



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**TRIBUNAL DE CUENTAS DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO :
PROPUESTA PARA SU CREACIÓN**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIATURA EN DERECHO

PRESENTA:

ROBLEDO HERNÁNDEZ, ARTURO

ASESOR: COVIAN ANDRADE, MIGUEL

MÉXICO, D. F.

2007



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.

NON NOBIS, DOMINE, NON NOBIS, SED NOMINI TUO DA GLORIAM

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A la Facultad de Derecho; hermoso hogar, en tí se despierta el espíritu, el alma es confortada y se forja el futuro, gracias.

A los que me enseñaron; por su sacrificio y paciencia, doy gracias.

A los que me han prestado ayuda; por su desinterés y caridad, doy gracias.

A los que han creído en mi, su mano fue la columna que me sostuvo en el temporal, doy gracias.

Al Dr. Don Miguel A. Covián Andrade, maestro incansable y amigo sincero, Director de este trabajo, gracias.

A mi familia.

A mis amigos; La familia que he escogido;

Don Eduardo Carvajal Mercado †
[Tu recuerdo nos mantiene unidos]

Doña Citalli Ramírez Garza.
Doña Esmeralda Maya Cabrera.
Doña Ivonne Karina Soto
Sánchez.
Doña Jacqueline Teresita Ortiz
Castillo.
Doña Marisela Rivera Macias.
Doña Nayeli Grace Flores
Garrido.
Doña Vanesa Arnette Navarrete
Manzanares.

Don Baldomero Mendoza López.
Don Eduardo Hernández Ramírez.
Don Lenin Mauricio Rodríguez
Oviedo.
Don Marco Antonio Martínez
Ramírez.

En malas y buenas, siempre juntos, siempre unidos, siempre amigos.

A mis queridos amigos de la B.P.C.;

Doña Rita Vicencio Constantino.
Doña Alma Guadalupe Bouchot
Gamíz.
Doña Gabriela Mejía Rosas.
Doña Karolina López de Llergo.

Don Alejandro Javier Salas
Montelongo.
Don Cesar Chávez Alfaro.
Don Jorge Ariel Albarran Godínez.
Don José Manuel Signoret Godínez.

Ustedes han sido catalizador para mi mejoría como ser humano, les doy las gracias.

Al Dr. Don Salomón Vargas García, maestro, patrón y amigo, ejemplo a seguir en esta hermosa carrera, por todo, gracias.

A mis compañeros de aventura;

Don Élfego Vargas Pavón y Don Víctor Zavala Hernández.

A mis amigos y compañeros de trabajo.

Doña María del Socorro Domínguez Vélez. Don Jorge Vázquez Mejorada.

Doña Regina Arguimbau Vallés. Don José García Rivera.

Doña Adriana Vázquez Domínguez. Don José Manuel García Chávez.

Doña Adriana Vázquez Domínguez.

Don Roberto Díaz Estrada.

ÍNDICE

	Página:
INTRODUCCIÓN:	III
1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.	(1)
1.1.- HACIENDA PÚBLICA.	(1)
1.2. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.	(5)
1.2.1. CONCEPTO.	(5)
1.2.2. NECESIDADES QUE SON SATISFECHAS CON LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.	(6)
1.2.3. LIBERALISMO.	(7)
1.2.4. INTERVENCIONISMO.	(8)
1.2.5. ASPECTOS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.	(11)
1.3. PRESUPUESTO.	(14)
1.4. CUENTA PÚBLICA.	(16)
1.5. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.	(17)
1.5.1. PRINCIPIOS DE CARÁCTER SUSTANCIAL.	(18)
1.5.2. PRINCIPIOS DE CARÁCTER FORMAL.	(18)
1.6. EL GASTO PÚBLICO.	(20)
1.7. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.	(23)
1.7.1. EL COMPROMISO.	(25)
1.7.2. LA LIQUIDACIÓN.	(28)
1.7.3. EL ORDENAMIENTO.	(28)
1.7.4. EL PAGO.	(29)
1.8. CONTROL DEL PRESUPUESTO.	(30)
2. EL CONTROL PRESUPUESTARIO EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO.	(37)
2.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 1812.	(38)
2.2. EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 1814.	(38)
2.3. EL ACTA CONSTITUTIVA DE LA NACIÓN MEXICANA DE 1824.	(40)
2.4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.	(43)
2.5. LAS BASES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE 1843.	(45)
2.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.	(45)
2.7. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.	(49)
3. EL CONTROL PRESUPUESTARIO.	(52)
3.1. TIPOS DE CONTROL PRESUPUESTARIO.	(52)
3.1.1. TIPO BRITÁNICO.	(61)
3.1.2. TIPO FRANCÉS.	(62)
3.2. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LOS TIPOS DE	(67)

CONTROL.	
3.3. ANTECEDENTES DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.	(68)
4. AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.	(75)
4.1. CONCEPTO.	(75)
4.2. INTEGRACIÓN.	(77)
4.2.1. EI AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN:	(77)
4.2.2. LOS AUDITORES ESPECIALES:	(86)
4.2.3. LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS:	(88)
4.2.4. LA UNIDAD GENERAL DE ADMINISTRACIÓN:	(89)
4.3. FACULTADES.	(90)
4.3.1. FISCALIZACIÓN:	(90)
4.3.1.1. RÉGIMEN GENERAL:	(91)
4.3.1.2. FISCALIZACIÓN DE RECURSOS FEDERALES.	(99)
4.3.1.2. FISCALIZACIÓN DE SITUACIONES EXCEPCIONALES.	(99)
4.3.2. DETERMINACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS:	(102)
4.3.2.1 RECURSO DE RECONSIDERACIÓN:	(108)
4.3.2.2. PRESCRIPCIÓN DE RESPONSABILIDADES:	(109)
4.3.3. ENTREGA DE INFORME DEL RESULTADOS:	(110)
4.4. SUPERVISIÓN A LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN:	(111)
4.5. DEFICIENCIAS EN CUANTO AL SISTEMA.	(112)
5. TRIBUNAL DE CUENTAS.	(113)
5.1. CONCEPTO.	(113)
5.2. INTEGRACIÓN.	(114)
5.2.1 EL PLENO Y LA COMISIÓN DE GOBIERNO.	(114)
5.2.2 LA SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN.	(115)
5.2.3. LA SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO.	(116)
5.3. FACULTADES.	(118)
6. COMPARACIÓN.	(120)
7. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.	(124)
8. CONCLUSIONES:	(131)
BIBLIOGRAFÍA.	(135)
ANEXO ÚNICO.- ESTADO.	(140)

INTRODUCCIÓN.

El estudio de la tradición financiera constitucional mexicana ha determinado el propio sistema de control financiero que se ha utilizado para mantener un orden en el, encontrar las deficiencias principales de estos sistemas y demostrar que podrían hacerse mas eficientes por medio de la creación de un tribunal de cuentas es el principal propósito de este estudio.

Actualmente corresponde al “Órgano Superior de Fiscalización” el control “externo” de la ejecución del presupuesto, pero aunque se ha mantenido como un órgano eficaz, el mismo no permite la responsabilidad directa ni política ni jurídica del ejercicio del presupuesto.

De la misma manera, el control en México no es permanente, si no selectivo por lo que no corresponde a nuestro sistema jurídico constitucional de tradición francesa.

Aún omitiendo los temas anteriores, la principal crítica y base de este estudio es la dependencia de los miembros del órgano de control presupuestal del propio órgano fiscalizado, puesto que como pretendemos demostrar su nombramiento puede prestarse a “lealtades” específicas.

Lo anterior podría evitarse con un órgano “independiente”, cuyos miembros se encuentren nombrados equitativamente por lo menos por los tres Órganos mencionados.

Todo lo anterior pone de manifiesto que el sistema de fiscalización nacional se encuentra incompleto y, tomando en cuenta que el presupuesto es uno de los dos principales motores económicos más importantes con que cuenta el país para reavivar las inversiones y por lo tanto el bienestar nacional, es necesario tener especial cuidado con su manejo.

A la idea de un Tribunal de Cuentas, se pueden oponer los postulados de “Invasión de Competencias” y de “Creación de un órgano que sea Juez y parte”, a dichos cuestionamientos se encontrara la respuesta en el cuerpo de este trabajo.

Baste mencionar sobre la idea de ser “Juez y Parte” , que en nuestra propia legislación existen ejemplos claros de procedimientos administrativos en que los organismos estatales investigan y cuentan con la información correspondiente para después llevar a cabo un procedimiento en que se desahogan pruebas y se dictan resoluciones, baste como ejemplo la Comisiones Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, si esto se hace con los recursos privados, con mayor razón se debería de tener ese cuidado con los recursos públicos.

Por todo lo anterior, la propuesta de cambio en el marco estructural mexicano sería completar el Sistema de control con que ya contamos, es decir el de un órgano de control por vía “Tribunal de Cuentas”, el cual tiene las siguientes ventajas:

- a) Proporciona unidad en el sistema de control.
- b) Es un órgano colegiado que si es bien manejado no depende de ningún poder.
- c) Consigue uniformidad en el estudio presupuestal, desde su creación, ejecución a la revisión.
- d) Es expedito, puesto que no gasta tiempo en sistemas de coordinación.

Por otro lado este sistema de control se podría complementar con un “Juicio de Responsabilidad”, en el cual no se evalúa la gestión en el manejo del patrimonio gubernamental y las responsabilidades derivadas, si no investigar circunstancias ajenas a rendiciones de cuentas que causen o puedan causar perjuicios pecuniarios al Estado.

Lo anterior unido a la transparencia en la aplicación del presupuesto podría ser base no solo para mantener un control coherente y eficaz de los gastos gubernamentales, si no también para recuperar la confianza del contribuyente en el sistema de aplicación de recursos, y entonces fomentar una mayor participación de recursos.

TRIBUNAL DE CUENTAS DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

(PROPUESTA PARA SU CREACIÓN)

1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

Toda figura jurídica, se encuentra influida en su naturaleza por un conjunto de conceptos que forman su base teórica, dichos conceptos se encuentran interrelacionados entre si para dar forma a una unidad distinta a ellos.

Es por esto, que antes de estudiar la figura en cuestión, es necesario dejar claros dichos conceptos, para sentar las bases teóricas de todo el estudio, por lo cual, que he considerado necesario abordar los siguientes rubros a fin de conseguir claridad en el planteamiento puesto a consideración.

1.1.- HACIENDA PÚBLICA

Este concepto puede analizarse desde sus dos elementos, es decir “Hacienda”, y “Pública”, por lo que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española tendremos lo siguiente

Hacienda: “Del latín *Facienda*, pl. n.,del ger. De *Facere*, lo que ha de hacerse). F. Finca agrícola.// 2. Conjunto de bienes y riquezas que alguien tiene. // Departamento de la Administración Pública que elabora los presupuestos generales, recauda los ingresos establecidos, y coordina y controla los gastos de los diversos departamentos. Ortogr. Escr. con may. Inicial. //4. Conjunto de las rentas, impuestos y demás bienes de cualquier índole, regidos por el Estado o por otros entes públicos. // 5. Conjunto de ganados de un dueño o de una finca. // p. us. Labor, faena casera, U. m. en pl. // 7. ant. Obra, acción, suceso. // 8. Ant. Asunto, negocio que se trata entre algunas personas. **II – de beneficio. F. Méx.** Oficina donde se benefician los minerales de plata. **II.- Derramar la.** Fr. Destruirla,

disiparla, malgastarla. **II- Hacer buena** fr. Irón. U. Cuando alguien ha incurrido en algún yerro o desacierto. **II redondear la-**. Fr. Aumentarla con adquisiciones complementaria hasta llegar a la cuantía propuesta de antemano. **II Sanear la-**. Fr. Pagar las cargas, créditos o gravámenes que tenía y dejarla libre.”¹

Público, ca: (Del latín *Públicus*), Adj. Notorio, patente, manifiesto, visto, o sabido por todos. **II 2.** Vulgar, común y notados de todos *ladrón público*. **II 3.** Se dice de la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a privado. **II 4.** Perteneiente o relativo a todo el pueblo. **II 5. m.** Común del pueblo o ciudad. **II 6.** Conjunto de personas que participan de las mismas aficiones o con preferencia acuden a determinado lugar. *Cada escritor, cada teatro, tiene su público*. **II /.** Conjunto de las personas reunidas en determinado lugar para asistir a un espectáculo con otro fin semejante...”²

Por lo anterior, podemos tener dos primeros acercamientos a lo que este concepto puede significar:

A.- Podemos hablar en primera instancia del “Conjunto de Bienes pertenecientes a todo el pueblo”, que si bien al ser el pueblo quien aporta la mayor parte de los recursos para formar el patrimonio que administra el gobierno, es en un principio correcta desde el punto de vista de su propietario, sin embargo, este primer acercamiento no alcanza a cubrir todas las acepciones que del concreto en cuestión se derivan.

¹ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, 22 Ed., Tomo II, Espasa Calpe, S.A., España, 2001, P. 1186.

² Idem. P. 1857.

B).- En un segundo acercamiento podría decirse de la Hacienda Pública que es el “conjunto de bienes y riquezas sobre las que una autoridad³ ejerce su potestad y jurisdicción para hacer algo.

De un modo especializado, opinando sobre el origen del concepto, el maestro De la Garza, al citar a Rossi nos acerca al concepto de referencia de la siguiente manera “La voz, hacienda tiene su origen en el verbo latino *facera*, aún cuando algunos sostienen que deriva del árabe “*Ckásena*”, que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública, significa como lo expresa dicho autor, toda la vida económica de los entes públicos, y en sentido estricto hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de las entidades públicas. La Hacienda Pública, como organismo y como concepto en el derecho positivo español. De ahí pasa a la América latina y a México, donde la dependencia del Gobierno Federal encargada de realizar la Actividad financiera estatal se ha conocido tradicionalmente como secretaría de Hacienda agradándosele posteriormente la innecesaria expresión “y de Crédito Público”.⁴

Otra opinión es la del autor Antonio Jiménez González⁵, al citar al maestro Fernando Sainz de Bujanda, quién habla de tres realidades (acepciones) distintas de la Hacienda pública:

- a) Subjetiva: Identificando a la Hacienda Pública con un ente o sujeto realizador de ciertas conductas, con un “alguien”, a saber Secretaría de Hacienda, Fisco, etc.

- b) Objetiva: Equivalente a los bienes que forman el patrimonio del Estado.

³ El Gobierno a cargo del “Estado”, en nuestro caso.

⁴ DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 18a Ed, 3a Reimpresión, Porrúa, México, 2000, P. 81.

⁵ JIMÉNEZ, GONZÁLEZ, Antonio, Lecciones de Derecho Tributario, 3a Ed, 1a Reimpresión, Ediciones contables y administrativas, S.A. de C.V., México, 1991, P. 6.

- c) Funcional: como el conjunto de conductas administrativas orientadas a la obtención orientadas a la obtención de recursos financieros y a su reversión a través del rubro genérico de gastos.

Asimismo dicho autor menciona como última acepción de hacienda pública al clasificarla como una gama de conocimientos (ciencia).

Por otro lado Faya Viesca, al citar los conceptos que de este tema hacen Maurice Duverger y la concepción moderna, toma a mi parecer dos situaciones que pueden servir para “crear” un concepto específico de Hacienda Pública, a saber los conceptos de los autores en el orden descrito son los siguientes:

- a) La ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes.

- b) La ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras: gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuestos, etc.⁶

Del análisis de los conceptos citados podemos, entonces proponer el propio, que es el siguiente; “Hacienda Pública es la ciencia que estudia la actividad del Estado,⁷ cuando procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes.”.

⁶ FAYA VIEZCA, Jacinto, Finanzas Públicas, 5A Ed., PORRUA, México, 2000, P. 1.

⁷ Entendiendo al Estado como una forma de organización del poder político y no como ente.

1.2. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO⁸.

1.2.1. Concepto.

Se debe de tomar en cuenta que el Estado, no solo es la consecución de fines políticos, el sostenimiento económico es y debe ser uno de los principales propósitos de esta organización del poder, así lo define Faya Viesca cuando comenta: “El estado no solo está orientado al cumplimiento de sus leyes fundamentales y de sus objetivos políticos mas trascendentes; también dirige su actividad diaria”⁹

Dentro de las diversas actividades del Estado podemos citar la que se dedica a satisfacer las necesidades de aquellos individuos que se encuentran sumergidos dentro de este sistema de administración del poder, cuando para llevar a cabo esta actividad se hace uso de recursos financieros, estamos en presencia de la Actividad Financiera del Estado.

Así, la define Del La Garza, al hacer suyo el concepto de Joaquín B. Ortega, quien dice que es “la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de Procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines.”¹⁰

En resumen, esta actividad económica de la organización del poder político pretende mantener a la propia organización en tanto procura a la misma de los recursos suficientes para sostenerse, y además, satisface las necesidades de los factores individuales y sociales que lo forman.

⁸ Para determinar la concepción de Estado, ver ANEXO ÚNICO.

⁹ FAYA VIEZCA, Jacinto, Op. Cit. P. 2.

¹⁰ DE LA GARZA, Sergio Francisco, Op. Cit., P. 5.

1.2.2. Necesidades que son satisfechas con la Actividad Financiera del Estado:

Hablar de necesidades es un terreno “movedizo”¹¹, de hecho, es difícil distinguir entre necesidades y simples deseos, principalmente en nuestro idioma, puesto que hace uso del vocablo necesidad como sinónimo de ambas, el maestro Rangel Couto, menciona las necesidades objetivas, (aquellas que son independientes de las apreciaciones del sujeto), y necesidades subjetivas, (dependientes de la conciencia del sujeto, deseos, ignorancia, vicios y extravagancias).

Ahora, la “necesidad”, vista de cualquier punto, es concretada mediante “satisfactores”, mismos que pueden consistir en bienes, servicios o ambos, dependiendo de la necesidad en si misma.

Podemos distinguir entre necesidad individual y colectiva, la primera es aquella que “afecta al individuo independientemente de sus relaciones con la sociedad y con el Estado, por que no obstante que no pertenezca a ellos, continúa experimentando tal tipo de necesidades”¹², mientras que las segundas se derivan de la convivencia en sociedad del individuo, algunas de las cuales el gobierno satisface, ejemplo de esto es la seguridad y procuración de justicia.

Para hacer específico nuestro punto de vista sobre del tema, es necesario mencionar las dos corrientes extremas sobre la participación del “Estado”¹³ en la vida económica, ya que sobre este tema existe un problema de interpretación y alcances, los tratadistas a través del tiempo no se han puesto de acuerdo en el alcance que esta actividad debe de tener, ya que se ha interpretado de acuerdo a la corriente política que prevalezca.

¹¹ RANGEL COUTO Hugo, La teoría Económica y el Derecho, 2a Ed, Porrúa, México, 1979, P. 22.

¹² DE LA GARZA, Sergio Francisco, Op. Cit., P. 9.

¹³ Léase por esta vez “Gobierno”.

Como ejemplo analicemos brevemente dos de las muchas corrientes políticas más extremas, que dejan evidente la dependencia que existe entre el sistema político y la forma en que el gobierno interviene en la vida económica de un país.

1.2.3 Liberalismo.

El liberalismo económico, tiene entre sus banderas la Propiedad como algo “inviolable y sagrado”¹⁴ como lo definían los liberales en el Código Napoleónico al decir que “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, con tal de que no se haga de ellas uso prohibido por las leyes y reglamentos”¹⁵

Para proteger este derecho, el liberalismo presupone la igualdad y libertad de comercio, ve a la intervención del Estado, como una intrusión excesiva dentro de los márgenes de la libertad individual, y por lo tanto exige como doctrina el no intervencionismo y reduciendo el poder estatal a un simple puesto de vigilancia, convirtiéndolo en un “Gendarme”, puesto que sus asuntos solo tienen que ver con la política, visión, por demás falsa, así opina De la garza al decir que: “En la realidad la separación del poder político y del poder económico es parcialmente ilusoria, dado que la historia ha demostrado que el poder económicos¹⁶ cuenta con eficaces medios de persuasión sobre el poder político”.¹⁷

¹⁴ Artículo 17 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (26 de agosto de 1789).

¹⁵ RANGEL COUTO Hugo, Op. Cit. P. 273.

¹⁶ Sicut.

¹⁷ FAYA VIEZCA, JACINTO, Op. Cit., P. 18.

Bien se ha demostrado que no es posible dividir lo político de lo financiero,¹⁸ ya que si bien, el poder económico influye en lo financiero, el político es además de su posible aliado, el poder limitante ante los abusos que este puede causar.

Imaginar este poder económico sin un límite social, nos llevaría a extremos como los ya acontecidos, en donde el mismo poder económico monopoliza medios, crea barreras sociales infranqueables y sobre todo, masas de población que al verse solas frente a él, terminan siendo virtualmente esclavos de un sistema que solo necesita de ellos fuerza de trabajo barata, sustituible, y en ultimo caso, desechable.

Por lo que concluimos que el extremo del liberalismo, no solo causa Tecocracia, si no que además, deja al individuo a merced de los intereses económicos y políticos de la clase que goza del monopolio de los medios de producción y que por lo tanto tienen de facto el poder para imponer su propio sistema a una mayoría sin recursos.

1.2.4. Intervencionismo.

El liberalismo con su “Estado Policía” derivado de la revolución industrial creó un periodo de avance tecnológico y por lo tanto industrial conformando nuevas fuentes de riqueza hasta esos días inimaginable, y a su vez satisfaciendo necesidades de manera más ágil y eficaz.

El problema surgió cuando los beneficiarios de los resultados mencionados fueron una mínima parte de la población, la riqueza nueva y antigua se concentro en pocas manos, las clases desprotegidas, que siempre han sido los mas, sufrieron el

¹⁸ Puesto que forman la parte de la unidad real, y solo son separadas por mero objeto de estudio, siendo ínter influenciadas.

embate de la nueva industrialización, la tierra pasó a segundo término en cuanto a medio de producción, siendo sustituida por la industria, misma que al no contar con procesos técnicos suficientes para descartar la intervención humana directa, empleó a los desplazados del campo en sus fábricas bajo condiciones de abuso laboral, consistentes en trabajos excesivos, salario pobre y condiciones insalubres, lo anterior creó una nueva clase social, el proletariado, sin raíces sociales fijas, y en principio sin un factor aglutinante que los identificara para defender sus aspiraciones a un nivel e vida mejor.

A lo anterior se sumó la constante automatización empresarial, que si bien necesitaba de mano de obra humana, esta era cada vez menos necesitada, y por lo tanto más barata, en detrimento nuevamente de salarios y prestaciones para los trabajadores.

Junto al constante crecimiento de la clase proletaria y de sus necesidades, el liberalismo marco uno mas de su defectos; el principio básico de la libre competencia que sirve en un inicio al desarrollo económico, a la disminución en el costo de las mercancías y a la proliferación de satisfactores en mejor calidad y precio, sin embargo, con el tiempo, esta “Libre Competencia” se convierte en una carrera por ganancias a cualquier costo, pronto, se crearon los monopolios, grandes empresarios o conglomerados de empresas que lejos de respetar la libre competencia crearon procedimientos para desaparecer y en el mejor de los casos absorber a su competencia, ante lo cual el “Estado Policía” no podía hacer nada, pues la libre competencia permitía esta situación.

Las tres situaciones mencionadas, (Creación de una clase proletaria, automatización industrial y Monopolios) sumadas a el rechazo de los países capitalistas ante las teorías comunistas triunfantes en ese momento, dieron pie a una nueva idea de gobierno, impuesto ya sea por vías pacíficas o violentas, en

donde es el gobierno, quien regula y evita los abusos de poder derivados de la concentración de las riquezas en pocas manos.

A todo lo ya mencionado se suman los conflictos armados entre países e internos, en especial la primera guerra mundial, y las revoluciones sociales, pues derivado de los gastos de guerra, el gobierno tuvo que aumentar las imposiciones ante los gobernados, especialmente frente a aquellos que detentaban el poder económico, pues eran ellos quienes mas podían ofrecer, pasados los conflictos, las contribuciones permanecieron, creando para el gobierno grandes presupuestos, mismos que aplicaron a las necesidades sociales creadas por los conflictos, (educación, vivienda, alimentación, pensiones), programas de largo plazo exigidos ahora por las clases menos protegidas y por lo tanto mayoría entre el grueso del pueblo.

Este nuevo movimiento económico funcionó durante un tiempo, hasta que los gobiernos comenzaron a intervenir en exceso en la economía, no se limitaba ya a prevenir monopolios, ni tampoco a cubrir necesidades sociales, se convirtió en empresario, dueño de toda clase de industrias, en el caso de nuestro país, desde fábricas de bicicletas hasta refinadoras de cal y cemento.

Este extremo llevó a la economía estatal a un fracaso, pues se demostró que la estructura gubernamental, en donde el administrador depende de su supervivencia política y no de su habilidad como comerciante, no es buena para mantener una empresa.

Como conclusión, ambos extremos de la actividad estatal llevan a un fracaso económico gubernamental, el primero lleva a la pobreza del pueblo, su hartazgo y finalmente el derrumbamiento del sistema, el segundo paraliza la economía, dejando al país sin avance tecnológico ni económico y a merced de deudas constantes.

Es así que en resumen, y en opinión del suscrito lo preferible es un sistema intermedio, en donde el estado intervenga y sea único administrador en ciertos campos,¹⁹ permitiendo concesión de algunos bajo parámetros establecidos, mientras que en los demás se permita el libre comercio, vigilando que no se produzcan las actividades abusivas propias del liberalismo.

1.2.5. Aspectos de la Actividad Financiera del Estado:

En el caso que estamos tratando debemos de explicar dichos aspectos en aras de un mayor entendimiento de cómo influye la actividad financiera del Estado en la economía, para esto debemos de profundizar en el estudio de la actividad estatal. Acerca del particular, podemos decir que esta actividad tiene muchos aspectos que reflejan su importancia.

Sobre este tema El maestro Jiménez González,²⁰ menciona ciertas notas distintivas de la Actividad Financiera del Estado (como cometido del estado, como un carácter económico e instrumental), De la Garza menciona como “aspectos” de esta Actividad, al económico, político, jurídico y sociológico,²¹ por su parte Faya Viesca señala a esta actividad con dos contenidos (aspectos), uno político y uno económico, mismo que aunque predomina, se deriva del primero. De las conclusiones de estos tres autores, podemos decir que la Actividad financiera del Estado contiene los siguientes aspectos:

a) Aspecto Político: No puede negarse la preponderancia económica de esta actividad, sin embargo, debemos de resaltar el aspecto político de la actividad

¹⁹ Extracción y distribución básica de energéticos, transporte, comunicaciones y educación, por mencionar los principales.

²⁰ JIMÉNEZ, GONZÁLEZ, Antonio, Lecciones de Derecho Tributario, 3a Ed, 1a Reimpresión, Ediciones Contables y Administrativas, S.A. de C.V., México, 1991, Pág. 6.

²¹ DE LA GARZA, Sergio Francisco, Op. Cit., P. 8.

estatal, si bien los objetivos que se persiguen pueden ser puramente económicos, los fines que se cumplen con ellos son políticos, el agente es político, es más, inclusive las necesidades a satisfacer son políticas. El aceptar como principal el sentido económico (en cuanto a fines), sería justificar la existencia del estado como empresa-negocio, lo cual, de acuerdo a lo ya mencionado, es inaceptable.

b) Aspecto Económico: Ahora bien, el negar la importancia económica sería un error capital, pues el fenómeno económico es uno en los que se desenvuelve el estado²², ya hemos mencionado en el concepto manejado la idea predominantemente material en la que se desenvuelve esta parte de la organización estatal.

Por otro lado es innegable la forma en que la imposición de tributos, la inversión en incentivos y la contratación de deuda pública influye en el mercado, como ejemplo basta la condonación de impuestos a determinadas ramas de producción o bien por la instalación de fábricas en parques industriales, lo cual promueve la economía en zonas determinadas.

c) Aspecto Jurídico: como toda actividad dentro del Estado Burgués de Derecho la financiera necesita desenvolverse dentro de un campo de acción específico, con reglas, excepciones y sobre todo un orden que permita a cada factor saber su competencia dentro de dicha actividad.

Todo acto que se lleve a cabo dentro de la obtención, administración aplicación de los recursos para satisfacer necesidades públicas deberá de cumplir con los requisitos previos y los procedimientos establecidos, por lo que el derecho cumple en este acto su papel instrumental para realizar los objetivos políticos, sociales y económicos establecidos.

²² Y esta tesis.

d) Aspecto sociológico: Desde el punto de vista sociológico, el estado como organización del poder busca ordenar los diferentes niveles de existencia entre clases, y entre estos se encuentran aquellos que parten de la base de que los bienes productivos deben de ser en principio distribuidos de una forma que logren satisfacer a la parte mas amplia del grupo pero “Cuando estos valores distributivos no son suficientes para satisfacer completamente los deseos de los hombres, deben crearse entonces algunos mecanismos institucionales para asignar los recursos y distribuir los bienes, a falta de lo cual toda sociedad sería reemplazada por aquella; “guerra del hombre contra el hombre” descrita por Tomas Hobbes. El problema económico básico... es pues la asignación de los medios escasos a fines alternativos”.²³

Asimismo, en la actualidad los pensadores han abusado de la economía como explicación de la realidad, no podemos negar la preponderancia económica en la vida del ser humano, pero olvidamos la complejidad de relaciones no económicas a las que el hombre se encuentra sujeto en sociedad, puesto que “La ficción del “hombre económico” racional que se encuentra en la teoría económica clásica – un hombre que puede ser descrito como una máquina humana de calcular que soslaya todo sentimiento y tradición debido a que implican posibles beneficios y pérdidas- ha sido severamente criticada con justificada razón”²⁴

Este llamado hombre económico se encuentra influenciado por factores sociales familiares, naturales e históricos diversos, de la misma forma, aquel que controla los medios productivos controla el medio social, permitiendo así que sus ideas y concepciones se introduzcan en la sociedad misma, por lo anterior es necesario que estos factores, estas masas económicas sean orientadas a los fines de aquellos que teóricamente detentan la mayor cantidad de poder en una organización social, (el pueblo en nuestro caso), que si bien es un factor no

²³ CHINOY, ELI, La Sociedad, 1a Ed, 18a Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, Pág. 244.

²⁴ CHINOY, ELI, Op. Cit., Pág. 244”.

ordenado ni disciplinado, está demostrado que es el mas poderoso una vez que se organiza.

1.3. PRESUPUESTO.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia de la lengua, es: “(Del participio irreg. de *presuponer*), m. motivo, causa o pretexto con que se ejecuta algo. || 2. Supuesto, suposición. || 3. Computo aproximado del coste de una obra, o de los gastos y rentas de una corporación. || 4. Cantidad de dinero para hacer frente a los gastos generados de la vida cotidiana, de un viaje, etc. || 5. ant. Propósito formado por el entendimiento y aceptado por la voluntad.”²⁵

En cuanto a la definición Legal del mismo, de acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, capítulo II, artículo 15: “*Artículo 15.- El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.*”

Asimismo cabe mencionar que la doctrina nacional coincide es que su naturaleza jurídica es de una ley en el sentido formal, coincidiendo con los principios de universalidad, anualidad unidad y especialidad, a los cuales el Maestro Acosta Romero agrega los requisitos formales de Claridad, Publicidad, exactitud y exclusividad en el presupuesto.

A diferencia de lo que se pensaba al principio del siglo pasado, el presupuesto, ha demostrado no ser solamente un “Acto que contiene la aprobación previa de de

²⁵ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, “Diccionario de la Lengua Española”, 22 Ed., Tomo II, Espasa Calpe, S.A., España, 2001, Pág... 1829.

los ingresos y gastos públicos”,²⁶ si no que se ha aceptado que este inmenso caudal de recursos influye de manera determinante en la economía, desde la pequeña empresa a los grandes consorcios, convirtiéndose el efecto accidental de influencia en algo que debe de analizarse y en su caso buscarse para lograr el equilibrio económico y social.

A consecuencia de lo relatado, el presupuesto ha sufrido cambios, el mas reciente es el de considerarlo como parte de la planeación para el logro de los fines del gobierno, de esta manera, el presupuesto por “programas” ha sido impuesto al sistema mexicano, para esto debemos de entender que la programación es se desarrolla a través de “un proceso que tiene cuatro etapas: A) Formulación; B) Discusión y aprobación; C) Ejecución, y D) Control y Evaluación.”²⁷

Con lo que se ha incluido dentro del sistema de planeación nacional, haciéndolo congruente con este, creando entonces un sistema que lleva a la realización de los planes confeccionados para el país.

Además, el presupuesto por programas hace evidente no solo en que se gasta cada peso de erario, si no también el propósito de dicho gasto, evitando la simple mención de costos, dando así, al contribuyente y al encargado de la consecuente programación, bases para realizar el siguiente presupuesto, además de la consecuente responsabilidad sobre los logros de la política de gasto.²⁸

Por lo anterior, De la Garza, dice que “El Presupuesto por programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa²⁹ que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de

²⁶ FONROUGE, Giuliani, Derecho Financiero, Vol. 1, 3 Edición, 5ª reimpression, Ed, De palma, Argentina, 1984, P. 123.

²⁷ Este último es la línea medular de este estudio.

²⁸ Es decir si se cumplió o no con los objetivos del programa en cuestión.

²⁹ En el sentido amplio de la palabra.

las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto; así como una clara determinación y de funciones y responsabilidades (sic)”³⁰

1.4. CUENTA PÚBLICA.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia de la lengua, es: “f. Acción y efecto de contar. II 2.Cálculo u operación aritmética. II 3. Pliego o papel en que está escrita alguna razón compuesta de varias partidas, que al fin se suman o restan...”³¹

Por su parte, la “Ley de Fiscalización superior de la Federación”, menciona en su artículo 2º, fracción VII³², que es el “Informe que los Poderes de la Unión³³ y los entes públicos federales³⁴, rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la cámara sobre su gestión financiera³⁵, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia, y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales

³⁰ DE LA GARZA, SERGIO, Francisco, Op. Cit., P. 100.

³¹ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Op. Cit., P. 706.

³² LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Agenda de la Administración Pública Federal, ISEF, México, 2003, P. 3.

³³ A los que a su vez define como: “Los poderes Legislativo, Judicial, y Ejecutivo, comprendidas en este último las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República”.

³⁴ Que continúa definiendo como “Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de Derecho Público de carácter federal, autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.”

³⁵ Y continúa la ley aclarando que esta gestión es: “La actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados”.

y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas³⁶ aprobados”.

1.5. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Doctrinalmente, se ha considerado que el Presupuesto de Egresos de la Federación, es el documento legal y contable en que el gobierno previene los gastos que habrá de hacer en un periodo no mayor a un año.

El artículo 74 constitucional determina las bases del sistema presupuestal mexicano e indica que la Cámara de Diputados³⁷, deberá examinar, discutir y aprobar el presupuesto cuya iniciativa debe serle enviada por Ejecutivo.

Algunas restricciones a las que debe someterse la Cámara de Diputados en este procedimiento son:

1.- A ninguna proposición para modificar los proyectos del ejecutivo se darán curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones.

2.- Toda proposición de aumento o creación de partidas en el presupuesto deberá agregarse la correspondiente iniciativa en materia de ingresos, para mantener el equilibrio presupuestal.

De acuerdo a De la Garza³⁸ los principios fundamentales que conforman la estructura del presupuesto pueden dividirse en dos grandes grupos, los de carácter sustancial y formal, mismos que describimos a continuación:

³⁶ Y nuevamente nos relaciona que estos Programas son: “Los contenidos en los presupuestos aprobados a los que se sujeta la gestión o actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”.

³⁷ Debiendo ser en nuestra opinión la totalidad del congreso quien llevarse a cabo esta actividad.

³⁸ DE LA GARZA, Sergio Francisco, Op. Cit. P. 130.

1.5.1. Principios de Carácter Sustancial:

1.5.1.1. Equilibrio presupuestario: También llamado “Principio de Exactitud”, consiste en la tendencia a que entradas y salidas presupuestales sean idénticas, consiguiendo de esta manera una equidad.

Este principio dogmático en cuanto a la contabilidad, a sufrido una evolución, debido a la imposición de los fines económicos sobre los contables del liberalismo clásico, cambiando el equilibrio matemático, por el económico, dando pie a conocer con base en los gastos del ejercicio anterior, la inversión producida en el país, y los proyectos económicos en general, cual será la inversión necesaria en el siguiente periodo.³⁹

1.5.1.2. Anualidad: Con base Fundamental en el Artículo 74, Fracc. IV de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y tiene como fin que el poder legislativo solo autorice por periodos no mayores a un año los gastos que aplique el ejecutivo.

La utilidad de esta periodicidad consiste en que el ejecutivo rinda las cuentas necesarias de manera anual⁴⁰, y, en caso de no parecer al congreso, este no permita su nueva aplicación.⁴¹

1.5.2. Principios de Carácter Formal:

1.5.2.1. Principio de Unidad: Determina que solo puede haber un presupuesto, y los demás se derivarán de este.⁴²

³⁹ Aplicando los ajustes inflacionarios correspondientes.

⁴⁰ Salvo excepción señalada en el Art. 30 de la Ley de Referencia.

⁴¹ Propósito que se ve no cumplido, debido a la tardanza en la revisión de las cuentas públicas, puesto que, cuando un error o problema presupuestal se detecta, este ha sido repetido, por lo menos dos veces, además, bajo el sistema de “presupuestos de costos”, los compromisos a los que el ejecutivo tiene acceso, pueden abarcar varios periodos. Vid Infra.

1.5.2.2. Principio de Universalidad: Con Fundamento en el Artículo 126 constitucional, consiste en que todos los gastos públicos deben de encontrarse autorizados en el presupuesto de egresos, por lo que no deberá haber confusión entre gastos y recursos, “teniendo ambos que ser consignados por su importe bruto”.⁴³

1.5.2.3 Principio de no afectación de recursos: Con principio en el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, consiste en que los recursos obtenidos por el estado para la satisfacción de las necesidades sociales deben de ir a un fondo común y posteriormente repartirse para su respectiva aplicación, por lo que no se deberían de crear,⁴⁴ contribuciones para que los recursos que se obtengan de ellas se apliquen a un fin determinado desde un principio.

Cabe destacar que este principio es flexible, y mientras sea aplicado de manera general, las excepciones son validadas, principalmente en lo que se refiere a contribuciones en materia de Seguridad Social.

1.5.2.3. Principio de especialidad: También llamado de “separación de gastos” y de “especificación de gastos”, consiste en que el ejecutivo deberá aplicar las partidas del presupuesto aprobado solo para los objetivos y solo hasta los montos autorizados por el legislativo, obligándolo así a evitar la discrecionalidad en la aplicación de recursos.

Para FAYA VIEZCA⁴⁵, este principio en México ha alcanzado un perfeccionamiento, derivado de la creación del presupuesto por programas,

⁴² Excepción hecha por el Artículo 126 constitucional.

⁴³ FAYA VIEZCA, Jacinto, Op. Cit. Pág... 196.

⁴⁴ Doctrinalmente hablando.

⁴⁵ FAYA VIEZCA, Jacinto, Op. Cit. Pág... 198.

exigiendo al ejecutivo congruencia no solo económica, si no también en cuanto a los objetivos del presupuesto aplicado.

Si bien el presupuesto prohíbe hacer transferencias de partida, autoriza al Ejecutivo para hacer los trasposos de una partida a otra cuando sea procedente.

1.5.2.4. El principio de Publicidad: Consistente en que el presupuesto debe darse a conocer de manera pública.

Por último es importante mencionar, que el presupuesto va a constituir la base para la rendición de cuentas que el todo aquel que tenga a su cargo el ejercicio de recursos públicos debe rendir al Legislativo y éste descargue de responsabilidad al mismo.

En resumen nos encontramos que el Presupuesto de Egresos de la Federación es el acto jurídico contable que se encuentra contenido en la “ley” expedida por el legislativo a iniciativa del ejecutivo para expensar durante el periodo de un año a partir del 1º de enero del año correspondiente, las actividades, obras y los servicios públicos que correspondan a todo el aparato de estado, y que sirve como base para el análisis y la rendición de cuentas sobre el destino y uso de los recursos que este mismo asigna.

1.6. EL GASTO PÚBLICO.

La palabra “Gasto” es ya por costumbre un vocablo que conlleva a una interpretación negativa de la actividad realizada, desde el punto de vista de las finanzas públicas clásicas, el gasto debía de tener entre otras las características de a) aplicarse única y exclusivamente para los fines del estado, y b) nunca rebasar el importe que se encuentra recaudado, o bien para el cual se le ha destinado partida.

Esta interpretación se deriva de la inflexible aplicación de los principios de equilibrio presupuestal, sumados a la ideología liberal en donde el gobierno es un mal administrador, que no sirve si no para controlar en última instancia los movimientos políticos y sociales.

Con la introducción de las ideas económicas en el ámbito político, estos prejuicios han desaparecido poco a poco, de hecho la idea de que el presupuesto solo sirve para cumplir fines sociales, se ha dejado atrás, demostrándose que los recursos que contiene pueden utilizarse para activar la economía, o bien, quitarle bríos al intercambio de mercancías, según e requiera en un determinado momento.⁴⁶

Lo anterior se explica, en virtud de que está demostrado que el presupuesto tiene efectos en la economía nacional, puede afectar el nivel de empleo, la tasa de inflación y de crecimiento, asimismo un presupuesto mal hecho, donde el gobierno gaste por encima de sus ingresos programados o recuperables, puede provocar inflación y castigar el poder adquisitivo, en esas condiciones, el crédito se encarece y la inversión y el producto bajan.

Por las razones anteriores, podemos concluir que para un mayor acercamiento a la realidad, la doctrina ha pasado de un concepto jurídico a uno económico social, que define a dicho gasto como “toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre la fianzas del estado (sic) y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales”⁴⁷

⁴⁶ Es aquí en donde el tema de esta tesis toma relevancia, al haber quedado demostrada la importancia de el presupuesto y su aplicación, es que cobra importancia absoluta para el país que dichos recursos sean aplicados bajo un estricto control de gastos, que si bien sea flexible en cuanto a los cambios económicos, también sea expedito e independiente a fin de garantizar el sano desarrollo de la economía, cumpliendo así con las decisiones políticas fundamentales del poder constituyente, y por lo tanto acercando al pueblo a un mejor bienestar social.

⁴⁷ FONROUGE, Giuliani, Op. Cit., P. 190.

De la Garza, (que concuerda con la anterior definición), menciona que en nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la nación, ha mencionado que; tiene el carácter de gasto público: “El determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observación de lo mandado por las mismas normas constitucionales y que el concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública, específica o general, a través de la erogación que realice la federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto de estado se da, cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación, está prescrita la partida.”.⁴⁸

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, no nos da un concepto de presupuesto, pero si identifica su contenido en su artículo 2º, al decir que:

“ARTÍCULO 2º. *El Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como gastos de pasivo o de deuda pública y por conceptos de responsabilidad patrimonial, que realizan:*

I.- El poder Legislativo;

II.- El poder judicial;

III.- La presidencia de la República;

IV.- Las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República;

V.- El departamento del Distrito Federal; (sic)

VI.- Los organismos descentralizados;

VII.- Las empresas de participación Estatal Mayoritaria y;

VIII.- Los fideicomisos en los que el Fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, (sic) o alguna de las entidades VI y VII.”

⁴⁸ DE LA GARZA, Sergio Francisco, Op. Cit. P. 142.

Por lo que al igual que el maestro De la Garza, hacemos nuestro para efectos doctrinales el concepto de Fonrrouge, con las salvedades de las disposiciones de interpretación judicial y legal en concreto.

1.7. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

Si bien el presupuesto consiste en condición previa para la acción de la autoridad, también se convierte en un freno a la misma, es decir, consiste en un freno al ejercicio de la autoridad en cuanto a los actos que deberá seguir dentro de el plan nacional del gobierno en turno, es en ese punto en donde radica la importancia de la implementación de reglas claras y de ejecución inmediata.

La teoría de la ejecución del presupuesto no ha cambiado en demasía con la evolución de las ideas de hacienda clásica a la moderna, el principio básico sigue girando en torno a que entre los principios de programación presupuestal expresados por el congreso en la aprobación del presupuesto y la realización concreta del acto, sea gastado el mínimo de recursos, a fin de entender una sana economía.

Una vez aprobado el presupuesto compete a los miembros de los tres poderes, cuando ejercen su calidad de autoridades ejecutoras del presupuesto, ejercer el gasto de acuerdo a dicho documento, es por esto que el presupuesto es tan importante en la vida del país, aprobar el presupuesto es equivalente a limitar el poder de la autoridad, así como fomentar las actividades que el propio congreso a solicitud del ejecutivo, y representando al pueblo desea que se lleven a cabo, esta decisión, fundamentalmente política, está determinada por diferentes

consideraciones que el poder legislativo deberá de tomar en cuenta, como lo menciona el maestro Faya Viesca⁴⁹, al citar a Duverger, las cuales son:

- a) Políticas: Que consisten en asegurar el respeto a las prerrogativas del órgano legislativo en materia financiera, evitando que se rebasen las autorizaciones presupuestarias;
- b) Financieras: que estriban en evitar cualquier despilfarro y malversación del los fondos públicos por los encargados de ejecutar el presupuesto; y
- c) Administrativas: Que se dirigen a garantizar la buena gestión de los recursos públicos.

Ahora bien, la naturaleza de la ejecución del presupuesto se diversifica en cuanto a si se trata de ejecución de actos de ingreso, o actos de gasto, para los primeros se trata de una obligación en la que los recursos deberán de percibirse, excepción en cuanto a los empréstitos en donde se crea solo una autorización que el ejecutivo podrá o no ejercer, en cambio en cuanto a actos de ejecución sobre gastos, esto es un tope que se convierte en discrecional.⁵⁰

A la anterior diferencia jurídica debe de sumársele las diferencias administrativas consistentes en que el manejo de fondos es realizado por las mismas autoridades (Tesorería), mientras que el compromiso y ordenamiento de cobro se realiza por diferentes autoridades.

Una vez mas, el artículo constitucional del que partimos para hacer frente al estudio de esta figura, es el 126 de la carta magna, que al ordenar que “no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto determinado por

⁴⁹ FAYA VIEZCA, Jacinto, Op. Cit. P. 212.

⁵⁰ DUVERGER, Maurice, “Hacienda Publica”, Imprenta Clarasó, España, 5ª Ed. 1968, Pág... 261.

ley posterior”, por lo que se frena la disposición anárquica o autoritaria de los recursos estatales.⁵¹

Ahora bien, en nuestro caso, estamos de acuerdo en la importancia que el maestro Faya Viesca, le da a este rubro, al decir que: *“La ejecución del gasto no es, como muchos equivocadamente lo han visto una tarea meramente técnica y contable. Es, fundamentalmente, la radical conexión entre la autorización política de los gastos por parte de la Cámara de Diputados, con la rigurosa responsabilidad ética y jurídica de la administración en el manejo técnico y financiero de los gastos públicos. La operación del gasto, engarza y conecta la autorización política con el mundo real de las necesidades públicas”*⁵²

En cuanto a las operaciones de gasto del erario publico, se debe de tomar en cuenta que la reglamentación debe de estar basada en el principio del rendimiento en la gestión de los servicios públicos.

La doctrina en general distingue el hecho de la ejecución del presupuesto en varias etapas a saber;

- a) El compromiso (impegno, engagement);
- b) Liquidación;
- c) Orden de pago;
- d) Pago.

1.7.1. El Compromiso;

Una vez que los recursos son puestos a disposición de los miembros de la administración pública en general, así como del poder judicial y legislativo,

⁵¹ Posición que se ha venido flexibilizando gracias a la introducción del “Presupuesto por programas”.

⁵² FAYA VIEZCA, Jacinto, Op. Cit. P. 216.

corresponde a estos ejercitar el presupuesto, de este ejercicio es que se derivan los compromisos de pago.

En cuanto a conceptos la doctrina no se ha puesto de acuerdo, por ejemplo, para Trotabas⁵³ es “el acto que crea, o comprueba la obligación, poniendo el gasto a cargo del estado, habitualmente se dice que constituye al estado en deudor”

Por otro lado, otros la consideran como una simple fase administrativa, en que la orden del congreso se materializa en la asignación específica de los recursos a una servicio o bien determinado, sin conformarse por lo tanto, en creador de la obligación de pago, si no solo en un medio de materialización del mismo.

Ingrosso, maneja que este acto tiene como fuente, la ley⁵⁴, y como causa la prestación del servicio o la disposición del bien determinado, frente a las teorías que no lo consideran un acto administrativo en el sentido estricto, si no un acto de “administración interna”, por lo que no crea ni modifica nada, convirtiéndose en un mero requisito formal.

La autorización originaria del gasto corriente o la inversión, radica en el programa, por lo que los encargados de las unidades que administren dichos programas, tienen facultad para autorizar los cargos a las partidas del presupuesto. La administración de Fondos Públicos se hace por medio de las órdenes de pago expedidas de acuerdo con los requisitos y en los formularios que al efecto fije la SHCP.

Para ello, los administradores públicos deberán, bajo su responsabilidad, de tener cuidado asignar exactamente a la partida a la que corresponda el gasto en cuestión, poniendo estricto cuidado en no agotarla, a menos de que se trate de las

⁵³ FONROUGE, Giuliani, Op. Cit., P. 220.

⁵⁴ En nuestro caso el presupuesto de egresos.

llamadas “Partidas de ampliación automática” en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever”.⁵⁵

En nuestro país, la Cámara de Diputados, por lo tanto, inicia y limita constitucionalmente el compromiso del gasto público, lo inicia al momento de expedir el presupuesto y de tomar las decisiones políticas para afectarlo, lo limita, en tanto que impone los límites máximos al gasto en cada uno de los programas presupuestales.

Al respecto como ya lo hemos expresado, nuestra opinión es acerca de que el congreso general debería ser el responsable de este acto, al respecto el maestro PAOLI BOLIO se refiere al indicar que “Esta atribución si es compartida por ambas cámaras, permitiría claramente que el presidente tuviera la capacidad de veto en los términos que previene el artículo 72 de la constitución”⁵⁶.

Corresponde, posteriormente al congreso general, y en casos excepcionales llevar a cabo una ampliación del presupuesto, por lo que si se presenta un gasto extraordinario, será necesario que se autorice mediante ley, que deberá, por lo tanto de ceñirse al proceso legislativo general.

Corresponde, posteriormente a la Tesorería de la Federación (artículo 39 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación), la realización de los pagos a cargo del presupuesto de Egresos de la Federación, así como aquellos que por otros conceptos deba de hacer el gobierno federal así como la ministración de fondos autorizados en función de sus necesidades y de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su reglamento, y demás disposiciones aplicables al caso.

⁵⁵ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Art. 25.

⁵⁶ VALADES, Diego, Et All, Economía y Constitución Memoria Del IV Congreso Nacional De Derecho Constitucional, 1ª Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2001, P. 92.

1.7.2. La Liquidación;

Los recursos determinados de manera aproximada en la fase del compromiso, son especificados, “liquidados en esta etapa del ejercicio del presupuesto”, el maestro Faya Viezca define a esta etapa como “El procedimiento administrativo y contable tendiente a determinar el importe de un determinado gasto, una vez que ha sido comprometido”.⁵⁷

Esta fase, que a primera vista parece sencilla, no lo es tanto, en primer lugar, existen compromisos adquiridos, cuyos montos no pueden hacerse líquidos ni ciertos mas que de manera aproximada hasta el momento de su cumplimiento, por otro lado debe de tomarse en cuenta el valor de la moneda y su variación en el tiempo.

A lo anterior debemos de sumarles que en los Estados Unidos Mexicanos, como en Francia, mantenemos el principio de “Servicio Realizado”, es decir, el pago se da en el momento de la realización del servicio o bien del la entrega del bien, este principio no se acepta de manera total, pues existen casos en que deberán de hacerse anticipos antes de llevar a cabo el pago completo de la cantidad comprometida.

1.7.3. El Ordenamiento:

Esta etapa consiste en la autorización formal de libramiento de los recursos a cargo del presupuesto para cumplir con los compromisos tomados por el gobierno.

En esta etapa las cantidades designadas son disminuidas del presupuesto a fin de poder entregar las cantidades al proveedor de de bienes o servicios.⁵⁸

⁵⁷ FAYA VIEZCA, Jacinto, Op. Cit. P. 220.

⁵⁸ Cabe destacar que es entre esta etapa y la anterior cuando el órgano de control presupuestario debería poner en práctica sus facultades, puesto que antes del ordenamiento del pago, ya se tiene determinado el servicio prestado, así como su contraprestación, es decir con el expediente

1.7.4. El Pago:

De acuerdo al artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico Federal, el pago de los recursos destinados a cumplir una obligación a cargo del presupuesto, corresponden en principio a La Tesorería de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito al Público, mientras que los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus respectivas Tesorerías, estando la ministración de los fondos correspondientes autorizada en todos los casos por la Secretaría de Programación y Presupuesto (sic)⁵⁹, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

En cuanto al Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal y el Departamento del Distrito Federal recibirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos.

Si bien es cierta la opinión general de que la autoridad que efectúa el pago no esta subordinada a la autoridad que lo ordena, también es cierto que forman parte del mismo órgano, en el caso del ejecutivo, legislativo o judicial, por lo que es necesario además de la revisión de la aplicación de los recursos e necesario, llevar a cabo una revisión externa del manejo de los mismos, por lo que, es en este caso una vez mas la intervención de un ente externo, a fin de verificar y en su caso liberar de responsabilidad a aquel que maneja los recursos públicos.

completo, el multicitado órgano podría de manera clara determinar si ha sido correcta la determinación de la contraprestación por el servicio prestado o pro el bien adquirido.

⁵⁹ Actualmente Secretaría de la función Pública.

1.8. CONTROL DEL PRESUPUESTO.

Para comenzar con el estudio del control presupuestal, es útil recordar las palabras del maestro Duverger cuando dice *que “los problemas del Estado no se sitúan solamente en la atmósfera etérea de los principios “a priori” y de los razonamientos lógicos, si no también en el plano de los hechos, y de los mas prosaicos y vulgares de ellos: los problemas monetarios. El estudio de las instituciones financieras se presenta así como cumplimiento y prolongación de las instituciones políticas. De hecho ambas han ido tan profundamente entrecruzadas en la evolución humana que es difícil diferenciarlos: Democracia e impuestos, parlamentarismo y presupuesto, se han desarrollado conjuntamente, influyéndose entre si”*.⁶⁰.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia de la lengua, es: “Del F. Controle). M. comprobación, inspección, fiscalización. II 2. Dominio, mando, preponderancia, II 3. Oficina, despacho, dependencia, donde se controla. II 4. **puesto de control**. II 5. Regulación manual automática, sobre un sistema”⁶¹

El control como actividad que se ejerce sobre los poderes públicos ha existido en diversas épocas, con sus matices y diferencias, pero siempre la influencia del factor de poder pueblo ha sido decisiva para mantener o destruir los diversos regímenes políticos.

De acuerdo a Aragon⁶² el nombre con el que se designa al Control, es mas reciente, “ya que arranca de hace solo seis o siete siglos. La palabra control viene del término latino-fiscal medieval *contra rotulum* y de ahí pasó al francés *contre-*

⁶⁰ Duverger Maurice, Op cit, P. 5.

⁶¹ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Op. Cit., P. 645.”

⁶² ARAGÓN, Manuel, “Constitución, Democracia y Control”, 1a Ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, P. 121.

rolê (controlê), que significa literalmente “contra libro”, es decir “libro-registro” que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros. El término se generalizó poco a poco, hasta ampliar sus significado al de “fiscalizar”, “someter”, dominar, etcétera”.

Dicho autor también comenta que en el idioma Ingles el término se refiere mas bien al aspecto gubernamental, pero concluye, que si bien, el examen puramente lingüístico arroja confusión en la pluralidad de significados, también en cuanto a la aplicación del mismo en el sentido práctico jurídico, en nuestro caso podemos encontrar diversidad de referencias a controles en la propia constitución mexicana, es por lo tanto complejo intentar determinar el concepto de control con base en sus diversas manifestaciones, pues un concepto no podría abarcar mas que algunas de ellas.

Sin embargo, siempre que se habla de control se busca mantener a los actos que se realicen conforme a los términos establecidos previamente, haciendo coincidir los fines de la actividad correspondiente con los resultados de la misma, aplicándolo al tema en cuestión, control se referirá entonces al poder efectivo del titular del poder para comprobar que la actividad del gobierno coincida con sus fines, y en caso de ser necesario el poder de rectificar esa actividad para ajustarla a los mismos.

Por lo tanto, nos encontramos con una unidad en el fin último de todas y cada una de las acepciones del control, ahora bien, cuando se trate de realizar una clasificación de los tipos de control será cuando se complique el tema, puesto que tendremos controles por el órgano que los aplique (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral, Fiscalizador, etc.), por sus diversos fines inmediatos (prevención, rectificación, entre otras), o bien por sus etapas, (previa al acto, pre-audit, en el acto, o posterior post-audit).

Cabe mencionar, que no es que se controle al poder, pues por si mismo, el poder existe y es incontrolable, pues en el momento en que puede limitársele, ya no es poder, si no que está a merced de otro más fuerte, aquel que en realidad ejerce el poder.

Un servidor concibe entonces estos medios de control como aquellos que son utilizados por el titular del poder⁶³ para verificar y rectificar que sus decisiones sean cumplidas de manera correcta.

En nuestro caso el titular del poder⁶⁴, es decir aquel capaz de dictar las decisiones políticas fundamentales de un país, es quien crea medios de control para que efectivamente sus directrices sean cumplidas de manera cabal, y de no ser así, determinar soluciones y en su caso sanciones suficientes a fin de mantener el sistema creado funcionando, haciendo con esto coincidentes los orígenes con los fines del poder, es decir controlando el ejercicio del mismo.

Ahora bien, una vez aclarado lo anterior, tanto en concepto como en formas de control, debemos pues de subrayar la importancia del mismo en materia presupuestal. Siempre que se propone una reforma presupuestal, surgen voces que bajo la premisa de corrupción, despilfarro y falta de transparencia, la descalifican. El gobierno actual se ha distinguido por intentar una y otra vez cambiar las bases del sistema por medio de “Reformas Estructurales”, las cuales son presentadas, sin “abonar el campo” previamente.

Esto puede evitarse por medio de un eficaz control de los fondos públicos, al cual se complemente con la publicidad correspondiente.

⁶³ Quienquiera que este sea.

⁶⁴ Grupo formado por la suma de los factores reales de poder.

Cuando los órganos de gobierno no son capaces de responder sin problema a las exigencias de la población de control y publicidad, toda reforma tributaria será obstruida por los enemigos de la misma.

Este solo es el principio, no solo se necesita tener este control y publicidad para propiciar el un ambiente político propicio para las reformas, si no también para mantenerlas y ampararlas posteriormente.

Ahora bien, entrando al tema jurídico, como bien menciona el maestro Fernández Victorio y Camps en su obra “EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA”,⁶⁵ “Todo lo se halla jurídicamente regulado se halla también jurídicamente limitado, por que la idea del limite es esencial al derecho”

Asimismo nos unimos a las ideas del maestro Victorio y Camps, quien a su vez, siguiendo la corriente del maestro Loewenstein, desarrolla una teoría mediante la cual, se puede determinar el control de las instituciones, (incluidas las financieras), sin afectarse la división tripartita de poderes, bajo la premisa de que si bien, existen diferentes poderes, estos deben de llevar a cabo sus funciones de manera coordinada, de esta manera no es necesario ver la teoría de control desde el puntos de vista Legislativo Ejecutivo, judicial, si no por órganos de decisión, ejecución y control.

Lo anterior se justifica, bajo el hecho de que, el ente soberano, debe de realizar acciones constantes para supervisar que sus ordenes, (Poder de Decisión), sean ejecutados por aquellos a quienes se les delega la obligación de realizarlas (Poder de Ejecución), y en caso de que de dicha revisión se arrojen irregularidades que

⁶⁵ FERNÁNDEZ VICTORIO Y CAMPS, Servando, “El Control Externo De La Actividad Financiera De La Administración Publica”, 1a Ed, Instituto de Estudios Fiscales, España, 1977, Pág... 9.

pongan en peligro, o retraso los fines que el titular del poder determine, estos sean corregidos (Poder de Control).

Bajo la anterior premisa, todos los poderes de la clásica división tripartita, llevan a cabo diferentes funciones de carácter gubernativo, por las que se beneficia el titular del poder, en una división de trabajo sana, pero bajo la premisa de ejecutar las funciones derivadas de soberanía ya citadas.

Esta división de poderes que “no atiende al criterio de quien la realice, sino a lo que se hace”,⁶⁶ justifica el control como una manifestación única y específica del poder, sin importar quien lo realice, y sin caer en la discusión teórica de si es ejecutivo, legislativo o judicial, supuestos que por si mismos existen y que veremos mas adelante.

Ahora bien, tomando en cuenta esta teoría, tenemos que la soberanía correspondiente al titular del estado, y de esta se deriva la soberanía financiera, por medio de la cual el titular del poder se apropia de los bienes para llevar a cabo sus propósitos.

Si bien toda actividad gubernamental necesita de ser controlada para verificar el cumplimiento de los objetivos del sistema, esta actividad financiera, es primordial en su control, puesto que no solo dependen de ella todas las demás actividades, si no el mantenimiento del sistema en si mismo, y en nuestro caso, la justificación de un gobierno, puesto que al ser el pueblo el titular del poder, el mismo deberá de estar seguro de en que y como se realizan los gastos, y de no ser así, se creara, (como ya existe), desconfianza generalizada en este rubro, lo que redundara en menos recaudación, incumplimiento por falta de compromiso con el aquellos que ejercen la representación política y por lo tanto posterior quiebra del sistema económico, moviéndose a un circulo vicioso del que es difícil salir.

⁶⁶ Idem, P. 15.

Ahora bien, el control financiero puede tener tres finalidades a saber:

- a) Uniformidad de la gestión con las normas aplicables, que puede ser ejercido a priori o a posteriori.
- b) La conformidad con los principios generales referentes a una gestión adecuada.
- c) El examen de racionalidad económica de una política financiera.

El control financiero, a su vez, es ideológicamente independiente (de acuerdo a la teoría expuesta), cuyo objetivo principal es emitir su opinión respecto de la gestión financiera gubernamental, después de analizar los objetivos a cumplir y los recursos destinados a estos, haciendo hincapié en las reservas derivadas de los cambios económicos y tomando en cuenta siempre las estimaciones previas a la realización del acto.

De acuerdo al maestro Fernández-Victorio, el control financiero debe de abarcar⁶⁷:

- a) La revisión de de cuentas (book, regularity audit.), la forma debida en la presentación y justificantes, la exactitud numérica, la veracidad e integridad de datos contables.
- b) El resultado de la gestión (efficiency, operational audit.), con la exactitud, la corrección y la rentabilidad de las operaciones que resultan registradas en los libros y, en su caso, las omisiones comprobadas o advertidas.”

⁶⁷ Idem, Op Cit: P. 19.

Este control, debe ser extensivo, y es, en la práctica, por si mismo complejo, pues implicando solo la exacta aplicación de la norma, sino la colaboración de diversas especialidades, como son la economía, contaduría, administración, derecho, etc.

2. EL CONTROL PRESUPUESTARIO EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO.

A lo largo de la historia la fiscalización o revisión de cuentas ha sido parte fundamental del desarrollo administrativo, político y social en nuestro país.¹

En un sistema precolombino nuestros ancestros indígenas también conocieron y aplicaron el control sobre la cuenta pública, el mismo se llevó a cabo por su máxima autoridad en esta materia, el Cihuacoatl, bajo quien estaban los Hueycapixqui o Calpixqui mayor, quienes “estaban encargados de recoger todo lo que los calpixque menores le entregaban, y de llevar las cuentas en los libros respectivos”²

Respecto de los antecedentes Europeos de esta institución, se debe comenzar mencionando la existencia, ya en 1388, de Contadores Mayores en la Corte castellana, la creación de la “Casa de Cuentas” de Valladolid por las Cortes de Toledo en 1436 y las Ordenanzas dadas por Juan II en los años 1437 y 1442 a la Contaduría Mayor de Cuentas, consideradas pieza clave en el origen del Tribunal de Cuentas. Mención especial merecen las Ordenanzas de los Reyes Católicos, que dan lugar a la separación de las Contadurías Mayores de Hacienda y de Cuentas.

Hacia 1524 la Corona española decidió crear en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, cuya finalidad era revisar los ingresos y gastos de Hernán Cortés, el objetivo de dicho tribunal era recaudar y administrar las rentas de la Corona, de acuerdo con los mismos procedimientos de la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Castilla.

¹ Tomados de la página de Internet del Tribunal de cuentas Español, Cfr. <http://www.tcu.es/Antecedentes.htm>, y de la página de la Auditoria Superior de la Federación Cfr. <http://www.asf.gob.mx/asf.htm>

² LANZ CÁRDENAS, José Trinidad La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos, 2ª Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, P. 26.

Durante 1605, Felipe III fundó los Tribunales de Cuentas de América, con sede en las ciudades de México, de los Reyes (Lima), y de Santa Fe de Bogotá, estos tribunales tenían por objeto tomar y finiquitar las cuentas que presentaran los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los procedimientos que con ese mismo propósito aplicaba al mismo tiempo la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla.

2.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 1812.

Durante el resto del período de los Austrias se van aprobando diversas Ordenanzas relativas a la institución, llegándose así hasta el siglo XVIII y la instauración de la dinastía borbónica con Felipe V, que prosigue el desarrollo normativo tanto de la gestión como del control de la Hacienda Pública. A él se debe la creación de la Secretaría de Estado de Hacienda, origen del Ministerio de Hacienda, y la creación de las Contadurías Generales.

2.2. EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 1814.

Este documento sancionado en Apatzingan el día 22 de octubre de 1814 crea "cerca del Supremo Gobierno y con sujeción inmediata a su autoridad"³ una intendencia general, que administre todas las rentas y fondos nacionales, compuesta por un fiscal, un asesor letrado, dos ministros, el jefe principal, y un secretario.

Esta "intendencia general" gozaba legalmente de intendencias provinciales, que habrían de establecerse con subordinación a ella siendo sus jefes lo llamados "intendentes de provincia".

³ En su artículo 176.

También se crearon las “tesorerías foráneas”, dependientes de las provinciales para la mejor administración.

Todos estos empleados dependientes en cuanto a sus responsabilidades, jurisdicción y facultades de las ordenanzas publicadas por el congreso, con una duración en el cargo de mando superiores (intendente general e intendentes de provincia) de tres años.

En esta constitución, a decir del maestro Solares Mendiola, “se encuentra el primer antecedente constitucional en México sobre la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del poder Ejecutivo”⁴, ya que establece en su capítulo VIII, artículo 114, lo siguiente:

“Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso. Al supremo Congreso pertenecen exclusivamente...”

Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública...”

Por lo que el autor mencionado llega a la conclusión, que desde el principio, las actividades de aprobación presupuestal se han destinado a los órganos colegiados de representación popular.

Ahora bien, como era de esperarse después de los movimientos políticos y económicos de la época, el país se encontraba tributariamente en problemas, desde el estar acostumbrados a un sistema de tributos imperial, asta la poca recaudación, sumándosele el caos de autoridad.

⁴ SOLARES MENDIOLA, Manuel, La Auditoria Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica, 1a Ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, P. 29.

El 25 de octubre de 1821, se creó la “Junta de Crédito Público”, cuyas funciones consistían en dictaminar los créditos que la nación debería reconocer, siendo su presidente Don José Alejo Alegría, Contado Decano de la Contaduría Mayor de Cuentas, y a su propuesta se nombró como vocales a los señores Don Felipe Santiago Sáenz, Don Ildefonso Maniau, Don Ignacio Nájera y Don Fernando Navarro, quienes por esto se convertirían en los primeros fiscalizadores.

Esta Contaduría dio como resultado el Decreto de 28 de junio de 1824, en donde el Congreso Constituyente reconoció las siguientes deudas:

- a) Las adquiridas por el Gobierno Virreinal, hasta el 17 de septiembre de 1810.
- b) Las contraídas por los jefes insurgentes, desde la proclamación del Plan de Iguala hasta la entrada del Ejército Trigarante a la capital.
- c) Las derivadas de los gobiernos establecidos desde el 27 de septiembre de 1821 a la fecha del decreto.

2.3. EL ACTA CONSTITUTIVA DE LA NACIÓN MEXICANA DE 1824.

El 4 de octubre de 1824, fue expedido la primera Constitución Federal de la República en forma, misma que recoge ideas inspiradas en la constitución de Cádiz y como es bien sabido las del régimen norteamericano, en ella, de acuerdo al maestro Solares Mendiola, se asienta el segundo antecedente de la rendición de cuentas el mencionar en su artículo 50 que: ... “las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: VIII... tomar anualmente cuentas al gobierno”⁵.

⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Constitución Federal De 1824 Crónicas”, Cámara de Diputados, México, 1974, P. 88.

Posteriormente, fue publicado el decreto de 16 de noviembre de 1824, en el cual se establece entre otros órganos, la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con las características mencionadas de su artículo 42 al 51, que son:

“Artículo 42. Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario de despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá la contaduría mayor.

Artículo 43. Esta contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la cámara de diputados.

Artículo 44. La cámara ejercerá por medio de una comisión de cinco diputados nombrados por la misma. Esta comisión será permanente, aún por el tiempo de receso de la Cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del Secretario del Despacho de Hacienda.

Artículo 45. La contaduría se dividirá en dos secciones, de hacienda y de crédito público, y cada sección estará a cargo de un contador mayor.

Artículo 46. El nombramiento de estos jefes se hará por la Cámara a pluralidad absoluta de votos.

Artículo 47. El de los demás empleados de la contaduría se hará por la misma Cámara a propuesta en terna del respectivo contador, informado por la comisión.

Artículo 48. Los empleados de la contaduría mayor se proveerán en los cesantes, o en empleados de otros ramos o en militares vivos o retirados, atendiendo a la mejor aptitud, y mayor economía de la hacienda.

Artículo 49. Luego que sean elegidos los contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de la oficina, que con el informe de la comisión se pasará a la Cámara de Diputados.

Artículo 50. La memoria del ramo de hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarías y Administración de rentas.

Artículo 51. La de crédito público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación del estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto.”⁶

El ocho de mayo de 1826 se publicó el decreto que regulaba lo relativo a la memoria anual que debía presentar al Congreso el Ministro de Hacienda; el 10 y 13 de mayo se emitieron los reglamentos de las dos secciones que integraban la Contaduría Mayor de Hacienda (la de Hacienda y Crédito Público).

Sumándose al anterior el decreto del 8 de mayo de 1826, se doto a la Contaduría Mayor de Hacienda de todos sus elementos administrativos, teniendo por lo tanto, obligación de rendir varios dictámenes al Congreso, el primero, respecto de la cuenta presentada por el ministro de Hacienda, y otros sobre los manejos de los responsables.

A fin de reglamentar el artículo 50 de la Constitución de 1824, se expidió el decreto por el que se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

A continuación fue expedido se expidió el Reglamento para la Sección de Hacienda de la contaduría Mayor, donde se le otorgan facultades al contador mayor, mismas que se destacan a continuación:

⁶ Por ese decreto, se desaparece el Tribunal de Cuentas, lo anterior, con el propósito entre otros de desaparecer todo vestigio de la época colonial.

Las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril del año 1829 establecieron, respectivamente que, el Contador Mayor de Hacienda autorizara los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y que, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, procediera a expedir finiquitos a los responsables de las cuentas glosadas.

Posteriormente, una Ley publicada el 21 de mayo de 1831 dispuso que la sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor de Hacienda, procedería a calificar, clasificar y liquidar la cuenta pública interior de la nación, con arreglo a las bases establecidas en la ley del 28 de junio de 1824.

Durante 1829, se introdujeron reformas a las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, facultándola para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación, así como de los libros de registro de esta, además, en ese mismo año se le autorizó para tomar la cuenta y razón de las relaciones de todos los contadores, comisarios y subcomisarios encargados de recaudar fondos, así como del registro y la firma de los nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

Todas estas reformas, aunque bien intencionadas, se vieron opacadas por las constantes guerras internas dentro del país, los cambios de gobierno, y el vaivén de la recaudación propiciada por los urgentes gastos de gobierno.

2.4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Se publicaron el 29 de diciembre de 1836 y sustituyeron a la Constitución Federal de 1824 por un régimen central, se instituyó expresamente la Comisión Inspectoral de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.

De acuerdo al maestro Solares Mendiola,⁷ las Siete Leyes Constitucionales, “rescataron, con sus mismas funciones, a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la reorganización administrativa y política del país, ya que no cambió la estructura básica de este órgano de fiscalización”.

Y continúa con un extracto de la tercera ley, que, por su utilidad, nos permitimos transcribir:

“Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente... I Vigilar por medio de una comisión inspectora compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará la forma y términos en que una comisión inspectora debe desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen. II. Nombrar los jefes y demás empleados de la contaduría mayor”

Por la ley del 14 de marzo de 1838, se estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas, del cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda. El tribunal superior estuvo integrado por tres salas: en la primera instancia juzgarían tres Contadores Mayores (los que hasta entonces habían estado a cargo de las Secciones de Hacienda y de Crédito Público de la Contaduría Mayor de Hacienda y otro que nombraría la Cámara de Diputados); la segunda y tercera salas conocerían de los recursos ulteriores y serían las mismas de la Suprema Corte de Justicia Según su turno.⁸

En forma complementaria, el 12 de marzo de 1840, se publicó el Reglamento del Tribunal de Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor.

⁷ SOLARES MENDIOLA, Manuel, Op. Cit., P. 43.

⁸ Sistema que obviamente no funcionaría, puesto que la revisión no sería íntegra y aparte dependería una vez más de uno de los poderes exclusivamente.

2.5. LAS BASES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE 1843.

Por decreto del 2 de septiembre de 1846, se extinguió el Tribunal de Revisión de Cuentas y se reestablecieron las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, con arreglo a la ley de mayo de 1826 y los reglamentos respectivos.

Las “Bases Orgánicas”, fijaron facultades precisas al Congreso para vigilar los gastos públicos y, con fundamento en ellas fue expedido el Decreto de 26 de noviembre de 1853, por medio del cual, Santa Anna restableció el Tribunal Mayor de Cuentas que estaría formado por dos salas. Una de primera instancia que conocería de los juicios con uno de los tres contadores Mayores y el Magistrado de Hacienda, sin tener este nuevo Tribunal relación con la Cámara de Diputados, puesto que ya no se alude a la comisión inspectora, dejando a la Contaduría Mayor de Hacienda adscrita a su jurisdicción.

El 10 de octubre de 1855 se abrogó el decreto del 26 de noviembre de 1853.

2.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Cabe destacar que esta constitución considero nuevamente a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano dependiente del poder Legislativo, con las responsabilidades desglosar y revisar el presupuesto público, estableciéndose lo anterior en el artículo 72 fracciones VII, XXIX y XXX del ordenamiento en cita de la siguiente manera:

“Artículo 72.- El congreso tiene facultad:...

...VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

...VIII. Para dar bases bajo las cuales, el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

...XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.”

Conforme a lo dispuesto se publicó el decreto que restableció dicha institución, con la planta de empleados que tenía según la ley de mayo de 1826, salvo algunas modificaciones.

El 10 de mayo de 1862, mediante sendos decretos, se facultó al Contador Mayor de Hacienda para que requiriera a las dependencias toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, y se estableció un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Con la llegada del Emperador Don Maximiliano de Asburgo, esta institución vuelve a tener un giro, cuando el 1º de abril de 1865 se emite el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, por el cual se reestablece el Tribunal de Cuentas, con autoridad judicial para examinar y liquidar, revisar y glosar las cuentas, de todas las oficinas de la nación y cualesquiera otras de interés público que le turnara el Emperador.

Además se le otorgo competencia para proceder contra los culpables, y consignarlos ante el juez competente, ejercer apremio sobre los funcionarios para presentar cuentas y vigilar la exacta observancia del presupuesto, sin que cupiera apelación respecto a sus fallos.

Después de la muerte del emperador, por decreto del 20 de agosto de 1867, el Presidente Benito Juárez reformó la planta de la Contaduría Mayor de Hacienda, que quedó a cargo de un Contador Mayor y se agregaron, con carácter

provisional, pero por tiempo indefinido, dos secciones liquidadoras de deuda interna.

De acuerdo con las reformas al artículo 72 constitucional del 13 de noviembre de 1874, se restituyeron a la Cámara de Diputados entre otras facultades exclusivas, las de vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda por medio de una comisión inspectora de su seno y nombrar a su personal.

El 31 de mayo de 1875 se propuso el proyecto de ley elaborado por la Comisión Inspectora, mismo que no fue tomado en cuenta.

El 2 de julio de 1877, la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el que se detallaban las funciones de su personal, algunas disposiciones sobre el control del gasto y el secreto respecto de asuntos oficiales.

En 1881, se expidieron dos ordenamientos de primera importancia, que son la ley del 30 de mayo del mismo año y el “Reglamento de la Tesorería General del 29 de junio”, que establecían los requisitos de la cuenta pública a presentarse ante el congreso, atribuyéndole a la Tesorería General facultades de fiscalización sobre cumplimiento de las leyes de ingresos y presupuesto de egresos, así como sobre todas las oficinas, empleados y agentes con manejo de fondos público, tanto en lo relativo a las labores de recaudación y pagaduría, como a las de contabilidad.

En sesión de 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados acordó las obligaciones de la Comisión Inspectora, que sustituía al provisional de 1877, determinando que vigilaría que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpliera con los deberes que le imponía la ley, sirviendo de enlace entre el congreso y esta.

El 6 de diciembre de 1895, es publicado el Reglamento Económico de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 29 de mayo de 1896 se expidió un decreto que, como se mencionaba en su exposición de motivos, constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; en ella se instituyó el puesto de Oficial Mayor, que substituiría hasta 1978. Con fecha 30 de junio del mismo año se reformó el reglamento de la institución, principalmente para establecer las atribuciones de dicho funcionario.

Este decreto confirmó la dependencia de la Contaduría mayor del poder legislativo, bajo la vigilancia de la Comisión Inspector, fijó sus atribuciones y detalló el personal nuevamente. Cabe destacar, que entre las nuevas atribuciones estableció la intervención en los cortes de caja en caso de ser necesario.

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

La anterior reforma, aunada a una paz política, llevó a la hacienda pública a un estado de normalidad poco conocida anteriormente, esto a su vez propició la Creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa como dependencia de la Secretaría de Hacienda, teniendo en cuenta el principio de que las oficinas que manejaran fondos deben de ser distintas de las que lleven la contabilidad.⁹

⁹ Principio básico de la rendición de cuentas, el que revisa la actividad del órgano, no puede ser el órgano mismo, por lo menos en principio, esto sin menoscabar la actividad de las contralorías internas.

2.7. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Con la Constitución de 1917 se ampliaron las funciones de la Secretaría de Hacienda y se facultó al Poder Legislativo para expedir la ley reglamentaria respectiva.

La constitución de 1917, en su artículo 73, fracción XXIV, confería al Congreso la Facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y en su artículo 74 establecía, como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

“II. Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.”

En 1937 fue expedida una nueva Ley Orgánica de la Contaduría, abrogando la anterior y determinando en su primer artículo que sus facultades consistirían en el examen de la cuenta anual que debía presentar el poder Ejecutivo al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta de acuerdo a las facultades otorgadas por la fracción XXVIII del artículo 73, de nuestra actual carta magna.

Durante 1963 la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda tuvo otra serie de reformas, entre las cuales se ordenaba a las oficinas del Ejecutivo remitir los estados de contabilidad, y precisaba que el órgano de control y fiscalización disponía de un año a partir de la recepción de los estados para realizar la revisión respectiva.

Por decreto del 31 de diciembre de 1976, se reforma una vez más la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936. Así su revisión “se extenderá al

examen de la actitud y justificación de los cobros y pagos e hechos, cuidando que todas las cantidades estén debidamente comprobadas y justificadas conforme a los precios y tarifas autorizados o de mercado, según proceda”; podrá practicar visitas, intervenciones o, previa autorización de la Comisión Inspectora, y auxiliarse de profesionales de reconocido prestigio; presentará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la comisión inspectora y dentro de los primeros 10 días del mes de noviembre de cada año, el informe derivado de su revisión de la Cuenta Pública, que contendrá las evaluaciones técnicas que a su juicio procedan en relación con los ingresos y el ejercicio de los presupuestos de egresos; a su solicitud, el Ejecutivo Federal, le informara de los actos o contratos de los que resulten derechos u obligaciones a las entidades del sector público y de cuyos términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal; las responsabilidades que se constituyeran a cargo de los funcionarios o empleados del sector público no eximirán a los particulares de sus obligaciones, y por tanto, se les exigiría su cumplimiento, aunque la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Conforme a las reformas de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977, la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto “conocer los gastos de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”

Además el Ejecutivo Federal deberá de presentar la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión permanente de la Cámara de Diputados dentro de los primeros días del mes de junio.

Asimismo, con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en 1978 la Contaduría se definió como el órgano de control y

fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados encargado de revisar las cuentas públicas, con el objetivo primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos, lo cual constituye una de las demandas más sentidas de la sociedad.

Posteriormente, el 14 de mayo de 1980 se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue abrogado por el que se publicó mediante Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1988.

En cuanto a la actual Auditoría Superior de la Federación, nos remitimos al capítulo respectivo en cuanto a sus antecedentes y análisis.

3. EL CONTROL PRESUPUESTARIO.

Este concepto va mas allá de las concepciones que manejan al control en materia presupuestaria como meramente administrativo: “El control de la hacienda pública se concibe como aquella parte de la administración por la cual todo trabajo administrativo se revela y estudia en sus causas y efectos para poder dirigirlo con conocimiento fundado y estimula y ajusta para que obre en la forma en que la autoridad emitente haya establecido como forma mas beneficiosa”¹

Para esto se tiene que atender el origen mismo del control en cuanto a la forma de gobierno que los ha producido, por ello procedemos a mencionar los siguientes:

3.1. TIPOS DE CONTROL PRESUPUESTARIO.

El control del presupuesto tiene un fin específico, obtener transparencia sobre las acciones por parte del ejecutor del presupuesto (quien quiera que sea), y hacerlas congruentes con las decisiones del ente ordenador, es decir, la equivalencia entre los fines definidos por el titular de la soberanía, y los hechos realizados para ello, lo anterior mas allá del fin puramente técnico legal.

De acuerdo al maestro Fonrouge² exclusivamente desde el punto de vista teórico existen los siguientes puntos de vista para apreciar la función controladora:

- 1) De acuerdo a las personas sobre las cuales se ejerce el control, ya sean las autoridades que ejecuten el presupuesto o bien lo que lo suministren, (funcionarios contables).
- 2) En cuanto a los hechos realizados como control de recursos y de erogaciones.

¹ ÁNGEL ALE, Miguel, Manual de Contabilidad Gubernamental, Ediciones Macchi, Argentina, 1994, P. 85.

² “FONROUGE, Giuliani”, Derecho Financiero, Vol. 1, 3 Edición, 5ª reimpression, Ed, De Palma, Argentina, 1984, P. 232.

- 3) Por oportunidad en que se ejerza el control, ya sea a priori (Pre audit), el que se ejerce al momento de llevar a cabo el acto, o bien posteriormente (post audit)
- 4) Por la naturaleza del órgano que ejerce el control, ya sea ejecutivo, legislativo o judicial.³

Ahora bien, el maestro Faya Viesca⁴, al citar a Fernández Victorio, distingue al mencionar a la doctrina austriaca, los elementos distintivos para identificar y clasificar a un elemento de control, estos son a saber:

1. ¿Quién ejerce el control?

En donde hay que destacar:

- a) Control Interno ejercido por órganos de la propia administración.
- b) Control Externo de la administración, por órganos que no dependen de ella.

2. ¿Qué se controla?

- a) Rendición de cuentas, con la que se comprueba el contenido en libros, con sus respectivos justificantes de pago.
- b) Rendimiento de la administración, evalúa las “circunstancias comprobadas y contabilizadas, según criterios de eficiencia.
- c) Trascendencia económica de las actuaciones estatales.⁵

3. ¿Basado en que?, es decir, los criterios de control;

³ Desde nuestro punto de vista, este último criterio podría modificarse por el de autoridad ordenadora del acto, la ejecutora del mismo y la controladora.

⁴ FAYA VIEZCA, Jacinto, Finanzas Públicas, 5ª, PORRUA, México, 2000, P. 232.

⁵ A esta clasificación, le agregaría más que la trascendencia económica, la trascendencia social de los actos de autoridad.

- a) Corrección en sentido numérico y de cálculo y cumplimiento de las prescripciones existentes.
- b) Rentabilidad, es decir la relación favorable entre gasto y ganancias, entendiendo estas no solo como monetario, si no como bien social en si mismo.
- c) Resultado ante posibles conflictos entre objetivos; Cuando legalidad y economía no coinciden, debiendo subsistir siempre el aspecto legal.⁶

4. ¿Cuándo?; De acuerdo al momento en que el control interviene las acciones gubernamentales:

- a) Previamente (ab-ante); Lo anterior en virtud de la detección de irregularidades legales o económicas mientras el acto se realiza.
- b) Posteriormente (ex - post); Revisión posterior con el fin de obtener una satisfacción del ejecutor del presupuesto para con el ordenador, o en su caso el resarcir el daño causado, y con efecto preventivo para posteriores actos.

5. ¿Mediante que?;

- a) Controles completos; Abarcando todas y cada una de las operaciones en el desarrollo del acto.
- b) Por muestreo; En virtud de la cantidad de actos, o bien de diversos criterios de selección se toma un muestreo el cual es analizado en búsqueda de irregularidades.

6. ¿Con que frecuencia?;

⁶ Explicable esto en virtud de que la ley es el medio por el que se reflejan las decisiones políticas fundamentales, por lo que mantenerla es mantener estas decisiones en firme.

- a) Regulares; Como el control de balance.
- b) Ocasionalmente; Con la verificación de la gestión

7. ¿Cuál Técnica?;

- a) Petición de datos.
- b) Verificación de documentos.
- c) Inspección en el lugar.

8. ¿Con que efecto?

- a) Sistemas de control cerrados; Cuando la inspección de cuentas conlleva directamente el enjuiciamiento de los responsables.
- b) Sistemas de control abiertos; Cuando se derivan en recomendaciones dirigidas al ejecutor del presupuesto.

Para el autor en comento, el objetivo del control “recae como consecuencia y en cualquier caso sobre la detección o la prevención de deficiencias o irregularidades en el desarrollo de la actividad financiera estatal, por que es lógico aspirara a un sistema de control equilibrado en el cual están inmersos todos los aspectos parciales enumerados”.⁷

Además debe de destacarse que el control si bien es absolutamente necesario, tampoco debe de convertirse en tiránico, es decir, debe aplicarse la cantidad de control necesario, pero sin ser excesivo, puesto que esto conllevaría a detener el flujo normal de la economía publica.

⁷ FAYA VIEZCA, Jacinto, Op Cit, P. 235.

De acuerdo al maestro Solares Mendiola⁸ cuando cita al Thompson, se han estudiado como tipos de controles presupuestarios, el *ex ante* y *ex post*, así como los internos y externos, siendo consideradas a las entidades fiscalizadoras como un control externo, con el fin de volverlo mas autónomos, objetivos e imparciales.

Los controles internos, son aquellos inspirados en la iniciativa privada, dándole el control de sus acciones al propio ejecutor del mismo, por lo que se distinguen por auditorias internas, teniendo como propósito la mejora en la calidad del servicio público en si mismo, mientras que los externos se distinguen por ser posteriores, (revisión de cuentas en si misma).

El peligro que conlleva este punto de vista, consiste en que las revisiones posteriores se conviertan meramente en una función burocrática, donde las auditorias, si bien eficaces se vean frenadas por aspectos políticos, al separar el órgano de fiscalización del de sanción.

Por ello, la ventaja de que la cuenta pública sea evaluada por un órgano externo, mismo que pueda ejercer sus funciones de manera autónoma al ente evaluado, y al mismo tiempo pueda obligar a tener en cuenta sus recomendaciones, y en su caso las sanciones determinadas.

Lo anterior determina ciertos problemas que el autor en comento saca a la luz, y que es menester citar, a fin de aclarar el punto en estudio, los mismos son:

a) La equiparación histórica que se ha llevado a cabo por los estudiosos de los controles privados y la administración publica.⁹

⁸ SOLARES MENDIOLA, Manuel, Op Cit, P. 74.

⁹ Lo cual deriva en una teoría que hace ver al gobierno como un ente empresarial, planteamiento que desde el punto de vista lógico no parece correcto, la empresa y el país no son equiparables, ni lo serán, si bien la economía rige a ambos en cierta manera, los factores sociales los separan, el pueblo, los gastos que no generan riqueza, y principalmente la diversidad de objetivos, (bienestar social, contra ganancias, provocan esta separación.

b) Elección del parámetro para evaluar el desempeño del ente público.¹⁰

c) La posible discrepancia entre la decisión políticamente correcta y la legalmente aplicable.

De la misma manera, Fernández Victorio y Camps¹¹ al mencionar que “Los órganos llamados a ejercer el control de la actividad financiera los clasifica Fabre (13), coincidiendo con el profesor austriaco Schab (14), como organizados desde el interior o desde el exterior de la Administración”, se circunscribe a tomar los órganos de control financiero como “Administrativos”, a este respecto, cabría mencionar que si bien, desde el punto de vista funcional, aquel que ejerce el presupuesto, en el acto mismo de realización, está llevando a cabo un acto administrativo, por lo que según nuestro criterio, estos órganos de control no se refieren únicamente a fiscalizar los actos de lo que tradicionalmente conocemos como “Órgano Administrativo”, si no, que, desde la clasificación de autoridades en Ordenadoras, ejecutoras y controladoras, la clasificación mencionada entraría dentro de las segundas.

Es aquí momento de aclarar que esta teoría no debe de confundirse con las teorías que estiman que “el poder tributario es desarrollado por las tres funciones del Estado; legislativa, ejecutiva y judicial, en virtud de que la fuerza estatal se transforma en poder público sometido a derecho de acuerdo a lo señalado por la propia Ley Fundamental; por lo que la potestad normativa para crear y establecer contribuciones no resulta esencialmente distinta de las funciones, administrativa y judicial”,¹² es pues diversa la teoría manejada, pues no se aborda el problema desde el punto de vista orgánico, si no funcional.

¹⁰ Las “ganancias” en materia de decisiones de un órgano del gobierno son siempre relativas, en virtud de la multiplicidad de intereses de las que se derivan.

¹¹ FERNÁNDEZ VICTORIO Y CAMPS, Op Cit., P. 25.

¹² González García, Et All, Manual de Derecho Tributario, Porrúa, México, 2005, P. 119.

Una vez aclarado este punto, y siguiendo con las teorías del Maestro Fernández Victorio, el cual manifiesta la importancia de los órganos de control financiero externo al decir que “Responden a exigencias de la soberanía del Estado, como reflejo del deber que tiene todos los ciudadanos su cooperación tributaria, y del derecho indiscutible a conocer y a investigar el uso y aplicación de los recursos del tesoro público a través de órganos independientes de la Administración.”¹³

Ahora bien, el principio general de derecho que justifica la existencia de estos entes, responde a la figura que impone al administrador de bienes ajenos¹⁴, la rendición de cuentas de su gestión.

Por último y para poder entrar a nuestro siguiente apartado, hay que mencionar a los controles institucionalizados de carácter político y jurídico, “siendo propio de los primeros su carácter subjetivo y su ejercicio voluntario por el órgano, autoridad o sujeto de poder que en cada caso se encuentra en situación de supremacía o jerarquía, mientras que lo peculiar de los segundos (los controles jurídicos) es su carácter objetivado, es decir, basado en razones jurídicas, y su ejercicio, necesario, no por el órgano que en cada momento aparezca gozando de superioridad, sino por un órgano independiente e imparcial, dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de derecho.”¹⁵.

De acuerdo a este autor, existen básicamente tres diferencias a saber dentro de los controles mencionados, la primera, como ya se mencionaba es el carácter objetivo del control jurisdiccional y el subjetivo del político, que se resume en que el primero de estos tiene un marco de acción específico, en resumen se encuentra sujeto a las normas, y sobre estas deberá de actuar, mientras que el segundo se

¹³ FERNÁNDEZ VICTORIO Y CAMPS, SERVANDO, Op. Cit., P. 26.

¹⁴ No es necesario recordar que cualquier empleado de gobierno es tan solo en esta materia un administrador de bienes correspondientes al titular de la soberanía.

¹⁵ ARAGÓN, Manuel, Op Cit, P. 130.

determina por cuestiones puramente de oportunidad en la acción, es decir, de decisión y apreciación del órgano que aplica del control.

La segunda diferencia consiste en que las decisiones derivadas del primer control, están basadas en cuestiones normativas, y por la tanto verificables, mientras que el segundo en razones puramente políticas, o de oportunidad.

Por tercera diferencia tenemos que el resultado del primer control es necesario, en tanto que no solo de ser solicitado deberá de aplicarse, si no que su resultado deberá ejecutarse por fuerza, mientras que en segundo caso, aun cuando se llegue a una conclusión contraria al interés del objeto del control, el órgano controlado dentro de su albedrío podrá o no aplicar la sanción correspondiente.

En efecto, los tribunales, (órganos de control objetivo por excelencia), por fuerza¹⁶, deben conocer de los asuntos que se le planteen, debe de dictar su opinión sobre el mismo y determinar la sanción. Así, de no existir normas o bien de ser estas imperfectas en cuanto a la sanción, el control podrá ser eficaz en el juicio pero no en cuanto a la ejecución del mismo.¹⁷

En si mismo este es un control eficaz, pues al ser determinado y subordinado por el orden creado, es que se vuelve el guardián del mismo, garantizando su continuidad y regresando en la medida de lo posible las cosas al equilibrio determinado por la constitución.

Los agentes de control son otra de las diferencias básicas, lo anterior en virtud de que ambos controles político y jurídico son realizados por órganos "institucionalizados" de control, en el primero de los casos por un órgano independiente, creado con facultades para determinar y como ya hemos dicho

¹⁶ Dependiendo claro de la competencia y jurisdicción del mismo tribunal.

¹⁷ De aquí la importancia de mantener un control con el respaldo normativo congruente y unificado, a fin de evitar este tipo de situaciones.

circunscrito a las normas que rigen el acto, el segundo por órganos de jerarquía con oportunidad de acción, que sin embargo pueden o no ejercer el control, a diferencia de los órganos de control social, mismos que no se encuentran institucionalizados, o si se desea con facultades formales de control, pero que sin embargo aplican este mismo control de manera lícita¹⁸.

El objeto de control también es diferencia fundamental en cuanto a esta clasificación, pues mientras el control jurídico controla las “producciones jurídicamente objetivadas del poder”,¹⁹ el segundo controla directamente los órganos de poder mismo, pues en el primer caso se busca mantener el orden preestablecido mediante el respeto y la armonización de los actos a las normas establecidas, (en pocas palabras se controlan los actos), el segundo busca el control de los órganos en si mismos, ya sea directamente sobre el órgano o indirectamente a través del control de sus actos.

El mismo autor, señala como diferencia fundamental, que no la última la de la disponibilidad del parámetro del control y los criterios del control, que son “los que sirven para adecuar el objeto controlado al canon o parámetro de control”²⁰, en tanto a que el control jurídico tiene un parámetro objetivado, también su criterio lo es, por lo tanto indisponible y exclusivo, mientras que el control político es subjetivo, tanto en su aplicación como en su resultado, bastando la disponibilidad del agente controlador para llevarlo a cabo, e inclusive aplicar la sanción.

Asimismo la voluntariedad del control toma fuerza en este caso, pudiendo decidir el órgano de control político no solo que controla, sino cuando, y pudiendo, hacerlo por si mismo o a petición de otro, a diferencia del órgano de poder jurídico, que

¹⁸ Siendo en nuestro régimen el pueblo el factor del que emana el mismo, es pues su máximo controlador, y todo medio de control que ejerza será lícito en cuanto no interfiera con los principios del propio sistema.

¹⁹ ARAGÓN, Manuel, Op Cit. P. 176.

²⁰ ARAGÓN, Manuel, Op Cit. P. 177.

solo puede actuar a petición de parte, y siempre debe de dictar resultado de su actividad de control.

Por último el autor de referencia, vuelve a utilizar como método para diferenciar ambos controles al órgano que los ejecuta, mencionando que el control jurídico se lleva a cabo por un órgano imparcial, independiente y dotado de la capacidad técnica para entender la cuestión en específico, es decir, en esencia, tribunales²¹, mientras que el segundo es encargado precisamente a órganos que se caracterizan por ser políticos.

A Continuación abordaremos brevemente, la clasificación Mencionada por el maestro Fonrouge²² por demás interesante, basada en la clasificación del control de cuentas dependiendo del órgano de gobierno que lo ejerce, ya sea por el legislativo o bien por un ente independiente.

3.1.1. Tipo Británico.

Este control, deriva su forma en la inspección por parte del legislativo de las cuentas del gobierno, mismo órgano que al verse imposibilitado para llevar a cabo su función por medio de el conjunto del cuerpo legislativo, la deriva en comisiones, que toman rubros específicos de la cuenta pública, dejando de lado otros, los cuales revisara de manera “intempestiva”, obligando al orden de las cuentas.

Este es el tipo de “control legislativo”²³ de la cuenta pública que se lleva a cabo en nuestro país en cuanto a su revisión general, dejando la fiscalización como tal al la Auditoria Superior de la Federación.

²¹ Lo cual no implica que sean por fuerza tribunales los que ejerzan este control, ya que el carácter de jurisdiccional del órgano se deriva de la aplicación del tipo control y no al revés.

²² FONROUGE, GIULIANI, Op. Cit., P. 233.

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op Cit., P. 588.

Asimismo, este control esta en manos de la Cámara de Diputados en virtud de la teórica “representación de la nación” que se le asigna.²⁴

3.1.2. Tipo Francés.

Realizado por un órgano independiente, generalmente un tribunal, sin prescindir de los controles internos, creando un balance entre ambos, y un doble control (interno y externo) sobre la autoridad aplicadota del presupuesto.

Al respecto de este tribunal independiente Fernández-Victorio comenta que: “jurídicamente es deseable que la verificación de las cuentas y de la gestión pública y semipública sea valorada por organismos o tribunales superiores de control jurisdiccional, con amplia independencia y garantías, como políticamente es indispensable, que el control de las finanzas públicas tenga su culminación política en el ámbito parlamentario.”²⁵

Al respecto, nos permitimos comentar que si bien es cierto, políticamente es el congreso, quien tiene la última palabra en materia presupuestal, es en los ámbitos de fiscalización y jurisdiccional que estos entes en estudio deben de actuar, lo anterior derivado de el propio carácter político y de partido que reina en cualquier congreso, por el cual tiene la decisión como representante del titular de la soberanía de determinar el presupuesto, pero en cuanto a su análisis, y respectiva determinación de sanciones, es difícil que no se encuentre afectado por el ambiente político que es su esencia.

Sobre esta independencia, cabe aclarar, que desde el punto de vista de una teoría que deriva la clasificación de autoridad del momento de su intervención en los actos de gobierno, es decir funcional, podemos determinar la independencia de los

²⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Porrúa, México, 2002, P. 255.

²⁵ FERNÁNDEZ VICTORIO Y CAMPS, Servando, Op. Cit., P. 26.

tradicionales poderes ejecutivo, legislativo y judicial, este es el criterio del maestro en comento, al cual nos unimos, puesto que en el mismo expone criterios específicos para mantener neutral al órgano fiscalizador de estos poderes.

Mencionamos a continuación estas razones:

a) Independencia del Ejecutivo: Aquel que es enjuiciado²⁶ no puede ser parte dentro de la valoración de sus actos, si bien, para auto controlarse en materia de calidad, el ejecutivo cuenta con sus contralorías internas, el dictamen final acerca de aplicación correcta de presupuestos, sanciones en caso de irregularidades, cumplimiento de metas, y valoración de resultados, deben de depender de otros órganos, independientes del anterior, el ente fiscalizador en los primeros dos casos, y el legislativo en los restantes.

b) En cuanto a la dependencia del parlamento: Volvemos a insistir en el carácter político de este poder, pues si bien en las democracias derivadas del sistema de división de poderes de Montesquieu, es el legislativo de quien dependen las entidades fiscalizadoras, cabe aclarar que esta dependencia, no debe ser en materia de fiscalización directa ni jurisdiccional, si no política, en materia de planeación económica y valoración de resultados.

Es en estos ámbitos donde un organismo eminentemente político, se desenvuelve, pues su esencia no es revisar cuentas, mucho menos juzgar sobre su correcta aplicación conforme a técnica, si no evaluar resultados en la aplicación de los recursos, equiparando los fines para los que fueron destinados a los resultados de la actividad del administrador.

²⁶ Tomando en cuenta este concepto no solo desde el punto de vista procesal, sino desde el punto amplio, es decir, cualquier tipo de valoración sobre los actos de un determinado ente.

Al respecto, el autor en mención, al citar a Mariné, expone motivos que justifican esta independencia, mismos que, para desgracia de nuestro país después de casi treinta años, siguen vigentes, por lo que los citamos a continuación:

1º.- “La necesidad de independizar de la lucha política el funcionamiento de la institución fiscalizadora, alejando así de las tradicionales pugnas de partidos, el tema de la marcha de los servicios del estado.

2º.- “La proliferación de las necesidades públicas y la privatización de las técnicas estatales, frente a la personalidad jurídica única del estado. A cada nueva personalidad jurídica surgida corresponde un nuevo presupuesto, quedando al margen del Presupuesto General todos los presupuestos de los entes y personalidades públicas estatales.”

3.- “La cesión paulatina por el Parlamento de parcelas de su competencia en orden a una mayor agilidad de la gestión de los asuntos públicos”.

Asimismo menciona que “El espíritu de control no existe en los debates parlamentarios, por lo que la mayor parte de las intervenciones son dictadas por consideraciones de política general o por solicitud de los elegidos a favor de una cierta categoría de electores.”...

Y continúa... “La mayor parte de las veces el espíritu de partido domina al control...”, “Considerando que las costumbres políticas francesas y su persistencia, hay que confesar que las oportunidades de un control parlamentario profundo son reducidas”.

Por lo anterior, y trasladándolo a la realidad política de nuestro país, creemos, que la dependencia de un órgano fiscalizador, no puede ni debe de existir dentro o depender del órgano legislativo, por lo menos en el ámbito técnico ni jurisdiccional.

C) En cuanto a la dependencia del Poder Judicial, por ser este otro órgano que realiza funciones de ejecución del gasto, además de llevar acabo procedimientos jurisdiccionales, creemos, al igual que el autor en comento que la relación debería de ser solo de cooperación entre ambos, sin llegar a la dependencia.

Por lo anterior podemos concluir que los entes fiscalizadores, no deben de depender de alguno de los poderes tradicionalmente expuestos, además, hay que mencionar que desde el punto de vista que hemos estado mencionando, las actividades desarrolladas por los tres órganos de gobierno tradicionalmente descritos, entran dentro de la clasificación de ejecutores del presupuesto, y bajo el concepto de que el ente fiscalizado no puede ser al mismo tiempo el fiscalizador de sus propios actos, es necesario separar a este de todos los demás.

En nuestro caso, el objeto del presente trabajo, mas allá de clasificar los sistemas de control presupuestal, es proponer una modificación al sistema, en virtud de las razones expuestas ya en los capítulos anteriores, y de la realidad económica que nos aqueja, misma que hace necesaria cada vez mas, la inmediatez en las decisiones económicas.

Así, tenemos que un servidor plantea un esquema de fiscalización por tipo de presupuesto que definimos de la siguiente manera:²⁷

a) Interno.

1. Contralorías Internas. (Dedicadas a revisar la función presupuestal con propósito de activar la calidad en el servicio y prevenir errores en el momento de realización del acto, realizadas por el propio prestador del servicio público.

²⁷ En este momento solo mencionaremos dicha propuesta, puesto que en el capítulo correspondiente explicaremos a fondo la misma.

2. Contralorías Externas. Extraordinarias, con el propósito de que, en caso necesario, la transparencia en esta materia sea llevada al extremo, permitiendo que algún organismo de la sociedad civil pueda en su caso revisar cuentas.

b). Externo.

1. Control Jurisdiccional; Realizado por un tribunal de cuentas, dividido a vez en tres actividades a saber:

1.1 Función Fiscalizadora: Realizada por contables, encargados de recibir, analizar y en su caso dictaminar en materia técnica la cuenta pública.

1.2. Función Jurisdiccional: Realizada por el tribunal mediante el cual, tomaría las pruebas dictaminadas por los contables, y en su caso llevar el juicio de cuentas, como un tribunal especializado en el tema.

1.3. Función Consultiva: Con base en las anteriores, el tribunal estaría en condiciones de dictaminar de manera técnica y, por lo tanto, objetiva, el desempeño de los órganos de gobierno, pudiendo hacer dentro del dictamen resultante las sugerencias necesarias, que el legislativo podría tomar en cuenta para el siguiente periodo financiero.

2. Control Político: Realizado por el Congreso, quien realizaría mediante el análisis de resultados determinados por la administración, el programa económico, y sus propios estudios, un dictamen del estado económico, las metas alcanzadas en el periodo financiero correspondiente, y las medidas que se deban de tomar en materia presupuestal para mejorar el desempeño gubernamental en el siguiente periodo.

Ahora bien, en este momento cabe aclarar que el control presupuestal puede verse desde dos puntos de vista, de acuerdo al Catedrático Cano Bueso,²⁸ quien menciona que en cuanto a la forma de entender al control presupuestal del parlamento, existen dos posiciones: “la mas “clásica”, considera indisolublemente vinculada la evaluación de la actividad gubernamental con la exigencia de responsabilidad y otra, mas “innovadora”, separa control y responsabilidad”.

Ahora bien, se debe de tomar en cuenta que dentro del parlamento, existen múltiples intereses, (de partido, fracción, o inclusive de parlamentarios en lo particular) por lo que hay que distinguir entre el control en el parlamento contra el control por el parlamento, el primero es el que se lleva acabo por estos individuos o fracciones, mientras que el segundo se da por la voluntad de la cámara expresada en su conjunto.

Para que los anteriores objetivos puedan ser cumplidos de manera coherente, no solo es necesario contar con “Autonomía Técnica”, como es el caso de la actual Auditoria Superior de la Federación, que si bien leva a cabo un buen trabajo, no cuenta con autoridad de sanción plena, diluyéndose sus facultades en el sistema poco funcional, alargando tiempo de sanciones, y sobre todo, permitiendo que errores llevados a cabo dentro de un periodo presupuestal, sean repetidos una vez mas, lo cual desde el punto de vista económico es un despilfarro de recursos inaceptable.

3.2. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LOS TIPOS DE CONTROL.

La idea de control, nos remite inexorablemente a la idea de un resultado, esto es indiscutible en el sentido en que éste es su motivo esencial, si bien el resultado puede adoptar características positivas o negativas para el objeto controlado, esto no implica que el control en si mismo exista o no.

²⁸ DIEGO VALADEZ Et All, Op. Cit., P. 24.

Es en la sanción que lleve aparejada el resultado negativo en donde implica la diferencia de los tipos de control.

En el caso del control jurisdiccional, el resultado negativo para la autoridad objeto de control siempre llevara aparejada una sanción, en efecto, el órgano jurisdiccional, debe y tiene como obligación aplicar la sanción que se deriva del incumplimiento de la norma.

Esto no implica que el órgano no “cambie” la norma al aplicarla, textualmente la norma no cambia, pero en cuanto a la aplicación caben matices e interpretaciones, lo que al final cambia la esencia de la norma, pues el tribunal pueda al realizar una sentencia interpretativa.

En cuanto al control político, este tiene una sanción que puede aplicarse o no, respondiendo siempre al momento social, a los intereses de los factores, y en su caso al poder del propio ente controlado.

3.3. ANTECEDENTES DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

El 28 de noviembre de 1995 el ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.

Entre algunos de los objetivos de la iniciativa se destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e

imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general.

Asimismo, el 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación.

El 20 de diciembre de 2000 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Las modificaciones a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación, provienen de tres iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo²⁹, por integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, mismas que se describen a continuación:

La Iniciativa presentada por el presidente de la república de fecha de 28 de noviembre de 1995, buscaba establecer un órgano encargado de la fiscalización superior, con nuevas características a fin de mejorar y hacer mas eficiente el movimiento de las partidas presupuestales, así como su respectivo control. Acerca de la iniciativa del presentada por el Partido Acción Nacional, la misma se refería en esencia a que el Plan Nacional de Desarrollo fuera aprobado por el Congreso de la Unión, la reelección del poder Legislativo, el fuero constitucional, los plazos de los periodos ordinarios del Congreso, la publicación de leyes, modificaciones de plazos para presentar el proyecto de presupuesto de egresos y la iniciativa de la Ley de Ingresos y una reforma integral al artículo 45 constitucional.

²⁹ OLIVAS UGALDE, Julián Alfonso, La Auditoría Superior de la Federación, Estudios Jurídicos de homenaje al XC Aniversario de la Escuela Libre de Derecho, 1a Ed, Themis, México, 2002, P. 266.

En este proyecto se reafirmaba la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda ampliándole facultades para verificar la regularidad, la eficacia, la economía y la eficiencia de la gestión gubernamental, así como que la comisión de la cámara encargada del enlace entre esta y la contaduría fuera integrada en forma mayoritaria por diputados del partido diverso a aquel por el que fue electo el Presidente de la República³⁰ y la facultad de llevar a cabo las investigaciones necesarias para detectar la comisión de actos irregulares o ilícitos en el ejercicio del gasto público federal y fincar las responsabilidades administrativas y las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que correspondan.

En relación a la iniciativa del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, esta proponía reformar la Constitución para convertir la Contaduría Mayor de Hacienda en Fiscalía y Contraloría Mayor de Hacienda y de instaurar la figura de Fiscal y Contralor Mayor de Hacienda en lugar de Contador³¹; el acortamiento de plazos entre el fin del ejercicio presupuestal y la fiscalización misma,³² cambio de la denominación de la “Comisión de Vigilancia” al de “Comisión de Fiscalización y Vigilancia de la Hacienda Pública Federal” y el “Contador Mayor de Hacienda” por “Fiscal Contralor Mayor de Hacienda”, en virtud de las facultades que tendría de promover el afincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes, asimismo, se propone que la presidencia de la Comisión, fuere ocupada por un diputado proveniente del grupo parlamentario que hubiere obtenido el segundo mayor número de curúles.

Estas tres iniciativas fueron dictaminadas por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, misma que se aboco solo al estudio y resolución de los

³⁰ Cabe un comentario, en caso de formarse exclusivamente por diputados de un partido contrario, se dejaría en desventaja, (aún tratándose de un enlace), al ejecutivo frente a dicha comisión, y por lo tanto vulnerable a movimientos políticos contrarios a las intenciones del propio ejecutivo.

³¹ Confundiendo los papeles en un solo funcionario, como veremos adelante, esto no resulta del todo conveniente, puesto que concentra en una sola persona todo el poder de control, además de mezclar las funciones de contables y abogados.

³² Idea correcta y necesaria, pero no muy posible bajo el esquema actual.

preceptos constitucionales directamente relacionados con la auditoría, control y evaluación del sector público federal a través de una Fiscalización Superior de la Federación

Una vez aprobada en la cámara de origen, este dictamen fue turnado al Senado, en donde las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación Primera y de Estudios Legislativos del Senado fueron las encargadas de su revisión y dictamen, resultando doce cambios a lo propuesto por los diputados, turnándose de nuevo a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, quien aprobó los cambios, siendo publicado en Gaceta Parlamentaria el 29 de abril de 1999, aprobándose posteriormente, y finalizando con su publicación el día 30 de julio de 1999.

Con esta nueva legislación se creó la Entidad Superior de Fiscalización, misma que cuenta con autonomía técnica, que a decir de los proyectos y de algunos estudiosos logra que las actuaciones del órgano en comento no se vean afectadas por los vaivenes políticos en el país.

Se dieron a su titular diversos nuevos atributos como una duración en el cargo de Auditor Federal de ocho años, a los cuales se puede reelegir por otro periodo igual, nombrándose por votación calificada de dos terceras partes de los miembros de la cámara.

Así mismo se cambió la redacción de origen de la reforma al artículo 74 constitucional, para quedar como sigue:

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

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

Lo anterior bajo la premisa de que, al no haber dejado claro en el proyecto original la facultad de revisión, se crearía un nuevo órgano independiente de todo y de todos, “creándose un estado dentro de un estado”.³³

Otra de las atribuciones incluidas consiste en la verificación por la Entidad Superior de Fiscalización de los objetivos contenidos en los programas federales, uniendo por lo tanto el objeto de la fiscalización con la fiscalización misma, es decir que el objetivo real de la actividad estatal, coincida con los objetivos del programa económico determinado.

De la misma manera, la Facultad de fiscalización de recursos federales se hizo extensiva, no solo a las entidades federales, si no que también a estatales, municipales e inclusive a particulares que utilicen dichos recursos de una u otra manera.

Asimismo se estableció que la revisión de cuentas sea del tipo *post-audit*, es decir posterior a la realización del caso, permitiéndose en casos excepcionales solicitar un informe previo y posterior fincamiento de responsabilidades³⁴.

³³ Si bien es cierto esto, al crearse de esta manera el órgano, la pregunta básica es ¿Quién vigila entonces las finanzas de la Cámara? La respuesta es simple, en última instancia ella misma, por lo que tenemos un órgano que se vigila a sí mismo, y que en su caso sanciona a sus propios miembros, lo cual lo hace independiente de la misma manera de todo y de todos, mientras que los demás órganos, dependen en última instancia, fiscalmente de él.

³⁴ Este sistema como veremos más adelante, tiene la ventaja de permitir la fluidez en los recursos y el cumplimiento sin interrupción de los proyectos del país, pero tiene como desventaja que cuando se utiliza de manera exclusiva, logra que en algunos casos el presupuesto se dilapide en proyectos fraudulentos que se pudieron evitar.

Asimismo se estableció que la Entidad Superior, entregue el informe de resultados a mas tardar el 31 de marzo del año siguiente al de la citada cuenta pública, la cual deberá de contener los dictámenes correspondientes de su revisión mas un apartado donde se de cuenta de la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, este informe tiene carácter de público.

En el mismo dictamen se garantiza que solo al momento de la entrega del dictamen de Entidad, estos informes se volverán públicos, en virtud de que de no ser así, las investigaciones podrían entorpecerse, y ser usadas en contra de los funcionarios auditados.

A partir de las reformas mencionadas a los artículos 73,74,78 y 79, se presentaron ante la cámara de diputados, tres iniciativas de reglamentación a las mismas, cada una identificada con las fuerzas políticas del Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional las dos primeras y la restante presentadas por dos diputados en lo personal.

Estas iniciativas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales para su dictamen que fue aprobado por el pleno el 15 de Diciembre de 1999, mandándose a la Cámara de senadores en su calidad de revisora.

En dicha Cámara, la minuta que contenía el Proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, fue turnada ante las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Publico, Gobernación Primera y Estudios Legislativos Primera, conteniendo en ese momento 96 artículos y ordinario y 7 transitorios, agrupados dentro de 7 títulos.

Las comisiones unidas, encargadas del dictamen determinaron la expedición de una ley que regula de manera integral el funcionamiento de la Fiscalización Superior de la Federación, misma que se trata en el capítulo siguiente.

4. AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

4.1. CONCEPTO.

No existe disposición legal que clasifique en algún escaño de la administración gubernamental a la auditoría superior de la federación, aunque algunos tratadistas, lo manejan como organismo autónomo independiente.

La mayoría de los autores se remiten directamente a repetir lo dispuesto por el Artículo 74 constitucional, es el caso del maestro Acosta Romero¹

Para comprobar la afirmación anterior tenemos que buscar las características del órgano en cuestión a fin de poder determinar nuestro propio concepto.

La Ley que regula a dicha entidad, en su artículo 2º, inciso III, dice:

“Artículo 2.- Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:...

III. Auditoría Superior de la Federación: La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;”

Asimismo, el artículo 3º de dicho ordenamiento nos aporta una de sus características principales, al decir que:

“Artículo 3.- La revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op Cit., P: 588.

decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.”²

Derivado de la claridad de la disposiciones referidas, es necesario determinar, el alcance de la palabra “autónomo”, pues la característica principal de esta auditoría es la “Autonomía Técnica y de Gestión”, lo anterior es fundamental, pues un verdadero organismo dedicado a la evaluación de presupuesto, debe de gozar de una autonomía plena de los órganos que audita, pues de no ser así, la dependencia de los mismos redundaría en una posible parcialidad.

De acuerdo al Dr. Covian Andrade, la autonomía, es “una forma o modo de actuar, cuyo contenido es la competencia”³, ahora bien, siguiendo las ideas de este autor, la autonomía de los órganos constituidos, (en este caso ejecutivo legislativo y judicial), se basa en que dependen directamente del titular del poder, y solo rinden cuentas ante el, mientras que las instituciones secundarias como bancos, organismos descentralizados, secretarías de estado, e inclusive la Entidad Superior de Fiscalización de que se trata este trabajo, es que estos últimos gozan de autonomía secundaria, derivada del órgano de donde dependen en principio.⁴

Ahora bien, el dotar nominalmente a un órgano de autonomía, no implica que esta exista por si, pues es el caso de algunas instituciones solo los convierte en órganos especializados, cuyas decisiones pueden ser combatidas ante un superior jerárquico, tal es el caso de los tribunales especializados, siendo su autonomía solo en atención a la manea en que ejercen su competencia jurisdiccional.

Por esto, el órgano mencionado debería de ser independiente de los tres órganos a los que fiscaliza, en búsqueda de que sus decisiones no pudieran ser influidas

² El subrayado es propio.

³ COVIAN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, Centro De Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2a Ed, México, 2000, P. 165.

⁴ En el caso que nos atañe, del Congreso, cuya dependencia demostraremos mas adelante.

por los mismos, a pesar de que algunos autores insistan en decir que es un poder constituido, la actual Auditoría Superior de la Federación, no cuenta con esa esencia pues los poderes u órganos constituidos se caracterizan por ser a) Derivados, b) de naturaleza jurídica autónoma, c) limitados y dependientes, siendo esta limitación y dependencia directa de la constitución, y no de otro poder que no sea el mismo poder constituyente.

Por todo lo anterior, podemos definir a ésta institución como “El órgano dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de auxiliarle en la revisión y fiscalización la Cuenta Pública, que goza de autonomía secundaria técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”.

4.2. INTEGRACIÓN.

4.2.1. El Auditor Superior De La Federación:

De acuerdo a la ley que la rige, al frente de la Auditoría Superior de la Federación existe un Auditor Superior de la Federación designado conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, mismo que en su fracción IV párrafo segundo, determina que será la Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes,⁵ dejando a la ley el procedimiento, descrito en el artículo 69 de la misma, el cual es el siguiente::

⁵ Dejando la decisión de quien encabezara el órgano de fiscalización, no solo a un órgano, si no a una parte del mismo, al cual deberá por lo tanto su designación, además, claro de ser el responsable de la revisión de la cuenta pública, por lo cual revisará sus propios actos, lo cual podría redundar en un problema en cuanto al control.

La Comisión⁶ formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un periodo de diez días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de Auditor Superior de la Federación, cumplido el plazo mencionado y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, la misma Comisión, dentro de los cinco días siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas.

Del análisis de las solicitudes recibidas por la Comisión entrevistará por separado para evaluación y dentro de los cinco días siguientes, a los candidatos que, a su juicio, considere idóneos para la conformación de una terna.

Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días, la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno (de la cámara) los tres candidatos, para que éste proceda, a la designación del Auditor Superior de la Federación.

Una vez realizada la designación, la persona designada para ocupar el cargo, protesta ante el Pleno de la Cámara.

Ahora bien, En caso de que ningún candidato de la terna propuesta en el dictamen para ocupar el cargo, haya obtenido la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, se volverá a someter una nueva propuesta en los términos mencionados.

Ningún candidato propuesto en el dictamen rechazado por el Pleno podrá participar de nueva cuenta en el proceso de selección.

⁶ Definida por la misma ley en su artículo 2, inciso III como “La Comisión de Vigilancia de la Cámara encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación;”

El periodo de ejercicio del Auditor Superior es de ocho años y puede ser nombrado nuevamente por una sola vez. Pudiendo ser removido por la Cámara⁷ por las causas graves a que se refiere el artículo 81 de la Ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si esta situación se presenta estando en receso la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente podrá convocar a un periodo extraordinario para que resuelva en torno a dicha remoción.

Ahora bien, durante el receso de la Cámara, el Auditor Especial que corresponda conforme al Reglamento Interior, seguirá ejerciendo el cargo hasta en tanto dicha Cámara designe al Auditor Superior en el siguiente periodo de sesiones.

La suplencia del Auditor Superior será realizada en sus ausencias temporales por los auditores especiales en el orden que señale el reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación. En caso de falta definitiva, la Comisión dará cuenta a la Cámara para que designe, en términos del artículo 71 de la Ley, es decir por el mismo procedimiento para su nombramiento.

En cuanto a los requisitos para ser Auditor Superior de la Federación se requiere satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

⁷ Obviamente aquel que nombra a la cabeza del órgano puede destituirlo, lo cual crea inseguridad en la permanencia del mismo al momento de auditar al órgano que lo realiza, al ser estas causales de remoción en algunos casos vagas en cuanto a su interpretación.

c) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

d) Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;

e) No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la propia designación;

f) Contar al momento de su designación con una experiencia de cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos, y

g) Contar el día de su designación, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

De acuerdo a la ley que lo regula, en el ejercicio de su cargo, el Auditor Superior tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales;

- II. Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal;
- III. Administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a su servicio;
- IV. Aprobar el programa anual de actividades de la entidad a su cargo, así como el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones;
- V. Expedir, de conformidad con lo establecido en la Ley y sujeto a la ratificación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en el que se distribuirán las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, debiendo ser publicado dicho reglamento interior en el Diario Oficial de la Federación;
- VI. Expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, los que deberán ser ratificados por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y publicados posteriormente en el Diario Oficial de la Federación;

- VII. Nombrar al personal de mandos superiores de la Auditoria Superior de la Federaci3n;
- VIII. Establecer las normas, procedimientos, m3todos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto p3blico, as3 como todos aquellos elementos que permitan la pr3ctica id3nea de las auditorias y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Uni3n y los entes p3blicos federales y las caracter3sticas propias de su operaci3n;
- IX. Ser el enlace entre la Auditoria Superior de la Federaci3n y la Comisi3n de la C3mara;
- X. Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores p3blicos y a las personas f3sicas y morales la informaci3n que con motivo de la revisi3n y fiscalizaci3n superior de la Cuenta P3blica se requiera;
- XI. Solicitar a los Poderes de la Uni3n y a los entes p3blicos federales el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisi3n y fiscalizaci3n superior;
- XII. Ejercer las atribuciones que corresponden a la Auditoria Superior de la Federaci3n en los t3rminos de la Constituci3n, la presente Ley y del Reglamento Interior de la propia Auditoria;
- XIII. Resolver el recurso de reconsideraci3n interpuesto en contra de sus resoluciones;
- XIV. Recibir de la Comisi3n el Informe de Avance de la gesti3n Financiera y la Cuenta P3blica para su revisi3n y fiscalizaci3n;

- XV. Formular y entregar, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación⁸;
- XVI. Presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como denuncias de juicio político de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XVII. Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los Poderes de la Unión y los Gobiernos estatales y municipales, así como con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas, con éstas directamente y con el sector privado;
- XVIII. Dar cuenta comprobada a la Cámara de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio por conducto de la Comisión;
- XIX. Solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de la Ley, y

⁸ En este caso, refiriéndonos al tiempo, es de mencionarse el excesivo lapso de un año para presentar el resultado de la revisión de la cuenta pública, si bien es cierto que el trabajo es enorme, también lo es que en materia de presupuesto, la inmediatez en la corrección de los errores y desvíos de fondos es indispensable, pues de no ser de esta manera, se incurre de manera involuntaria en la repetición del error, por lo menos en una ocasión, lo cual, en materia presupuestal es bastante grave.

XX. Las demás que señale la Ley y demás disposiciones legales aplicables.

Las atribuciones previstas en las fracciones II, IV, V, VII, VIII, IX, XIII, XIV, XV, XVI y XVIII son de ejercicio directo del Auditor Superior y, por tanto, no podrán ser delegadas.

En cuanto a la posibilidad de su remoción, esta solo se podrá llevar a cabo por las causas graves de responsabilidad administrativa descritas en el artículo 81 de la ley a saber:

- I. Ubicarse en los supuestos de prohibición establecidas en el artículo 80 de la ley, es decir:
 - a) Formar parte de partido político alguno, participar en actos políticos partidistas y hacer cualquier tipo de propaganda o promoción partidista;
 - b) Desempeñar otro empleo o encargo en los sectores público, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia, y
 - c. Hacer del conocimiento de terceros o difundir de cualquier forma, la información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus atribuciones, la cual deberá utilizarse sólo para los fines a que se encuentra afecta.
- II. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la Ley y sus disposiciones reglamentarias;
- III. Dejar sin causa justificada, de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia y en los casos previstos en la

ley y disposiciones reglamentarias, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones realicen;

- IV. Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara;
- V. Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la presente Ley, sin causa justificada, el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública;
- VI. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en la Auditoría Superior de la Federación, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, y
- VII. Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere la Ley.

Sobre la existencia de los motivos de la remoción del Auditor Superior de la Federación por causas graves de responsabilidad administrativa, dictaminará la Cámara la cual deberá dar derecho de audiencia al afectado.⁹

La remoción requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

⁹ Una vez más se deja al arbitrio de una parte de los poderes que supuestamente se encuentran bajo el escrutinio de el órgano de fiscalización, la decisión acerca de la continuidad de su dirigentes.

Los Auditores Especiales podrán ser removidos por las causas graves a que se refiere el artículo anterior, por el Auditor Superior de la Federación o la Comisión de Vigilancia.

4.2.2. Los Auditores Especiales:

Ahora bien, el Auditor Superior es auxiliado en sus funciones por tres Auditores Especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, directores, subdirectores, auditores, y demás servidores públicos que al efecto señala el Reglamento interno, de conformidad con el presupuesto autorizado.

Estos auditores especiales necesitan cubrir en su persona los ejercer el cargo de Auditor Especial se deberán reunir en su persona básicamente con los requisitos necesarios para ser auditor superior, a excepción de ser mexicanos por nacimiento, la edad mínima y una antigüedad mínima de 7 años en su profesión, y a ellos les corresponden las siguientes facultades:

- I. Planear, conforme a los programas aprobados por el Auditor Superior, las actividades relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública y elaborar los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública;
- II. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, incluido el Informe de Avance de la Gestión Financiera que se rinda en términos del artículo 8o. de la Ley;
- III. Requerir a las entidades fiscalizadas y a los terceros que hubieren celebrado operaciones con aquéllas, la información y documentación que sea necesaria para realizar la función de fiscalización;

- IV. Ordenar y realizar auditorias, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales conforme al programa aprobado por el Auditor Superior de la Federación;
- V. Designar a los inspectores, visitadores o auditores encargados de practicar las visitas, inspecciones y auditorias a su cargo o, en su caso, celebrar los contratos de prestación de servicios a que se refiere el artículo 24 de la Ley;
- VI. Revisar, analizar y evaluar la información programática incluida en la Cuenta Pública del Gobierno Federal;
- VII. Formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de su revisión y de las auditorias, visitas o investigaciones, las que remitirá a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales;
- VIII. Instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables;
- IX. Resolver el recurso de reconsideración que se interponga en contra de sus resoluciones;
- X. Recabar e integrar la documentación y comprobación necesaria para ejercitar las acciones legales en el ámbito penal que procedan como resultado de las irregularidades que se detecten en la revisión, auditorias o visitas que practiquen;

- XI. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- XII. Formular el proyecto de Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública, así como de los demás documentos que se le indique, y
- XIII. Las demás que señale la Ley, el Reglamento Interior y demás disposiciones aplicables.

4.2.3. La Unidad De Asuntos Jurídicos:

La Unidad de Asuntos Jurídicos, a su vez, cuenta con un titular, mismo que ejercita las siguientes atribuciones:

- I. Asesorar en materia jurídica al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales, así como actuar como su órgano de consulta;
- II. Instruir el recurso de reconsideración previsto en la Ley;
- III. Ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la propia Auditoría, dando el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúe;
- IV. Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se susciten con

motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;

- V. Elaborar los documentos necesarios para que la Auditoría Superior de la Federación presente denuncias y querellas penales en el caso de conductas que pudieran constituir ilícitos en contra de la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales, así como para que promueva ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
- VI. Asesorar y expedir lineamientos sobre el levantamiento de las actas administrativas que procedan como resultado de las visitas, inspecciones y auditorias que practique la Auditoría Superior de la Federación, y
- VII. Las demás que señale la ley y otras disposiciones aplicables.

4.2.4. La Unidad General De Administración:

Esta en conjunto cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Administrar los recursos financieros, humanos y materiales de la Auditoría Superior de la Federación de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias que la rijan y con las políticas y normas emitidas por el Auditor Superior de la Federación;
- II. Prestar los servicios que en general se requieran para el debido funcionamiento de las instalaciones en que se encuentre operando la propia Auditoria Superior de la Federación;

- III. Preparar el anteproyecto de Presupuesto anual de la Auditoria Superior de la Federación, ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación, así como implantar y mantener un sistema de contabilidad de la institución que permita registrar el conjunto de operaciones que requiera su propia administración;
- IV. Nombrar al demás personal de la Auditoria Superior de la Federación;
- V. Adquirir los bienes y servicios y celebrar los contratos que permitan suministrar los recursos materiales que solicitan sus unidades administrativas para su debido funcionamiento, y
- VI. Las demás que le señale el Auditor Superior y las disposiciones legales y administrativas aplicables.

4.3. FACULTADES.

4.3.1. Fiscalización:

En todo lo que esto implica, la Auditoria Superior de la Federación, tiene la facultad de Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, estas últimas 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.

De acuerdo a la estructura de la Ley que la regula, podemos dividir en tres situaciones básicas esta facultad de Fiscalización, mismas que son analizadas a continuación por separado:

4.3.1.1. Régimen General

Siendo esta facultad origen y propósito fundamentales de la institución analizada, se encuentra debidamente determinada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 79, que le impone fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales, los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley, misma que a su vez, regula esta institución, en su Título II, Capítulo (De la Cuenta Pública, su Revisión y Fiscalización Superior), Capítulo II, (De la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública), menciona que esta actividad tiene por objeto determinar:

- I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;
- II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
- III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;

- V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;
- VI. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;
- VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
- VIII. Las responsabilidades a que haya lugar, y
- IX. La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la Ley.

Es la misma ley, la que determina las atribuciones necesarias para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, mismas que son las siguientes:

- I. Establecer los criterios para las auditorias, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública¹⁰ y

¹⁰ Entendiéndose por esta de acuerdo a la ley en su artículo 2: “El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un

del Informe de Avance de Gestión Financiera¹¹, verificando que ambos sean presentados, en los términos de la Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;

- II. Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación;

- III. Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos; haciendo por lo tanto las observaciones correspondientes, mismas que, de acuerdo al artículo 18, deberán notificarse a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, con el propósito de que sus comentarios se integren al Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente.

- IV. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;

ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados”.

¹¹ Definido igualmente por la ley como “El Informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.”

- V. Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

- VI. Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;

- VII. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;

- VIII. Solicitar, en su caso, a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas;

- IX. Requerir, en su caso, a terceros que hubieran contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes públicos federales y, en general, a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con

la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;

- X. Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que aluden los artículos 27 y 28 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 80 de la Ley;

La Auditoría Superior de la Federación sólo tiene acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe del Resultado.

- XI. Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;
- XII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;

- XIII. Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos;
- XIV. Formular pliegos de observaciones, en los términos de la Ley;
- XV. Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;
- XVI. Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina la Ley;
- XVII. Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;
- XVIII. Concertar y celebrar convenios con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de la Ley;
- XIX. Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos;
- XX. Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones, y

XXI. Las demás que le sean conferidas por la Ley o cualquier otro ordenamiento.

XXII.- Realizar visitas y auditorias durante el ejercicio fiscal en curso¹², respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera, en caso contrario, sólo podrá realizar visitas y auditorias a partir de que la Comisión de la Cámara le haga entrega de la Cuenta Pública.

Las auditorias, visitas e inspecciones que se efectúan, se practican por el personal expresamente comisionado para el efecto por la Auditoria Superior de la Federación o mediante la contratación de profesionales de auditoria independientes, habilitados por la misma para efectuar visitas o inspecciones, estas personas tienen el carácter de representantes de la Auditoria en lo concerniente a la comisión conferida. Para tal efecto, al momento de iniciar la auditoria deben presentar previamente el oficio de comisión respectivo e identificarse plenamente como personal actuante de dicha Auditoria Superior de la Federación.

Durante el ejercicio de la auditoria los comisionados o habilitados, deben levantar actas circunstanciadas en presencia de dos testigos, en las que harán constar hechos y omisiones que hubieren encontrado, estando obligados a guardar estricta reserva sobre la información y documentos que con motivo del objeto de su actuación conozcan, así como de sus actuaciones y observaciones, siendo responsables de la violación de dicha reserva.

Lo anterior es muy importante, pues la Auditoría Superior de la Federación es responsable solidaria de los daños y perjuicios que en términos de este artículo causen los servidores públicos y profesionales contratados para la práctica de auditorias actuando ilícitamente.

¹² Derivada del artículo 19 de la Ley.

Las actas, declaraciones, manifestaciones o hechos en ellas contenidos hacen prueba en los términos de ley.

La fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera y la revisión de la Cuenta Pública están limitadas al principio de anualidad¹³ a que se refiere la fracción IV del artículo 74 constitucional, por lo que un proceso que abarque en su ejecución dos o más ejercicios fiscales, sólo podrá ser revisado y fiscalizado anualmente en la parte ejecutada precisamente en ese ejercicio, al rendirse la Cuenta Pública; lo mismo ocurrirá cuando el proceso se declare como concluido. En virtud de lo anterior, la revisión de conceptos ya fiscalizados con motivo del Informe de Avance de Gestión Financiera, no deberán duplicarse a partir de la revisión de la Cuenta Pública.

Sin perjuicio del principio de anualidad a que se refiere el párrafo anterior, la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar de manera casuística y concreta, información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado, abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales, sin que con este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio correspondiente a la revisión específica señalada.

En cuanto a Fiscalización de recursos federales, existen dos casos que son manejados aparte por la Ley, este es el caso de los “Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares”¹⁴, y las llamadas “Situaciones Excepcionales”

¹³ Vid Supra, P. 18

¹⁴ Es decir, no por los poderes federales.

4.3.1.2. Fiscalización de recursos Federales ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y particulares:

El primero de los casos mencionados, es regulado por los artículos 33 al 35 de la ley, en ellos se dice que para estos efectos, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.

Dichos procedimientos comprenderán además la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales.

Al respecto el Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios.

En este caso en particular, cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

4.3.1.2. Fiscalización de Situaciones Excepcionales:

Para los efectos de la Ley, se entiende por “situaciones excepcionales” aquellas en las cuales, de la denuncia que al efecto se presente, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Daño patrimonial que afecte a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte 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 prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o
- e) El desabasto de productos de primera necesidad.

Cuando se presenten denuncias debidamente fundadas a que se refiere el párrafo anterior, o por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, la Auditoría Superior de la Federación procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas.

El requerimiento debe aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Las entidades fiscalizadas, deben rendir a la Auditoría, en un plazo que no excederá setenta y cinco días contados a partir de la recepción del requerimiento,

un Informe del Resultado de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados. Este informe en ningún caso contendrá información de carácter reservado.

Los sujetos fiscalizados están obligados a realizar la revisión que la Auditoría Superior de la Federación les requiera, sin que dicha revisión interfiera u obstaculice el ejercicio de las funciones o atribuciones que conforme a la ley compete a las autoridades y a los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Si transcurrido el plazo de 75 días señalado, la entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presenta el informe mencionado, la Auditoría procederá a fincar las responsabilidades que corresponda e impondrá a los servidores públicos responsables una multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Si la ausencia de informe continúa se puede imponer con una multa hasta del doble de la ya mencionada, además de promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes.

Cabe mencionar que el fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones no releva al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas.

Asimismo la Auditoría, además puede requerir al infractor para que en un plazo que nunca será mayor a cuarenta y cinco días, cumpla con la obligación omitida motivo de la sanción respectiva, y en caso de incumplimiento, este será sancionado como reincidente.

Para la imposición de la multa que corresponda, la Auditoría debe oír previamente al presunto infractor y tener en cuenta sus condiciones económicas, así como la gravedad de la infracción cometida, su nivel jerárquico y la necesidad de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones la Ley.

Todo lo anterior no excluye la imposición de las sanciones que conforme a otras leyes fueren aplicables por la Auditoría, ni del fincamiento de otras responsabilidades.

4.3.2. Determinación de daños y perjuicios:

Esta facultad, se deriva directamente de la fracción IV del artículo 79 constitucional, que a la letra dice:

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

Asimismo, la ley regula dicha facultad, en su título quinto, regula dicha actividad, haciendo constar que se trata de una facultad derivada de la anterior, es decir que si de la fiscalización y revisión de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá 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 fincamiento 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 querellas penales, a que haya lugar, y
- V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente 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.

En cuanto al fincamiento de responsabilidades, y exclusivamente para efectos de la ley en comento incurren en responsabilidad:

- I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal 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 pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación, y

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 objetivo de las responsabilidades descritas, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.

Las responsabilidades resarcitorias mencionadas constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Son responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria, estas se fincan independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los Entes Públicos Federales y de la Auditoría Superior de la Federación, no eximen a éstos ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

La Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones de la Ley, formulará a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

Los Poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere la ley, y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias a que haya lugar, en los términos de la Ley.

El procedimiento para fincar las responsabilidades en comento, se deriva de los mencionado en el artículo 53 de la ley, mismo que se describe a continuación:

a) Se cita personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de la Ley, señalando el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; apercibidos que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.

A la audiencia puede asistir el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales, que para tal efecto designen.

Entre la fecha de citación y la de la audiencia debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

B) Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior de la Federación resuelve dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y finca, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a el o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego es notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo.

La indemnización mencionada invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

La Auditoría Superior de la Federación puede solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

El presunto o presuntos responsables pueden solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la Auditoría Superior de la Federación, y

C) Si en la audiencia la Auditoría Superior de la Federación se encontrara que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, puede disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

En lo que respecta a este procedimiento la ley tiene como supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Las multas y sanciones resarcitorias tienen el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida por la Auditoría Superior de la Federación, haciéndose efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe informar semestralmente a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión, de los trámites que se vayan realizando para la ejecución de los cobros respectivos y el monto recuperado.

El importe de las sanciones resarcitorias que se recuperan en los términos de Ley, debe ser entregado, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las respectivas tesorerías de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que sufrieron el daño o perjuicio respectivo. Dicho importe queda en las tesorerías en calidad de disponibilidades y sólo puede ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto.

La Auditoría Superior de la Federación puede abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal en la fecha en que cometa la infracción.

4.3.2.1 Recurso de reconsideración:

En cuanto a las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación conforme a la Ley, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida.

Este recurso, se sujeta al siguiente procedimiento:

A) Se inicia mediante escrito en el que se deberán expresar los agravios que a juicio del servidor público o del particular, persona física o moral, le cause la multa o resolución impugnada, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como el ofrecimiento de pruebas que considere necesario rendir;

B) La Auditoría Superior de la Federación acuerda sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución y;

C) Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los sesenta días hábiles siguientes, notificándola al interesado.

La interposición del recurso suspende la ejecución del pliego o resolución recurrida, si el pago de la sanción correspondiente es garantizado en términos que previene el Código Fiscal de la Federación.

Los servidores públicos en todo momento durante el procedimiento a que se refiere el artículo 53 de la Ley, o bien, para la interposición del recurso de reconsideración respectivo, pueden consultar los expedientes administrativos donde consten los hechos que se les imputen y obtener copias certificadas de los documentos correspondientes.

4.3.2.2. Prescripción de responsabilidades:

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere la ley prescriben en cinco años contados, y se interrumpe al notificarse el inicio del procedimiento de fincamiento de las responsabilidades resarcitorias, o bien al realizarse cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, comenzando de nuevo a computarse a partir de dicha gestión.

El plazo de prescripción se cuenta a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo,

Por su parte las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables.

4.3.3. Entrega de informe del resultados:

La Auditoría superior de la Federación, debe entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

Dicho Informe debe de contener como mínimo lo siguiente:

- a) Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;
- b) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía, y en el caso de que no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, la Auditoría Superior de la Federación hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes.
- c) El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;
- d) Los resultados de la gestión financiera;
- e) La comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia;

- f) El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y
- g) Los comentarios y observaciones de los auditados.

La Auditoría Superior de la Federación en el Informe del Resultado, dará cuenta a la Cámara de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

4.4. Supervisión a la Auditoría Superior de la Federación:

De este tema se encarga la Unidad de Evaluación y Control, dependiente a su vez de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de diputados, quien puede por medio de la primera fincar responsabilidades e imponer sanciones a los miembros del mencionado órgano, así como presentar denuncias ante la autoridad competente.

Vemos pues, de nuevo la ingerencia no solo de una fracción de uno de los poderes fiscalizados como vigilante del órgano de control, si no que es una pequeña fracción, una “Comisión de Vigilancia”, la encargada de ello, al respecto coincidimos con la maestra Chapoy Bonifaz, al mencionar que “Someter a un órgano encargado de fiscalización al control de un organismo cuyas decisiones difícilmente no pueden ser influidas por las posturas políticas de sus integrantes, es admitir interferencias partidistas no solo en la amplitud y dirección de las revisiones, y en la selección de lo examinado, si no en el sentido de los resultados”.¹⁵

¹⁵ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, Planeación, Programación y Presupuestación, 1ª Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, P. 226.

4.5. DEFICIENCIAS EN CUANTO AL SISTEMA.

En México tradicionalmente se ha manejado el control presupuestario bajo los siguientes términos:

1.- Correspondencia entre entradas y salidas de capital es igual a una economía sana; De acuerdo a lo ya planteado, no se debe de buscar un balance contable a toda costa, en teoría por lo menos, si con un pequeño déficit se obtiene un beneficio social alto y rentable, este se encontrará justificado.

2.- El objetivo del buen control es que exista un sobrante, lo cual demuestra una buena administración; el sobrante es señal de buena administración en la economía privada, sin embargo en la economía pública puede ser resultado de la no aplicación de recursos a aquellos fines a lo que están destinados, por lo que solo si después de una inspección resulta que estos fines se encuentran cumplidos con un mínimo de gasto, entonces la aseveración será cierta.

3.- La responsabilidad por el mal manejo en la ejecución del presupuesto solo es jurídica; En lo que en principio estamos de acuerdo, sin embargo, también debería de extenderse a la responsabilidad política.

4.- Debe de ser solo el legislativo el que determine la responsabilidad en materia de ejecución del presupuesto; en esto no estamos de acuerdo, en virtud de que esta responsabilidad debe de ser determinada por un órgano independiente de cualquier poder sujeto a fiscalizaron.

5.- El control de presupuesto se da solo previo a su ejecución y posterior a el, puesto que el control mediato resulta en retraso para la economía; Criterio que inclusive en la actual legislación ya está superado.

8.- El investigador de una infracción no puede convertirse en juez de la misma; podría entenderse que la figura propuesta cae en este supuesto, pero como veremos más adelante, no es así, pues al separar las funciones fiscalizadora y jurisdiccional, aunque se encuentren dentro de un mismo organismo, se desenvuelven de manera independiente.

De todo lo anterior se puede deducir la poca cultura existente en cuanto al control del gasto público, y transparencia en los actos gubernamentales, tendencia que aparenta estar disminuyendo en los últimos años con el auge en el estudio y comprensión de ambos temas.

De la misma forma, existe resistencia a que dicho control se realice por un órgano externo a toda autoridad ejecutora del gasto. En la actualidad el sistema, aunque ha mejorado respecto a los anteriores, sigue siendo lento, y utiliza métodos que si bien se esfuerzan por ser eficientes, no proporcionan la inmediatez entre el acto y la sanción por la responsabilidad del mismo.

Asimismo, al ser la figura del Auditor Superior de la Federación unipersonal, designado por una de las autoridades que ejecuta el gasto público, se tiende a la sospecha sobre la posible lealtad al órgano que lo eligió, principalmente en cuanto a que el congreso es un órgano donde los vaivenes políticos y las alianzas son esencia.

5. TRIBUNAL DE CUENTAS.

5.1 CONCEPTO.

De acuerdo a todo lo comentado, podemos determinar las características básicas del órgano propuesto, las cuales serían principalmente la Autonomía Plena, y la Colegiación, manteniendo su jurisdicción en cuanto a recursos federales, respetando la jurisdicción de cada entidad de fiscalización en los Estados de la República.

Por lo tanto, el Tribunal de Cuentas del Estado Federal Mexicano, puede definirse como: “El Supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público, único en su orden y con jurisdicción en toda la Federación, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que existan a nivel estatal, gozando de autonomía plena para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en la Constitución”.

5.2. INTEGRACIÓN.

El órgano que proponemos, inspirados en el modelo español, se podría componer de las siguientes secciones:

- a. El Pleno y la Comisión de Gobierno.
- b. La Sección de Fiscalización.
- c. La Sección de Enjuiciamiento.

5.2.1 El Pleno y la Comisión de Gobierno.

El Tribunal en Pleno propuesto, estará integrado por seis Consejeros de Cuentas, dos de los cuales serían nombrados por el poder Ejecutivo, dos por el poder Legislativo y dos últimos por el poder Judicial.

Para resolver los asuntos en materia jurisdiccional, se excluirían en la formación del pleno a los consejeros miembros del poder que se encuentre bajo el estudio del tribunal.

El quórum para la válida constitución del Pleno sería el de dos tercios de sus componentes y sus acuerdos serían adoptados por mayoría de asistentes.

En cuanto a la competencia del pleno, esta estaría compuesta de la siguiente manera:

a) Revisaría los informes derivados de la acción de la sección de fiscalización del propio tribunal (contables), determinando si es posible o no ejercer la función jurisdiccional, ateniéndose a las conclusiones de la mencionada sección, sin poder cambiar el informe en ninguna de sus partes, y una vez determinado el ejercicio de la función jurisdiccional, turnar el expediente a la sala correspondiente de la sección de enjuiciamiento, a fin de que se lleve a cabo el juicio de cuentas correspondiente.

b) Determinar una vez cumplido el procedimiento jurisdiccional, y devuelto el expediente por la sección de enjuiciamiento con la determinación de responsabilidad presupuestal, la sanción correspondiente, tomando en cuenta el daño al erario público y la magnitud de la responsabilidad determinada.

El pleno contaría con un Presidente (elegido entre sus miembros, rotando dicho cargo cada 2 años entre los miembros del tribunal, eligiendo cada vez a un

representante de cada poder, no pudiendo ser reelecto un poder hasta que hubiere rotado el cargo entre todos los demás.

Serían atribuciones del Presidente, representar al Tribunal, convocar y presidir el Pleno, y resolver las demás cuestiones de carácter gubernativo no asignadas a otros órganos del Tribunal.

5.2.2 La Sección de Fiscalización.

La Sección de Fiscalización estará formada por tres sub sectores, cuyos directores serían nombrados por el pleno en la misma proporción que el pleno mismo respecto a la representación por poderes, y le correspondería la verificación de la contabilidad de las Entidades del sector público y el examen y comprobación de las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal.

Por su carácter técnico, deberá de estar formada por expertos en materia de Finanzas, Contabilidad y Gasto Público.

5.2.3. La Sección de Enjuiciamiento.

A la Sección de enjuiciamiento estaría formada por cuatro salas, una por cada poder y la cuarta correspondiente a asuntos de organismos autónomos, cuyos presidentes de sala serían nombrados por el pleno, bajo la misma proporción que el pleno mismo.

La Sección de Enjuiciamiento se organizaría en Salas integradas por un representante de cada poder.

La función de esta sección, será ejercer la función jurisdiccional determinando en su caso el ilícito, con base en las pruebas aportadas tanto por la Sección de Fiscalización, como por el servidor público en juicio.

La defensa del caso será tomada por un representante del órgano al cual pertenezca el propio servidor público, pues el responsable de la falta es en principio el órgano, no el servidor público.

El objeto de la jurisdicción contable, en este caso, sería el que el tribunal conociera de las pretensiones de responsabilidad que se desprendan de las cuentas que deben rendir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales públicos, y que se deduzcan frente a los mismos por originar menoscabo en dichos caudales tanto por dolo, culpa simple o negligencia graves

Por lo tanto y siguiendo el criterio del maestro español Vacas García- Alós, para que una acción sea constitutiva de responsabilidad contable deberá de reunir los siguientes requisitos:

“a) Que se trate de una acción u omisión atribuible a una persona que tenga a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos;

b) Que además dicha acción se desprenda de las cuentas que deba rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen, o utilicen caudales o efectos públicos,

c) Que la mencionada acción suponga una vulneración de la normativa presupuestaria y contable reguladora del sector público de que se trate;

d) Que la repetida acción esté marcada por una nota de subjetividad, pues su consecuencia inmediata no es si no la producción de un menoscabo en los precitados caudales o efectos por dolo, culpa o negligencia grave;

e) Que el menoscabo producido sea efectivo, individualizado con relación a determinados caudales o efectos y evaluable económicamente; y

f) Que exista una relación de causalidad entre la acción u omisión de referencia y el daño efectivamente producido”¹

Cabe mencionar que esta sección deberá de estar formada por expertos en Derecho, en virtud de su materia eminentemente jurisdiccional, mismos que se fundaran para su análisis y determinación en las pruebas aportadas por los expertos contables y financieros de la sección de fiscalización.

5.3. FACULTADES.

A) De fiscalización:

Siendo responsable de esto la sección de fiscalización, consistirá en reunir las pruebas necesarias para dar paso al juicio de cuentas respectivo, siempre bajo iniciativa de alguna de las personas autorizadas para dar inicio por denuncia al procedimiento de fiscalización.

b) Consultoría.

Siendo el organismo responsable mas informado sobre el tema de presupuesto público, deberá de resolver las consultas públicas y privadas acerca de la

¹ VACAS GARCÍA-ALOS, Luis, El Tribunal De Cuentas, Gráficas Muriel, España, 1998, P. 57.

aplicación del mismo, su correcta elaboración y propuesta para recaudación, siendo estas consultas meramente informativas para el órgano que las solicita.

Aún así, esta intervención previa a la revisión y aprobación del presupuesto por un órgano especializado en el tema da posibilidades al poder legislativo para poder determinar a tiempo errores económicos que se podrían repetir, al respecto la Profesora Andreu Mestre menciona que: “la revisión previa de todos los proyectos normativos que deban regular las potestades de modificación de los créditos de los gobiernos podría evitar las distorsiones que su regulación ha ocasionado sobre la ejecución presupuestaria”²

c) De jurisdicción.

Dividido en dos instancias, el juicio de cuentas, responsabilidad de la sección de enjuiciamiento, deberá llevar todas las partes de un juicio administrativo normal, permitiendo al servidor publico aportar pruebas, y tener su garantía de audiencia, garantizando la objetividad del juzgador en tanto que el no habrá reunido las constancias.

² ANDREU MESTRE, Apolonia, Las Modificaciones Presupuestarias. Un Análisis en el Ordenamiento Financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas, Lex Nova, España, 2005, P. 353.

6. COMPARACIÓN.

Siguiendo las pautas del Maestro Fernández Victorio, ya mencionadas en este trabajo¹ debemos de mencionar las características de los dos controles ya estudiados, de la siguiente manera:

a) La primera pregunta a responderse es ¿Quién ejerce el control?, atendiendo a si se trata de órganos internos o externos de la administración, a lo anterior podremos responder que en el caso de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación en principio ejerce su control de forma externa a la administración, lo anterior sin menoscabar el hecho de que a pesar de su autonomía técnica y de gestión, su titular es nombrado, de acuerdo a lo mencionado por el artículo 79 de la Constitución, y 68 de su ley reglamentaria, por dos terceras partes de los miembros de la cámara de diputados, por lo cual esté funcionario debe su nombramiento a una fracción de una sola de las cámaras que forman nuestro congreso, lo cual podría prestarse interpretaciones diversas de lealtad sobre el nombramiento mismo.

Sumando a lo anterior, que dicha entidad y su titular, están sujetos a su vez al control del congreso, al poder ser este último removido por las causas ya descritas, algunas de las cuales podrán ser sujetas a una interpretación muy amplia.

En cuanto al órgano propuesto, el control sería externo a todas las autoridades ejecutoras del presupuesto, al ser sus integrantes nombrados por cada poder, y al excluirse al poder en procedimiento en que se ventile un asunto en el cual esté involucrado, este respondería ante sus iguales (representantes de los otros dos

¹ VID SUPRA P. 35.

niveles de poder), sin tener que darse cuentas a si mismo, (en nuestro caso cámara de diputados)².

b) En cuanto a que se controla, podemos determinar que en esencia, ambas entidades de control ejercerían sus facultades sobre los mismos objetos, es decir, principalmente y en un principio la cuenta pública, en segundo término la actividad de las autoridades que ejecutan el presupuesto y por último el cumplimiento de los objetivos en los programas a los cuales esta, incluyendo el cumplimiento de los objetivos del mismo.

Como podemos observar la diferencia estribaría no tanto en el objeto de control, el cual es el mismo, si no en los impedimentos que se pueden presentar por causa de la dependencia del órgano controlador de la entidad controlada.

c) Acerca de los criterios de control que se utilicen serían en también en principio serían los mismos, es decir, la corrección en sentido numérico y de cálculo y cumplimiento de las prescripciones existentes, la rentabilidad de las actividades realizadas, y el resultado ante posibles conflictos entre objetivos; subsistiendo siempre el aspecto legal³.

4. A la pregunta de ¿Cuándo se ejerce el control?, tanto el órgano existente, como el propuesto se basan en un control posterior al acto (ex - post), sin embargo el tribunal podría actuar en el momento de realización del acto en caso de ser necesario, a solicitud de autoridad correspondiente.

5. En cuanto a el tipo de control, al Auditoria Superior de la Federación y al igual que el órgano actual, el tribunal llevaría a cabo un control por muestreo en general

² O peor aún, a los partidos, de la Cámara que lo eligieron.

³ Lo anterior en virtud de que la determinación de responsabilidades políticas no corresponde a este órgano, si no en concreto al congreso.

sobre programas completos, y exhaustivo en cuanto a la aplicación al caso concreto.

6. Respecto a la frecuencia, dependiendo del acto que se fiscalice, ambas actúan continuamente, revisando de manera aleatoria la aflicción de las partidas en general y constante aquellas en que se hayan detectado omisiones o errores.

7. Sobre la técnica a utilizar para la fiscalización al igual que la Auditoría Superior actual, el Tribunal también actuaría sobre solicitud de datos, Verificación de documento e inspecciones in situ.

8. Por último respecto al efecto la Auditoría Superior de la Federación es una institución de control que mezcla tanto el sistema de control cerrado, como el abierto, sin embargo al llevar un procedimiento jurisdiccional como tal, sin determinarlo de esa manera, puede ser sujeto de diversas interpretaciones respecto de su naturaleza y propósito.

En el caso de la Institución propuesta, también llevaría a cabo esa conjunción, pero organizado como un organismo de tipo jurisdiccional, no dependiente de este, ni de cualquier otro poder, con una naturaleza definida en cada una de sus secciones, (administrativa para las secciones de fiscalización y consulta, y jurisdiccional para la sección de enjuiciamiento.

A los anteriores criterios, nosotros sugerimos anexar los siguientes:

9.- Formación: Importante en el sentido de quien y como determinara la responsabilidad y en su caso sanción de la autoridad ejecutora del presupuesto en su número, si bien un cuerpo colegiado es un tanto mas complicado en cuanto a consecución de acuerdos, en el caso que revisamos, el mismo es necesario, en virtud de que debe de ser nombrado por otra autoridad, y esta es aquella que va a

ser revisada en algún momento, por lo que se debe de tener seguridad en su imparcialidad, así pues, mientras las cargas meramente administrativas es decir de ejecución pueden realizarse por una sola autoridad, nombrada verticalmente por su superior, en el caso de una auditoria, debe de llevarse a cabo por alguien nombrado horizontalmente y ajeno al ejecutor, garantizando imparcialidad en su actuación.

Lo anterior no implica que el órgano en revisión este indefenso ante una autoridad que solo determina sanciones, como en cualquier procedimiento, deberá de estar representado por un miembro del mismo poder, autorizado por este para llevar a cabo el recabo de pruebas (fase de fiscalización) y en su caso la defensa de su caso, (Fase jurisdiccional).

Ahora bien ante la posibilidad de crear un órgano que controle a todos más allá del límite, tal y como lo menciona la maestra Chapoy Bonifaz al decir que “Solo siendo un organismo autónomo podría garantizarse que la Auditoria Superior de la Federación pudiera actuar con absoluta independencia profesional, ajena a la influencia política tanto del Poder Legislativo como el poder Ejecutivo. Pero se tendría entonces un órgano con dominio sobre ambos poderes”⁴. Esto se evitaría con la propuesta colegiada que hemos mencionado.

⁴ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, Op Cit, P. 226.

7. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

Por todo lo anterior, el suscrito propone se reforme nuestra Constitución Política en especial el Capítulo II, sección V, Artículo 79, así como los artículos 73, fracción. XXIV, 74, Fracciones. II y IV, quedando redactados de la siguiente manera:

“Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

Para expedir la Ley que regule la organización del Tribunal de Cuentas y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;...

XXIV Bis.- *Evaluar, sin perjuicio de su autonomía, el desempeño de las funciones del Tribunal de Cuentas, en los términos que disponga la ley, respetando siempre su autonomía;...*

XXIV Ter.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar al Congreso la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. El pleno deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

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

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

Para la revisión de la Cuenta Pública, el Congreso se apoyará en el Tribunal de Cuentas. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

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

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;...”

“Artículo 74

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

II.- Derogada...

IV. Derogada...”

Con esta modificación se concretaría lo siguiente:

- a) Se crearía el Tribunal de Cuentas, dotándosele de autonomía plena.

- b).- La evaluación de sus actividades se le da al congreso en su conjunto, pues es a él en general a quien debe de corresponderle esa facultada, no solo a una parte.

- c) Se elimina la “coordinación de la cámara de diputados”, pues un órgano autónomo no debe de ser coordinado en sus funciones más que por el mismo, siempre cumpliendo lo que su ley le permita realizar, permitiendo al congreso en su conjunto seguir realizando su función fundamental en cuanto a la revisión de la cuenta pública.

- d) Se haría congruente la expedición de la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la revisión de la cuenta pública por el congreso en general.

“Sección V

Del Tribunal de Cuentas del Estado Federal Mexicano

Artículo 79

El tribunal de Cuentas tendrá autonomía plena en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley orgánica.

Este Tribunal de Cuentas tendrá a su cargo:

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

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

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe.

Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda por medio de su sección de enjuiciamiento.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

El Tribunal de Cuentas deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

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

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

En cada uno de los procedimientos deberá de excluirse a los representantes del poder que se encuentre en proceso de fiscalización, sin perjuicio de la defensa y aportación de pruebas que el poder en cuestión podrá ejercitar en su defensa.

El Congreso de la Unión, y La suprema Corte de Justicia de la Nación designarán cada uno a dos miembros del Pleno del Tribunal de cuentas por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación.

El ejecutivo Federal, nombrará directamente a dos miembros del Pleno del Tribunal, de acuerdo a los requisitos y procedimientos que determine la ley.

Los miembros del Pleno del Tribunal durarán en su encargo ocho años y podrán ser nombrados nuevamente por una sola vez. Podrán ser removidos, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, bajo el mismo procedimiento requerido para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser miembro del pleno del Tribunal de Cuentas se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante los dos años previos al ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión en ellos o en el servicio público, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

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

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

Con la anterior reforma;

a) Se crearía a organización del tribunal determinándose el ámbito de competencia de cada una de sus secciones.

b) Con la organización también se determina el carácter colegiado del Tribunal, permitiéndosele una autonomía real de los órganos que nombran a cada uno de sus miembros.

c) Asimismo, se aumentan los requisitos para ser miembro del Tribunal, asegurándose que su participación en el mismo no se encuentre viciada por su participación política o estatal.

8. CONCLUSIONES.

Por todo lo anterior podemos llegar a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. Derivado de las variaciones de las económicas, el país necesita un control presupuestario rápido, eficiente, transparente e independiente *de cualquiera del resto de los órganos constituidos.*

SEGUNDA. La evolución del sistema de fiscalización en México, ha llevado a la creación de diversos sistemas de control, separando a éste del poder Ejecutivo y acercándolo poco a poco al poder Legislativo, en especial a la Cámara de Diputados.

TERCERA. La facultad para crear y determinar el presupuesto, debe continuar a cargo del poder Legislativo, sin embargo dicha facultad debe extenderse al Congreso General.

CUARTA. El resultado del cambio en el sistema de control presupuestal ha resultado en la fiscalización externa del presupuesto concentrada en un Órgano con Autonomía Técnica y de Gestión, que en principio funciona bien, pero que se encuentra viciado desde la elección de su representante por fallas de transparencia y dependencia políticas.

QUINTA. La Auditoría Superior de la Federación es “El órgano dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de auxiliarle en la revisión y fiscalización la Cuenta Pública, que goza de autonomía secundaria técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.”

SEXTA. Si bien la actual Auditoría Superior de la Federación ha logrado una mejora en cuanto al sistema de fiscalización externa, la misma no se ajusta a los

criterios de independencia que una entidad de fiscalización por su propia naturaleza debe de contener.

SÉPTIMA. Es necesario que el ente encargado de fiscalizar las cuentas públicas en México, tenga definido su carácter administrativo en cuanto a la fiscalización y su carácter jurisdiccional en cuanto a la determinación de responsabilidades, siempre respetando la separación entre los órganos que realicen cada actividad, aunque formen parte de una misma entidad.

OCTAVA. Esta separación es posible, siempre que la actividad entre ambas secciones del mismo órgano sea de coordinación, sin mediar dependencia.

NOVENA. Al ser el presupuesto público, en conjunto con la iniciativa privada, los dos grandes motores de la economía y por lo tanto del bienestar económico, este debe de contar con un sistema de vigilancia eficaz.

DÉCIMA. El nombramiento de un Auditor Superior por una fracción de un órgano de poder, crea conflictos en cuanto a la determinación de su independencia respecto de aquel que lo nombra, por lo que conviene que todos los órganos sean los responsables de nombrar al ente en cuestión, en proporciones iguales.

DÉCIMA PRIMERA. El actual sistema de nombramiento del auditor Superior de la Federación se presta a manejos partidistas, dependiendo del vaivén político, dejando de lado el bien de la nación.

DÉCIMA SEGUNDA. La evolución del país ha sentado las bases para crear un órgano de fiscalización con autonomía técnica y de gestión que no ha logrado la eficacia que se esperaba de él.

DÉCIMA TERCERA. Un órgano de fiscalización con plena autonomía e independencia asegurada en su ejercicio, organización sectorial en coordinación con sus diferentes unidades, sumado a facultades de ejecución efectivas, dará una evolución positiva al sistema actual.

DÉCIMA CUARTA. La fiscalización, transparencia y responsabilidad en el mal manejo del presupuesto público son en conjunto herramientas viables para la confianza del pueblo en el sistema fiscal, reflejándose por lo tanto en la recaudación de los recursos disponibles para el estado.

DÉCIMA QUINTA. El sistema que puede ofrecer dichas características, sin hacer cambios drásticos en la estructura gubernamental, es un Tribunal de Cuentas de composición Colegiada, ya que realiza un estudio antes, durante y después del acto de ejecución, tomando en cuenta no solo las variaciones en el capital (revisión de cuentas), si no también la efectividad del acto y sus repercusiones en la economía (revisión de efectividad del acto) en un ambiente de independencia e imparcialidad.

DÉCIMA SEXTA. Al hacerse el nombramiento equitativo mencionado y deslindarse el poder fiscalizado del asunto que le corresponda, se aseguraría la imparcialidad en investigación y decisión finales.

DÉCIMA OCTAVA. Un Tribunal de Cuentas colegiado e independiente sería viable, daría mayor fiabilidad y transparencia en la fiscalización de cuentas públicas y permitiría agilizar el procedimiento de fiscalización, haciéndola más rápida y efectiva a su vez por el Congreso, evitándose su posible predominio sobre los poderes de la Unión por estar formado de manera equitativa por los involucrados en el manejo de recursos.

DÉCIMA NOVENA. El Tribunal de Cuentas propuesto sería “El Supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público, único en su orden y con jurisdicción en toda la Federación, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que existan a nivel estatal, gozando de autonomía plena para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en la Constitución”.

VIGÉSIMA. En México, es necesaria la creación de un Tribunal de Cuentas a fin de afrontar los cambios económicos actuales, mediante una reforma al Capítulo II, sección V, Artículo 79, así como de sus artículos 73, fracción. XXIV, 74, Fracciones. II y IV.

BIBLIOGRAFÍA:

A).- BIBLIOGRAFÍA BÁSICA:

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL, "Derecho Administrativo Especial, Vol. I, Porrúa, México, 2001, Pág.1003.
2. ANDREU MESTRE APOLONIA, "Las Modificaciones Presupuestarias. Un Análisis en el Ordenamiento Financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas, Lex Nova, España, 2005, Pág. 408.
3. ÁNGEL ALE MIGUEL, manual de contabilidad gubernamental", Ediciones Macchi, Argentina, 1994, Pág. 361.
4. ARAGÓN MANUEL, "Constitución, Democracia y Control", 1ª Ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, Pág. 250.
5. AYALA ESPINO JOSÉ, "Economía del Sector Público Mexicano, UNAM, México, 2001, Pág. 451.
6. CHAPOY BONIFAZ DOLORES BEATRIZ, "Planeación, Programación y Presupuestación" 1ª Ed. Instituto De Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003, Pág. 273.
7. CHINOY, ELI, "La Sociedad", 1a Ed, 18a Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, Pág. 420."
8. COVIAN ANDRADE MIGUEL, Teoría Constitucional, Centro De Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2ª Ed, México, 2000, Pág. 1250.

9. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, 18a Ed, 3ª Reimpresión, Porrúa, México, 2000, Pág. 1025.
10. DIEGO VALADES ET ALL “Economía y Constitución Memoria Del IV Congreso Nacional De Derecho Constitucional”, 1ª Ed. Instituto De Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2001, Pág. 239.
11. DUVERGER MAURICE, “Hacienda Publica”, Casa Editorial Bosh, España, 5ª Ed. 1968, Pág. 445.
12. DUVERGER MAURICE, “Instituciones de Derecho Financiero” Casa Editorial Bosh, España, 1960, Pág. 364.
13. FAYA VIEZCA, JACINTO, FINANZAS PÚBLICAS, 5a ed. Porrúa, México, 2000, Pág. 427.
14. FERNÁNDEZ VICTORIO Y CAMPS, SERVANDO, “El Control Externo De La Actividad Financiera De La Administración Publica”, 1a Ed, Instituto de Estudios Fiscales, España, 1977, Pág. 255.
15. FONROUGE, GIULIANI, “Derecho Financiero”, Vol. 1, 3 Edición, 5ª reimpresión, Ed, De Palma, Argentina, 1984, Pág. 250.
16. GARCÍA-ALOS LUIS VACAS, “El Tribunal De Cuentas”, Gráficas Muriel, España, 1998, Pág. 633.
17. GONZÁLES GARCÍA Et All, “Manual De Derecho Tributario”, Porrúa, México, 2005, PAG. 337.

18. JIMÉNEZ, GONZÁLEZ, ANTONIO, “Lecciones de Derecho Tributario”, 3a Ed, 1ª Reimpresión, Ediciones contables y administrativas, S.A. de C.V., México, 1991, Pág. 150.
19. JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN, “Manual Sobre La Clasificación Económica Del Gasto Público, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro De Investigación Y Docencia Económicas ,A.C., México, 2001, Pág. 65.
20. LANZ CÁRDENAS JOSÉ TRINIDAD La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos”, 2ª Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, Pág. 674.
21. OLIVAS UGALDE JULIÁN ALFONSO, La Auditoria Superior de la Federación, Estudios Jurídicos de homenaje al XC Aniversario de la Escuela Libre de Derecho, 1ª Ed, Themis, México, 2002, Pág. 266.
22. SÁNCHEZ BRINGAS ENRIQUE, “derecho Constitucional”. Porrúa, México, 2002, Pág. 789.
23. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Constitución Federal De 1824 Crónicas”, Cámara de Diputados, México, 1974, Pág.. 544.
24. SOLARES MENDIOLA, MANUEL, “La Auditoria Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica”, 1ª Ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, Pág. 229.

B) DICCIONARIOS:

1. FRANCISCO PORRUA PÉREZ, "Teoría Del Estado", Porrúa, México, 1981, Pág.: 114.
2. JULIO PIMENTEL ÁLVAREZ, "Breve Diccionario Porrúa Latín-Español Español-Latín", Porrúa, México, 1999, Pág.490.
3. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, "Diccionario de la Lengua Española", 22 Ed., Tomo II, Espasa Calpe, S.A., España, 2001, Pág. 1829.
4. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, 22 Ed., Tomo II, Espasa Calpe, S.A., España, 2001, Pág. 1186.

C) LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

C).- TESIS:

1. BERTA SÁNCHEZ GARCÍA, "Importancia de la Auditoria Superior de la Federación en la Fiscalización De Los Ingresos Públicos", UNAM, México, 2003, Pág. 120.
2. VALLE GARCÍA FABIOLA, "El Control del Gasto Público Federal A través de un Tribunal de Cuentas", Universidad Latina, S.C., México, 2003, Pág. 112.

C) PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS:

<http://www.tcu.es/Antecedentes.htm>,

<http://www.asf.gob.mx/asf.htm>.

ANEXO ÚNICO

ESTADO:

Concepción clásica del Estado:¹

(Del latín status.); STATUS, US, M, postura, posición, actitud, STATUS, INCESSIUS CESSIO, ACCUBITATIO, la actitud, el andar, el modo de sentarse y de estar a la mesa, posición (del combatiente)//(fig.) ANIMUN CERTO DE STATUDEMAVERE, hacer perder continencia al alma. (fig.) estado, posición, situación, VITAL, situación social; IN EO STATU CIVITAS EST, UT, la ciudad está en una situación tal que: REI PUBLICAE, el estado de los asuntos públicos// forma de gobernar, OPTIMATIUM, gobierno de los optimates; REI PUBLICAE O CIVITATIS, forma de gobierno// buen estado, estabilidad, REI PUBLICAE STATUM LABEFÁCTARE, trastornar la constitución de la república; PRO STATU CIVITATIS NULLUM VITAL DISCRIMEN VITARE, no evitar ningún riesgo de la vida para mantener la existencia del estado//...²

Tradicionalmente el concepto de Estado y lo que significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. No obstante la enorme importancia que parece tener el Estado sus tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre su "naturaleza", origen, funciones y fines.

Muchas son las disciplinas que se ocupan del Estado, algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Unas veces se le identifica con la sociedad, como la totalidad del fenómeno social;

¹ Diccionario jurídico mexicano ver 2000.

²PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio, "Breve Diccionario Porrúa Latín-Español Español-Latín", Porrúa, México, 1999, P. 490.

otras se le contraponen a la sociedad. Unas veces se le equipara con la nación; otras con el poder.

Teniendo fundamentalmente en cuenta su aspecto jurídico el Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho³, aplica una Constitución⁴; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el Estado celebra tratados, es sujeto del derecho internacional el Estado, en suma, es titular de derechos y obligaciones.

Concepto. Dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática el concepto de Estado es bastante controvertido, sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales.⁵

Es común decir que “básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es una corporación territorial, esto es actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente.”⁶

Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente, como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del

³ En este punto nos podemos preguntar si es el estado el que crea las leyes o simplemente el órgano constituido (en el caso el Congreso General) es el que expresa la decisión de los Factores Reales de Poder, por medio de la organización del poder político que es el Estado.

⁴ ¿Aplica la constitución, o es creado por esta constitución?

⁵ Es decir, al no poder encontrar un concepto ni la naturaleza del estado por género próximo y diferencia específica, (comparación con sus similares), nos hemos limitado a enunciar “partes”, es decir algunas características que pueden encontrarse dentro de la organización estatal, sin poder descifrar cual es su naturaleza.

⁶ Diccionario jurídico Mexicano.

Estado como "corporación territorial dotada de un poder de mando originario" (Jellinek). La caracterización anterior ha sido persistente en la doctrina jurídica a través de los años y tiene antecedentes remotos.

Sin duda los griegos concibieron a la polis⁷ como un complejo de problemas jurídicos, entendiéndose pues el ámbito espacial de acción del poder político, el limitado por la ciudad, pero cuando esto cambio, cuando no solo existían unas pocas Polis, el ámbito de aplicación del poder político tuvo que ser cambiado, puesto que no se trataba solo de regir una ciudad, si no muchas, incluyendo partes de campo abierto, por ello los griegos cambiaron el concepto de "Polis" al de "to-koinón".⁸

Idéntico fenómeno a gran escala sucedió en Roma, primero con las "CIVITAS", que también literalmente significa ciudad, pero se introdujo un nuevo concepto para hablar de la comunidad política "RES PÚBLICA", concepto que se siguió utilizando y termino por ser correspondiente a una forma de gobierno.

Interesante resulta el fenómeno de expansión, cuando el "CIVITAS" no fue suficiente se cambió por el "IMPERIUM", ámbito territorial nuevamente más amplio.⁹

En realidad, este fue el inicio del término Estado para designar una determinada organización política, es decir el ámbito territorial en donde esa organización política ejercía el poder, en el caso que nos atañe comenzó a utilizarse en ese sentido dentro de Italia, en el renacimiento, cada reino era una "Cité", "entonces se empezó a utilizar la palabra Estado... De esta manera se dio con un término que podría aplicarse a cualquier fenómeno político, no obstante la forma que

⁷ Literalmente "Ciudad".

⁸ Comunidad.

⁹ PORRUA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, Porrúa, México, 1981, P: 114.

revistiese; una monarquía, una república, un principado, un Estado grande, un Estado pequeño, etc.¹⁰

De hecho “En sentido Gramatical “Estado” significa una situación que permanece y es lo contrario de lo que cambia. “Estado” es también una manera de ser o de estar, políticamente. Ordinariamente, al hablar de Estado, se alude a la manera de ser o estar constituida políticamente una sociedad humana”¹¹

Existen varias teorías que intentan explicar la naturaleza del estado, su esencia, entre las cuales reseñamos a continuación y de manera breve las más importantes:¹²

- a) Teorías que consideran al Estado de un modo predominantemente objetivo: Las primeras consideran al estado como un hecho, ya sea físico o sociológico.
- b) Teorías que consideran al Estado como una situación: Son aquellas que opinan que el estado es una situación de las relaciones de dominación que existen formándolo; que es una simple abstracción que hacemos de esas relaciones que varían constantemente; en forma ficticia hacemos una síntesis de esas relaciones y las llamamos estado.¹³
- c) Teorías que identifican al estado con uno de sus elementos.
- d) Teorías que tratan de reducir al Estado a un organismo natural.
- e) Teorías que consideran al Estado de un modo predominantemente subjetivo: Explican al organismo como un organismo.
- f) Teorías que consideran al estado como una unidad colectiva o de asociación.

¹⁰ Idem, Op Cit., P. 115.

¹¹ Idem, P. 116.

¹² Clasificación tomada de Francisco Porrua Pérez, “TEORÍA DEL ESTADO”.

¹³ Aunque algunos consideran estas teorías anticientíficas, creo que el enfoque leería de ser un tanto mas amplio, desde nuestro particular punto de vista (como veremos adelante), el estado es una relación de poder.

g) Teorías jurídicas.

Todas estas teorías no son realmente completas, describen al Estado como un ente, siempre dándole vida, en nuestro caso nos adherimos a la teoría que expone el Dr. Covian Andrade en su libro de "Teoría Constitucional"¹⁴, es decir, estudiar al Estado desde su principal característica, la Soberanía, pero no entendiendo esta como un fenómeno jurídico, si no político o como lo menciona el maestro desde su naturaleza que efectivamente es Cratológica, esto basándose en que el poder puede entenderse sin el Estado, pero no a la inversa, por lo que queda claro el contenido y continente.

En cuanto al origen de este poder y su aplicación, que podrían argumentarse en contra de estas teorías, no son de manera relevantes ara el fenómeno en si mismo, sea origen "divino" (monarquía), o "popular" (democracia), el poder se sigue organizando y se sigue manifestando de igual manera.

En cuanto al gobierno y sus órganos, podemos concluir después de un estudio que éstos se justifican en cuanto a la lucha de poderes y su determinado

Por lo que para efectos de este estudio, podremos entender al estado como "Una forma de Organización del Poder Político, soportada por y apoyada en una estructura normativa (Derecho) que hace practicable y tiende a legitimar su ejercicio".¹⁵

Ahora bien, con esto no pretendemos descalificar las instituciones actuales en México, solo aclarar el origen del llamado "poder del Estado", y por lo tanto demostrar que este se encuentra depositado en seres reales, que si bien son

¹⁴ COVIAN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2000, P: 258.

¹⁵ Idem, P: 261.

legitimados en nuestro sistema representan los intereses de los factores de poder que crean y mantienen dicha organización.¹⁶

¹⁶ Entendiendo por Factores Reales de Poder cualquiera que en una lucha dialéctica pueda conseguir un escaño en la realidad del poder.