo es fundamental enmarcar y situar de manera precisa las ramas que regulan a la fiscalización superior, toda vez que su nacimiento y reproducción se da dentro de una de las partes integrantes de lo que conocemos por Estado y podremos comprobar la estrecha relación entre estos términos.

Necesario es comentar la definición que varios autores tienen por Estado, para de esta forma poder extraer los puntos fundamentales y tener una visión mucho más clara del término, pues de principio y sin hacer mayor análisis al escuchar la simple palabra, la relacionamos con autoridad, poder o como una organización superior.

El término Estado fue utilizado por primera vez gracias a Nicolás Maquiavelo en su obra el Príncipe escrita en 1513, pero es hasta la revolución francesa cuando

adquiere un importante alcance en materia jurídica, sin lugar a dudas su concepción es tan antigua como la vida organizada del hombre, Aristóteles en el Siglo V a.C. Se dedicó a realizar varios estudios sobre el mismo, considerándolo como una "entelequia", sinónimo de estructura jurídica y política enmarcada en el mismo vocablo. Tomás Hobbes se refiere al Estado como un monstruo de poder inquisitivo, siendo un fenómeno político de poder público explicado por el grupo social mismo. Para Locke, el Estado es la Naturaleza de la libertad y de la igualdad, regido por la razón, por las reglas de convivencia. Para autores contemporáneos como Georges Jellinek el estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio; mientras que Herman Sèller lo concibe como una conexión social de quehaceres.

El Estado contiene elementos estructurales y elementos atributivos, siendo los primeros aquellos que le dan formación como lo son población, territorio y gobierno; los elementos atributivos serán los encargados de dar el Estado un carácter propio y específico, trabajo a cargo de la soberanía y el orden jurídico que le dan legitimación.

Como anteriormente señalamos, la amplia gama de aspectos que trae inmerso el término Estado nos lleva a la contraposición de algunos tratadistas sobre su origen, funciones y fines; para algunos no representa mas que un cuadro geográfico en donde se desarrollan los ideales nacionales, otros lo señalan como el resultado del desarrollo comunal, otros lo equiparan a la sociedad y poder; pero para este estudio lo veremos y abordaremos desde sus principios jurídicos.

Uno de esos principios es lo que llamamos Unidad de Estado refiriéndonos a la unidad que proporciona el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos que se encuentran sujetos a dicho orden normativo y aunado a esto encontramos que la unidad también proviene de intereses, tradiciones, creencias e ideologías comunes.

Otro de los principios del llamado Poder del Estado, por el que entendemos que dentro de él existe una relación basada en el mandato de alguien y en la obediencia de otros, pero no es de negarse que el solo hecho de pensar en poder, presupone aspectos normativos como menciona Weber;

“Las relaciones de dominio o de poder no son si no la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre el comportamiento de otros.”¹⁵

A lo cual Kelsen alude;

“Un individuo está capacitado a emitir mandatos de naturaleza obligatoria sólo si el conjunto de normas que se tienen por obligatorias le confieren tal facultad; esto es si él es la autoridad legítima de la comunidad estatal.”¹⁶

Dicho lo anterior entendemos que todos los mandatos, incluyendo las disposiciones y reglas jurídicas proceden de ordenamientos de carácter general, al que se subordinan los individuos como integrantes de este contrato social, como señalaría Rousseau.

¹⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, p 1324

¹⁶ Idem.

Continuando con el estudio de los principios jurídicos sobre los que descansa el Estado, encontramos a la soberanía remontada en la característica de Independiente que tiene el Estado, es decir cuando la instancia creadora del derecho no recibe mandato de nadie más y es la fuente generadora de las disposiciones jurídicas para la comunidad.

La palabra soberanía debe su creación a Juan Bodino durante el siglo XVI y proviene del latín *super y omnia* que significa sobre todo, lo que nos da a entender que el Estado puede autogobernarse sin la intervención de otra fuerza ajena, la soberanía es una característica fundamental para el Estado. En México este término comenzó a utilizarse en 1840 con motivo de la creación del llamado Proyecto de Reforma de las Leyes Constitucionales.

La soberanía es una consecuencia del Estado, proviene del derecho natural, no puede haber soberanía si no hay un Estado, ni puede existir un Estado si no está dotado de soberanía, esta es ejercida a través de los gobernantes, que son sus representantes.

El Estado para el cumplimiento de sus objetivos, realiza su función a través de los órganos, que tendrán planes y programas para la consecución de los mismos, estos deben ir en búsqueda de los fines humanos que se representa en el progreso de los miembros integrantes tanto individualmente como en lo social.

La forma en que el Estado buscará satisfacer sus necesidades y alcanzar sus objetivos será lo que entendamos como funciones del Estado, actuando como regulador entre lo público y lo privado, (de actividades o de ejecutor de las mismas), siendo una persona moral de derecho Público, a cuya integración contribuirán una

población, el territorio y un poder político, que organizados bajo un sistema jurídico, ejercerá la soberanía y planteará un proyecto a desarrollar, en beneficio de la sociedad que lo integra.

La población dentro de un Estado presupone la existencia de un grupo de personas de distintas características entre ellos, pues aunque en principio el espacio geográfico, la raza, idioma, costumbres, religión y los rasgos particulares sean principio de constitución, esto no es definitivo o fundamental, ya que dentro de un Estado se ha comprobado que pueden o no existir personas con distintas peculiaridades pero relacionadas por un objetivo en común, por el cual tendrán que apoyarse mutuamente lo que nos lleva a definir que términos que utilizamos comúnmente como sinónimos; Nación y Estado en realidad no lo son, Nación es un término que denota un contenido social de personas por una liga de sangre, raza, idioma, costumbres o religión y que pueden estar ubicados en distintos Estados, pero vinculadas entre sí, por otra parte el término Estado contiene un sentido Político dotado de un orden Jurídico, para lo cual anotamos anteriormente se crearán los órganos necesarios para la buena convivencia, cuando un grupo de personas, se organiza política y jurídicamente, podemos decir que es una sociedad, que será la célula primaria constitutiva de un Estado, pues a partir de ella se puede comprender la existencia de otros dos elementos, la determinada sociedad humana es mejor conocida por los tratadistas como población. En resumen Nación es la división geográfica que delimita a una nación de las otras, mientras que estado es la representación Jurídico, administrativa y social de una nación, con el tipo de organización que cada pueblo elige, según su legado histórico.

El Territorio será el elemento físico en la cual habita un conjunto social que se encuentra organizado jurídica y políticamente, y comprenderá la superficie terrenal,

atribuyen diversas potestades directamente de la Constitución, Montesquieu señalaba que debe existir un sano equilibrio entre estos tres poderes, ninguno de ellos debe invadir la esfera del otro, por que al romperse ese equilibrio, se corre el riesgo de caer en una dictadura, lo cual se traduce en perjuicio de la sociedad y la democracia que descansa en el principio de tener un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. De esta forma contamos con un Congreso el cual se encargará de la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, que regirán la actuación de los órganos y la de los sujetos de la sociedad pertenecientes al Estado, También se crea la Administración Pública que es el gobierno en acción cuya función será la de difundir y ejecutar sus normas.

Legislar es un término que proviene de dos voces latinas: "Legis dare" que significan dar o hacer ley. La función Legislativa se manifiesta en la actividad que tiene el Estado para la creación de normas imperativas y coercibles, normas jurídicas, cuya expresión mas clara será la ley donde se encuentren plasmadas, deben ser generales, lo que implica que están dirigidas para la aplicación del común de las personas, sin distinción alguna, mientras se encuentren vigentes; la imperatividad de las mismas radica en la necesidad de sometimiento de las personas que encuadren en los supuestos que la ley prevé, sean personas físicas o morales, sean gobernantes o gobernados; y la coercibilidad es la posibilidad de aplicar la ley en contra de la voluntad de quien la haya violado.

El Poder Legislativo es el único facultado para crear leyes, derogarlas o modificarlas, a través del llamado proceso legislativo, en resumen para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal y material, debe ser de carácter general, imperativo y coercible y, además, tener su origen en el Poder Legislativo.

- a) El poder Legislativo será un cuerpo colegiado integrado por ciudadanos elegidos por la población, para desempeñar su representación por un tiempo determinado, para ejecutar sus labores realizará sesiones en las que los representantes participaran con voz y voto, para tomar las decisiones que beneficien a la ciudadanía que los eligió, dicho poder está integrado por dos cámaras, este sistema bicameral tiene su origen en el parlamento de Inglaterra y en el bicameralismo estadounidense.

La función Jurisdiccional presupone un conflicto de intereses o alguna situación que pone en tela de juicio el que con la simple aplicación del derecho pueda resolverse la controversia. El Estado debe procurar la solución de la incertidumbre planteada a fin de salvaguardar la seguridad y el derecho de sus habitantes, los cuales tienen como principio fundamental la prohibición de hacerse justicia por propia mano, en consecuencia el Estado realizará su función mediante un procedimiento en que las partes tendrán derecho a exponer sus intereses y hacer valer su certeza en el caso, previo estudio de todos los elementos aportados al Estado, mediante un acto concreto generara una declaración que es comúnmente llamada sentencia, esto nos permite deducir que la función jurisdiccional tiene como objetivo el respeto de la norma que ha producido el Poder Legislativo.

La función Jurisdiccional podemos ubicarla no solamente en un solo poder ya que dentro del Ejecutivo se realizan funciones jurisdiccionales cuando se le plantea una controversia en sus tribunales contencioso-administrativo y laborales, teniendo el deber de resolver con justo proceder; y el Legislativo, realiza dicha función en el momento en que juzga la validez de las elecciones o de la responsabilidad política de los servidores públicos.

Esta función judicial o jurisdiccional representa una actividad que reviste una importancia radicada en la seguridad que se le dará a la sociedad de que por medio de su ejercicio, sus derechos se encuentran resguardados y protegidos por los órganos del Estado, evitando que como anteriormente señalamos las personas resuelvan sus conflictos por medio de la fuerza o la violencia, eliminando la anarquía, la venganza privada y la ley del más fuerte, generando la vida dentro de un Estado de Derecho en el cual se protegen la libertad, la igualdad, la propiedad, la legalidad y la seguridad jurídica.

La otra llamada Función Administrativa llevada a cabo por el Poder Ejecutivo tiene a su cargo la organización política, jurídica y social del Estado dichas actividades son generadas por situaciones jurídicas concretas, enmarcadas en un ordenamiento, considerando que uno de sus deberes será darle cumplimiento oportuno a la ley con el objetivo de que el Estado pueda realizar el bien común. La función Administrativa presenta conflictos al momento de querer definirla, pues algunos autores manifiestan que dicha función administrativa es llevada a cabo por los otros dos poderes, en lo que respecta a su funcionamiento, pero tenemos que visualizar que el Poder Ejecutivo se encarga de situaciones jurídicas individuales específicas, mientras que Los Poderes Legislativo y Judicial presentan situaciones jurídicas generales, es decir mientras la Función Jurisdiccional del Estado presupone una controversia o incertidumbre respecto a quien tiene mayor interés y derecho, la administrativa solo se remite a dar cumplimiento a la norma mediante la plena eficacia de su ejecución.

Luís Humberto Delgadillo señala como características de la función administrativa las siguientes:

“...a) Se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales, que crean situaciones jurídicas individuales, es decir, se manifiestan a través de una actuación en la que se hace uso de los elementos tanto jurídicos como materiales con que cuenta el Estado.

b) La actuación de que se trata, se deriva de un mandato legal que también regula el contenido y los límites de la actuación, por lo que se reafirma que a través de ella se está realizando el Derecho.

c) Crea situaciones jurídicas individuales, ya que su efecto produce una transformación correcta en el medio jurídico...”¹⁷

Hoy en día resulta necesario que exista entre los poderes del Estado un estrecha relación de sus actos, el hecho de que sus funciones se entrelacen y exista una franca colaboración por parte de ellos, se traducirá en una forma más práctica y realizable de aplicar orden jurídico para el beneficio de la sociedad.

De conformidad con nuestra constitución la función del Poder Ejecutivo se depositará en un solo individuo cuyo nombre oficial es el de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pero son tantas las actividades y funciones que sería materialmente imposible que el solo pudiera realizarlas, por lo que la propia Constitución lo autoriza a contar con una serie de colaboradores directos, que reciben el nombre de Secretarios de Estado, quienes al ser auxiliares directos del Presidente, los actos de los Secretarios de Estado, son actos del Presidente de la República.

Al presidente se le otorgan por mandato constitucional tres grupos importantes de funciones: políticas, legislativas en casos especiales, y administrativas. Las

¹⁷ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Ob. Cit., p.35.

primeras consisten en que este funcionario, al poseer la fuerza, el Poder del Estado, debe ocuparlo para darle al gobierno estabilidad, conservar la soberanía, para realizar una política de relaciones exteriores en beneficio del país y en lo que respecta a gobierno interior, se lleve una adecuada vida democrática y se diseñe una política económica que le dé permanencia, solidez, dinamismo y equidad al justo crecimiento del país, debiendo propiciar un justo manejo de los recursos de la nación.

La actividad administrativa del Ejecutivo Federal, consiste en llevar el control de manera directa e indirectamente a todas las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, con el fin de que se cumpla adecuadamente el plan de gobierno, y que los programas de cada una de dichas dependencias y organismos se ajusten al plan elaborado conforme a la constitución y a las leyes, debiendo hacer un buen uso de los recursos en la búsqueda de los objetivos estipulados en su Plan Nacional de Desarrollo.

No obstante a la voluntad sostenida por las Constituciones que han regido nuestra vida independiente, en el sentido de adoptar la existencia de un poder supremo llamado Estado, que como anteriormente señalamos se encuentra dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no es de dudarse que la figura del Ejecutivo ha traspasado el equilibrio que se debería haber guardado entre ellos, y no obstante tal situación se ha asentado como el rector de la vida política nacional y ha supeditado a su proyecto de gobierno a los órganos encargados de las funciones legislativa y judicial, sin embargo esto ha ido cambiando, México ahora tiene la necesidad de volver al equilibrio nacional de los poderes del Estado y se están generando los medios para hacerlo de esta manera, la sociedad está tomando el papel que le corresponde en la potestad que tiene de exigir al Estado el

buen manejo de la autoridad que le ha encomendado, y recordándole que es de ella de donde emana su poder.

El contenido de la actividad del Estado puede encuadrarse en tres diferentes grupos: control, fomento y servicio público.

Por medio de la atribución de control con la cual cuenta el Estado, encontramos el poder de regular la actividad de los particulares con el fin de mantener el orden jurídico. La atribución de fomento procura el desarrollo de las diversas áreas de la actividad económica de los particulares o de las determinadas regiones del territorio nacional, con el firme propósito de regular las diferencias y desigualdades de las condiciones económicas de la población; mientras que la atribución de servicio se manifiesta en la actividad tendiente a satisfacer las necesidades generales de los particulares, de forma directa o concesionada.

2.2 FUNDAMENTOS DE LA FISCALIZACIÓN EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

Al tratar sobre lo que sería el fundamento de la fiscalización en nuestro sistema jurídico, resulta primordial realizar algunas apreciaciones sobre los conceptos de Derecho y fiscalización.

Normalmente estamos acostumbrados a escuchar definiciones de varios autores de lo que consideran como concepto de derecho, todos de alguna u otra forma si no es por el cambio o movimiento de palabras realizan la misma apreciación, pero los tiempos actuales nos obligan a meditar seriamente sobre la aplicación del mismo, sin atender a una esencia o significado rígido, para así poder pasar a un estudio sobre su utilidad generando una clara concepción del derecho, y visualizando su alcance.

Etimológicamente la palabra derecho proviene del latín "directum", derivado de "dirigere", que quiere decir enderezar, dirigir o encaminar, sin dejar a lado sus influencias de la raíz indoiránica (ius), del sanscrito (rjyat), del griego (erectos), del gótico (raitht).

Así, la primera idea de derecho la relacionamos con lo correcto, con lo bien echo y con una guía benéfica de dirección. El derecho dentro de sus concepciones más comunes nos refleja la estructura de normas e instituciones que imperan coactivamente en una comunidad llamada Estado, siendo estas normas facultades y exigencias jurídicamente justificadas. Hablar de derecho resulta igual que cuando tratamos sobre el concepto de Estado, severamente complicado por la generalidad del término, de ahí que al igual que el concepto de Estado, se tenga que estudiar

mediante la descripción de fenómenos específicos es decir normas específicas. La amplitud y complejidad del derecho ha generado con el devenir y el avance del Estado la agrupación de normas por ramas, que permiten un estudio más completo, es de esta forma como el derecho constituye un orden o sistema de instituciones que realizan funciones sociales de diversos tipos. El derecho es el orden encaminado a regular y evaluar la conducta humana, limitando ciertas conductas o autorizando otras a las cuales se tiene que dar cumplimientos, es decir, otorga derechos y estipula obligaciones; por lo que el derecho como mencionamos, realiza o ve reflejado su actuar mediante la creación de instituciones o también llamados entes sociales, los cuales tomarán el carácter de órganos creadores de derecho y otros como los encargados de aplicarlo, si bien todas estas instituciones tienen su importancia, los entes que aplican el derecho revisten mayor importancia al ser éstos los de mayor contacto con la sociedad ya que estas mantienen la relación de orden jurídico con las normas sancionadoras.

De esta forma entendemos que el derecho es el conjunto de normas encargadas de dar vida y movilidad a las instituciones y órganos del Estado en cada uno de sus tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) mediante el establecimiento de normas de procedimiento, de derechos, obligaciones y prohibiciones para regular su actuar frente al núcleo social, también se encargará de mantener la relación de los integrantes del núcleo social entre ellos mismos y para con los órganos del Estado. Recordemos que aparte de estas normas, la conducta del hombre se ve regulada por ciertas normas que conllevan distintas formas de aplicación y que son:

- 1) Normas de trato social o normas de etiqueta encargadas de regular el comportamiento de los individuos dentro del núcleo social, con la finalidad

de obtener una mejor convivencia, la violación de estas normas traen como resultado la discriminación o exclusión del grupo social.

- 2) Normas morales, son las encargadas de regular la conducta interna de los individuos siendo impuestas por ellos mismos, teniendo como finalidad la realización del bien para con los demás partícipes del conglomerado social, el quebrantamiento de estas normas resulta en un demérito personal y el señalamiento social.
- 3) Normas Religiosas, estas también regulan la conducta del hombre mediante reglas de carácter divino, encaminadas a buscar la realización del bien en esta vida, para ser partícipe de otra mejor, la violación de dichas reglas es evaluado por un ser supremo encargado de valorar las actuaciones del individuo en su vida terrenal.

Como el derecho es un producto prominente de carácter social, se encuentra sujeto a los cambios del grupo, a sus intereses y tienen que buscar constantemente una mejor forma de aplicabilidad de las normas integrantes, persiguiendo fielmente el anhelado desarrollo individual, el interés común, la justicia y el bienestar social.

El derecho ve reflejado su estudio de manera primaria y en dos acepciones:

- a) Derecho objetivo o ciencia del derecho, conjunto de ordenamientos de atribuciones y obligaciones encargados de regular la conducta externa de los individuos en la sociedad. Es decir el derecho objetivo lo entendemos como las normas que autorizan y facultan. Y desde el punto de vista puramente doctrinal engloba una triple división; Derecho Natural (emana de la naturaleza del

hombre y son recogidos por la legislación); Derecho Positivo (emanan de la conducta y comportamiento humano y son recogidas por el legislador); y el Derecho Vigente (conjunto de normas jurídicas a las cuales el legislador les otorga fuerza y vigencia en un lugar y momento determinado).

- b) Derecho subjetivo es la facultad misma del individuo representada en sus derechos de carácter público, político y civil. Su concepción se contrapone a la del derecho objetivo en cuanto a que en el descansa el concepto de ventajas normativas para las personas.

El derecho objetivo se divide en primer lugar por el espacio geográfico de su aplicación, en Derecho Interno y Derecho externo o internacional. En segundo lugar y de acuerdo al tipo de normas que contiene, se divide en público y privado, ambos vocablos provenientes del latín "privatum jus" concernientes al derecho de los particulares y el que abarca cuestiones públicas.

El derecho privado lo conceptualizamos como el conjunto de normas tendientes a regular las relaciones jurídicas entre los individuos que se encuentran legalmente enmarcadas por la igualdad, ya que ninguna de las partes actúa en base a un mandato superior o con la ostentación de alguna autoridad estatal.

El derecho público es aquel compuesto de normas jurídicas encargadas de regular el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando los órganos competentes para ejercitarla, es decir, marca los actos que realizara como autoridad y cómo deberán de realizarse los mismos.

La mayoría de las ramas con las cuales se relaciona la fiscalización se encuentran dentro del Derecho Público, solo el derecho económico se encuentra fuera de esta división y éste también guarda cierta referencia con nuestro tema de estudio en lo que respecta a la facultad que tiene el Estado para planear y ejecutar el desarrollo económico de la sociedad.

La relación del derecho público con la fiscalización superior surge al depender de este, las ramas que estudian a la fiscalización superior, como bien sabemos la fiscalización superior es llevada a cabo por los órganos de Estado, situación que la encuadra dentro de este derecho, por ser esta una actividad encaminada a comprobar el buen uso y manejo de los recursos del Estado. Como más adelante veremos la fiscalización no es una atribución propia de alguno de los poderes, pero sin lugar a dudas esta reviste cierta importancia en el Poder Legislativo con la nueva conformación de las entidades de fiscalización superior autónomas. Consecuencia clara de los nuevos tiempos que vive México, en los que la sociedad hace un reclamo por la utilización adecuada del poder que le confieren al Estado.

Nuevamente sería difícil estudiar todos los aspectos inherentes al derecho público si no se hiciera el análisis de los puntos fundamentales que lo caracterizan.

Las normas del derecho público emanan de distintas fuentes, siendo las más importantes las llamadas fuentes formales del derecho público por ser estas las que guardan mayor relevancia con la fiscalización, así encontramos a la Ley, el reglamento, la jurisprudencia, los acuerdos y resoluciones gubernativas, la costumbre, usos, la doctrina y los principios del derecho.

2.3 LAS RAMAS DEL DERECHO INVOLUCRADAS EN LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

a) Derecho Constitucional.

La fiscalización debe encontrar su fundamento en los principios establecidos por la constitución, el derecho constitucional es aquel que se encarga de crear, construir, organizar y hacer funcionar como primer motor a los órganos estatales y su objeto principal de estudio es la Carta Suprema convertida en Ley que recibe el nombre de Constitución. Dentro de las premisas celadas por el Derecho constitucional, encontramos la obligación de los órganos del Estado de limitar sus funciones a lo permitido por las Leyes, siendo el fin principal de estos procurar la vida en sociedad bajo un régimen de derecho.

En la constitución se encuentran marcadas las prevenciones y ordenamientos mediante las cuales se efectúa la organización jurídica y política de nuestro país, conteniendo al mismo tiempo, las normas básicas que dirigirán las relaciones entre Estado y Sociedad.

Es de esta forma como asimilamos que la Constitución es el conjunto de normas básicas o primarias de carácter supremo que dan origen y sustancia a la persona moral de derecho publico, conocida como Estado.

La creación de los órganos es propiedad de la Constitución, de ahí que parte del estudio del derecho constitucional sea la normatividad que los organiza, para que una vez constituidos, aboquen al trabajo de otorgarles competencia, señalándoles lo que tienen por permitido al realizar su función y todo aquello que no pueden realizar.

Como el derecho constitucional regula la relación entre los órganos de gobierno y las que resulten entre el poder ejecutivo y legislativo, toma una mayor importancia en la creación de los órganos de fiscalización superior pues de esta forma se configura el sistema de control del mismo gobierno. Recordemos que cada estado cuenta con su Constitución la cual no debe contraponerse a la creada por el Constituyente y que es en esta donde se enmarcan los lineamientos del pacto federal. De esta manera es como podemos concebir el nacimiento de la fiscalización Superior en nuestro país, toda vez que una constitución refleja los más altos anhelos de un pueblo y de una nación, que depositan un número de personas el poder de organizar y administrarlos, teniendo toda la facultad para poder exigir de estos, los informes necesarios de sus actuaciones.

b) Derecho Administrativo.

El derecho administrativo es la rama del derecho público encargada de regular los actos y actividades de la administración pública la cual tiene el encargo de buscar satisfacer las necesidades de la sociedad. Con los anteriores conceptos de Estado, de derecho objetivo interno, derecho publico y derecho constitucional, podemos entender claramente que esta rama se encarga del estudio de los actos administrativos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no solo se ocupa de los actos inherentes a la administración, si no también de los relacionados con los particulares, cuando estos se encargan de proporcionar servicio como en los casos de obras públicas, permisos, concesiones, expropiaciones, o los servicios relacionados con los predios particulares como serían el desarrollo urbano, construcciones, vialidades, electricidad, alumbrado público, limpieza, policía, impuestos, derechos etc.

En la actualidad el estudio del derecho administrativo debe abarcar el control ejercido por la ciudadanía a través de los órganos de fiscalización superior, toda vez que estos son los encargados de analizar el gasto público ejercido por las administraciones, de los poderes, incluyendo municipios y empresas de participación estatal.

Algunos autores consideran al derecho administrativo como el control jurisdiccional o mejor llamado como contencioso administrativo, regularmente se encuentra estudiado y regido por el despacho procesal, pero en nuestro país siguiendo la tradición francesa, estos conceptos son separados pues cada uno representa campos amplios de estudio.

El estado como estructura política que fue creado para organizar y encauzar las actividades del grupo social, en México se optó que para realizar dicha función se creará un gobierno federal que tiene jurisdicción en todo nuestro país, pero existen entidades políticas llamadas estados, que gozan de autonomía para manejarse internamente y dentro de ellos encontramos la célula base de toda esta gran organización, que es el municipio, teniendo cada nivel funciones propias dentro de un ámbito territorial, coordinando los esfuerzos y tareas para el logro del objetivo común, buscando el trabajo coordinado entre las distintas entidades federativas sin menoscabo en su autonomía, pero manejados bajo un solo sistema político y leyes federales como locales, que guardan la correlación necesaria dentro de su campo de competencia con el interés de que se realice de manera efectiva el bien general de la sociedad.

Todas las funciones del Estado revelan importancia, pero la administrativa reviste una importancia basada en el enfoque de trabajo del cual se ocupan, ya que si bien el derecho administrativo estudia los actos de tal naturaleza, realizados dentro de todo el gobierno, nuestro estudio se basa en el control de dichos actos y en la mejor forma en que dicho control fiscal pueda ser llevado a cabo.

La administración pública como en el caso de los órganos de la fiscalización superior realiza sus actividades y funciones por medio de entes, cuya creación y funcionamiento no son distintas en personalidad a las propias del Estado, ya que son parte de dichos órganos también se encuentran representados por personas físicas que cumplen con las atribuciones que en ley se confieren a los órganos que representan.

A continuación presento algunos conceptos de derecho administrativo de autores estudiosos del mismo:

Parte del Derecho Público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el derecho de la función administrativa.

Enrique Sayagués Laso.

Rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma administrativa.

Gabino Fraga.

Rama del Derecho Público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra esta.

Agustín Gordillo.

Es el conjunto de Reglas Jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.

Rafael I. Martínez Morales.

Rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la administración pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.

c) **Derecho Financiero.**

Entendiendo al derecho financiero como el conjunto de normas jurídicas, encargado de establecer el método de destinar los ingresos y el gasto público, que previamente han sido presupuestados, buscando como fin la regularización de las funciones financieras del Estado, en resumidas cuentas la distribución de los recursos, la forma en que se utiliza, para procurar el desarrollo sustentable.

El derecho financiero supone que las finanzas públicas objeto de su estudio se encuentran sustentadas jurídicamente, siendo correcta la apreciación ya que es la propia Constitución la que establece algunos de los principios aplicables a las operaciones financieras hechas por el gobierno; las contribuciones son el medio para cubrir el gasto público federal, estatal y municipal, requiriendo que las mismas sean equitativas, las contribuciones siempre deberán estar contenidas en leyes.

El derecho financiero es resultado de la intervención financiera del Estado en la economía con miras al cumplimiento de sus objetivos y dejando atrás épocas de liberalismo económico, el derecho financiero establece su normatividad mediante tres etapas:

- 1) El Estudio de los objetivos y finalidades para los que se pretende instituir los programas de ingreso y gastos gubernamentales.
- 2) El estudio de los efectos económicos de los programas de ingresos y gastos públicos.

- 3) La búsqueda de los medios idóneos para el logro de los objetivos mediante políticas de trabajo y medios ágiles de control.

El derecho financiero trata de explicar las causas de la toma de decisiones en las acciones financieras del Estado, para prevenir los supuestos fiscales que deberán ser incluidos en los programas de trabajo.

La función financiera del Estado debe canalizar su actividad en la correcta asignación de los recursos disponibles, en busca de lograr la satisfacción de las necesidades públicas que traerá como resultado un buen desarrollo económico.

Como podemos analizar el derecho financiero es el encargado de estudiar lo que los órganos de Fiscalización Superior tienen que analizar a profundidad, materia de los dos, resumimos que dichos entes encuentran parte de sustento en el derecho financiero y la otra entre el derecho administrativo y el constitucional.

d) Derecho Fiscal.

Por último encontramos al derecho fiscal, encargado del estudio de las normas que regulan los ingresos fiscales del Estado, y la relación de este con los particulares, de cierta forma la relación existente entre este derecho y la fiscalización superior nace en cuanto a que los recursos que son glosados por dicho órgano tienen una procedencia y esta es de la recaudación que realiza el Estado por medio del sistema tributario.

El conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y su distribución en la sociedad, es el campo de estudio de este derecho, como anteriormente comentamos el principal instrumento de la actividad financiera del Estado es el presupuesto, que debe considerar la entrada y salida de recursos. En las economías más sanas la tributación representa la fuente principal para cubrir los gastos públicos. El sistema fiscal nacional puede ser manejado de tal forma que en ocasiones tendrá acciones proteccionistas, selectivas, de estímulo o de freno, según las condiciones económicas de la nación y en nuestros tiempos depende de las diversas situaciones internacionales y de la gran integración mundial de las economías.

Hemos visto que la actividad financiera es desarrollada no solo por el gobierno nacional, si no en algún grado por los gobiernos locales, lo que representa la creación de leyes de coordinación fiscal que resuelvan los problemas entre la realización de las actividades de ambos niveles de gobierno, que pueden referirse hasta en la homologación de controles de ingresos, gastos y fiscalización de los mismos, para de esta forma evitar la superposición de varios sistemas fiscales y no llegar a los casos de obstaculizar el ámbito de trabajo de los gobiernos.

CAPITULO TERCERO

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

“Verdaderamente es algo muy natural y común el deseo de adquirir, y cuando lo satisfacen hombres que pueden hacerlo, siempre serán alabados y no censurados; pero, cuando no pueden y quieren satisfacerlo de todos modos, cometen un error y son censurados.”

Niccoló Machiavelli

3.1 ANTECEDENTES.

El origen de la palabra físico proviene del latín "fiscus" utilizado por los romanos para designar al cúmulo que comprendía el tesoro del emperador y se contraponía al concepto de erario el cual era referido al tesoro del Estado, con el tiempo el término fisco se extendió para cubrir el tesoro del Estado, el antiguo derecho castellano, utilizó por separado los dos vocablos, el primero designaba el patrimonio de la casa real y el segundo se refería al tesoro del Estado, en la actualidad estos vocablos son utilizados como sinónimos.

La palabra Hacienda también tiene su origen en el latín "facera" y algunos autores consideran que proviene del árabe "ckásena" que significa cuarto del tesoro, recordemos que la hacienda pública como organismo aparece en el derecho positivo español cuando Felipe V crea la Secretaría de Hacienda.

El fisco puede considerarse como la unión jurídica- económica- administrativa del Estado, dicha actividad es realizada preponderantemente por el Poder Ejecutivo, pero como ya observamos también es llevada a cabo por los poderes Legislativo y Judicial.

La participación del Poder Legislativo a grandes rasgos se lleva a cabo al expedir las leyes que crean las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; dicta bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, apruebe estos empréstitos y reconoce el pago de la Deuda Nacional; crea y suprime empleos públicos de la Federación señalando el aumento y disminución en sus dotaciones; examina la cuenta pública que anualmente debe presentarle el Ejecutivo; crea contribuciones de rendimiento participante entre la

Federación y los Estados determinando las participaciones de estos; aprueba el presupuesto anual de gastos.

El Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo o del recurso de revisión fiscal puede revisar las resoluciones que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación.

Como anteriormente pudimos observar dentro del llamado presupuesto tradicional surge la necesidad de que su ejercicio sea debidamente controlado, para de esta forma evitar los abusos e irregularidades que servidores y funcionarios públicos puedan cometer en el ejercicio de sus funciones y en su caso sancionarlos por dichos ilícitos, pero desafortunadamente estos métodos se abocan principalmente a evitar las faltas dejando del lado el objetivo primordial que es cumplimiento de los fines del presupuesto. A diferencia de lo mencionado, el presupuesto por programas presenta la necesidad de controlar el ejercicio del presupuesto y el cumplimiento de los programas, para de esta manera tener la información sobre el alcance de los objetivos propuestos.

Giuliani Fonrouge propone desde un punto de vista teórico la posibilidad de estudiar el trabajo de control desde varios puntos y la clasifica así:

- 1) Según las personas afectadas, en control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables;
- 2) En cuanto a los hechos realizados, en control de los recursos y control de erogaciones;
- 3) Considerando la oportunidad en que se ejerce la fiscalización, en control preventivo, también llamado a priori o pre-audit, que tiene lugar antes o

durante la operación de ejecución propiamente dicha, y control definitivo o a posteriori o post-audit;

- 4) Según la naturaleza de los órganos intervinientes, en control administrativo, judicial y político. Por supuesto que en la práctica tales aspectos se combinan, manifestándose en variadas modalidades, pero la clasificación que ofrece mayor interés y se tiene en cuenta generalmente, es la última, esto es, la relacionada con la naturaleza de los organismos actuantes.*

A lo largo del presente trabajo hemos podido apreciar que México cuenta con dos tipos predominantes de control de gasto público, uno administrativo y otro legislativo, pero para entender la fiscalización superior que lleva a cabo el poder legislativo y que ahora da por resultado la formación de órganos autónomos de fiscalización superior, es fundamental el estudio del control administrativo.

El control administrativo puede ser de tipo interno, esto es si se encuentra en manos de uno o más órganos dependientes directos de la administración, o el llamado externo si es realizado por un órgano especializado con autonomía funcional. México enfatizó sus medios de control en los llamados internos, pero con una característica legislativa, hoy en día este sistema fue rebasado, por el papel social que en nuestros tiempos representa el presupuesto ya que las actividades para su aplicación tiene mayor importancia y la fiscalización de los mismos debe tener un carácter de mayor maleabilidad por las cambiantes contingencias de la vida en nuestro país, es decir uno de los errores de nuestros sistemas fiscalizadores ha sido la rigidez con la cual han actuado y la excesiva fiscalización que lejos de presentar un mayor control ha generado mayores desvíos en la realización de los objetivos del presupuesto.

Es por eso que el Poder Legislativo necesitaba de cierta forma comprobar que el presupuesto analizado y aprobado haya sido utilizado correctamente, dicho estudio ahora será llevado a cabo con mayor celeridad, pues no sería válido hacer una rendición de cuentas si estas tomaran mucho tiempo al realizarse pues se pierde el interés.

3.2 LA FUNCIÓN FISCALIZADORA.

El realizar la fiscalización trae aparejado una inminente acción de control, que dan como resultado poder analizar la eficiencia del servicio público, así como realizar la vigilancia en el cumplimiento de los programas, como fueron aplicados los recursos y el desenvolvimiento de los servidores públicos durante los procesos, acción que es realizada dentro de los tres poderes que conforman nuestro gobierno.

La programación del gasto público federal, se concreta en un proyecto de presupuesto que engloba la parte financiera y el logro de metas, y que es elaborado conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), el Reglamento propio de la misma y las estipulaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La comentada Ley del Presupuesto nos establece la obligación para los encargados del ejercicio público, de proporcionar a la SHCP y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la información que llegarán a solicitar y permitir la practica de auditorias para la comprobación de cumplimiento de las obligaciones legales, señalando que las entidades paraestatales reportarán al coordinador del sector los datos que se les requiera en lo referente al presupuesto, contabilidad e información financiera y determina la obligación de que las dependencias y entidades cuenten con los debidos órganos que manejen planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de sus actividades. Los Poderes Legislativo y Judicial disponen de órganos propios para llevar el control en sus áreas de competencia.

La fiscalización la podemos clasificar como interna o externa, siendo la primera aquella que es llevada por el órgano de control de cada poder; y externa cuando uno de los poderes la ejerce hacia otro, o cuando se establecen convenios con organismos dedicados a dicha actividad.

Dentro de las nuevas condiciones de pluralidad Política de México, resalta el enmarcado interés por la rendición de cuentas de los gobernantes, en nuestro país la Constitución Política le atribuye al Poder Legislativo las atribuciones para participar en la discusión de cómo, cuánto y a que sectores se debe asignar los recursos públicos, así como la manera en que se distribuirán los productos obtenidos por el esfuerzo comunitario, entre los miembros de la sociedad de manera que se puedan utilizar los ingresos y gastos públicos a favor del crecimiento sostenido y de largo plazo en la economía del país.

Para dicha labor los legisladores disponen en el ejercicio de sus atribuciones de diversos instrumentos y mecanismos de control que les permiten efectuar una supervisión efectiva de la planeación y de la correlativa gestión económica del Estado como es el caso de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Recordemos que el primero se trata del documento que elabora y presenta el Poder Ejecutivo de la Cámara de Diputados para su aprobación; en dicho documento se determinan los recursos que obtendrá el Gobierno Federal en el año fiscal para poder financiar de esta forma el gasto público, mediante impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y empréstitos para cumplir con los programas de gobierno. Por otra parte el Presupuesto de egresos de la Federación comprende las erogaciones previstas para las actividades, obras y servicios públicos que se encuentran considerados en los programas a cargo de cada dependencia o entidades, el gasto público se encuentra sustentado en

presupuestos que se formulan con base en programas, que a su vez señalan objetivos y metas que serán el motor del desarrollo del aparato administrativo gubernamental.

Todo este aparato debe encaminar su labor para lograr un crecimiento económico sustentable de todas las áreas de la sociedad mexicana, procurando ineludiblemente el bienestar social.

Mientras se ha formado el consejo de la reforma política de Estado en el camino hacia la democracia, existen diferencias sustantivas en materia política económica y el asunto más trascendente es el relativo al papel del Estado en la economía.

Para el desarrollo y estudio del presente capítulo es fundamental comentar que con miras a dar un frente común a la corrupción que se da en los diferentes niveles de gobierno, y que se ve reflejada en las inmensas riquezas logradas en pocos años por funcionarios corruptos ha propiciado un reclamo constante de la sociedad en la rendición clara de las cuentas públicas.

La falta de valores éticos en los funcionarios aunado al escaso control sobre los mismos, generó en los servidores públicos una forma rápida de obtener ingresos extras fuera de sus remuneraciones, dejando al lado la vocación de servicio, que la revolución había marcado en la historia de México, provocando pérdida del rumbo y del sentido de Nación, que con tanta sangre a costas fueron logrados.

Los distintos medios de control que fueron creados, han visto caer sus más altos anhelos frente a la gran marejada de funcionarios corruptos, basta con enfocar nuestro estudio a la llamada Secretaría de la Contraloría, dependencia que ha sido

rebasado por la fácil violación de sus controles internos encubriendo de manera "legal" los más altos actos de corrupción, situación generada por la simple dependencia y subordinación directa al Poder Ejecutivo; de que manera se podrá aplicar la ley a quien le dio el encargo, a quien otorga el sueldo o a quien en pocas palabras es el jefe; y a los funcionarios que forman parte de la misma familia laboral, por tal motivo, la incongruencia radica en que los órganos de control, dependan internamente de cada Secretaría, situación que origina parcialidad al emitir sus "resultados", en este sentido, es como surge la necesidad de un órgano independiente de fiscalización.

Por lo que queda claro que la forma mas adecuada de cuidar la transparencia en el uso y aplicación de los recursos no es el AUTO-CONTROL o la AUTO-VIGILANCIA, para obtener resultados el control debe de ser externo, ajeno a la interferencia del vigilado, con independencia, sabemos que anteriormente se trabajaba con los lineamientos del Poder Ejecutivo y del Partido en el Poder, pero México se ha visto inmerso en cambios que dejan a un lado el exacerbado poder presidencial que influía en el Poder Judicial y Legislativo para entrar ahora en la etapa del trabajo conjunto por el bien de todos los niveles de gobierno y de la sociedad. Pero no debemos reprochar nuestros orígenes, si no aprender de ellos para ser mejores, sin lugar a dudas somos una gran nación y debemos agradecer a quienes trabajaron durante todo este tiempo por ello, pero podemos ser mejores, podemos aplicar lo aprendido y generar un mejor gobierno basado en aquellos principios revolucionarios que han sido olvidados.

No niego que el trabajo de la Contraloría pudo contribuir a la modernización progresiva del Poder Ejecutivo y regular hasta cierto punto sus funciones, pero los resultados arrojados son mediocres al imponerse la voluntad política en múltiples

decisiones y no el imperio de la ley, el trabajo del Secretario se ve muy limitado por la capacidad del Presidente o de los Gobernantes de poder removerlo en cualquier momento, de esta forma vemos que la ineficiencia de la Contraloría es evidente, representada en los ejemplos más claros de rezago de miles de expedientes y la alteración o desvirtuar la atención a actos de corrupción plenamente confirmados.

Es el tema de la fiscalización superior quizás uno de los elementos que revisten mayor importancia dentro de la vida democrática moderna, la facultad del pueblo para exigir a sus gobernantes cuentas claras y la obligación que tienen estos de ofrecerlas, es característica en los avances en materia fiscal a nivel internacional, puesto que no debemos de olvidar que el mundo avanza a pasos agigantados en busca de mejores medios de control y fiscalización dándose en países como Francia, Inglaterra y Estados Unidos logros importantes desde hace ya varios años, pero esto no debe de tener la mayor importancia en nuestro México, debemos de aprovechar sus experiencias pues si bien es cierto, el retraso de México en esta materia es evidente, tampoco se debe minimizar el trabajo que actualmente se está haciendo en aras de la búsqueda de mejores medios fiscalizadores.

El modelo de equilibrio de Montesquieu hemos visto que ha quedado totalmente rebasado, pero sin lugar a dudas tiene vital importancia la conservación misma de dicha teoría pues es ahí donde reposan los mas altos objetivos de la democracia, pero también es cierto que no basta con el simple trabajo de los funcionarios elegidos para dar vitalidad, trabajo y fuerza al aparato administrativo, hoy en día la participación ciudadana toma un papel fundamental, el mantener una absoluta transparencia en el funcionamiento de los aparatos administrativos.

En todos los gobiernos y en todos los sistemas políticos, la existencia de una clase política y burocrática han sido resistencia a la modernización de los sistemas de fiscalización dejando al ciudadano sin oportunidad de conocer la administración pública, propiciando un ambiente de exclusividad para los expertos del poder, pero con solo ver lo que pasa a nivel internacional nos daremos cuenta que en las democracias participativas, cada día ganan más adeptos, mediante la creación de organismos que proporcionan la participación ciudadana, en países como Alemania, Canadá e Inglaterra, han progresado una serie de órganos destinados a hacer más eficaces los sistemas de rendición de cuentas, atacando primero el plano correctivo y preventivo para después ir en busca de los abusos, desvíos, fraudes y manipulación de recursos públicos para así sancionar a los infractores, México necesita ir en la búsqueda de una fiscalización prospectiva, se debe contener la prevención de los procesos administrativos y no simplemente examinando las cuentas de la utilización de recursos, ya no puede el Estado ir solo en busca del castigo para funcionarios corruptos, los gobiernos deben generar mayor calidad en sus administraciones, por que la función de estos órganos fiscalizadores debe ser de detección de puntos en los que se genere un avance en la administración pública y prevenir las ineficiencias, por que lo que le interesa al ciudadano es tener un gobierno de calidad, que funcione bien que rinda frutos y que castigue los abusos cometidos. Sabemos que el trabajo en México por parte de los organismos fiscalizadores no es fácil ya que si en países con mayores posibilidades de desarrollo y un menor grado de corrupción este sistema ha encontrado obstáculos, para nuestro país representa un doble esfuerzo, pero sin lugar a dudas la base está generada, pero necesitamos voluntad política para su desarrollo y esta la podremos obtener si como ciudadanos y participantes, hacemos lo conducente para exigir de los representantes del gobierno cuentas claras. El desarrollo de México hemos visto que estuvo marcado y lo sigue estando aún por tradiciones

políticas nacidas desde la época colonial, los ciudadanos no tenían derecho a opinar en los asuntos del Estado y se encargaron de importar una serie de vicios que fueron ganado terreno para establecerse como parte de nuestra tradición cultural.

En América Latina el avance de la fiscalización ha sido lento, pero encontramos ya sistemas perfectamente establecidos, al contrario de México la impunidad y corrupción han sido el lastre que representa la fuerza a combatir, ya que aumenta en gran medida la fractura de nuestra estructura financiera y económica.

La falta de confianza de la sociedad hacia los procesos democráticos representa un aliciente a la corrupción, de alguna forma debemos buscar acabar con la impunidad y esto solo se puede lograr con una modificación sustancial de los instrumentos de fiscalización de la función gubernamental, debiendo basar esta transformación institucional en dos puntos, el primero es garantizar la transparencia de las acciones de gobierno, de tal modo que todo el pueblo pueda conocer aquellos procesos de toma de decisiones administrativas que no sean asuntos de confidencialidad para la seguridad pública Nacional, por que existen asuntos que deben estar reservados, pero la gran mayoría de los procesos y actos administrativos de toma de dediciones no tienen por que negarse al dominio público. El segundo punto es la construcción de un sistema de exigibilidad y rendición de cuentas mediante los órganos de fiscalización superior, generando la confianza que el pueblo debe tener en su gobierno.

Actualmente la idea de control ha cambiado y debemos de poner el mayor interés de hacer de los órganos de fiscalización superior, el verdadero medio de vigilancia en el gasto público, también es cierto que el cambio debe ser gradual y apegado a

los intereses sociales, si bien no todos los estados cuentan con uno, mas tarde o temprano deberán generarlos, puesto que es la demanda ciudadana la que les da vida. Y debe ser a partir de ella de donde se califique la actuación de los servidores públicos.

El común de los poderes legislativos en el mundo, cuenta con los medios para decidir e influir en las políticas públicas, teniendo la capacidad de vigilar la ejecución de las mismas para poder así combatir la corrupción y evitar caer en vicios de administración que generen la dispersión de los recursos públicos dentro de las unidades gubernamentales, siendo la fiscalización el medio idóneo para mantener el control de las finanzas.

Dentro de nuestro sistema, la capacidad y facultad de fiscalización con el cual cuenta el Cuerpo Legislativo, sobre los poderes Ejecutivo y Judicial, la encontramos prevista en el Art. 74, fracción IV constitucional, que atribuye a la cámara de diputados dicha facultad, es de esta manera como se revisa la Cuenta Pública Federal del año anterior, con apoyo de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Por lo anterior podemos asimilar que la supervisión del gasto público, la legalidad, la eficiencia y eficacia de los programas de trabajo en relación con el gasto ejercido es materia del Órgano de fiscalización Superior de la Federación.

Como analizamos en el capítulo Uno la Contaduría Mayor de Hacienda existió sin intervalos desde 1867 hasta el 31 de Diciembre de 1999. Todo esto debido al triunfo definitivo en lo político y militar de los liberales sobre los conservadores, reflejado en la victoria de Benito Juárez.

La creación de la Fiscalización Superior de la Federación obedece al interés de los partidos políticos y del poder ejecutivo en poder contar con instrumentos efectivos de la fiscalización, del uso honesto, eficiente de los recursos que la sociedad aporta al gobierno, para contar con un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos, con esta intención fue que se aumentaron las atribuciones en materia presupuestaria y de control sobre la gestión gubernamental.

La búsqueda de este medio fiscalizador se centró en la relación que debía tener con la Cámara de Diputados, pero con la característica de estar dotado de autonomía en la gestión interna, contener sus recursos, para el mejor funcionamiento y que de esta manera sus resoluciones estuviesen dotadas de independencia e imparcialidad entre el fiscalizado y el fiscalizador, visualizando que no solo fuera revisada la gestión del Ejecutivo Federal, sino también la de los Poderes Legislativo y Judicial, organismos y entidades públicas o privadas que manejen o utilicen fondos o recursos federales, los cuales incluye a personas físicas y morales así como partidos y agrupaciones políticas nacionales.

Es de esta manera como el 30 de Julio de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declaran reformados los Artículos 73,74,78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedando su creación de la siguiente manera:

Se atribuye al Congreso la facultad de expedir la Ley que regulará su organización, gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión así como el resto de entidades públicas federales.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados apoyará su trabajo en el Órgano encargado de la fiscalización superior de la Federación, otorgándole Autonomía técnica y de gestión para el debido ejercicio de sus atribuciones, para poder decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la ley, quedando en libertad de poder determinar los programas de fiscalización y la forma en que deben ser llevados a cabo sus revisiones y el resultado de sus informes.

Se le confiere facultad para fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos en el manejo, custodia y aplicación de los recursos de los Poderes de la Unión y de las dependencias públicas federales, también del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, tomando importancia la fiscalización de los recursos federales que ejerzan los estados integrantes de la federación, sus municipios y los particulares.

Característica particular y fundamental que representa parte medular del buen desempeño de las funciones de la Fiscalización Superior de la Federación es la autonomía, término regularmente utilizado, y más aún cuando los tiempos actuales nos hacen indispensable su aplicación, si es que desea llevar a buen término el desarrollo de las funciones que tiene encomendada el citado Órgano, traducido en un desempeño que no se encuentra subordinado o que contenga dependencia alguna respecto de algún órgano de poder público y, por el contrario, el trabajo debe realizarse libre y de manera independiente de presiones de partidos políticos, instituciones o fuerza ejercida por algún cargo público de mayor jerarquía. Evitando de esta manera y con otros controles o disposiciones, actos de corrupción.

La fiscalización que será llevada a cabo, no se encontrará limitada a la sola revisión numérica de la política financiera del Estado, tendrá que verificar que las acciones públicas sean eficientes y eficaces, logrando el alcance de los objetivos programáticos planteados, contando con la posibilidad de emitir señalamientos de rectificación, pudiendo requerir a los sujetos de fiscalización para que procedan a la revisión de los conceptos pertinentes y rindan un informe, con la facultad de proceder en el financiamiento de responsabilidades en los casos de omisión.

La Fiscalización Superior de la Federación tendrá la obligación de entregar antes del 31 de marzo del año siguiente al de la presentación, el informe de resultados de la Cuenta Pública, incluyendo los dictámenes de revisión, mismo que consta de carácter público.

En busca de mayor efectividad en el control, se refleja en el poder que tiene de investigar los actos u omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo y aplicación de recursos federales para lo cual podrá realizar visitas domiciliarias en las que tendrá facultad de exigir la exhibición de libros, documentos, archivos que sean indispensables en la realización de sus investigaciones, pudiendo determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las dependencias, fincando de manera directa a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el financiamiento de otras responsabilidades, incluyendo la presentación de denuncias y querrelas penales.

La designación del titular del Órgano de Fiscalización Superior, será designado por la cámara de Diputados debiendo contener el voto de las dos terceras partes de los

miembros presentes, la duración del encargo es por ocho años, pudiendo ser nombrado nuevamente por una sola vez, garantizando de esta manera la independencia de su actuar. El titular no puede formar parte de partido político alguno, ni para desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo si se tratase de alguna asociación científica, docente o artística.

Con la reforma constitucional que da vida al Órgano y buscando la creación de las normas secundarias, que formalicen y estructuren el funcionamiento del mismo, fue aprobada en la cámara de Diputados el dictamen de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación para lo cual a continuación presento algunas de las características más importantes:

Dentro de la Ley secundaria se establece el carácter de orden público y su objeto será la regulación y revisión de la cuenta pública, así como su fiscalización superior, determinando las responsabilidades por los perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal.

El informe que los Poderes de la Unión y las dependencias públicas federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo y aplicación de los recursos públicos durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de Enero al 31 de Diciembre de cada año, se ejercieron con base a las disposiciones legales y programáticas será parte del trabajo a realizar, buscando de esta manera verificar el buen funcionamiento de la administración, situación que sin duda es el principal anhelo de la ley en comento.

Otro aspecto importante son los llamados informes de avance que se presentarán antes del 31 de agosto, conteniendo los logros de la gestión financiera, los flujos contables de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto, y cómo se comporta el cumplimiento de los programas con base en indicadores estratégicos previamente aprobados en el presupuesto.

Actualmente la Cuenta Pública es recibida en la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días del mes de junio, la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de los 10 primeros días del mes noviembre, debe presentar un informe previo sobre la mencionada Cuenta y dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre del siguiente año, el informe de resultados.

Con anterioridad se presentaba un informe previo, el cual eliminado, reduciendo considerablemente el plazo para la presentación del Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública, ya que como se menciono anteriormente la Contaduría Mayor de Hacienda lo presentaba el 10 de septiembre y bajo la nueva Ley, deberá ser presentado por la Fiscalización Superior de la Federación a más tardar el día 31 de mayo del año siguiente a aquél en que se reciba la Cuenta, reduciendo casi 11 meses en la presentación.

En lo que respecta a la fiscalización de recursos federales ejercidos por las entidades federativas, municipios y particulares, se detalla el procedimientos de coordinación y los convenios que regirán esta materia, mismos que comprenderán, la comprobación de su aplicación adecuada, incluyendo los recibos por particulares en concepto de subsidios que les fueron entregados con recursos federales, así como la capacidad con la que cuenta la Fiscalización Superior para fincar las responsabilidades necesarias según sea el caso.

La Ley establece un medio de revisión en lo que llama situaciones excepcionales, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas y motivadas o cuando por circunstancias se suponga el presunto manejo, custodia, desvío o aplicación indebida de recursos públicos federales, procediendo a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas y que se deduzca alguna de las circunstancias siguientes;

- a) Un daño patrimonial que afecte a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales, por un monto superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal
- b) Hechos de corrupción determinados por autoridad competente;
- c) La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía;
- d) El riesgo de que se paralice la presentación de servicios públicos esenciales para la comunidad; o
- e) El desabasto de productos de primera necesidad.

Quedando obligadas a rendir un informe del resultado de las actuaciones y de las sanciones que se hubieran aplicado.

Encontramos un apartado relativo a los daños y perjuicios, en el que la ley establece como atribuciones de la Fiscalización Superior de la Federación para proceder a:

- I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;
- II. Promover ante las autoridades competentes el financiamiento de otras responsabilidades;

- III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Presentar las denuncias y querrelas penales a que haya lugar; y
- V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes, Recabando el Ministerio Público la opinión de la Auditoría Superior de la Federación respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

Siendo los supuestos en que se podrá incurrir 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 o al patrimonio de los entes públicos federales;
- II. Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los peligros de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación;
- III. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.

El Ejecutivo informará por Conducto de la Secretaría de hacienda y Crédito Público las actuaciones que vaya realizando para el cobro y el monto recuperado por conceptos de multas y sanciones resarcitorias.

Las causas por las cuales podrá ser removido al Auditor Superior de la Federación, entre otras son por utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e

información confidencial; dejar de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones sin alguna causa justificada; ausentarse de sus labores por más de un mes sin autorización de la Cámara de Diputados; abstenerse de presentar en el año correspondiente el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública, aceptar participación de partidos políticos en el ejercicio de sus funciones.

Se establece la creación de una Unidad de Evaluación y Control dependiente de la Comisión de Vigilancia, encargada de supervisar que los servidores públicos de la Fiscalización, se desempeñen en términos de ley, teniendo facultad para realizar auditorias que reflejen el cumplimiento de objetivos y metas de los programas y la debida aplicación de los recursos a cargo de la Entidad fiscalizadora. También aplicará las medidas disciplinarias y sanciones administrativas a los servidores públicos del mencionado Órgano.

CAPITULO CUARTO

EL ORGANO FISCALIZADOR SUPERIOR ESTATAL

"Para que los impuestos sean equitativos
conviene que los distribuya la ley y no el hombre."

Niccoló Machiavelli

4.1 ANTECEDENTES.

La Constitución Federal señala que los Estados miembros del Pacto Federal son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y pueden organizar libremente su hacienda pública, limitándose en las propias determinaciones que establece la Constitución; como en los casos de instituir contribuciones exclusivas de la Federación referentes al comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, en lo referente a instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de cerveza; Otros preceptos les prohíben acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; imponer cargas sobre el tránsito de personas o cosas que atraviesen el territorio o la salida de él; emitir títulos de deuda nacional; contraer obligaciones a favor de sociedad o particulares extranjeros, cuando sea el caso de expedir títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso; gravar con cuotas mayores la producción, el acopio o venta de tabaco en detrimento de las disposiciones del Congreso de la Unión.

Los Estados pueden expedir sus leyes de ingresos y aprobar sus presupuestos de egresos, a través de sus Congresos.

Papel importante toma la Llamada Ley de Coordinación Fiscal la cual expresa la colaboración administrativa que debe existir entre los Estados y la Federación para la realización de tareas de recaudación, fiscalización y en general de la administración de los impuestos federales, punto generador de la elevación de recaudación de impuestos de la Federación, los gobiernos pueden celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que

comprenden las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración ejercidos por autoridades fiscales en las entidades. En dichos convenios se deben especificar los ingresos de que se trate, las facultades que se ejerzan por las partes, las limitaciones de las mismas, debiendo publicarse en el Diario Oficial y en el Periódico Oficial del Estado y puede darse por terminado total o parcialmente debiendo también ser publicado, en dichos convenios se estipula los gastos de administración que deba recibir la entidad por la actividad de administración fiscal es un proceso que ha iniciado años atrás y que hoy por hoy, a tomado mayor dinamismo requiriendo órganos que hagan posible la vigilancia necesaria de los recursos y promuevan el crecimiento ordenado de las relaciones entre los Estados y la Federación.

4.2 EL PRIMER ÓRGANO FISCALIZADOR ESTATAL (ESTADO DE VERACRUZ).

Quisiera referir el estudio de la fiscalización superior de los Estados integrantes de la Federación hacia el Estado de Veracruz, por ser éste el pionero a nivel nacional en la procuración de concordancia fiscal con la federación al implementar el Órgano de Fiscalización Superior que permita una sana unidad y transparencia en el actuar de las unidades de gobierno estatal con las de nivel federal, olvidando tendencias partidistas en aras de lograr el objetivo de todo gobierno democrático.

Hasta el año de 1997 los municipios percibirán recursos federales distintos de las llamadas participaciones a través del denominado Ramo 026 o llamado "Superación de la pobreza", destinado únicamente a financiar y ejecutar obra básica. Se trataban de recursos totalmente centralizados que por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, de cuya fiscalización se encargaba la Contraloría General del Estado, por lo que el Congreso Local no tenía participación alguna, solamente dictaminaba la cuenta pública municipal por los recursos propios que los ayuntamientos ejercían, recursos fiscalizados por la Dirección General de Contaduría del Congreso Local.

La reforma del Congreso de la Unión a la Ley de Coordinación Fiscal para el año de 1998 crea el capítulo V denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales" conocido como Ramo 33, la parte fundamental de esta reforma es la descentralización de los recursos de estas aportaciones para los Estados y Municipios, sustituyendo los recursos que antes recibían para obra básica del Ramo 026.

En el Estado de Veracruz, el Ejecutivo Estatal, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, transfirió a la Legislatura del estado los recursos financieros y materiales con los que anteriormente se controlaba el ramo 026, a fin de que ahora lo hiciera el Congreso Local por medio del Ramo 33, mediante la firma de un convenio. El congreso delegó la facultad de control, en su Dirección de Contaduría generando la creación de la Coordinación del Ramo 33 siendo su trabajo primordial la supervisión de obras, con base en los lineamientos para la aplicación Municipal del mencionado Ramo.

Es el 17 de septiembre de 1998 cuando el Congreso Local crea la Ley 112 ó de la Contaduría Mayor de Hacienda en el Estado de Veracruz, eligiendo en octubre de ese mismo año a el titular de la Contaduría Mayor de Hacienda tomando como primer trabajo la definición y funciones de las correspondientes áreas de competencia y procedimientos a seguir en el cumplimiento de la Ley Orgánica relativa, también se definieron las acciones y normas a seguir en la fiscalización municipal del ejercicio 1998. Para los ejercicios fiscales de 1999 y 2000, los Legisladores Federales pusieron mayor interés en esclarecer las facultades de los órganos de control federal, estatal y municipal, situación que puntualizó el trabajo del Congreso Local ejercido por el órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, en el sentido de que su intervención es a la fiscalización de la cuenta pública municipal, pero después de, es decir la revisión es a hechos consumados.

Aunado a este sentido de claridad que toma el estado de Veracruz en lo referente al tema de fiscalización superior, se une con gran apoyo la reforma integral a la Constitución Política del Estado en el año 2000 lo que otorga renovación al orden jurídico con miras a impulsar el desarrollo del Estado y poder adecuar las normas a las condiciones actuales; es en este nuevo ordenamiento donde se reconoce la

figura de la fiscalización superior y como consecuencia concretiza la creación del Órgano de Fiscalización Superior, ya que en el artículo 67 fracción III, expresa:

"Artículo 67.- Conforme a esta Constitución y a la ley, los organismos autónomos de estado contarán con personalidad jurídica y patrimonios propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

"Estos organismos desarrollarán las actividades estatales siguientes:

...III.- La fiscalización en el Estado se realizara por el Órgano de Fiscalización Superior, de conformidad con las atribuciones siguientes y términos que disponga la ley;

"Entregar al Congreso el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a más tardar durante la segunda quincena del mes de abril del año siguiente a 1 año de su ejercicio;

"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, de los Poderes del Estado, de los ayuntamientos y de los demás organismos autónomos de Estado, y efectuar visitas domiciliarias únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos" y,

"Determinar los daños y perjuicios que afectan a las haciendas públicas estatal y municipales, al patrimonio de las entidades descentralizadas y al de los organismos autónomos de Estado, y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover entre las autoridades; las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Quinto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley."

"El Congreso designará al titular del Órgano de Fiscalización Superior, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su cargo seis años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Quinto de esta Constitución.

"Para ser titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV y V del artículo 58 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su cargo 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 del Estado y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera el Órgano de Fiscalización Superior del Estado para el ejercicio de sus funciones."

"El Poder Ejecutivo del Estado aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere el inciso d) de la fracción III del presente artículo."

En aras de dar continuidad y correlación con las leyes federales al Congreso Estatal consideró procedente llevar al plano constitucional Local, la creación de un organismo dotado de autonomía técnica, presupuestal y de gestión, con el fin de fortalecer, agilizar y transparentar el trabajo y proceso de revisión de la cuenta pública. Es en cumplimiento de lo anterior, que la Constitución del Estado establece, en su artículo 33, fracciones VI y XXIX, como facultades, la expedición de la ley que regule la organización y atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior y revisar, con apoyo de dicho Órgano, las cuentas públicas estatales y municipales.

Igualmente el artículo 67 constitucional señala que el Órgano de Fiscalización Superior, como un organismo autónomo del Estado, contará como mencionamos anteriormente con personalidad jurídica y patrimonio propios. La fracción III de este mismo artículo menciona las atribuciones con los que cuenta en materia de fiscalización y la facultad de investigar irregularidades, que pudieran resultar por violación a la normatividad y los procedimientos ordinarios de operación y gestión financiera.

Con la finalidad de dar unidad a la cuenta Pública se propuso el precisar que esta debe ser puntualizada en el informe que los poderes del Estado, los Municipios y Organismos Autónomos rendirán cada año al Congreso, a fin de darle a conocer los resultados de las gestiones financieras, durante el ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre para así poder comprobar si se ha dado cumplimiento

a los objetivos contenidos en planes y programas, que deben apegarse a los criterios señalados en el presupuesto autorizado.

Entendemos que dicha iniciativa encamina al entendimiento de que la gestión financiera, se refiere al manejo, custodia, aplicación y administración de los recursos públicos ejercidos anualmente, por lo que con lo anterior podemos considerar a dicha Ley como de orden público, teniendo como objeto la reglamentación de la función fiscalizadora, así como el establecimiento de bases para la organización y funcionamiento de éste organismo.

El capítulo I, que nos marca las Disposiciones Generales además de contener un glosario de conceptos técnicos utilizados, también garantiza que la fiscalización superior se realizara en forma posterior a la presentación de la Cuenta Pública, de manera externa, independientemente y autónoma de cualquier forma de control interno existente en las unidades que pueden ser fiscalizadas.

El capítulo II enmarca la competencia del Órgano Superior de Fiscalización, creando las categorías de Auditor General y de los Auditores Auxiliares, de igual forma trata sobre las unidades administrativas con las cuales contará. Para el trabajo organizado del órgano, remite parte de sus labores en el Reglamento interior que expida el titular, las cuales estarán basadas en las normas relativas a la delegación de funciones a sus colaboradores y en sus mismas atribuciones. El nombramiento del titular debe obedecer a la disposición constitucional, de que será el propio congreso quien apruebe la designación, previa convocatoria pública, mediante el cumplimiento de los requisitos necesarios, previniendo las hipótesis para destitución por causa grave, situación que calificará el propio Congreso.

La Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado coordinará, vigilará y podrá evaluar el funcionamiento y conducta de los servidores públicos del Órgano superior de Fiscalización.

El Capítulo IV, se refiere a la Cuenta Pública y al informe del Resultado de la revisión que se efectúe, señalando los elementos que deberá contener, su procedimiento, tomando vital importancia la coordinación del Órgano con la función de control interno en los Poderes del Estado, los Municipios y los organismos para el establecimiento de las reglas técnicas.

En el Capítulo V, se estipula la facultad de Investigación del Órgano, en los supuestos de que en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que afecten la Hacienda estatal o municipal. Por lo anterior en el Capítulo VI y VII quedan señalados los Sujetos Responsables y las Indemnizaciones, de igual forma se establece el Procedimiento para la determinación de Responsabilidades y el respectivo Fincamiento de Indemnizaciones y Sanciones.

El Recurso de Revocación queda marcado por el Capítulo VIII, como el medio para impugnar los actos o resoluciones que emita el Órgano, con el objeto de remediar, aquellas que no se dictaren conforme a lo previsto en la Ley.

CAPÍTULO QUINTO

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

5.1 CONCLUSIONES.

El trabajo de los Órganos de Fiscalización Superior debe permitir el conocimiento por parte de la sociedad del resultado de los estudios financieros, el costo de las actividades administrativas, su organización, los programas y la productividad de los mismos, para que de esta forma se pueda entregar la información que servirá de base para realizar los cambios en las dependencias centrales, auxiliares o ayuntamientos que puedan coadyuvar en la planificación y dirección de los programas, traduciendo todo esto en ahorro de recursos.

México debe pasar de un simple control de contabilidad a un sistema completo de análisis fiscalizador de apoyo económico y financiero con miras a la mejor planificación de las actividades del Estado.

El Órgano de Fiscalización Superior debe estar al margen de los acontecimientos políticos trianuales o sexenales de la vida de nuestro país, para de esta forma garantizar la responsabilidad, respetabilidad, confiabilidad y la realización de su trabajo, por eso aunque contenga cierta relación con la Cámara de Diputados debe guardar su independencia en la ejecución de sus programas de Trabajo, Aunque en el futuro esta relación debe cambiar, pues el camino que debe tomar es de total independencia.

El Órgano de fiscalización creado tanto a nivel federal como estatal presenta dos grandes defectos:

Primero.- es que no cuenta con la capacidad de generar una contraloría prospectiva.

Segundo.- es que realmente no es independiente de la Cámara de Diputados Federal o Estatal.

La fiscalización no revela el papel que hasta ahora han tenido las Contralorías ya que si bien el trabajo de éstas ha dejado mucho que desear, sigue siendo fundamental contar con dicho control Interno, tampoco pretende tomar la responsabilidad de las dependencias en cuanto a la supervisión de sus propias áreas que manejan los recursos económicos, más bien su labor debe enfocarse en la regulación que asegure el correcto funcionamiento de los sistemas de control y que proporcione las bases de legalidad y exactitud en la responsabilidad del manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública.

La fiscalización no revela el papel que hasta ahora han tenido las Contralorías ya que si bien el trabajo de éstas ha dejado mucho que desear, sigue siendo fundamental contar con dicho control Interno, tampoco pretende tomar la responsabilidad de las dependencias en cuanto a la supervisión de sus propias áreas que manejan los recursos económicos, mas bien su labor debe enfocarse en la regulación que asegure el correcto funcionamiento de los sistemas de control y que proporcione las bases de legalidad y exactitud en la responsabilidad del manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública.

La fiscalización de las entidades de manera acumulativa podrá generar la determinación de costos y facilitará la formulación, el ejercicio y evaluación de los presupuestos y programas, teniendo como objetivo contar con unidades responsables de su ejecución, facilitando la misma actividad fiscal en activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas, teniendo como finalidad medir la eficacia, y calidad del gasto público federal y estatal.

Para poder lograr los objetivos de la nueva Fiscalización Superior cada dependencia integrante del Poder Ejecutivo, Legislativo, y Judicial, a nivel Federal como Estatal , deben seguir contando con las unidades encargadas de planear , programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto publico y encontrar la coordinación necesaria con la actividad fiscalizadora superior.

5.2 PROPUESTAS.

La fiscalización de nuestro país debe organizarse de tal forma que demuestre el cumplimiento o incumplimiento del presupuesto de ingresos y egresos, siendo compatibles con todo el sistema presupuestario de los Estados para coordinarse con el federal.

La fiscalización debe generar la determinación de la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, debiendo estos proveer en el análisis de las cuentas para permitir la agilidad en auditorías hechas de manera independiente y la cual debe extenderse a los registros, fondos, créditos y propiedades.

El sistema Fiscal debe llevar al presupuesto a proporcionar la información contable sobre su utilización y el análisis correspondiente de los costos, es decir proporcionará el método para medir los resultados a nivel de programas, subprogramas y proyectos, designando las unidades administrativas para la medición de resultados, y poder establecer los métodos de registro sobre volúmenes de trabajo realizados y el tiempo que se requiere para ejecutarlos.

Dentro de la actividad paraestatal la fiscalización de los presupuestos y el gasto público deberá proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones, proporcionando los antecedentes sobre la eficiencia con que actúa, su capacidad de producción y su situación financiera general. También podrá proporcionar los datos para la realización de planes anuales y programar los de largo y mediano plazo.

Los Órganos de Fiscalización Superior deben de tomar su papel como parte fundamental para la renovación moral de la sociedad respecto de la actividad estatal y como respuesta a la demanda de la sociedad.

Los funcionarios y en general todo el personal de las unidades administrativas son los responsables directos de cualquier daño que puedan estimarse en dinero que sufra la Hacienda Pública o cualquier entidad que realiza gasto público, por aquellos actos u omisiones que puedan imputárseles, o por el incumplimiento e inobservancia de las obligaciones estipuladas por la ley y que se encuentran relacionadas con su función, y de igual forma serán responsables los particulares en todos los casos en que hayan participado deliberadamente en la comisión de los actos que originen responsabilidad, por lo que se propone imponer sanciones mas severas a los detractores de la función fiscalizadora y a aquellos que como hemos dicho hagan mal uso de los recursos.

La fiscalización Superior debe buscar la modernización del manejo del gasto público, debe constituirse en mecanismos capaces de poder unir la toma de decisiones de la política con la materia del gasto público y que este último puede ser programado y ejecutado eficazmente.

La intención debe basarse en darle plena autonomía a estos órganos, convertirlos en organismos de Estado; ya que si permanecen ligados a alguna de las Cámaras tenderán a politizarse. El cambio apropiado es que este órgano no entre en un juego de intereses de grupo, por que no es suficiente con otorgarle una plena autonomía técnica y política, si se encontraran sujetos al control político de la Cámara de Diputados.

BIBLIOGRAFÍA

Historia Antigua de México

Francisco Javier Clavijero
Editorial Porrúa, S.A. México, 1968.

Compendio de Historia del Derecho y del Estado

Francisco Xavier González Díaz Lombardo
Editorial Limusa S.A. de C.V. México, 1986.

Cartacuentas La Real Hacienda en Nueva España 1557

Cecilia Rossell
Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social
Secretaría de Educación Pública, México.

Historia General de La Real Hacienda escrita por Fabián de Mendoza y Carlos Urrutia

Por orden del Virrey Conde de Revillagigedo

Impreso por Vicente G. Torres, México 1845.

Compendio de la Historia de la Real Hacienda de Nueva España

Joaquín Maniáu
Universidad Nacional Autónoma de México 1995

Historia de la Administración Hacendaria en México

Carlos J. Sierra
Volumen I 1821-1911
Volumen II 1911-1970
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1971.

Los Sistemas Fiscales

Pierre Beltrame
Aikos-tau, S.A. - ediciones
Vilassar de mar, Barcelona España.

Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública.

Adolfo Atchabahian
Ediciones Depalma Buenos Aires Argentina 1996

Teoría de las finanzas pública tomo II

Benjamin Retchkiman K.

Universidad Nacional Autónoma de México 1987

La fiscalización en México

Alfredo Adam Adam

Guillermo Becerril Lozada

Universidad Nacional Autónoma del Estado de México 1986

Recopilación de leyes de los reinos de las Indias

Estudios Histórico-jurídicos

Francisco de Icaza Dufour

Compendio de la Historia de la Real Hacienda de Nueva España

Joaquin Maniau

UNAM México, 1995.

Primer y segundo curso de Derecho Administrativo

Narciso Sánchez Gómez

Editorial Porrúa, México 1998.

Derecho Administrativo

1er. Y 2do. Curso

Rafael I. Martínez Morales

Oxford, University Press

Derecho Administrativo Especial

Miguel Acosta Romero

Tomo I y II

Editorial Porrúa, México 2001.

Derecho Administrativo

Sierra Rojas Andrés

Editorial Porrúa, 9ª Edición, México 1993.

Derecho Fiscal

Adolfo Arrijo Vizcaino

Editorial Themis, México 2002.

Derecho Fiscal Mexicano

Narciso Sánchez Gómez

Editorial Porrúa, México 2001.

Introducción al Derecho Mercantil y Fiscal

Alejandro Ramírez Valenzuela

Editorial Limusa-Noriega Editores, México 2001.

Introducción al Derecho

Manuel Atienza

Editorial Doctrina Jurídica Contemporánea, México 200.

Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano

Margain Manautou

Editorial Porrúa, México 2000.