

29  
20



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL PROCESO DE CONTROL QUE REALIZA LA  
CAMARA DE DIPUTADOS SOBRE EL EJERCICIO  
DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA  
FEDERACION 1976 - 1985**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN ADMINISTRACION**

**PUBLICA**

**P R E S E N T A .**

**JOSE LUIS FELIPE FLORENTINO ENRIQUEZ**

MEXICO, D. F.

1994

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **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 está 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.

## INDICE

### INTRODUCCION

p.4

### CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES HISTORICOS Y TEORIA DEL PRESUPUESTO EN MEXICO

1. Concepto de presupuesto p.7
  - 1.1 Perfil jurídico del presupuesto p.8
  - 1.2 Perfil político del presupuesto p.10
  - 1.3 Perfil financiero del presupuesto p.11
  - 1.4 Perfil administrativo del presupuesto p.12
  - 1.5 Política públicas p.13
  - 1.6 El presupuesto como medio de ejecución de las políticas públicas p.14
  
2. Las clasificaciones del gasto público p.17
  - 2.1 Clasificación económica p.17
  - 2.2 Clasificación por funciones p.18
  - 2.3 Clasificación sectorial p.19
  - 2.4 Clasificación por programas y actividades p.20
  - 2.5 Clasificación según el objeto del gasto p.21
  - 2.6 Clasificación administrativa, por ramos o instituciones p.23
  - 2.7 Clasificaciones combinadas p.29
  
3. Etapas del ciclo presupuestario en México p.27
  - 3.1 Programación y formulación p.27
  - 3.2 Discusión y aprobación p.28
  - 3.3 Ejecución p.29
  - 3.4 Control y evaluación p.30
  - 3.5 Reformulación p.31
  
4. El presupuesto por programas como instrumento de planeación del gasto público p.31
  - 4.1 Concepto del presupuesto por programas p.32
  - 4.2 Objetivos y principios p.33
  - 4.3 Categorías programáticas p.36
  - 4.4 Estructura de los programas presupuestarios p.38
  - 4.5 Racionalidad técnica p.39
  - 4.6 Racionalidad administrativa p.40
  - 4.7 Racionalidad económica p.41

5. Marco jurídico	p.42
5.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	p.43
5.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	p.43
5.3 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público	p.44
5.3.1 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público	p.45
5.4 Ley General de Deuda Pública	p.46
5.5 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda	p.47

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **EL AUTOCONTROL DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO QUE REALIZA EL PODER EJECUTIVO**

1. Controles administrativos y evaluación del gasto público	p.48
1.1 Las formas de control y su objetivo	p.51
1.2 El ejercicio del presupuesto y las formas de control	p.52
1.3 Partidas secretas en el presupuesto de egresos de la federación	p.53
1.4 La contabilidad del presupuesto y de los programas	p.55
1.5 Organos encargados de llevar la contabilidad	p.56
1.6 Aspectos generales de la contabilidad del sector centralizado	p.58
1.7 Aspectos generales de la contabilidad del sector paraestatal	p.60
1.8 Glosa de cuentas	p.61
1.9 Auditoría del ejercicio del presupuesto	p.62
1.10 Responsabilidades en el ejercicio del presupuesto de los funcionarios públicos	p.63
1.11 La evaluación de los resultados de la programación y de la ejecución del presupuesto	p.64

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL CONTROL DE EJERCICIO DEL PRESUPUESTO QUE REALIZA EL PODER LEGISLATIVO**

1. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	p.66
1.1 Las atribuciones que le marca la Constitución en materia hacendaria	p.66
1.2 La Contaduría Mayor Hacienda	p.68
1.3 Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda	p.69
1.4 Atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda	p.70
1.5 Revisión de la Cuenta Pública	p.73
1.6 Relación de Coordinación entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de Programación y Presupuesto	p.75
1.7 Responsabilidades en el manejo del presupuesto de los funcionarios públicos	p.76

**CAPÍTULO CUARTO**  
**EL CONTROL POLÍTICO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

<b>1. Características del sistema presidencial en México</b>	<b>p.78</b>
1.1 <i>Antecedentes históricos</i>	p.31
1.2 <i>Aparente matriz parlamentario del artículo 93 constitucional</i>	p.32
1.3 <i>La legislación para el control o fiscalización del financiamiento a los partidos políticos en México en los noventas.</i>	p.37
1.4 <i>La subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo</i>	p.99
1.5 <i>El control político del partido mayoritario en la Cámara de Diputados</i>	p.100
1.5.1 <i>La designación del Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados</i>	p.101
1.5.2 <i>La integración Partidista de las Comisiones de presupuestos y Cuenta y la de Vigilancia de la Contraloría Mayor de Hacienda</i>	p.102

<b>POSTSCRITUM</b>	<b>p.105</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>p.110</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA BÁSICA</b>	<b>p.117</b>

## INTRODUCCIÓN

*Este trabajo de investigación tiene como objeto de estudio el control que realiza la Cámara de Diputados del ejercicio del presupuesto, abarca el periodo de 1976-1985. Es conveniente señalar un aspecto que se considera esencial, en el lapso de diez años tomando como punto de partida 1976, las legislaturas, L. LI y LII estaban integradas en su mayoría por el Partido Revolucionario Institucional -PRI-, esta situación exige un análisis detallado para determinar si el órgano colegiado en cuestión, realiza de manera objetiva e imparcial el control del ejercicio del presupuesto por medio de la cuenta pública.*

*El control que realiza la Cámara de Diputados del ejercicio del presupuesto del Poder Ejecutivo, por medio de la Cuenta Pública, no se realiza con un juicio crítico imparcial y objetivo de la obra realizada por el autor del presupuesto, esta es la hipótesis principal que se va a demostrar. Pero, además con esta investigación se van a evidenciar tres proposiciones fundamentales, a saber: a) con la revisión y aprobación de Cuenta Pública, se legitima y da legalidad a los actos de la Administración Pública; b) el hecho de que un partido político tenga la mayoría en la integración de la Cámara de Diputados, la imposibilita para que realice con eficacia el control de los gastos del Poder Ejecutivo y c) la revisión y aprobación de la Cuenta Pública constituye un acto político, pues es la Cámara de Diputados donde están representados los partidos políticos nacionales.*

*Este tipo de control externo sobre los gastos del Poder Ejecutivo se estudia y analiza en el contexto de un régimen presidencial. A donde hay una supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo. Lo que permite una subordinación del segundo con el primero. No se debe omitir el hecho de que el Presidente de la República, es el jefe del partido oficial (PRI). Y que los diputados que integran en su mayoría al Congreso de la Unión son de este Partido.*

*El control que realiza la Cámara de Diputados del presupuesto, es una facultad exclusiva que tiene este órgano colegiado. Así lo ordena el artículo 74, fracción IV de la Constitución General de la República. Por lo cual, es preocupante que el control del presupuesto no se realice. Y que la impunidad sea la constante, cuando el Presidente no justifica legal ni contablemente el destino de los recursos aprobados por esta cámara; y no se cumplan los objetivos y metas comprometidos. Lo cual pone en evidencia, que el control que realiza este órgano colegiado multicitado, sólo constituye un mero formalismo.*

*En un sentido general, y para efectos de exposición, se va a exponer cuál es el aspecto jurídico, político, financiero y administrativo del presupuesto. Sin dejar de señalar la importancia que tienen las políticas públicas, pues en ellas se manifiestan las acciones y decisiones del gobierno, y el Programa Operativo Anual es un medio que posibilita su ejecución. Se incluyen también las distintas clasificaciones del gasto público.*

*Van abordarse las distintas etapas del ciclo presupuestario; y en ellas quienes participan. En el caso del Poder Ejecutivo, le corresponde la programación y formulación del presupuesto y su ejecución. Al Poder Legislativo, corresponde la discusión y aprobación y control del presupuesto.*

*Se va a precisar la manera como la técnica del presupuesto por programas, constituye un instrumento importante para la planeación del gasto público. Para entender esta técnica de planeación, haremos mención de sus objetivos y principios, las categorías programáticas, su racionalidad técnica, administrativa y económica, sin dejar de tratar lo relativo a la estructura de los programas presupuestarios.*

*Desde luego, se va a exponer el marco jurídico del presupuesto; este está contenido en un conjunto de artículos los cuales conforman el ordenamiento presupuestario mexicano; por esta razón se hará referencia, aparte de la Constitución a leyes secundarias, tales como: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley General de Deuda Pública y Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.*

*En materia de control del presupuesto, antes de abordar el estudio de aquel que realiza el Poder Legislativo; se tratará el autocontrol que realiza el Poder Ejecutivo del presupuesto, del cual él es el autor. Destaca como aspecto importante, la preeminencia que tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto en la función de autocontrol del Poder Ejecutivo; pues, es la Dependencia que formula el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Federación para un año calendario. Y quién realiza el seguimiento de su ejercicio y verifica si las metas y objetivos de los programas se van a cumplir en el plazo comprometido. Además se agrega un apartado relativo a partidas secretas en el presupuesto.*

*Después del estudio y análisis del autocontrol citado, se va a entrar el tema toral del presente trabajo de investigación, el control del ejercicio del presupuesto que realiza el Poder Legislativo. Inicialmente se analizará la forma como este órgano colegiado realiza este control. Que por cierto no lo realiza él directamente, sino que es auxiliado por un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, quien depende directamente de la propia Cámara de Diputados.*

*Es importante hacer una aclaración, el estudio y análisis del control que realiza la Cámara de Diputados del Ejercicio del Presupuesto, va a tomar en cuenta, única y exclusivamente, el marco jurídico vigente de 1976 a 1981, ya que en este periodo la Secretaría de Programación y Presupuesto aún existía, y además tenía la preeminencia del control de presupuesto. La aclaración es porque han ocurrido cambios en la conformación de la Administración Pública Federal. De los que tienen relación con este trabajo, podemos citar la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, una nueva Dependencia centralizadora y globalizadora para el autocontrol del presupuesto del Poder Ejecutivo. Además, otro cambio importante, es la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto; cuyas funciones son transferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En un POSTSCRITUM se exponen en detalle los cambios en cuestión.*

*En el capítulo cuarto, relativo al control político de la Cámara de Diputados, se van a analizar los factores causales que subordinan a este órgano legislativo. Adicionalmente se aborda el estudio del artículo 93 de la Constitución, cuyo texto refleja una aparente matiz de parlamentarismo entre las relaciones del Poder Ejecutivo con el Congreso. Asimismo se agrega un apartado relativo a la legislación para el control o fiscalización del financiamiento a los partidos políticos en México en los noventa.*

*Los cambios ocurridos no alteran para efectos de análisis de esta tesis, lo correspondiente al capítulo segundo; ya que en este capítulo se estudia el autocontrol que realiza del presupuesto el Poder Ejecutivo; y las modificaciones ya citadas no alteran en esencia dos aspectos fundamentales: El primer control del presupuesto lo realiza su propio autor, el poder ejecutivo; y se trata de un autocontrol en el ámbito del poder citado.*

## CAPÍTULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y TEORÍA DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO.

#### 1. CONCEPTO DE PRESUPUESTO

*Como paso previo para definir el concepto de presupuesto, es conveniente precisar su etimología; proviene del latín, pre(antes) y poner (colocar): significa, colocar o disponer previamente (1).*

*Con frecuencia el término ha sido referido a la realidad "...del plan contable de la Hacienda del Estado, es decir, el pronóstico de los gastos necesarios para afrontar las necesidades de carácter público o interés general y la ponderación de los egresos que es necesario obtener para hacer frente a tales gastos y todo ello referido, claro está, a un periodo de tiempo concreto, que es generalmente de un año." (2).*

*Para Rosas Arceo, el presupuesto es la planeación anticipada de gastos e ingresos. Este concepto involucra una relación de fines y los medios para lograrlos. Es propiamente una "... relación entre gastos proyectados e ingresos fiscales necesarios para financiarlos. Un objetivo inicial sería dar una perspectiva general y anticipada al gobierno y al sector privado de gastos e ingresos para que, en función de las metas de la comunidad, puedan evaluar dicho plan financiero gubernamental..." (3).*

*Esto último determina que los ciudadanos puedan realizar sus propias evaluaciones sobre la satisfacción que obtienen de la producción gubernamental de bienes y servicios, en correspondencia con los impuestos que han pagado.*

*En el ámbito de las finanzas públicas, para Ferreiro el presupuesto se define como "un documento que posibilita prever los egresos y los gastos durante un periodo determinado, y generalmente es de un año. Representa por lo mismo el instrumento puesto en manos de los servidores públicos para alcanzar los objetivos y metas del Estado. Es un documento de suma importancia política y económica para la comunidad nacional." (4).*

---

(1) Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales, España, Ed. Planeta-Argosmi, Vol.III 1987, p 1765.

(2) *Ibid.*, p. 1765.

(3) ROSAS ARCEO, Alfredo, *La Crisis Fiscal del Presupuesto Público en México*, Ediciones Técnicas y Científicas, 1972, págs. 87-88.

(4) FERREIRO, Luis Alberto, *Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas*, México, Ed. UNAM, 1980 (1a. Ed.), p. 20.

*El país donde se utilizó por primera vez el presupuesto, fue en Inglaterra -antes de 1789. Porque el sistema obligaba al Poder Ejecutivo a presentar un programa financiero. Este contenía los ingresos y gastos; y se enviaba para su aprobación a la Asamblea Representativa de la Nación (5).*

*En México hay una manera de identificar el presupuesto. Se acostumbra únicamente a definirlo como la previsión de los egresos del Gobierno Federal o de las entidades locales, pero por lo que respecta "... a las estimaciones de los ingresos federales y estatales así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación o del Estado o entidad federativa que corresponda" (6).*

*De acuerdo con lo que ordenan los Artículos 74 y 131 Constitucionales, el Ejecutivo Federal, depositado en el Presidente de la República, es el único exclusivamente facultado para presentar proyectos de presupuesto a la Cámara de Diputados, para su aprobación.*

*El presupuesto es mucho más que un documento financiero. Es como tal un proceso que permite formular normas políticas, a la par que se ponen en marcha programas de acción pública y se implantan controles legislativos y administrativos. Todo el presupuesto debe relacionarse en su totalidad con el presupuesto de planeación nacional. Por lo mismo, recibe la influencia de los mismos procesos sociales, económicos y políticos que afectan la conjucción de los asuntos públicos.*

## **1.1 PERFIL JURÍDICO DEL PRESUPUESTO**

*El presupuesto es un instrumento legal, proviene de entidades jurídicamente habilitadas, genera efectos jurídicos en la creación o mantenimiento de derechos y obligaciones, no solamente para la Administración Pública, sino también para los ciudadanos en particular (7).*

*Contiene el siguiente precepto jurídico de orden legal:*

---

(5) ROSAS ARCEO, Jorge, op. cit., p. 37

(6) VAZQUEZ ARROYO, Francisco, Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, México, Ed. UNAM, 1977, (2a. Ed.), p. 14.

(7) MOLENA LOPEZ, Guillermo E. Presupuesto por Programas: Planificación, Programación, Presupuestación, México, Ed. UNAM, 1979, pag. 37-38.

"El tesoro no podrá efectuar pago de ninguna suma, aunque a ella el individuo tenga derecho en virtud de la ley, contrato o cualquier otro título jurídico, si en el presupuesto no constan los fondos necesarios a la satisfacción de la deuda, y recíprocamente el Estado no podrá exigir del individuo impuesto, contribución u otra cualquier prestación tributaria, si no figura en la ley presupuestaria como elementos de egreso autorizado" (8).

En México, Gabino Fraga plantea que los efectos jurídicos que produce el presupuesto son los siguientes:

"a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos. (const. Fed., Art. 126).

b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo. Const. Fed., Art. 74; fracc. IV)

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

d) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Poder Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene (Arts. 7o. y 17 de la Ley Org. de la Contaduría Mayor de Hacienda)." (9)

De la Garza cita a Ríos Elizondo, quien sostiene que la Constitución de 1917 no considera al presupuesto como una ley. Es un documento de carácter administrativo; este es enviado como anteproyecto por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados en los términos de los artículos 65, fracción II y 74, fracción IV de la Ley Orgánica del Presupuesto Federal. El autor citado concluye:

"... El presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo que, por ende, resulta de la colaboración funcional entre ambos poderes, que en este caso se movió por razones históricas y de carácter democrático" (10).

El presupuesto es por tanto un acto legislativo, en su sentido formal, y un acto administrativo en su sentido material. Ambos aspectos, conforman la naturaleza jurídica del presupuesto en el Derecho Mexicano.

---

(8) *Ibid.*, p. 58.

(9) FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1982, (12a. Ed.), p. 334.

(10) DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1983, (12a. Ed.), p. 116

## 1.2 PERFIL POLÍTICO DEL PRESUPUESTO

*El gobierno central, al elegir la opción que juzga más aconsejable para la buena gestión de la actividad pública, informa sobre los componentes básicos de su política. Significa en otros términos, expresarse en recomendaciones más generales para los órganos más superiores de la Administración Pública, indicando una dirección unívoca, aunque amplia, que deberá conjugar todos los esfuerzos de la estructura administrativa del gobierno, procurando alcanzar su fin político (11).*

*Cuando el gobierno establece un programa político, no hace otra cosa que determinar los objetivos que irán a informar la gerencia de la cosa pública, durante un periodo determinado, también se indican los recursos financieros y los medios que van a permitir alcanzar los objetivos. Desde este punto de vista, el presupuesto debe ser considerado como un verdadero plan administrativo recurrente de un programa político (12).*

*Para Rosas Arceo la razón más importante de otorgar un contenido político al presupuesto, es porque en su elaboración cada día intervienen más personas e instituciones. Es por medio de un proceso político como se distribuyen los recursos financieros que controla el presupuesto. De esta manera las agencias y departamentos estatales involucrados en su elaboración, participan activamente en los conflictos de intereses mediante el proceso político en turno. Estas agencias y departamentos deben ponderar que sus expectativas y la de los otros determinarán pérdidas, por un lado, y ganancias por el otro, que resultan en determinados saldos netos con respecto a determinados grupos sociales (13).*

*Retchkiman comenta que las características esenciales del presupuesto, como son el establecimiento de objetivos y metas y la toma de decisiones para su cumplimiento dependen de la organización política que tenga la nación en donde funcione el plan gubernamental. Cuando se trata de un Estado donde la voluntad de una persona es determinante, entonces los objetivos y los recursos asignados para su cumplimiento, aún cuando sigue tratándose de un acto político, representan la opinión de un individuo o grupo pequeño (14).*

*Entre más individuos y organismos intervienen en el contenido del presupuesto, se va complicando hasta llegar a lo más complejo, que es el proceso presupuestal en una sociedad democrática (15).*

*La referencia política del presupuesto, se sustenta, porque es por medio de un proceso político como se distribuyen los recursos financieros, lo cual constituye otra manera de concebir el presupuesto.*

---

(11) MOLINA LOPEZ, Guillermo, op. cit., p. 38

(12) Ibid, p. 39

(13) ROSAS ARCEO, Alfredo, op. cit. p. 39.

(14) RETCHKIMAN, Benjamin, Introducción al Estudio de la Economía Pública, México, Ed. UNAM, 1972, p. 100.

(15) Ibid, p. 100.

### 1.3 EL PERFIL FINANCIERO DEL PRESUPUESTO

*El presupuesto en su sentido financiero, encierra para el gobierno, en particular, y para la nación en general, un elevado interés ya que corresponde a la estructura de bienes, destinada a proveer los gastos públicos.*

*El sentido financiero del presupuesto, no constituye un fin en sí mismo a través del cual el gobierno procura atender determinadas necesidades colectivas existentes en la sociedad, procesando una amplia retribución de la renta nacional, ya sea por medio de una adecuada y equitativa tributación, o bien por medio de una racional aplicación de los fondos públicos (16).*

*Una interpretación así del presupuesto, indica en su aspecto interno, una adecuación entre los recursos disponibles del gobierno y un escalonamiento axiológico de las necesidades administrativas, y en su aspecto externo, las transferencias de poder adquisitivo que deben estar ligadas a los principios de las finanzas públicas, como son: el sacrificio mínimo ejercido por la presión tributaria y la máxima ventaja social en la ampliación de los fondos (17).*

*El presupuesto, al comprometer recursos para la ejecución de los programas, establece una correlación indivisible entre el plan de trabajo de la Administración Pública y el plan financiero propiamente dicho. El simple hecho de que el presupuesto es una prospección pormenorizada de lo que el gobierno pretende hacer en su esfuerzo próximo, identifica su carácter del plan y su sentido financiero.*

---

(16) Curso de Presupuesto por Programas, Secretaría de Gobernación, 1988, p. 38.

(17) MOLINA LOPEZ, Guillermo. Op. cit., p. 62.

## 1.4 PERFIL ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO

*El anhelo de la ciencia de la administración es la asignación de recursos escasos, con la mayor eficiencia posible. A este fin se suman una serie de procesos administrativos que implican el llegar a tomar decisiones adecuadas y cómo usar los recursos puestos a disposición de los administradores, de tal forma que obtengan recursos óptimos.*

*Al pretender alcanzar la eficiencia -cuyo significado no debe reducirse al mero cumplimiento de objetivos señalados de antemano, con el uso más adecuado de recursos-, el presupuesto, se convierte en un mecanismo que asigna dichos recursos en forma eficiente.*

*Pero cuando al presupuesto se le considera un producto acabado, es decir como resultado de un proceso por medio del cual fue elaborado, aprobado, ejecutado y revisado, y se ofrece como ejemplo el que se ejerció el año anterior, entonces desde el punto de vista administrativo la aportación ha sido la de intervenir directamente en el funcionamiento de dicho presupuesto para procurar su ejecución y vigilar que se lleve a cabo conforme a los lineamientos que se determinaron cuando fue aprobado, es decir controlarlo para posteriormente, para efectos futuros, valorarlo.*

*En México cuando la Cámara de Diputados aprueba el presupuesto, es "...cuando la rama administrativa del Ejecutivo debe proyectar la organización necesaria para llegar a los objetivos señalados, usar las políticas adecuadas que eliminen en lo posible el desperdicio de recursos escasos, determinar las prácticas más convenientes para llegar a una estructura administrativa ágil, adecuada, flexible y de acción, pues es necesario recordar que delineado todo en forma racional, el eficiente cumplimiento de las tareas administrativas puede facilitar una adecuada elaboración y aprobación del proyecto presupuestal..." (18). Cuando los requerimientos administrativos no están adecuadamente delineados y hechos de manera descuidada, pueden constituirse en causas que impliquen el fracaso en llevar a la práctica, en ejecutar un presupuesto bien elaborado.*

*En suma, el presupuesto desde un perfil administrativo, su más significativo contenido está en el registro de gastos en términos de costos y objetivos y de servir de medio de control.*

*Cuando el presupuesto se convierte en un mecanismo de control, posibilita que las decisiones de gastar sean realizadas administrativamente, y los registros de todo ello estén perfectamente definidos.*

---

(18) RETCHIKMAN, Benjamin. Op. cit., p. 309

## 1.5 POLÍTICAS PÚBLICAS

*Las políticas públicas constituyen una respuesta a los desafíos a la capacidad gubernamental, para la resolución a problemas cada vez más complejos. Un momento privilegiado de una decisión gubernamental, es la formulación de una política pública.*

*Antes de llegar al diseño e implementación de una política pública, se realiza un diagnóstico -es un momento predecisorio-, es decir, se pondera la relación entre sociedad y gobierno, "... aquella integrada marcadamente por grupos de interés y este está representado ante todo por una élite. Se considera que el valor esencial de un sistema político es su estabilidad, por lo cual una variable toral y función principal del gobierno es el manejo del conflicto." (19)*

*La manera como se puede establecer en qué forma y qué contenido van a reunir o reúnen de hecho los asuntos ubicados en la fase previa -momento predisorio-, a una toma de decisión y formulación, es por medio de la incorporación de un concepto al análisis de las políticas públicas y es el de "agenda". Es decir, cuando un asunto está en la agenda significa que una necesidad -la cual pasa por un proceso de politización- se convirtió en demanda. Pero, además, para que un asunto esté en la agenda, es determinante que el grupo demandante tenga una vinculación con el funcionario decisor, esta situación de privilegio obedece al hecho de tal grupo posee más recursos que otros grupos: tiene una posición estratégica relativa a la estructura social y económica; y por estar en un grupo con alta estima social. (20)*

*Si se retoma la proposición inicial, las políticas son una respuesta a los problemas, se vendrá que cuando tal problema se encuentra en la agenda institucional se le redefinirá para la eventual formulación de la política, lo cual significa que es un proceso de carácter intergubernamental. Redefinir el problema implica descomponerlo, desarmarlo con el fin de observar y decidir qué partes se atacarán y cómo.*

*Hay un aspecto importante que debe tomarse en cuenta, cuando un asunto forma parte del "orden del día" de alguna dependencia gubernamental, significa que de una definición partidista -prevalencia de intereses particulares- el problema ha adquirido el estatuto de público. Aquí, es conveniente matizar, cuando un asunto adquiere el rango de público, justifica la intervención del gobierno para darle una solución al problema, pues ya es de interés general. (21)*

*Una solución adecuada al problema requiere del análisis y ponderación entre varias alternativas. Después de su ponderación, se elige una de las opciones y se toma una decisión. Se pasa al diseño de la política y del programa y al diseño de la implantación.*

---

(19) *Revista de Administración Pública, DIAP, Semestral, México, D.F., N° 84 Enero-Junio 1993, p.13*

(20) *Ibid.*, p.14

(21) *Ibid.*, p.15

*La política constituye una hipótesis, donde por definición encontramos ciertas condiciones iniciales que de establecerse llevarán a la realización de consecuencias predichas. En el diseño de la política y el programa -fase de formulación- se deben señalar a los actores y los actos mediante los que se comprometen a buscar los propósitos deseados. Identificar sus perspectivas, sus objetivos particulares mediante el programa mismo y de los intereses de los actores y ejecutores. Se proveerán también los productos a obtener en cada una de las fases de implantación, por lo mismo se precisarán los de tipo parcial y total, asimismo se diseñará el sistema de información, control y evaluación para la operación de la política. (22)*

*En suma, en las políticas públicas se reflejan las acciones y decisiones del gobierno, son una respuesta a los crecientes y complejos problemas que se generan en la sociedad. De manera particular, son una parte sustancial en la relación de la sociedad y gobierno, donde este tiene que mantener la estabilidad del sistema político, a través de la administración del conflicto.*

## **1.6 EL PRESUPUESTO COMO MEDIO DE EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

*Las políticas públicas, como ya se ha planteado, son acciones y decisiones del gobierno para resolver problemas. Pero, por si mismas no resuelven nada, deben tener un sustento en un programa, este constituye una hipótesis, la cual está institucionalizada por el gobierno, es decir, aceptada o autorizada en sus premisas. (23)*

*Un programa, es, para un gobierno, un compromiso fuerte, lo mismo ocurre por una dependencia pública cuando tienen que atender problemas o demandas, esperar y creen que las condiciones iniciales que se pretende establecer, desatarán acciones las cuales acarrearán consecuencias, la finalidad es mitigar o resolver las causas o las consecuencias del problema.*

*En México el Programa Operativo Anual es un elemento de revisión del Plan de Mediano Plazo, constituye una herramienta fundamental de ejecución de las acciones y decisiones del gobierno, es decir las políticas públicas. El Programa Operativo Anual es un sistema integrado por diferentes presupuestos que cumplen funciones específicas en relación a los requisitos esenciales de ese plan, por lo que se refiere a su coherencia cuantitativa de las decisiones que deben tomarse el siguiente año y las áreas definidas de la administración de la política económica. (24)*

---

(22) *Ibid.*, p.17

(23) *Ibid.*

(24) VÁZQUEZ Arroyo, Francisco, *Op.Cit.*, p.52

*La coherencia cuantitativa de las decisiones, es un requisito que se cumple mediante el establecimiento de una línea de disgregación creciente en la formulación de los diversos tipos de presupuestos que comienza por el presupuesto económico, desciende hacia los programas sectoriales y termina con los balances materiales y de recursos humanos.*

*Dar cumplimiento a los requisitos para definir las áreas de administración de las decisiones, requiere que el presupuesto económico se complemente con un plan operativo para el sector público (un presupuesto-programa para el Gobierno Federal y para las empresas públicas), un presupuesto de comercio exterior, un presupuesto monetario y un presupuesto de fuentes y uso de fondos. Sólo de esta forma el resultado del análisis de coherencia a nivel global y sectorial, puede tomar carácter operativo en términos de una especificación de las acciones que deben ejecutar el gobierno federal, las empresas públicas, las instituciones encargadas de comercio exterior, de la política monetaria y de la política de recursos humanos y materiales.*

*El presupuesto programa del Gobierno Federal y las empresas públicas constituye la forma primordial de acción del Estado en el área de sus decisiones directamente vinculadas con la ejecución del Programa Operativo Anual (25).*

*Como requisito exige una programación suficientemente detallada que permita, a saber: seleccionar el conjunto de programas operativos que reliven mejor los proyectos estratégicos del gobierno; analizar tanto la racionalidad interna de los diferentes programas, como su concordancia con los objetivos y metas del plan general de desarrollo.*

*Sin duda es importante asegurar la ejecución de los proyectos citados, por medio de los programas operativos recogidos en la totalidad de los presupuestos programas de los organismos que conforman el sector público. Este programa de ejecución de proyectos públicos estratégicos, debe ser complementado con una programación detallada de los pasos o etapas que ellos implican y con los presupuestos de caja, que permitan realizar una programación de salidas y entradas de fondos compatibles con las relaciones conyunturales del gasto y los ingresos, y diseñar una política monetaria coordinada para lograr la continuidad en los calendarios de la obras públicas, las cuales a veces se interrumpen por falta de previsión del comportamiento de los ingresos y gastos públicos en su conjunto. (26).*

---

(25) MOLINA LOPEZ, Guillermo. Op. cit., p.62.

(26) *Ibid.*, p. 64.

*El presupuesto de las empresas estatales determinará el papel que éstas desempeñan dentro del sector público y dentro del plan anual, incluyendo a estos efectos, antecedentes tales como:*

*"• Metas por sectores y empresas*

- Información sobre fuentes y uso de fondos*
- Actividades según sectores económicos-sociales, incluyéndose en cada uno de ellos los programas más importantes, debidamente vinculados a los fijados en los planes*
- Informes de producción, ventas, utilidades, utilización de equipos, inversiones, etc."(27)*

*En suma, al funcionar de manera integrada todos los presupuestos programas y balances señalados tanto instrumental como institucionalmente, el presupuesto del sector público, se constituye como el principal medio de ejecución de las acciones y decisiones del gobierno, es decir, las políticas públicas.*

*En el siguiente apartado se va a exponer las distintas clasificaciones que se le dan al gasto público, o dicho en otros términos, las diferentes formas de presentar los antecedentes de los ingresos y gastos.*

---

*(27) Ibid., pags. 64 y 65.*

## 2. CÓMO SE CLASIFICA EL PRESUPUESTO EN MÉXICO

*Un mecanismo importante para coordinar los planes de desarrollo económico y social con los presupuestos gubernamentales, es utilizar un sistema uniforme de clasificaciones; ya que permite realizar de manera simultánea los procesos para planificar y presupuestar.*

*Por medio de sus presupuestos las entidades públicas ejecutan las actividades contenidas en sus programas permanentes; éstos son elaborados para cumplir las funciones que las leyes les encomiendan. Esta es la razón, por la cual las cuentas presupuestarias deben presentarse en tal forma que faciliten la formulación, ejecución y contabilización de sus programas (28).*

*Las clasificaciones del presupuesto son las distintas formas de presentar los antecedentes de los ingresos y gastos, con la finalidad de allegarse información para distintos propósitos (29).*

### 2.1 CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

*Por medio de esta clasificación se puede identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica, por lo cual hace posible investigar la influencia que la finanzas públicas ejercen sobre el resto de la economía nacional.*

*Con la clasificación económica se pueden identificar las partes de los gastos que el Gobierno Federal o cualquier entidad pública destinan a sus operaciones corrientes y la parte de los gastos que canalizan a la creación de bienes de capital para ampliar su capacidad instalada de producción. También contiene información sobre el grado en que los servicios fundamentales son prestados directamente, a través de la utilización de fondos invertidos por el propio gobierno en bienes y servicios, o de forma indirecta mediante subsidios y préstamos gubernamentales concedidos a otras entidades encargadas de prestar el mismo servicio (30).*

*La información que ofrece esta clasificación, permite determinar el impacto de los gastos públicos sobre el nivel de composición del producto nacional, así como su distribución. Por lo tanto, con esta clasificación se pueden evaluar los efectos económicos del gasto público sobre el desarrollo económico y social en la medida en que cuantifica la inversión pública; sobre la política monetaria, en la medida en que permite mostrar el financiamiento y la política de subsidios al nivel de los precios; sobre la ocupación de los factores productivos, en tanto está ejerciendo sobre los bienes y servicios que produce la economía; y finalmente, permite conocer la influencia del sistema fiscal sobre la distribución del ingreso, ya que muestra la incidencia de la tributación, por un lado y la orientación de los gastos corrientes y de transferencia por el otro (31).*

---

(28) VÁZQUEZ ARROYO, Francisco Op. cit., p. 137

(29) Ibid.

(30) Ibid., p. 140.

(31) Ibid., págs. 140 y 141.

*En suma, esta clasificación permite separar los gastos corrientes de los de capital. En los primeros están contemplados los servicios personales, las adquisiciones de los artículos y materiales de consumo, los servicios no personales, los gastos por servicios e intereses de la deuda pública y las transferencias para consumo. Como característica de estos gastos, no significan aumento en los activos del sector público. Por lo que respecta a los gastos de capital, allí se incluyen la inversión física, ya sea indirecta o directa y a la inversión financiera propiamente dicha, es decir, la adquisición de activos existentes, los gastos de capital, incluyen las transferencias en formas de subsidios para la inversión física directa o indirecta, y también las transferencias destinadas a inversiones financieras (32).*

## 2.2 CLASIFICACIÓN POR FUNCIONES

*Se denomina clasificación funcional, al agrupamiento de las transacciones financieras de las entidades gubernamentales de acuerdo con los propósitos que van a cumplir, independientemente de cuál sea la institución u organismo que tenga a su cargo asignarlas. Son variables los criterios para clasificar las transacciones por su carácter funcional. Cambian de país y aún dentro de un mismo país (33).*

*Vázquez Arroyo comenta que el objetivo de esta clasificación, consiste en presentar una descripción que permita informar al ciudadano común sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que paga en forma de impuestos, y la proporción de los gastos públicos que se asignan a cada tipo de servicio -educación, salud, servicios de correo, telégrafo, etcétera. (34)*

*En suma, el presupuesto por función pondera lo que un gobierno logra por medio de sus gastos y en menor medida lo que adquiere con sus recursos a su disposición. El trabajo fundamental de este tipo de presupuesto, consiste en el registro y clasificación de actividades ya realizadas, de fines ya cumplidos. Lo fundamental en esta forma de clasificación funcional es su propósito o su logro siendo éste el eslabón entre los materiales comprados y las construcciones o servicios presentados por ellos.*

---

(32) FERREIRO, Luis Alberto. Op. cit., p. 30.

(33) *Ibid.*, p. 27

(34) VÁZQUEZ ARROYO, Francisco. Op. cit., p. 141.

## 2.3 CLASIFICACIÓN SECTORIAL

*Esta forma de agrupar el presupuesto es una variante de la clasificación funcional. Su objetivo consiste en separar los sectores económicos, sociales y generales. Muestra las áreas de actividad, ya no señala los propósitos: mejorar la salud, eliminar el analfabetismo, administrar justicia, etcétera. Más bien precisa los objetivos concretos de la acción dentro de un área de actividad. Por ejemplo, dentro de la salud, atender cinco millones de habitantes; en el ámbito de la educación, extender la enseñanza a tres millones de niños, etcétera.*

*Para Vázquez Arroyo la clasificación sectorial viene desarrollándose en los últimos años, como un esfuerzo para lograr la integración entre los planes de desarrollo y el presupuesto fiscal. La idea es que tanto en los planes como en el presupuesto se utilice una clasificación uniforme, la cual permite determinar áreas de actividad homogéneas (35). Por ejemplo, que bajo el título de "educación", se incluyan en el plan las mismas acciones que figuran bajo este nombre en el presupuesto y que en ambos documentos se le clasifique en forma uniforme.*

*En suma, la clasificación sectorial muestra los gastos públicos divididos conforme a los distintos sectores de la economía y el nivel de los diferentes programas que se encuadran en cada sector.*

*Con la clasificación sectorial se aprecia el grado de participación del gobierno federal en cada uno de los otros ámbitos, permitiendo establecer las relaciones de interdependencia entre los sectores público, social y privado.*

*Dicha clasificación está orientada, sobre todo, hacia el análisis del desarrollo y de la programación, lo que la distingue de la clasificación funcional, que pone en evidencia los propósitos institucionales del sector público. Además, vincula la estructura de los planes de desarrollo con la estructura de los presupuestos.*

---

(35) *Ibid.*, p. 143.

## 2.4 CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

*Esta clasificación agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades específicas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación consiste en vincular los gastos con los resultados que se pretende alcanzar: los logros se expresan en unidades físicas (16).*

*Los programas se dividen en dos clases: los de operación, cuyo fin es producir bienes y servicios; y los de inversión, los cuales están destinados a ampliar la capacidad de producción instalada en una unidad.*

*El concepto básico en que se apoya el presupuesto por programas y actividades, se sustenta cuando se presentan solicitudes presupuestales en función de "agrupaciones" o "conjunto de programas"; no obstante, este concepto ha sido ampliado para abarcar una estructuración de programas de acuerdo con los objetivos, independientemente de la responsabilidad de las dependencias. Aunado a lo anterior, se hace un esfuerzo consciente para:*

- a) Determinar objetivos finales, b) Buscar una gama más amplia de opciones selectivas y*
- c) Vincular los programas con los planes financieros (17).*

*El presupuesto por programas y actividades, entendido como un proceso, se define como un conjunto de funciones, continuo, dinámico y flexible, que incluye la programación, la presupuestación, la ejecución, el control y la evaluación de actividades de un sector, abarca la planeación a corto plazo porque se desarrolla de manera cíclica, y coincide con el año fiscal. Las fases de este proceso son:*

- a) La planeación -revisión de los objetivos y metas de un sector y la jerarquización de los programas-;*
- b) la formulación del presupuesto por programas, comprende actividades como la propuesta de normas de capacitación, la elaboración de proyectos, la integración del presupuesto y el estudio, discusión y aceptación del presupuesto por programas;*
- c) la formulación que comprende la distribución específica del presupuesto y los ajustes de metas por proyectos;*
- d) la operación, que incluye el ejercicio presupuestal y la ejecución de actividades;*
- y e) el control y evaluación que abarca los registros, las desviaciones, la investigación y el análisis, y la formulación de recomendaciones (18).*

*En suma, esta clasificación del presupuesto permite asegurar una base más lógica para tomar decisiones. Proporciona por un lado, datos acerca de los gastos y los beneficios de enfoques operativos, para alcanzar objetivos públicos presupuestados; y por el otro, ofrece datos sobre valoraciones de rendimientos -efectividad y desempeño-, a fin de facilitar una visión continua de programas destinados a conquistar objetivos seleccionados.*

---

(16) *Ibid.*, p. 144

(17) ROSAS-ARCEO, Alfredo, *Op. Cit.*, p. 186

(18) *Ibid.*, págs. 191 y 192.

## 2.5 CLASIFICACIÓN SEGÚN EL OBJETO DEL GASTO

*La Clasificación por Objeto del Gasto puede definirse como un listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal requieren para desarrollar sus acciones y, en general, de las erogaciones que realizan.*

*Su función consiste en identificar con claridad la demanda gubernamental de todos los recursos: humanos, materiales y financieros, así como de los servicios, provenientes tanto del país como del extranjero, necesarios para el cumplimiento de sus actividades programadas.*

*Sirve para determinar los gastos que en cada programa se necesitan para el cumplimiento de sus objetivos, y ordena e identifica sistemáticamente el uso que se dará al presupuesto asignado a cada programa o actividad.*

*De esta manera, la Clasificación por Objeto del Gasto constituye un nomenclador de los bienes y servicios que necesita la función pública, así como de otras erogaciones que el gobierno requiere hacer, y permite el registro claro y detallado de las cuentas presupuestales.*

*Su papel consiste en proporcionar el código, el nombre y la descripción de los renglones de gasto, para su adecuada identificación a través de los elementos que la conforman: 1. Capítulo, 2. Concepto y 3. Partida.*

*Capítulo.- Los capítulos constituyen conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios que el gobierno federal adquiere para la consecución de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico, y sirve para el análisis retrospectivo y prospectivo de la planificación.*

*Concepto.- Los conceptos constituyen subconjuntos homogéneos y ordenados en forma más específica, producto de la desagregación de los bienes y servicios contemplados en cada Capítulo; este elemento permite la identificación de los recursos de todo tipo y su adecuada relación con los objetivos y metas programadas.*

*Partida.- Las partidas constituyen elementos afines, integrantes de cada concepto, y representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere o del gasto que se realiza, permitiendo la cuantificación monetaria de los mismos.*

*La clasificación según el objeto del gasto se integra con los siguientes capítulos:*

- 1000 "Servicios personales"*
- 2000 "Materiales y suministros"*
- 3000 "Servicios generales"*
- 4000 "Transferencias"*
- 5000 "Bienes muebles e inmuebles"*
- 6000 "Obras públicas"*
- 7000 "Inversiones financieras"*
- 8000 "Erogaciones extraordinarias"*
- 9000 "Deuda pública"*

*La clasificación por objeto del gasto tiene los siguientes objetivos principales:*

- De la planeación.- Que le permita medir los grandes agregados del gasto público, a través de los capítulos respectivos, para facilitar la instrumentación de las decisiones de la política económica y en particular la fiscal.*
- De la programación.- Que le permita identificar de manera homogénea y clara, a través de los conceptos, los diversos insumos y recursos humanos, materiales y financieros necesarios para alcanzar los objetivos y las metas establecidos en los programas.*
- De la presupuestación.- Identificar con claridad, precisión y detalle en las partidas, los bienes y servicios que el gobierno federal adquiere, así como facilitar la cuantificación financiera de los recursos utilizados.*
- De la administración presupuestaria.- Facilitar la identificación, combinación y cuantificación de los insumos y recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la programación, formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través del ordenamiento coherente de capítulos, conceptos y partidas.*
- De la contabilidad gubernamental.- Identificar las transacciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con base en el orden existente en los registros contables de cada una y a través de la información clara y precisa que requiere el análisis de la contabilidad gubernamental, para la formulación de la Cuenta Pública Federal y de las Cuentas Nacionales.*
- De la Fiscalización Presupuestaria.- Coadyuvar a la realización del análisis fiscal, y determinar responsabilidades en la administración y aplicación de los gastos públicos, mediante la flexibilidad y claridad en el registro detallado de las operaciones presupuestarias.*
- Del análisis económico.- Facilitar el análisis del gasto público de acuerdo a su naturaleza, así como los efectos económicos de las actividades del gobierno federal y la incidencia del gasto gubernamental sobre los agregados macroeconómicos, tales como: la renta nacional, el empleo, la formación bruta del capital, la distribución del ingreso, etcétera.*

- *De orden jurídico.- Establecer congruencia con las normas jurídicas que rigen el proceso presupuestario, permitiendo la correcta interpretación y aplicación de las mismas, en función de la claridad de su contenido capitular, conceptual y de partidas específicas.*
- *De vinculación con otras clasificaciones.- Establecer una adecuada vinculación con otras clasificaciones presupuestarias, a través de la información que proporciona, para realizar en mejor forma los propósitos que con las mismas se persiguen. Así se busca, entre otros propósitos:*

*a) Vincular las adquisiciones del gobierno federal con los resultados obtenidos en los programas y subprogramas de la clasificación por programas y actividades, así como con la clasificación funcional para ayudar a determinar el costo de cada servicio.*

*b) Proporcionar ordenadamente los elementos presupuestales en capítulos, conceptos y partidas de gasto, a efecto de identificar cada erogación como corriente o de capital, competencia de la clasificación económica, y*

*c) Coadyuvar a la determinación del volumen de gasto asignado a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que se expresa en la clasificación administrativa.*

## **2.6 CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, POR RAMOS O INSTITUCIONES.**

*La clasificación administrativa consiste en la determinación por ramos, de las dependencias o entidades a las que corresponde realizar directamente el gasto, tanto de la Administración Pública Federal, Centralizada (la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República), como de la Administración Pública Federal Paraestatal (los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria sujetos al control presupuestal).*

*Para sus efectos, la Clasificación Administrativa comprende también ramos generales, como son los de Aportaciones a Seguridad Social; Erogaciones no Sectorizables, Reconstrucción y Descentralización; Desarrollo Regional; Participaciones a Estados y Municipios; Deuda Pública, y Erogaciones Para Saneamiento Financiero.*

*La clasificación administrativa del gasto directo, del sector público federal sujeto a control presupuesta, es la siguiente:*

### **A. Por órganos de Estado**

**Ramos:**

- I. Legislativo**
- II. Presidencia de la República**
- III. Judicial**
- IV. Gobernación**
- V. Relaciones Exteriores**
- VI. Hacienda y Crédito Público**

- VII. Defensa Nacional*
- VIII. Agricultura y Ganadería*
- IX. Comunicaciones y Transportes*
- X. Industria y Comercio*
- XI. Educación Pública*
- XII. Salubridad y Asistencia*
- XIII. Marina*
- XIV. Trabajo y Previsión Social*
- XV. Asuntos Agrarios y Colonización*
- XVI. Recursos Hidráulicos*
- XVII. Procuraduría*
- XVIII. Patrimonio Nacional*
- XIX. Industria Militar*
- XX. Obra Públicas*
- XXI. Turismo*

*Por previsiones especiales*

*Ramos:*

- XXII. Inversiones*
- XXIII. Erogaciones adicionales*
- XXIV. Deuda Pública*

*Por erogaciones de organismos y empresas estatales*

*Ramo:*

- XXV. Organismos descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal (39)*

*En suma la Clasificación Administrativa tiene por objeto establecer un sistema de control previo a las erogaciones públicas, así como satisfacer diversas necesidades de la contabilidad de la Hacienda Pública Federal.*

---

(39) MARTÍNEZ CHÁVEZ, Víctor Manuel. *Un Siglo del Presupuesto de Egresos en México (1891-1990)*. México, Tesis Doctoral, págs. 37 y 38.

## 2.7 CLASIFICACIONES COMBINADAS

*Las distintas clasificaciones presupuestarias son susceptibles de combinarse entre ellas mismas, dan como resultado la formación de verdaderas matrices que permiten estudiar aspectos de gran interés, para los efectos de valorizar la política presupuestaria.*

*Los diversos tipos de clasificación combinada son los siguientes:*

*Económico-funcional  
Económico-institucional  
Funcional-institucional  
Institucional por objeto de gasto  
Por programas y por objeto del gasto  
Funcional por programas  
Institucional por programas*

### *Clasificación Económica-Funcional*

*El análisis de la parte izquierda de una matriz y sus respectivos renglones permite conocer el volumen de los gastos en bienes y servicios según sus funciones. Las columnas relativas a gastos de capital muestran las diferentes funciones a que se destinaron estos gastos.*

*"Como se ha visto, esta clasificación enlaza dos criterios de análisis: el económico y el funcional, proporcionando así un valioso instrumento de estudio para el preparador del presupuesto..."<sup>(40)</sup>*

*Esta clasificación permite apreciar qué órganos gubernamentales asignan el mayor gasto de remuneraciones, cuáles deben soportar el peso de las transferencias, cuáles tienen a su cargo la mayor parte de la inversión, etcétera.*

*Esta matriz que combina los criterios económico y funcional "... es de gran utilidad para el estudio de los programas de racionalización administrativa y de mejoras en la organización gubernativa. Al mismo tiempo, proporciona información acerca de los organismos claves que habrá que tocar en un proceso de economías fiscales, si para eso se piensa reducir el gasto de operaciones corrientes. Si se desea iniciar un nuevo programa de obras públicas, permite apreciar qué entidades públicas son las que han tenido a su cargo este tipo de actividades y, por consiguiente, aparecen con mayor experiencia para realizar el nuevo programa".<sup>(41)</sup>*

*Además, podría indicar que las entidades tradicionales en esta materia están saturadas en sus posibilidades, por lo cual sería mejor crear un organismo especial con nueva fisonomía administrativa.*

---

<sup>(40)</sup> MARTÍNEZ, Gonzalo. *Planificación y Presupuesto por Programas*. Textos del Instituto Interamericano de Administración Económica y Social. México, Ed. Siglo XXI Editores, 1981, (12a. Ed.), p. 213.

<sup>(41)</sup> MARTÍNEZ CHAVEZ, Víctor Manuel. *Op. Cit.*, p.66

### *Clasificación Funcional- Institucional*

*El objetivo de esta clasificación, consiste en ligar los programas que desarrolla un gobierno, con las instituciones que tiene a su cargo su ejecución.*

### *Clasificación Institucional por Objeto del Gasto*

*Esta clasificación nos permite apreciar qué cantidad de dinero gastará cada entidad pública y en qué cosas; de ahí que su objetivo sea fundamentalmente administrativo y contable.*

### *Clasificación por Programas y por Objeto del Gasto*

*Este esquema enlaza la clasificación sectorial y la que es por programas. Hace posible conocer el costo de cada programa dentro de un sector. Por ejemplo, en el sector educación se pueden conocer los distintos programas que lo integran y sus costos respectivos.*

### *Clasificación Institucional por Programas*

*Esta clasificación permite ligar a las instituciones ejecutoras con sus respectivos programas, de ahí su gran utilidad para analizar la forma como se entronca dentro del aparato institucional del Estado el conjunto de programas que formula el sector público.*

### **3. ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO**

*El ciclo presupuestario se define como un proceso continuo, dinámico y flexible, por medio del cual se programa, formula y aprueba, ejecuta, controla, evalúa y reformula la actividad del sector público en sus dimensiones físicas y financieras.*

*La naturaleza interactiva y el poder financiero que le es inherente le confiere un valor estratégico insustituible tanto por su propio perfeccionamiento como para inducir cambios en la administración pública.*

#### **3.1 PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN**

*La programación presupuestaria consiste en un proceso que transforma las metas de largo plazo del sector público en metas de corto plazo, y define su contenido por medio de programas específicos de trabajo.*

*Aquí se fijan las metas, objetivos y se asignan los recursos humanos, materiales y financieros. Los programas deben ser formulados por las unidades de organización responsables de acuerdo con directrices centrales previamente establecidas por el órgano nacional de presupuesto y/o planificación.*

*Para que la programación presupuestaria cumpla con los criterios de racionalidad y coherencia, se requiere observar, en los diferentes niveles jerárquicos que participan de la gestión pública los siguientes aspectos:*

- "a) Comportamiento del producto interno bruto.*
- b) Participación del gasto público en el producto.*
- c) Presión tributaria.*
- ch) Nivel y capacidad de endeudamiento.*
- d) Programación de los ingresos públicos.*
- e) Conocimiento y manejo de las clasificaciones presupuestarias para fines de análisis económico, financiero y administrativo.*

- f) *Conocimiento y manejo de las categorías programáticas: función, subfunción, programa, subprograma, actividad y/o proyecto, tarea, obra y trabajo.*
- g) *Conocimiento y aplicación de los criterios de apertura programática.*
- h) *Conocimiento y aplicación de la estructura de las diferentes categorías programáticas, fundamentalmente del programa.*
- i) *Aplicación de las metodologías adecuadas para la integración del programa a nivel institucional y sectorial, etcétera." (42)*

*Al hablar de programación y formulación de presupuesto, la referencia es a la preparación del proyecto de presupuesto. La razón de que esta etapa se le haya otorgado constitucionalmente al Poder Ejecutivo, es lógica y justificada: el Plan General del Gobierno está a cargo del Ejecutivo, por la estrecha vinculación entre la programación gubernamental y el presupuesto, prácticamente es sólo el Ejecutivo el que cuenta con los mejores medios técnicos, recursos, personal e información para elaborar un adecuado programa presupuestario (43).*

*Al elaborar el Ejecutivo el proyecto de presupuesto está ejerciendo la atribución política más importante, la facultad constitucional de mayor relevancia y trascendencia, porque prácticamente en este proyecto está definiendo los fines no sólo de la administración pública, sino del propio Estado. Es la preparación del presupuesto la más fiel expresión de lo que el gobierno se propone hacer en un año de gestión gubernamental y financiera.*

### **3.2 DISCUSIÓN Y APROBACIÓN**

*La finalidad de esta etapa es el examen, que realizan las comisiones especialmente constituidas por el Poder Legislativo, del proyecto de presupuesto formulado por el Ejecutivo (44). Se verifica la factibilidad, prioridad, compatibilidad y la eficiencia con que se piensan utilizar los diversos recursos que se demandan; en función de la disponibilidad financiera se revisa la compatibilidad de los programas con los planes más amplios y de más largo alcance; y se ajustan las cifras y los programas en base a la jerarquización de programas y actividades que ha sido presentada. Posteriormente, el anteproyecto pasa para aprobación a los niveles de decisión política, de donde se turna a los órganos legislativos (45).*

(42) MOLINA LOPEZ, Guillermo. Op. cit., págs. 30 y 31.

(43) FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas, México, Ed. Porrúa, 1986 (2a. Ed.), p. 222.

(44) MOLINA LOPEZ, Guillermo. Op. cit., p. 31.

(45) FERREIRO, Luis Alberto. Op. cit., p. 66

*El anteproyecto de presupuesto en poder del Legislativo debe estar racionalmente estructurado, y sobre todo debe mostrar claramente el sentido y orientación de cada uno de los gastos que han de autorizar. Los órganos legislativos revisan los programas e introducen las modificaciones que consideran pertinentes después de lo cual el presupuesto está listo para entrar en vigencia.*

*Desde el punto de vista de la Ciencia Política, la aprobación de un presupuesto moverá fuerzas y grupos de todos tipos: clases económicas, intereses regionales, grupos poderosos que corrompen a subclases económicas y otras entidades políticas de presión (46). La aprobación del presupuesto es la puesta en marcha de las más importantes decisiones políticas, la ejecutividad del programa de gobierno.*

### 3.3 EJECUCIÓN

*Esta etapa comprende un conjunto de decisiones y operaciones financieras que permiten el cumplimiento anual de los objetivos y metas determinados para el Sector Público en los planes de largo y mediano plazo, y fundamentalmente en el presupuesto aprobado para el ejercicio financiero (47). Esta etapa dura todo el periodo presupuestal que, por lo general, es de un año.*

*Las fases que comprende el periodo de ejecución presupuestaria son: a) la de contratación de obligaciones o compromiso de gasto; b) la de reconocimiento del mismo; c) la de liquidación; d) la de ordenación de pagos; y e) la de su realización material. Sobre estas fases deberá operar el control (48).*

*La contratación de obligaciones o compromisos de pago, es la consecuencia de una decisión tomada por una autoridad administrativa de hacer una operación que acarrea un gasto para el estado; un pedido de material, una subasta de obras públicas, el nombramiento de un funcionario, son ejemplos de actos que comprometen gastos públicos. El reconocimiento del pago, encuentra su fundamento en el artículo 126 constitucional, en él se ordena que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Esta norma constitucional otorga a la Cámara de Diputados, y en su caso al Congreso de la Unión la competencia y la decisión política de aprobar los gastos públicos; y lo que es fundamental, le prohíbe a la administración, actuar discrecionalmente en materia de gasto público; La administración no podrá realizar aquellos gastos que no hayan sido aprobados por la Cámara de Diputados, o posteriormente al decreto de presupuesto, por el Congreso de la Unión. La liquidación se le define como el procedimiento administrativo y contable tendiente a determinar el importe de un determinado gasto, una vez que este ha sido comprometido; todo compromiso se traduce en un crédito en contra del Estado, y en consecuencia, en una deuda que forzosamente tiene que pagar; la determinación de los gastos en una operación tendiente a fijar la cuantía exacta del dinero, es decir, hacer liquida la obligación. La ordenación de pagos, en México, consiste en la autorización formal por parte de la autoridades de la Secretaría de Programación y*

---

(46) ROSAS ARCEO, Alfredo, *Op. cit.* p. 92

(47) MOLFNA LOPEZ, Guillermo, *Op. cit.* p. 32.

(48) FAYAT VTESCA, Jacinto, *Op. cit.* p. 233

*Presupuesto, de pagar alguna cantidad determinada; esta autorización reviste la forma de un documento escrito que recibe el nombre de " Orden de Pago". Y por lo que respecta a la realización material del pago, el artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ordena que la Tesorería de La Federación - Dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - realice los pagos de la Presidencia de la República, de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos, y de la Procuraduría General de la República.*

*Aparte de los registros propiamente contables, existen los registros de realizaciones, los cuales son la otra parte en donde se deberá reflejar la ejecución de los programas en sus diversos niveles, por medio de los informes de las unidades ejecutoras y la verificación de las unidades centrales acerca de las realizaciones y avances registrados en los niveles programáticos.*

### **3.4 CONTROL Y EVALUACIÓN**

*El control y la evaluación no son dos conceptos excluyentes, sino que son complementarios. Para Saldaña, éstos tienen campos bien definidos; con la finalidad de poder distinguir uno de otro, se puede "... identificar el control como el instrumento encargado del funcionamiento de un sistema a fin de que su realización se efectúe de acuerdo a lo planeado. Por lo que respecta a la evaluación, es el mecanismo destinado a calificar si los resultados producidos por ese sistema van dirigidos a la eficiencia en el logro de los objetivos últimos y a la eficiencia en la utilización de los recursos escasos". (49)*

*Ferreiro, al respecto opina que el control "... consiste en la labor de verificar si la ejecución se realiza de acuerdo a lo programado y suministra información acerca de las desviaciones; y la evaluación se ocupa de medir la eficacia y la eficiencia con que se ejecuta un programa de producción de bienes y prestación de servicios con recursos, plazos, costos y metas determinadas; desde luego la evaluación involucra la recomendación de medidas administrativas, técnicas económicas, etcétera, a fin de rectificar desviaciones". (50)*

*En suma, el control y la evaluación constituyen el proceso de medición de eficacia y eficiencia. Está destinado a verificar y valorar las acciones emprendidas con el objeto de apreciar el cumplimiento cuantitativo y cualitativo de los propósitos y políticas fijados previamente (51).*

---

(49) SALDAÑA, Adalberto. *Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas: Un Caso Práctico*, México, Instituto de Administración Pública, 1977, p. 135.

(50) FERREIRO, Luis Alberto. *Op. cit.*, p. 68

(51) MOLINA LOPEZ, Guillermo. *Op. cit.*, p. 33.

### 3.5 REFORMULACIÓN.

*Es la complementación del proceso de planeación toda vez que la verificación de los desequilibrios entre las metas programadas, ejecutadas, los recursos utilizadas y la solución adecuada y oportuna de medidas correctivas, propiciarán la información suficiente para rectificar los desajustes (52). En esta etapa las autoridades replanean las políticas respecto a objetivos y medios en base a los logros que se han obtenido en la satisfacción de las necesidades públicas; estas nuevas políticas permiten hacer los ajustes y rectificaciones a los programas con todos sus componentes, que incluyen en las unidades de medida de los programas, subprogramas y actividades expresadas en términos de productos finales.*

*En suma, en esta etapa se hacen los ajustes en relación a recursos humanos, materiales y financieros, mediante la comparación de las metas programadas y su grado de cumplimiento; y el presupuesto autorizado y el ejercido. El desequilibrio que exista entre el grado de cumplimiento de las metas y el presupuesto que se ejerció, va a permitir implementar las medidas correctivas, a fin de rectificar los desajustes.*

### 4. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS COMO INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

*El gasto público es el instrumento de política económica más poderoso. Consiste en el volumen de erogaciones de recursos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades públicas previstas en el presupuesto definido para cumplir con un plan determinado; Francisco Sánchez opina que el gasto público se integra por las diversas erogaciones que el Estado efectúa para producir bienes o proporcionar servicios a la sociedad en general, por conducto de los organismos que constituyen el aparato gubernamental (53). Por lo cual, "... la planeación en el contexto del gasto público, significa hacer congruentes ciertos objetivos deseables con los recursos disponibles. Implica también dar forma a un conjunto de decisiones coordinadas y compatibles entre sí, que guiarán a una empresa o a un Estado". (54)*

*El presupuesto por programas, nace, esencialmente con la idea de racionalizar el gasto público para un mejor destino, administración y un control más efectivo e integrarlo a un plan de desarrollo económico, así como también para mejorar los procesos administrativos (55). De esta forma, su aspecto principal se enfoca hacia el análisis de la eficiencia en el gasto público.*

---

(52) *Ibid.*, p. 22

(53) SÁNCHEZ GUZMÁN, Francisco. *Administración del Presupuesto por Programas*, México, 1982, p. 37.

(54) ROSAS ARCEO, Alfredo. *Op. cit.*, p. 183.

(55) SILDARÁ, Adalberto. *Op. cit.* págs. 26 y 29.

Rosas Arceo opina que para ponderar los aportes del presupuesto por programas como herramienta de planeación de gasto público, conviene confrontarlo con el presupuesto tradicional; según él las diferencias entre uno y otro son: a) El presupuesto tradicional es de carácter administrativo y contable, mientras que el presupuesto por programas en un conjunto de proyectos que deberán llevarse a cabo en un futuro cercano. b) El presupuesto tradicional atiende más bien a las compras, no así al presupuesto por programas, cuyo centro de atención es lo que va a realizar, con el análisis previo de los costos de los programas y proyectos, a fin de encontrar la mejor alternativa para ellos. c) El presupuesto tradicional únicamente proporciona información relativa a la utilización de los fondos, pero no contiene los antecedentes necesarios para que los funcionarios administren correctamente los fondos asignados para el logro de las metas propuestas; en cambio, los presupuestos por programas no sólo establecen acciones para emprender en el futuro sino que establecen metas de mediano y largo plazo; de esta forma se pueden solucionar los problemas de información de los que padecen los tipos de programación más antiguos. d) El control y la precisión legislativa sobre el presupuesto tradicional únicamente es vertical; no se puede interpretar lo que este presupuesto significa en términos de la actividad del Estado; por otro lado, con el presupuesto por programas se obliga al Poder Ejecutivo a cumplir las metas propuestas y al Legislativo a asignar los fondos suficientes para cada programa; de no ser así, el gobierno no podría evaluar los resultados de esto; este tipo de presupuesto está adaptado a las necesidades de la planificación presupuestaria; con sus clasificaciones, el presupuesto puede analizar con arreglo a la congruencia en sus programas y a la asignación de fondos para cada uno de ellos. Al mostrarse los gastos y los costos de cada proyecto, es posible lograr la programación por sectores, con un alto grado de congruencia e integración. e) Al abandonar el presupuesto tradicional por el presupuesto por programas será necesario buscar los métodos que permitan poder ponderar el desarrollo y el costo de cada programa. (56)

En suma, el presupuesto por programas va a permitir tener un control de los objetivos y resultados, ya que ésta es la función principal del presupuesto.

#### 4.1 CONCEPTO DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Es en Estados Unidos en donde fue aplicado por primera vez el presupuesto por programas en 1946, surge como una solución orientada a racionalizar los gastos de guerra y de defensa, así como una reducción de costos de operación de las empresas estatales. Consiste en definir el costo de las funciones de los programas y de los objetivos empleando aquella clasificación que permita identificar por separado o en forma aparte, los costos de cada función o programa (57).

---

(56) ROSAS ARCEO, Alfredo, Op. Cit., págs. 137 y 138

(57) ORTEGA BLAKE, J., Arturo, Diccionario de Planeación y Planificación (Un Ensayo Conceptual) México, Ed. Eúcola, 1982, p. 279.

*Tiene como finalidad principal la de promover el mejoramiento de los procesos de planeación y de administración para, a través de aproximaciones sucesivas, ir llegando a mejores niveles de funcionamiento.*

*De esta manera, el presupuesto por programa es un proceso integrado de formulación, ejecución y evaluación de decisiones, consecuencia de la necesaria relación entre la política económica y el presupuesto. Sobre el mismo tema, Ortega cita a Marmar quien señala que en la técnica de presupuesto por programa se plantean como principales conceptos: la función, la subfunción, el programa, el subprograma, la actividad y la tarea (58).*

*En suma, el presupuesto por programas es un plan operativo de corto plazo, en él se presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que las cosas que adquiere. Y además constituye un instrumento que permite ordenar las actividades de la administración pública.*

#### **4.2 OBJETIVOS Y PRINCIPIOS**

*Los objetivos fundamentales que la aplicación del presupuesto por programas pretende alcanzar, pueden resumirse en los siguientes:*

*"a) Lograr que la elaboración del presupuesto se convierta gradualmente en un proceso de programación del gasto público, que, obedeciendo a los lineamientos provenientes de un plan de desarrollo económico y social contemple la problemática nacional en el largo y mediano plazo, y fije soluciones viables del cumplimiento gradual de las metas establecidas.*

*Por lo cual, los programas sectoriales unitarios que se establezcan deben ser reflejo anual de la política y objetivos nacionales y no circunscribirse al cumplimiento de las funciones tradicionales encomendados a cada entidad.*

*Se pretende que al formular el presupuesto se dé principal importancia no a las adquisiciones listadas en determinadas partidas, sino a las realizaciones que habrán de lograrse con ellas, a los costos unitarios y totales que representarán y a la designación de los responsables de ejecutarlas.*

*b) Informar para efectos de aprobación, sobre los objetivos que se pretende alcanzar, los recursos que se utilizarán, las realizaciones en sí mismas y los efectos que éstos tendrán en el desarrollo de las actividades económicas y sociales de una región o del país en su conjunto. Pretende por ello, dotar de los elementos de juicio suficientes para evaluar los beneficios o repercusiones de un gasto público determinado y facilitar por tanto, la toma de una decisión.*

---

(58) *Ibid.*, p. 279

c) *Convertir el presupuesto en una herramienta eficaz de administración que contribuya, durante su ejecución, al cumplimiento de los programas establecidos, mediante reportes periódicos de avances que permita a los ejecutivos de los distintos niveles el control y revisión oportuna de los programas en marcha.*

d) *Modificar el sistema tradicional de control presupuestal que dedica primordial atención a la revisión y autorización contable y financiera de los recursos, para transformarlo en un sistema de información integral que además de manejar los actuales sistemas haga especial énfasis en la eficiencia del gasto en cuanto al costo de los programas y a las realizaciones obtenidas.*

e) *Facilitar la implantación de un proceso sistemático de evaluación de los resultados, a través de la utilización de los mecanismos indicadores que permitan la observación y corrección en su caso, de los avances y desviaciones de las metas fijadas en cada programa o proyecto.” (59)*

*Quando se alude a los principios del presupuesto, se debe entender que constituyen una serie de requisitos esenciales cubiertos durante su elaboración pues sólo si los reúne puede ser considerado como tal.*

*Se señalan a continuación estos principios:*

*a) Principios del presupuesto relacionado con la política económica y la programación.*

*Agrupar a los principios de programación y universalidad del presupuesto. En el primero, la determinación de una política, la planificación y la programación, constituyen las bases sobre las cuales se prepara el presupuesto, por lo cual se deben considerar en él todos los elementos que permitan definir y adoptar los objetivos y metas prioritarias, las acciones y mecanismos a desarrollar para conseguirlos, los recursos de todo tipo que demandan estas acciones. En el segundo requisito, el presupuesto debe reunir todos los elementos sustantivos que sean necesarios en su elaboración y puesta en marcha del plan de gobierno, tanto desde el punto financiero como físico.*

*b) Principio del presupuesto relacionado con el mecanismo administrativo*

*Reúne varios principios, entre estos están los siguientes:*

---

(59) *Curso de presupuesto por Programas, op. cit., págs. 72 y 73.*

*Unidad.- El presupuesto de todas las entidades que conforman el sector público, debe ser formulado, aprobado, ejecutado, controlado y evaluado, con plena sujeción a la política presupuestaria única definida y adoptada por la autoridad competente, de acuerdo con la ley, basándose en un sólo método y expresándose uniformemente.*

*Especificación.- Se relaciona fundamentalmente con el aspecto financiero del presupuesto; en materia de ingresos debe señalarse con precisión las fuentes que lo originan y, en el caso de los gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse, sin caer en el excesivo detalle.*

*Periodicidad.- Armonización de las características dinámicas de la acción estatal -de acuerdo a la realidad económica del país- con la naturaleza misma del presupuesto, a fin de adoptar un periodo presupuestario que no sea tan amplio que imposibilite la previsión, ni tan breve que impida la realización de las correspondientes tareas.*

*Para algunos casos se consideran periodos anuales para el financiamiento de los servicios permanentes de apoyo a la gestión gubernamental; los mayores de un año son los aspectos relacionados con la conformación de una infraestructura básica, social y productiva, lo que caracteriza el presupuesto continuo dinámico y flexible.*

*Acuciosidad.- Es la actitud sincera, honesta y precisa tanto en la fijación de objetivos y metas, en el cálculo de los recursos necesarios para alcanzarlos, como en el proceso de ejecución, control y evaluación.*

#### *c) Principios del presupuesto relacionado con la presentación y contenido del presupuesto*

*Este deberá tener las siguientes características:*

*Claridad.- Este principio surge del cumplimiento de los anteriores, fundamentalmente el presupuesto debe ser claro, preciso y conciso a fin de facilitar la gestión gubernamental y la comprensión de la opinión pública.*

*Exclusividad.- El presupuesto debe contener materias programáticas y financieras y abstenerse de incorporar cuestiones legales que influyan para que se asignen fondos en determinadas actividades al margen de los programas gubernamentales o que no sean inherentes al mismo.*

*Integralidad.- Constituye un corolario de las anteriores, por medio de él se manifiesta la verdadera filosofía del presupuesto por programas, en este sentido, el presupuesto debe ser: instrumento del sistema de planificación, reflejo de una política de gasto público, proceso debidamente vertebrado y consolidador de todos los elementos de la programación.*

*Publicidad.- Todo presupuesto debe tener la difusión necesaria a efectos de informar, tanto al propio sector público como al privado, de las actividades que está desarrollando el gobierno. (60)*

*Estos principios, no sólo se aplican al presupuesto por programas, también se deben tomar en cuenta en la elaboración de cualquier presupuesto.*

#### **4.3 CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS**

*Un sistema de presupuesto por programas está integrado por un conjunto de categorías programáticas; y es por medio de éstas como se distribuyen los recursos para alcanzar las metas y objetivos programados.*

*Las categorías recomendadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y generalmente aceptadas, establecen una primera división de las actividades de acuerdo a las funciones que desarrollan. Dentro de cada función se separan por sus características, dos clases de programas: los de inversión y los de operación o funcionamiento; estos están constituidos de la siguiente forma: (61)*

##### **PROGRAMA DE INVERSIÓN**

- Programa
- Subprograma
- Proyecto
- Obra
- Trabajo

##### **PROGRAMA DE OPERACIÓN**

- Programa
- Subprograma
- Actividad
- Tarea

*Las definiciones aceptadas para cada uno de estos conceptos son las siguientes: (62)*

##### **FUNCIÓN**

*Es un propósito directo establecido por los órganos políticos que debe cumplir el gobierno, por medio de la prestación de servicios y de la producción de ciertos bienes destinados a satisfacer a la comunidad, tales como: salud pública, educación, etcétera.*

---

(60) MOLINA LÓPEZ, Guillermo. *Op. cit.*, págs. 66-69.

(61) *Curso de Presupuesto por Programas, op. cit.*, p. 79

(62) *Ibid.*, págs. 30 y 61

## **PROGRAMA**

*Es un conjunto de acciones integradas y (o) proyectos en los cuales se establecen objetivos y metas cuantificables, mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros, asignados a un costo global y unitario determinado y cuya función queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel. Por ejemplo, dentro de la función educación pueden abrir los programas de educación primaria, secundaria, superior, etcétera.*

## **SUBPROGRAMA**

*Es una división de ciertos programas complejos destinados a facilitar la ejecución de un campo específico, para el cual se fijan metas parciales y cuantificables, a cumplir mediante acciones concretas que realizan unidades de operación, quedando a cargo de una unidad administrativa a nivel medio.*

## **ACTIVIDAD**

*División más reducida de cada programa o subprograma, son las acciones que se llevan a cabo para cumplir con las metas de un programa o subprograma de operación. Consiste en la ejecución de ciertas tareas y queda a cargo de una unidad administrativa de nivel intermedio o bajo.*

## **TAREA**

*Es una operación específica a efectuarse dentro de un proceso para la obtención de un resultado determinado. Por ejemplo, dentro de la actividad de publicación de material didáctico se pueden establecer las tareas de redacción de textos, de edición, de distribución, de almacenaje, etcétera. Las tareas normalmente no deben presupuestarse sino indicarse en lo posible sus volúmenes en términos de unidades físicas.*

## **PROYECTO**

*Es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, ejecutadas para la formación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente. Por ejemplo: una escuela, una carretera, un hospital, etcétera. En algunas ocasiones un proyecto puede estar formado por una sola obra.*

## **OBRA**

*Es un bien de capital específico que forma parte de un proyecto como un edificio, una escuela, etc.*

## TRABAJO

*Es un esfuerzo para ejercitar cada una de las fases del proceso de una obra, ejemplos, el desmonte, nivelación y demás operaciones necesarias para la construcción de una carretera.*

### 4.4 ESTRUCTURA DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

*Con la finalidad de que se elaboren adecuadamente los programas de operación e inversión, se proponen los siguientes lineamientos: (63)*

*Como sugerencia, un programa de operación se puede dividir en dos partes: una, general o de resumen; y otra, específica o de detalle. En la primera se darían las informaciones globales que permitan apreciar la importancia y el sentido general del programa, y la segunda tendría por objeto mostrar las acciones concretas que se van a desarrollar para cumplir los objetivos del programa.*

*En la parte del resumen del programa se incluirán los aspectos siguientes:*

- a) Descripción del programa;*
- b) Unidad ejecutora del programa;*
- c) Distribución de los gastos por subprogramas y actividades;*
- d) Personal del programa;*
- e) Materiales y equipos para el programa;*
- f) Distribución de los gastos del programa según el objeto de gasto;*
- g) Costos y coeficientes de rendimiento.*

*En la parte correspondiente al detalle del programa, se debe incluir información analítica que permita apreciar cada uno de los subprogramas y actividades que se van a desarrollar. Los aspectos que deben incluirse en la parte de detalle, podrían ser los siguientes: a) descripción del programa o actividad; b) tareas por ejecutar; c) unidad ejecutora; d) personal que ejecutara la actividad; e) gastos según su objeto; y f) costos unitarios.*

---

(63) MARTNER. Op. Cit., pag. 75 a 79.

*Lo mismo que en el caso de los programas de operación también se necesita preparar un conjunto de normas para la presentación de los programas presupuestarios de inversiones. Para el caso concreto de un programa de inversión, se requiere explicar las distintas partes que los conforman. En este caso el programa puede dividirse en subprogramas, en proyectos, en obras y en trabajos.*

*El programa es el medio que permite fijar las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión.*

*Un programa de inversión podría presentarse en tres partes principales. En la primera parte se incluirán: a) un resumen del programa; b) un detalle por subprograma; c) un detalle por proyecto ( en el primer punto se mostrarían las informaciones globales destinadas a señalar la importancia y orientación del programa). La segunda se encarga de informar sobre los subprogramas y sus respectivos proyectos componentes en términos generales, y la tercera mostraría la naturaleza de los proyectos y sus distintas obras componentes.*

*La parte correspondiente al resumen del programa se podría dividir en:*

- a) Descripción del programa;*
- b) Unidad ejecutora del programa;*
- c) Distribución de los gastos por subprogramas.*

*En suma, hay lineamientos concretos para que se elaboren los programas de operación e inversión. Su correcta aplicación va a permitir una adecuada relación entre fines y medios, es decir, que los recursos humanos, materiales y financieros estén asignados de acuerdo a los objetivos y metas que se han fijado para un periodo determinado.*

#### **4.5 RACIONALIDAD TÉCNICA**

*Antes de exponer el significado de racionalidad técnica, o también como se hará más adelante con la económica y administrativa, es conveniente hacer lo propio con el concepto mismo de racionalidad.*

*Un concepto generalmente aceptado de racionalidad, es aquel que reúna dos características, a saber: a) persigue finalidades viables y coherentes entre sí y b) emplea los medios apropiados a las*

*finalidades perseguidas. En esencia, esta constituye el establecimiento de objetivos y la estructuración de los medios disponibles para su alcance.*

*La racionalidad técnica es el adecuado uso de los procesos y procedimientos para optimizar el manejo social e integral de los recursos en la producción de bienes y servicios, tomando en cuenta las limitaciones impuestas por la tecnología disponible y el tamaño de la organización en donde se lleve a cabo. (64)*

*No debe confundirse la racionalidad técnica con la eficacia y la eficiencia, pues la primera implica el logro del objetivo buscado y por tanto del resultado esperado, y la segunda conlleva a la connotación de haber utilizado el mínimo de recursos económicos.*

*En la eficacia técnica se conjugan, a su vez, tanto los procesos productivos como los procedimientos metodológicos "... los primeros se refieren a la secuencia de actividades en transformación, necesarias para la fabricación de un bien físico o tangible. Los segundos a la secuencia de actividades realizadas por la organización para la generación de servicios..." (65)*

*En toda unidad que produce bienes, los servicios que se crean por los procedimientos metodológicos, constituyen un apoyo a los procesos productivos, por lo cual, de la complementación de ambos, se deriva la racionalidad económica. Y para el caso de las organizaciones productoras de servicios, su único elemento de racionalidad económica, es aquel que resulta del conjunto de procedimientos metodológicos usados en la misma. (66)*

#### **4.6 RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA**

*La racionalidad administrativa es el concepto total de racionalidad en el ámbito de la organización y operación de una empresa. Su presencia conlleva y requiere de la existencia de las racionalidades técnica y económica en cada una de las fases de su proceso.*

*Es en la fijación de objetivos convenientes, adecuados al giro de la institución, así como el establecimiento del ambiente necesario para su logro, donde encontramos la expresión fiel de racionalidad administrativa (67). Pero, ésta sólo puede dar los resultados esperados, cuando es equipada con un sistema de información completo y relevante, como fase previa a la planeación, lo cual va a posibilitar la estructuración de cada una de las etapas integrantes del proceso de la administración científica.*

*La administración científica, para fines descriptivos, es un ciclo dividido en las fases de la planeación, organización, dirección, ejecución y control. (68)*

---

(64) SALDANA, Adalberto. Op. Cit., p. 22

(65) Ibid.

(66) Ibid, pag. 22 y 23

(67) Ibid., p. 25

(68) Ibid.

*La planeación consiste en la sistematización del futuro de acuerdo a los objetivos fijados por la institución, por medio de metas, políticas y programas. La organización implica la obtención y estructuración de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos necesarios para el funcionamiento de la institución, desde luego, en relación a los planes y objetivos de la misma. A la dirección se le conoce también como ejecución o gestión ejecutiva, a grandes rasgos consiste en poner en marcha la empresa por medio de la emisión de decisiones, las cuales deben encaminarse al cumplimiento de las funciones establecidas por la organización y respaldadas por la autoridad competente para asegurar su cumplimiento. Y por control debe entenderse como aquel sistema que por una parte se implanta de manera preventiva, lo cual posibilita, en la etapa de operación del presupuesto, que este se comporte de cierta manera prevista, y además se establece en forma correctiva, es decir, para aplicar los mecanismos necesarios posteriormente para encaminar el comportamiento presupuestario a los márgenes previstos.*

*Es necesario resaltar que a diferencia de los conceptos de racionalidad técnica y económica, la racionalidad administrativa "... puede contemplarse como sinónimo de eficiencia administrativa". (69)*

#### **4.7 RACIONALIDAD ECONÓMICA**

*Por racionalidad económica se debe entender el uso adecuado, en una organización, de sus recursos disponibles de tal forma que permitan optimizar los beneficios perseguidos por la misma (70). Tomemos por ejemplo dos casos, uno que se refiere a una empresa privada y el otro a una Secretaría de Estado.*

*En una empresa privada que persigue como fin principal la obtención del lucro, los beneficios se cuantifican en función de las utilidades netas que la institución genera. En una secretaria de Estado, no se puede tomar como unidad de medida las utilidades que genera, pues no es su cometido. Más bien, sus beneficios se ponderan en función del efecto multiplicador de su gestión en la economía, y por extensión, en los efectos del incremento en el bienestar social.*

*Van a ser más racionales las dependencias del gobierno, en tanto apliquen adecuadamente sus recursos en aquellos sectores con necesidades sociales más urgentes, y tengan los mejores efectos indirectos a través del tiempo.*

*En suma, la racionalidad económica "... es la minimización integral en el uso de recursos..." (71)*

*En el siguiente apartado, se va a exponer al marco jurídico que regula la preparación, estructura, ejecución y control del presupuesto en México.*

---

(69) *Ibid.*, p.26

(70) *Ibid.*, p.23

(71) *Ibid.*

## 5. MARCO JURÍDICO

México se apegó al mismo criterio inglés y francés para limitar el poder de la Administración Pública en materia presupuestaria. Por esta razón, la Carta Magna repartió la competencia constitucional en dos jéses políticas fundamentales: el Ejecutivo Federal prepara y presenta el presupuesto, y la Cámara de Diputados, órgano representativo de la soberanía popular, lo aprueba y lo controla, este control político lo ejerce al examinar, revisar y aprobar la cuenta pública (72).

La preparación del presupuesto de egresos de la federación y el del Departamento del Distrito Federal, que realiza el Poder Ejecutivo, contiene el elemento político más importante del presupuesto, tanto en su forma como en su materia, pues le confiere al Jefe del Ejecutivo, que a su vez es Jefe de Estado, la preparación del presupuesto, que al ejecutarse, constituye el acto más importante de la vida del Estado.

La preparación del presupuesto es una atribución de primer rango, porque no sólo se le está confiando la ordenación económica y la conformación técnico financiera del presupuesto, sino que fundamentalmente se le confía la decisión para definir los fines políticos, económicos y sociales que se desea alcanzar con él, y además para establecer el orden jerárquico de sus prioridades (73).

El marco jurídico presupuestario mexicano está conformado principalmente por la fracción VII del artículo 73 y IV del artículo 74 y artículo 126 de la Constitución General de la República, por los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda Pública y por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. También son parte de este ordenamiento presupuestario, las leyes anuales de ingresos de la federación, los decretos anuales del presupuesto público, y la propia práctica presupuestaria de la Administración Pública (74).

La formulación del presupuesto se debe apegar al ordenamiento jurídico citado, pero además de acuerdo también, y esto es fundamental, a los principios presupuestarios que conforman, dan solidez y legitimidad a la estructura jurídica del presupuesto, ordenamiento que rebasa el exclusivo legalismo presupuestario contenido en las disposiciones jurídicas.

---

(72) FAYA VIESCA, Jacinto, op. cit., p. 223.

(73) Ibid., p. 224.

(74) Ibid., p. 58.

## **5.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

*El Congreso de la Unión tiene las siguientes facultades en materia presupuestaria de acuerdo con los artículos que se citan de la Constitución:*

*Artículo 73.*

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

*Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:*

*IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo; así como revisar la cuenta pública del año anterior.*

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

*Sobre este artículo 126, es conveniente resaltar su importancia, pues de su texto se deduce que la administración de los fondos públicos no queda al capricho de los funcionarios encargados de su manejo, es decir, todo gasto que se haga debe estar considerado en el presupuesto o autorizado por una ley posterior.*

## **5.2 LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

*El texto del artículo 32, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que es competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, formular el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.*

*En apariencia, da la impresión según el artículo citado, que existe una concurrencia de facultades en materia presupuestaria entre el Titular del Poder Ejecutivo y el Secretario de Programación y Presupuesto. Pero sólo es en apariencia, porque las Secretarías de Estado están infraordenadas al Ejecutivo, y sus actos están encaminados a despachar los negocios del orden administrativo federal, de acuerdo al artículo 90 Constitucional, ajustando su actividad de acuerdo a las competencias que les otorgue la ley, y ésta es actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ley reglamentaria de este artículo al que se hizo referencia.*

*En jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha sostenido la tesis de que las Secretarías de Estado representan al Ejecutivo en cada ramo del mismo, y aunque tienen facultades y*

*obligaciones propias, no por eso dejan de obrar como órganos de ese poder, representando sus propias funciones, pues no sería posible que el Presidente de la República interviniera en todos y cada uno de sus actos de funcionamiento de dicho poder (75).*

*En suma, las Secretarías de Estado ejercen sus funciones de acuerdo con la ley, con el fin de despachar los asuntos del orden administrativo federal, orden administrativo subordinado jerárquicamente al Presidente de la República, quien de acuerdo al artículo 80 Constitucional es el único depositario del ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Nación.*

### **5.3 LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO**

*La legislación normativa de la preparación y estructura, ejecución y control del presupuesto federal de gastos se promulgó al 30 de diciembre de 1976 y se publicó en el Diario Oficial un día después. Está en vigor desde el 1o. de enero de este año y abrogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, promulgada el 26 de diciembre de 1935. Tiene cuatro capítulos reguladores del presupuesto.*

- "a). El que en disposiciones generales determina su contenido, sus bases y la competencia de los órganos administrativos que intervienen en los diversos aspectos relacionados con el gasto público.*
- b). El que regula la preparación de la iniciativa que anualmente se presenta a la Cámara de Diputados y se tramita en este órgano del Congreso Federal.*
- c). El que establece como ha de ejercerse el gasto público, y*
- d). El que define cómo se organiza la contabilidad pública."(76)*

*Con la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se ha transformado la concepción tradicional del presupuesto público mexicano, ahora el presupuesto está situado en un contexto moderno de las finanzas públicas. Tal es la concepción plasmada en sus artículos 4o. y 13, ya que la programación del gasto público federal tendrá que basarse en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta formulación de la planeación nacional se conecta estrechamente a la formulación de los proyectos anuales de los presupuestos, los que a su vez se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos y metas y unidades responsables de su ejecución. Estos productos se elaboran para cada año calendario y se fundarán en costos (77).*

---

(75) *Ibid.*, p. 224.

(76) CORTINA, Alfonso. *Curso de Política de Finanzas Públicas de México, México, Ed. Porrúa, 1977, p.67.*

(77) FAYA VIESCA, Jacinto, *op. cit.*, págs. 223 y 226

*Ahora bien, por lo que respecta al sistema de contabilidad pública la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su capítulo IV que abarca del artículo 39 al 44, establece la regulación jurídica de la contabilidad del Gobierno Federal que estará a cargo de cada entidad a que hace mención el artículo 2o. de esta misma ley, y se le encomienda la consolidación final a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta puede girar también las instrucciones pertinentes sobre la forma y términos en que las entidades deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad, puede solicitar a la totalidad de las entidades sus informes y cuentas para fines de contabilidad y consolidación (78).*

*Del estudio de la Ley citada, se puede observar que la contabilidad gubernamental ocupa un lugar prioritario en las actividades del Gobierno Federal, pues constituye el prerequisite básico para la elaboración de la Cuenta Pública que ordena el artículo 74 Constitucional.*

### **5.3.1 REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO**

*El Reglamento de esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Noviembre de 1981: a continuación se citan los artículos que señalan su campo de acción en materia de presupuesto:*

*Artículo 1º. - Son materia del presente Reglamento la Programación-Prezupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal; así como las cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.*

*Artículo 2º. En el presente reglamento se entenderá por:*

*Ley: La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;*

*Secretaría: La Secretaría de Programación y Presupuesto;*

*Entidades: Las comprendidas en el artículo 2º de la Ley;*

*Sector: El agrupamiento de entidades coordinado por la Secretaría de Estado y Departamento administrativo que en cada caso designe el Ejecutivo Federal;*

*Entidades Coordinadas: Las que de acuerdo al artículo señalado en el párrafo anterior, se designen formando parte de un sector determinado; y*

*Ramos: Los ramos generales que para efectos presupuestarios se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente.*

---

(78) *Ibid.*, p. 264.

## 5.4 LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA

*Andrés Serra Rojas cita a Roberto Hoffmann, quien opina que la deuda pública "...comprende las obligaciones provenientes de adeudos contraídos dentro de las asignaciones presupuestales durante el ejercicio para el cual fueron fijadas, no satisfechos a la terminación del propio ejercicio, y los reconocidos expresamente por el Congreso de la Unión."* (79)

*En el Diccionario de Derecho, cuya autoría es de Rafael de Pina se define a la deuda pública como la "deuda del Estado o de cualquier otra corporación pública, contraída para la atención de necesidades de naturaleza excepcional, que no son susceptibles de ser cubiertas por los ingresos ordinarios previstos en sus presupuestos."* (80)

*Ahora bien, la Ley General de Deuda pública fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, ha tenido las siguientes reformas: D.O.F., del 28 de diciembre de 1987 y 7 de enero de 1988.*

*Artículo 1º Para los fines de esta Ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:*

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias;*
- II. El Departamento del Distrito Federal;*
- III. Los organismos descentralizados;*
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria;*
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas; y*
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o algunas de las entidades mencionadas en las fracciones II a la V.*

*Artículo 2º Par los efectos de esta Ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o afuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:*

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;*
- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;*
- III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados; y*
- IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores;*

*La Ley General de Deuda Pública contiene los siguientes capítulos: Disposiciones Generales; de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de la Programación de la Deuda Pública; de la contratación de financiamiento para entidades distintas del Gobierno Federal; de la vigilancia de las operaciones de endeudamiento; del registro de obligaciones financieras; de la comisión asesora de financiamientos externos. Transitorios.*

(79) SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Económico*. México, Ed. Porrúa, 1990. (2ª ed.), p. 146.

(80) DE PINA, Rafael de. *Derecho*. México, Ed. Porrúa, 1984. (12ª ed.), p. 235.

## **5.5 LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA**

*La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1978, abrogó a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936. Este ordenamiento jurídico, consta de 7 títulos y 39 artículos. Los capítulos corresponden, sucesivamente, a las siguientes temáticas.*

- a) La Contaduría Mayor de Hacienda.*
- b) La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.*
- c) La Contabilidad y la Auditoría Gubernamental y Activo Contable.*
- d) La Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.*
- e) La Revisión de la Cuenta Pública.*
- f) Las Responsabilidades.*
- g) Prescripción.*

*En la citada Ley Orgánica, se especifica la instancia encargada de la revisión de la Cuenta Pública:*

*Artículo 1º.- La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.*

*Además, con el fin de verificar que la Contaduría Mayor de Hacienda desempeñe sus funciones correctamente, el mismo artículo referido señala que habrá una Comisión de Vigilancia, la cual estará bajo el control de la Cámara de Diputados.*

*En el capítulo cuarto se expondrá a detalle la conformación de la Contaduría Mayor de Hacienda, sus funciones y las atribuciones que le confiere la Ley en la materia.*

*Asimismo, en el siguiente capítulo se va a estudiar y analizar, lo que constituye propiamente el primer control que se realiza del presupuesto; este se realiza en el ámbito del Poder Ejecutivo.*

## CAPÍTULO SEGUNDO

### AUTOCONTROL DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO QUE REALIZA EL PODER EJECUTIVO

#### 1. CONTROLES ADMINISTRATIVOS Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

*Desde la independencia y hasta 1917, la Secretaría de Hacienda fue la dependencia del Ejecutivo Federal la encargada de llevar a cabo fundamentalmente los gastos o egresos del Gobierno Federal, así como su contabilidad y glosa. Primero lo realizó por conducto del Departamento de Razón y Cuenta y después por la Dirección de Contabilidad y glosa de la Tesorería de la Federación (81).*

*El gobierno del Presidente Carranza estableció un departamento administrativo autónomo, dependiente de la Presidencia de la República con el nombre de Departamento de Contraloría General de la Nación y en 1926 se le denominó Departamento de Contraloría de la Federación, el cual se suprimió mediante el decreto del 22 de diciembre de 1932, publicado en el Diario Oficial del 29 de diciembre del mismo año; éste entró en vigor el 1o. de enero de 1933. Las funciones que cumplía este departamento eran las siguientes:*

- "a). Fiscalización de los fondos y bienes de la nación y de aquellos que estuvieran bajo la guarda del Gobierno Federal.*
- b). La glosa de las cuentas de oficinas, funcionarios, empleados y agentes que manejen fondos y bienes de la Nación o administrados por el Gobierno Federal.*
- c). El examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal.*
- d). La contabilidad de la Hacienda Pública Federal.*
- e). La falsificación en materia de deuda pública, y*
- f). El registro general de funciones y empleados de la Federación." (82)*

*Como se pudo observar hay una tradición histórica del Poder Ejecutivo respecto al control que ejerce sobre el presupuesto.*

---

(81) ACOSTA ROMERO, Francisco, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1986, (7a.Ed.) p. 419.

(82) *Ibid.*, p. 420.

*Es la Administración Pública Federal la que realiza el primer control del presupuesto, sobre sus propios actos. Es propiamente un autocontrol, y se realiza durante el ejercicio del presupuesto. La Secretaría de Programación y Presupuesto está facultada para realizar este control interno. Pero además, las dependencias y entidades están obligadas a vigilar que el ejercicio del presupuesto se apegue a la ley. De apartarse del cauce legal, incurre en una violación a la decisión política de la Cámara de Diputados, y también es un desacato a lo ordenado por el Ejecutivo.*

*La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, le dan a la Secretaría de Programación y Presupuesto la preeminencia en el control presupuestario; y este control lo realiza en los siguientes campos.*

- "a). Comprueba la contracción de obligaciones o compromisos del gasto, analizando, además el carácter de los créditos, su cuantía y forma de compromiso.*
  
- b). Vigilará la idoneidad de los gastos, es decir, comprobará que las erogaciones se destinen a los renglones comprendidos en el presupuesto; esto es en tanto un mandato constitucional plasmado en el artículo 126 de la Constitución, como una exigencia del "principio de especialidad presupuestaria", principio que ordena que no pueden contraerse gastos más que para destinarlos al concepto objeto de su creación, ajustando cada crédito a la imputación que le corresponde.*
  
- c). Vigilar la relación gastos-servicios públicos, conociendo el avance del gasto y las posibilidades de funcionamiento de estos servicios para el resto del ejercicio, en relación con previsiones presupuestarias. Esta misma vigilancia opera en las inversiones físicas y financieras. Una de las esenciales finalidades del control estará orientada a comprobar el respeto a los límites de gasto impuesto por el decreto de presupuesto.*
  
- d). La comprobación de la real y efectiva realización de los pagos, vigilando las realizaciones físicas del gasto corriente y de inversión. Comprobación de la exactitud y equilibrio de las cuentas finales como requisito básico de información para el documento de cuenta pública, cuya elaboración queda a cargo de esta Secretaría. Dado que es un imperativo legal elaborar el presupuesto en base a programas, tendrá que comprobarse no sólo la efectiva realización física del gasto, sino además, confrontar las erogaciones con los proyectos y estos con los objetivos y metas; asimismo, se comprobará si la evaluación estimada por cada programa se adecuó a las necesidades económicas presupuestarias."* (83)

---

(83) FAYA WESCA, Jacinto, op. cit: págs. 254 y 255

Ahora bien, con el fin de perfeccionar los mecanismos de evaluación, y sobre todo el control del ejercicio del presupuesto, el Ejecutivo Federal, en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para 1981 incluyó los nuevos elementos de la reforma presupuestaria, los que a continuación se citan:

- Se prepara la presentación del gasto que realiza el Gobierno Federal, de aquel que efectúa el Sector Paraestatal, por naturaleza diferente en cuanto a la finalidad del gasto y origen de sus recursos.
- Se inicia la depuración de la contabilidad en conceptos de gastos, para evitar duplicaciones y determinar con mayor precisión el gasto que efectivamente incide en los procesos económicos.
- Se introduce un catálogo de unidades de medida que reflejan una mayor uniformidad en los criterios utilizados en la cuantificación de metas y una mayor coherencia en la determinación de las unidades físicas.
- Se adecúa la clasificación por objeto de gasto y para establecer una mayor transparencia y homogeneidad en la composición de los gastos necesarios para alcanzar los objetivos y metas de cada programa.
- Se incorpora información sobre 450 entidades del sector paraestatal y principalmente las de participación mayoritaria a través de un anexo especial.
- Se introducen mejoras en el sistema de seguimiento para el control de la realización física y financiera, particularmente en los programas y proyectos prioritarios y estratégicos, con el objeto de verificar permanentemente los logros obtenidos comparándolos con las acciones programadas y, de esta manera, regular su ejecución, evaluar su eficiencia y, finalmente, retroalimentar el proceso de programación presupuestación.
- Promulgación del nuevo Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- El presupuesto contempla la categoría programática de proyecto, con la intención de contar con el nivel de desagregación suficiente que permita poner énfasis en su seguimiento y control". (84)

---

(84) *Ibid.*, p. 231.

## 1.1 LAS FORMAS DE CONTROL Y SU OBJETIVO

Quando estuvo vigente el presupuesto tradicional se sintió la necesidad de que el ejercicio del presupuesto fuera adecuadamente controlado, a fin de evitar irregularidades que pudieran cometerse, y de presentarse el caso buscar el castigo de dichos ilícitos.

En el mismo sentido, pero de manera diferente, en el presupuesto por programas se presenta la urgente necesidad de controlar, por una parte, el ejercicio del presupuesto, y por la otra parte el cumplimiento de los programas, para saber si se han cumplido las metas y objetivos que se propone el presupuesto programático.

De la Garza cita a Giuliani Fonrouge, quien opina que a partir de un punto de vista teórico, es posible percibir la función controladora desde diversos puntos de vista, y a partir de ellos hacer la siguiente clasificación: "1) Con arreglo a las personas afectadas, en control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables; 2) En cuanto a los hechos realizados, en control de los recursos y control de erogaciones; 3) Tomando en cuenta la oportunidad en que se ejerce la fiscalización, en control preventivo, también llamado a priori o pre-audit, tiene lugar antes o durante la operación de ejecución propiamente dicha, y control definitivo o a posteriori o a post-audit; 4) Según la naturaleza de los órganos intervinientes, en control administrativo, judicial y político." (85)

Desde luego, que en la práctica tales aspectos se combinan, manifestándose en varias modalidades, pero la clasificación que genera más expectativas y se tiene en cuenta generalmente, es la última, esto es, la relacionada con la naturaleza de los organismos actuantes, concluye Giuliani Fonrouge (86).

El control entendido en su justa especificidad, implica un riguroso equipo interdisciplinario que mediante el preciso mecanismo de evaluación sancione los avances programáticos y presupuestarios fijados preliminarmente (87); es la finalidad que cumple el control interno, es decir, el autocontrol que realiza el Poder Ejecutivo.

---

(85) DE LA GARZA, Sergio F., op. cit., p. 169.

(86) *Ibid.*, p.169

(87) ORTEGA BLAKE, Arturo, op. cit. p.95

## 1.2. EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO Y LAS FORMAS DE CONTROL

*En México existen dos formas de control del gasto público. El primero es de carácter administrativo, y el segundo de carácter legislativo. Para fines de este capítulo, sólo nos interesa el primero.*

*De la Garza sostiene que el control administrativo puede ser interno, si está a cargo de uno o varios órganos dependientes de la propia administración, externo si lo realiza un órgano especializado con autonomía funcional, cuya denominación es contraloría o tribunal de cuentas (88).*

*Al respecto, De la Garza cita Pedro Pablo Camargo, en su monografía sobre "El Control Fiscal de los Estados Americanos", quien afirma que sólo México no tiene Contraloría de la Federación ni Tribunal de cuentas, asignado como un órgano de control administrativo externo. El mismo autor comenta que después de revisar las Constituciones de los Estados Americanos, se deduce, no obstante, que si existe un tipo ideal de entidad fiscalizadora, que es la Contraloría como un órgano autónomo, descentralizado y técnico de la administración, con carta de ciudadanía en el texto de la Constitución, cuyas atribuciones sean el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, incluyendo las operaciones relativas a los mismos (89).*

*En México para fines de control interno, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se le atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y de las entidades de la administración paraestatal, de igual forma para llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere el control y vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (Art. 32, frac. VI y VII) (90).*

*En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Art. 5o.) se encomienda a la Secretaría de Programación y Presupuesto las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal (91).*

*En el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto se crearon los siguientes órganos, los cuales se encargan de las labores de control y evaluación, a saber: la Subsecretaría de Presupuesto y la Subsecretaría de Evaluación (92).*

(88) DE LA GARZA, Sergio F., op. cit. pag. 95

(89) *Ibid.*, pag. 170

(90) Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 1976.

(91) *Ibid.*

(92) DE LA GARZA, Sergio F., op. cit., p. 170.

*A la Subsecretaría de Evaluación estaban adscritas las Direcciones de Contabilidad Gubernamental, de Control de Contratos y Obras y de Control y Auditoría Gubernamental. Por lo que concierne al área de evaluación, en el reglamento interior citado se delimitan las funciones respecto a los del Sistema Nacional de Evaluación, y se establecen los instrumentos esenciales de un sistema de control y fiscalización por medio de las Direcciones ya citadas, las cuales hacen posible evaluar el desarrollo de los programas del Gobierno Federal (93).*

*El control de presupuesto en el sistema mexicano, comprende el control interno, o propiamente autocontrol del Poder Ejecutivo, y este se combina con otro que es de carácter legislativo, aquél que realiza la Cámara de Diputados.*

### **1.3 PARTIDAS SECRETAS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

*En el artículo 74, fracción IV se reconoce la existencia de "partidas secretas". La Constitución General de la República se refiere a ellas en estos términos: "No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se considere necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República".*

*La evidencia es contundente, el Poder Ejecutivo está autorizado por la propia Cámara de Diputados para efectuar gastos secretos.*

*Aunque parezca inútil, es conveniente precisar el significado del término "secreto". La definición más generalmente aceptada es aquello que se tiene reservado y oculto. Entonces, al Presidente de la Cámara citada lo autoriza para ocultar los fines para los cuales destinó ciertas partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación.*

*En el mismo texto del artículo en cuestión se ordena que "... la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas". Además, para fines de fiscalización y control, se establece que si del "examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley".*

*A diferencia de lo que sucede con el desglose de la Cuenta Pública, las partidas secretas no tienen objetivos programáticos, ni presupuesto ejercido (en contraste con el autorizado), ni la evaluación de sus resultados.*

---

(93) *Ibid.*

*En siglo XIX, "...ya existían las partidas secretas por motivos militares. Por razones estratégicas y de seguridad nacional, se mantuvieron en esa condición para que el enemigo no supiera en que se utilizaba el dinero. Muy pronto, las partidas secretas generaron corrupción en el gobierno, por la manera completamente discrecional en que las manejaba el Presidente de la República..." en México.* (94)

*Pablo Gómez dos veces diputado federal sustenta que al redactarse la fracción IV del artículo 74, el constituyente de 1917 pretendía acabar con la corrupción del gobierno, "... y determinó que la Cámara de Diputados aprobara las partidas secretas. Pero la Cámara de Diputados, dominada por priístas, ni cuenta se da de que aprueba una partida secreta y mucho menos se interesa por saber en qué se gastó" (95); además la localización de esta partida es difícil.*

*En el Presupuesto de Egresos de la Federación 1993, en la clave 00023 relativa a erogaciones no sectorizables, se incluyó la partida secreta con el concepto 3 100, sus objetivos fueron: "Coadyuvar al cumplimiento de las funciones que por mandato constitucional corresponden al titular del Ejecutivo Federal, y realizar los trabajos que se requieren para el levantamiento y elaboración de censos nacionales". (96)*

*Pablo Gómez al comentar sobre el concepto 3 100, específicamente lo relativo a censos nacionales, opinó que el "Presupuesto para censos nacionales está comprendido dentro de lo correspondiente al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. La explicación del concepto 3 100 es confusa, a propósito es confusa". (97)*

*En suma el artículo 74, fracción IV crea una gran contradicción al legalizar las partidas secretas. Impide el juicio objetivo e imparcial del ejercicio del presupuesto. Convierte en un mero adorno jurídico la fiscalización y control de los gastos del Poder Ejecutivo con la revisión y examen de la Cuenta Pública. Ridiculiza y nulifica la división de poderes, pues un poder, el Legislativo, no puede exigir al Presidente cuentas claras sobre el destino de los gastos por concepto de las "partidas secretas", ya que para colmo de la aberración jurídica, los propios diputados las autorizan.*

---

(94) Proceso, Julia Scherer García, *semanal*, México, D.F., N.º 958, 12 de abril de 1993, p. 16

(95) *Ibid.*

(96) *Ibid.*

(97) *Ibid.*

## 1.4 LA CONTABILIDAD DEL PRESUPUESTO Y DE LOS PROGRAMAS

*El presupuesto por programas y actividades le da importancia y trascendencia a la contabilidad, lo cual contrasta con el presupuesto tradicional que le otorga menor relevancia. Además presupuesto y programa están íntimamente interrelacionados, lo que de ninguna manera se debe ignorar.*

*Los países que implantan el presupuesto por programas deben asignar normas de fiscalización flexibles, que permitan la adaptación de los programas a las cambiantes condiciones de la vida nacional. De ninguna manera esto justifica la renuncia a un sistema fiscalizador eficiente y responsable. La rigidez de los sistemas ha hecho que en muchos países el elemento predominante en la ejecución presupuestaria sea, en último término, la excesiva fiscalización contable, al extremo de que la política de realización de los presupuestos queda prácticamente subordinada a ella. (98)*

*Un sistema de contabilidad fiscal adecuado tendría las siguientes características:*

- "1. Debe organizarse de tal manera que muestre la forma en que se cumplen las disposiciones legales sobre gastos e ingresos.*
- 2. Debe ser compatible, en materia de cuentas e ítem, con el sistema presupuestario; en verdad, el presupuesto y la contabilidad debieran ser partes de un mismo sistema de fiscalización.*
- 3. Las cuentas deben establecerse de manera que permitan determinar la responsabilidad de los funcionarios administrativos en materia de manejo de fondos y custodia de bienes.*
- 4. Las cuentas deben llevarse de manera que permitan una auditoría independiente que se extienda a todos los registros, fondos, créditos y propiedades.*
- 5. Debe permitir conocer los resultados financieros; medición de los ingresos y costos de las actividades, programas y organizaciones.*
- 6. Debe facilitar la administración, mediante informaciones que sirvan para la planificación y dirección incluyendo informaciones sobre costos.*
- 7. Debe introducir procedimientos efectivos para la auditoría interna y la fiscalización de las operaciones y programas.*
- 8. Las cuentas fiscales deben llevarse de manera que provean la información necesaria para el análisis económico y la planificación de las actividades gubernativas." (99)*

---

(98) MARTNER, Gonzalo, *op. cit.*, p. 53  
(99) *Ibid.*, p. 60

*De cumplirse estas exigencias, el gobierno estaría en condiciones de cumplir sus funciones en materia de contabilidad y administración. Ya que la contabilidad fiscal constituye un instrumento de administración y gerencia; pues proporciona antecedentes para el análisis económico y para la planificación.*

### **1.5 ÓRGANOS ENCARGADOS DE LLEVAR LA CONTABILIDAD**

*La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público especifica que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan: a) Poder Legislativo; b) Poder Judicial; c) Presidencia de la República; d) Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; e) El Departamento del Distrito Federal; f) Organismos Descentralizados; g) Las empresas de participación estatal mayoritaria y; h) Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII (Art. 2º). (100).*

*Además, en su artículo 7º, ordena que las entidades en cuestión deben contar con una unidad encargada de controlar y evaluar sus actividades en relación al gasto público. También esta misma ley señala que estas mismas entidades están obligadas a realizar su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto (Art. 39). (101).*

*La ley de referencia en su exposición de motivos, hace mención que los cambios legales harán posible la implantación plena y eficiente de los presupuestos basados en programas que señalen objetivos, metas y responsables de su ejecución; además, agrega, que la contabilidad debe convertirse en un instrumento para administrar, y ya no sea nada más mera productora de datos históricos y de cuentas públicas de difícil recuperación. (102).*

*La Dirección General de Contabilidad Gubernamental como parte de la organización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, tiene asignadas las siguientes funciones (Regl. Int., Art. 25):*

---

(100) Diario Oficial de la Federación, 31 de Diciembre de 1976.

(101) *Ibid.*

(102) DE LA GARZA, Sergio F., *op. cit.* p. 172

- I. Consolidar los estados financieros y demás información financiera presupuestal y contable que emanen de las contabilidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como integrar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y recibir, para someter al Presidente de la República, la del Departamento del Distrito Federal;*
- II. Instruir a las entidades que realicen el Gasto Público Federal, sobre la forma y términos que deben llevar sus registros auxiliares y contabilidad;*
- III. Emitir, y en su caso, autorizar los catálogos de cuentas que utilicen las entidades que realicen gasto público federal;*
- IV. Definir, conjuntamente con las unidades administrativas componentes de la Secretaría, la forma y términos en que las entidades deben rendir a la Secretaría sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación;*
- V. Establecer los normas técnicas y criterios que se requieren para promover la descentralización de la contabilidad gubernamental;*
- VI. Establecer la metodología necesaria para desarrollar los principios de la contabilidad de costos y programática de la Administración Pública Federal;*
- VII. Examinar periódicamente el sistema y los procedimientos y contabilidad de cada entidad, y autorizar, en su caso, su modificación y simplificación” (103)*

*Además en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ( Art. 44); se ordena que las dependencias del Ejecutivo y en el Departamento del Distrito Federal se establezcan órganos de auditoría interna que deben cumplir los programas mínimos que fija la Secretaría de Programación y Presupuesto. (104).*

*Y de acuerdo al artículo 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, tiene a su cargo la auditoría externa en todo el Sector Público. (105).*

---

(103) *Ibid.*, págs. 172 y 173.

(104) *Diario Oficial de la Federación*, 31 de Diciembre de 1976.

(105) DE LA GARZA, Sergio F., *op. cit.*, p. 173.

*Por otra parte, el Secretario de la multitudinaria Secretaría, puede designar y remover libremente a los auditores externos de los organismos y empresas paraestatales, así como a los comisarios que en los fideicomisos se tengan que nombrar por la Secretaría (Art. 5º del Regl. Int. frac. XLX). (106)*

## **1.6 ASPECTOS GENERALES DE LA CONTABILIDAD DEL SECTOR CENTRALIZADO**

*En México tradicionalmente se llevó la contabilidad presupuestaria de acuerdo con el sistema de caja en el que se registraban únicamente los movimientos de efectivo, entregas y salidas de dinero. Pero tal sistema no es útil en el sistema programático. (107)*

*Vázquez Arroyo sobre este tema opina que el sistema contable para los presupuestos por programas, debe proporcionar la información contable del sistema tradicional sobre utilización del presupuesto y, además, la información y el análisis de los costos correspondientes. (108)*

*Para Martner la técnica del presupuesto por programas exige para su aplicación:*

- "- Elegir un método apropiado para medir los resultados a nivel de programas, subprogramas y actividades;*
- Designar unidades representativas para la medición de los resultados;*
- Establecer métodos de registro sobre volúmenes de trabajo realizados, y*
- Determinar relaciones entre volumen de trabajo a alcanzar y el tiempo que se requiere para ejecutarlo" (109)*

*Por lo anterior, lo conveniente es implantar un sistema de contabilidad de costos, usualmente denominado el sistema contable de acumulación, que sustituya al sistema de caja.*

---

(106) *Ibid.*

(107) *Ibid.*

(108) VÁZQUEZ ARROYO, Francisco, *op. cit.*, p. 31.

(109) MARTNER, Gonzalo, *op. cit.*, p. 311.

*Al respecto la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ordena que los presupuestos se funden en costos (Art. 40). Que la contabilidad propia de cada entidad incluya las cuentas por registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos, gastos, como los asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto (Art. 39). (110).*

*La Secretaría de Programación y Presupuesto está autorizada para emitir los catálogos de cuentas que deben utilizar las entidades, con objeto de que exista uniformidad y se facilite la consolidación de los datos contables. Lo anterior se realiza por conducto de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Art. 39; Regl. Int. de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Art. 25, frac. I). (111).*

*De igual forma, la Secretaría citada se autoriza para expedir las instrucciones para la forma y términos en que las entidades deben llevar sus registros auxiliares y su contabilidad. También puede examinar periódicamente el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad y autorizar su modificación y simplificación (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Art. 42) (112).*

*En la misma ley multicitada se señalan en el artículo 40, que la contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución; y los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma tal que faciliten las fiscalizaciones de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de los programas y en general de manera que permitan medir la eficacia y la eficiencia del gasto público federal. (113).*

*Por lo que respecta a la determinación de costos, puede hacerse conforme a dos criterios: costos precalculados, que son los que se utilizan para la formulación de los programas, y costos históricos, que son los que muestran la contabilidad fiscal. (114).*

*En relación a la contabilidad y registros que se establezcan en cada unidad presupuestaria y de programación, se deben medir los gastos, por lo cual se hace necesaria la medición contable, pero además, los resultados, en cualquiera de sus formas físicas y tangibles, que se pueden llevar a cabo por medio de un sistema de medición de resultados físicos (115).*

---

(110) Diario Oficial de la Federación, 31 de Diciembre de 1976.

(111) DE LA GARZA, Sergio F., op.cit., p.174.

(112) Diario Oficial de la Federación, 31 de Diciembre de 1976.

(113) Ibid.

(114) DE LA GARZA, Sergio F., op.cit., p.174.

(115) Ibid.

*Para establecer métodos de medición de resultados y determinación de costos, implica que en cada unidad existe un centro de costos al que se imputen las respectivas partidas, con el propósito de determinar el costo de las mismas. Y precisamente, esos centros de costos deben operar en cada entidad presupuestaria, según lo ordena la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su artículo 39. (116).*

## **1.7 ASPECTOS GENERALES DE LA CONTABILIDAD DEL SECTOR PARAESTATAL**

*La utilización de los presupuestos por programas en las entidades del sector paraestatal es de gran importancia, sobre todo en el subsector de empresas de participación estatal. Martner comenta que los objetivos que se pueden perseguir son los siguientes:*

- "a). Proporcionar a la empresa informaciones básicas para tomar decisiones;*
- b). Proporcionar a la oficina central de presupuestos antecedentes sobre la eficiencia con que actúa, el grado en que utiliza su capacidad de producción instalada y su situación financiera general, a fin de que los subsidios que otorgue el gobierno para compensar pérdidas y los aportes que recomiende para financiar las nuevas inversiones estén respaldados por informaciones adecuadas;*
- c). Establecer una rutina de información útil a los planes anuales y a los planes de largo plazo y mediano plazo." (117)*

*Sobre el mismo tema, De la Garza opina que la introducción del sistema de contabilidad de costos es indispensable en las empresas públicas, a fin de lograr su eficiencia y para obtener la adecuada evaluación de sus resultados económicos. (118).*

*El control de las entidades paraestatales, lo ejercen las dependencias centrales, ya que a partir de 1977, la tendencia de la Administración Pública, ha sido la de agrupar a las primeras en sectores definidos bajo la jefatura administrativa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (119). El control comprende las actividades de programación, presupuesto, dotación y ejercicio financiero, recursos humanos, etc.. Este control también se extiende al análisis de los resultados de los distintos ejercicios de la actividad de estas entidades, es decir, los órganos centrales tienen el control además sobre la rendición de cuentas, memorias de resultados y evaluación de los distintos programas de actividades (120).*

---

(116) Diario Oficial de la Federación, 31 de Diciembre de 1976

(117) MARTNER, Guacalo, op.cit. p.317

(118) DE LA GARZA, Sergio F., op.cit. p.175

(119) FLYA VIESCA, Jacinto, op.cit.p.650

(120) Ibid. p. 651 y 652

*La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 51) y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Art. 6o.), especifican que corresponde a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación. (121).*

## **1.8 GLOSA DE CUENTAS**

*Cada Secretaría y Departamento de Estado, por razones de control, debe hacer una glosa de sus propias cuentas, para este fin cada entidad presupuestaria cuenta con una unidad de auditoría interna. Por lo que respecta a las entidades paraestatales, éstas rinden cuenta a la Secretaría que actúe como su coordinadora.*

*La glosa consiste en la revisión, depuración y liquidación de las cuentas rendidas, por medio de la verificación de los siguientes aspectos:*

- I. Que los cobros se hayan efectuado de acuerdo con lo que prevengan las disposiciones legales aplicables;*
- II. Que las erogaciones se hayan hecho con sujeción a las disposiciones legales que deben observarse y previa la autorización correspondiente;*
- III. Que tanto los cobros como las erogaciones se encuentren debidamente comprobados;*
- IV. Que las operaciones aritméticas sean exactas, y*
- V. Que sea correcta la aplicación de la contabilidad." (122).*

*En la glosa existen dos diferentes tipo de operación que se deben distinguir: La glosa de operaciones de ingreso y la glosa de operaciones de egreso.*

*La primera, la de ingreso, es la parte que se refiere al debido cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, comprende la comprobación de la exacta aplicación de éstas en la liquidación del crédito fiscal y deben fundarse en lo que prevengan las leyes o estipulaciones que rijan el ingreso percibido. (123).*

*La segunda, la de egreso, se relaciona con el cumplimiento de las disposiciones legales que hubieren de observarse y al otorgamiento de la autorización previa, abarca también, el examen de la correcta aplicación de esas disposiciones en la liquidación del egreso y se rige a lo que ordenan las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y de la Tesorería de la Federación y, en su caso, las demás disposiciones legales o estipulaciones especiales racionales con el egreso de que se trate. (124).*

---

(121) *Diario Oficial de la Federación*, 29 y 31 de diciembre de 1976

(122) DE LA GARZA Sergio F. op. cit., p. 176

(123) *Ibid.*

(124) *Ibid.*

*De la Garza sostiene que de la glosa, pueden resultar observaciones; éstas se dividen en tres clases: • De orden. • Por falta de justificación. • Por falta de comprobación.(125).*

*Las observaciones de orden son las relativas al registro de aquellas operaciones presupuestales que no alteran o modifican la estructura financiera de la Hacienda Pública Federal.*

*Las observaciones por falta de justificación, se refieren a las disposiciones y documentos legales que determinan la obligación de hacer un pago.*

*Son observaciones por falta de comprobación, las correspondientes a aquellos documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes.*

### **1.9 AUDITORIA DE EJERCICIO DEL PRESUPUESTO**

*De conformidad con el reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su artículo 27, se especifica que la Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental tiene las siguientes atribuciones:*

- I. Proponer la designación de auditores externos en las entidades de la Administración Pública Federal;*
- II. Establecer las normas técnicas y criterios para la realización de auditorías específicas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*
- III. Establecer los criterios técnicos a que deben sujetarse los auditores externos de las entidades de la Administración Pública Federal y las auditorías específicas, de acuerdo a los fines de control, vigilancia y fiscalización gubernamentales;*
- IV. Definir los tipos de auditoría que sea conveniente practicar en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*
- V. Recabar la evaluación de los coordinadores de sector, sobre los dictámenes rendidos por los auditores externos de las entidades de la Administración Pública Federal.*
- VI. Realizar las auditorías especiales que se requieran;*
- VII. Propiciar la coordinación en la práctica de auditoría y visitas de inspección;*
- VIII. Emitir la autorización para que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal efectúen la publicación anual de sus estados financieros.”(126).*

---

*(125) Ibid.*

*(126) Diario Oficial de la Federación, 23 de Febrero de 1980.*

*La Dirección General citada, constituye uno de los instrumentos fundamentales de un sistema de control y fiscalización de las acciones públicas que permite evaluar el desarrollo de los programas del Gobierno Federal.*

*De igual manera, en el artículo 44 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se ordena que en todas las dependencias del ejecutivo y en el Departamento del Distrito Federal se establezcan órganos de auditoría interna, los cuales están obligados a cumplir los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto (127).*

*Estos órganos de auditoría interna se crean con el propósito de que los titulares y funcionarios puedan verificar en forma sistemática, cuando lo juzguen conveniente, cómo se desarrollan las actividades de sus propias oficinas.*

### **1.10 RESPONSABILIDADES EN EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

*En la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se determina lo relativo al concepto de responsabilidad y sujetos de la misma; el objeto de las responsabilidades; las obligaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre esta materia.*

*Acerca del concepto de responsabilidad y sujetos de la misma, se especifica que los funcionarios y en general el personal adscrito en las entidades que señala esta ley (Art. 2) son responsables de cualquier daño estimable en dinero contra la Hacienda Pública Federal o cualquier entidad que realice gasto público federal, lo mismo por actos u omisiones que le sean imputables, o bien a su cargo o relacionados con su función o actuación.*

*Pero son solidariamente responsables con los funcionarios y demás personal, los particulares en todos los casos en que hayan participado deliberadamente en la comisión de los actos que originen una responsabilidad (Art. 46) (128).*

*Ahora bien, las responsabilidades son de carácter administrativo, razón por la cual se constituyen y se exigen administrativamente, con independencia de las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial (Art. 49) (129).*

*Con relación a las responsabilidades administrativas en la ejecución del presupuesto, éstas las determina la Secretaría de Programación y Presupuesto, y tienen por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionan a la Hacienda Pública Federal o a las entidades que realizan gasto público federal. Las responsabilidades se fijan en cantidad líquida por la Secretaría citada y esta misma debe exigir que se cubran desde luego, sin perjuicio de que la Tesorería de la Federación las haga efectivas a través del procedimiento de ejecución.*

---

(127) Diario Oficial de la Federación 31 de Diciembre de 1976.

(128) *Ibid.*

(129) *Ibid.*

*Pero también esta misma Secretaría puede dispensar esas responsabilidades siempre que los hechos que las constituyan no revistan un carácter delictuoso ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable y que los daños causados no excedan de \$5,000.00. Además, la Secretaría multicitada puede cancelar los créditos derivados de las responsabilidades que no excedan de \$10,000.00, siempre que no se haya podido obtener su cobro por algún medio legal o por incosteabilidad práctica del cobro. Cuando excedan esos créditos de \$10,000.00 debe proponerse su cancelación a la Cámara de Diputados al rendir a la Cuenta Anual correspondiente, acompañando los datos que funden la propuesta (Art. 47) (130).*

*Por lo que respecta a las obligaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ésta debe dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, de igual manera las que deriven del incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, incluyendo las que se hayan expedido con base en ella, y que se descubran con motivo de las visitas o auditorías que practique, de las investigaciones que realice, de la glosa que de su propia contabilidad hagan las entidades o las derivadas de los pliegos preventivos que levanten las autoridades competentes (Art. 45) (131).*

*En ejercicio de sus atribuciones, la Secretaría de Programación y Presupuesto puede imponer sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados de las entidades presupuestarias, que en el desempeño de sus labores cometan faltas que ameriten el fincamiento de responsabilidades, las cuales deban aplicarse independientemente de las responsabilidades administrativas y de las sanciones penales, en su caso. Esas correcciones disciplinarias son las siguientes: a) Multa de \$100 a \$10,000.00; b) Suspensión temporal de funciones (Art. 48) (132).*

## **1.11 LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA PROGRAMACIÓN Y DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO**

*Para De la Garza la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público respondió al Imperativo de modernizar la concepción y manejo del gasto público, con un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de la política a la acción en materia de gasto público y que éste último se programe y ejecute eficazmente (133). Pero además, para fortalecer la eficiencia de esta Ley se establece que todas las entidades que efectúan gasto público federal cuenten con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar, y evaluar sus actividades.*

---

(130) *Ibid.*

(131) *Ibid.*

(132) *Ibid.*

(133) DE LA GARZA, Sergio F., *op. cit.*, p. 178

*En esta misma Ley, se dispone que la contabilidad de las entidades debe llevarse con base acumulativa a fin de determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y de los programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y que los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que facilite su fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances de la ejecución de los programas y en general, de manera que permitan medir la eficacia y la eficiencia del gasto público federal (Art. 40) (134).*

*Esta es la razón por la cual el presupuesto por programas da suma importancia a los resultados obtenidos; basa su operación en el cálculo de costos; el irabajo propuesto, su objetivo y costos anexos se elaboran en función de metas claramente señaladas; las metas constituyen los propósitos que se expresan en forma cuantitativa; expresadas en unidades de medida físicamente calculables (enfermos atendidos, kilómetros pavimentados, etcétera), el gasto que se emplea en la ejecución del presupuesto debe alcanzar la meta que se señaló en el programa; la ejecución de los programas se encarga a unidades ejecutoras y sus titulares son responsables de que las metas del programa se cumplan y los recursos afectados en el presupuesto se empleen óptimamente (135).*

*Ahora bien, la actividad de evaluación se realiza en tres momentos (136). En el primero, llegan a la Secretaría de Programación y Presupuesto los programas que envían las diversas entidades presupuestarias. Se hace una evaluación, y consiste en verificar si estos programas se integran a los objetivos sectoriales y nacionales, así como a los programas nacionales de programación.*

*En el segundo momento la evaluación se realiza cuando los programas se están ejecutando, con objeto de corregir las desviaciones que puedan estar ocurriendo.*

*El último momento de la evaluación, es cuando han quedado cumplidos los programas; se realiza para comprobar si se alcanzaron las metas señaladas, los objetivos propuestos, si los costos fueron los correctos y para allegarse la experiencia que permita retroalimentar la formulación de los programas que se hagan para el futuro.*

*En el siguiente capítulo se tratará el tema relativo al control que realiza la Cámara de Diputados del ejercicio del presupuesto. Para desempeñar esta función, esta Cámara es auxiliada por un organismo denominado Contaduría Mayor de Hacienda.*

---

(134) Diario Oficial de la Federación, 31 de Diciembre de 1976.

(135) DE LA GARZA, Sergio F., op. cit., p. 173

(136) *Ibid.*, págs. 178 y 179.

## CAPÍTULO TERCERO

### EL CONTROL DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO QUE REALIZA EL PODER LEGISLATIVO

#### 1.- FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

*Del análisis del artículo 74 Constitucional, se deduce que las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados comprenden varios aspectos:*

*a) Facultades políticas (Fracción I). Resolver en definitiva sobre qué ciudadano ha sido electo por el voto popular Presidente de la República.*

*b) Facultades hacendarias (Fracción II, III y IV). Consisten fundamentalmente en aprobar el presupuesto anual de egresos de la Federación y el presupuesto de gastos del Distrito Federal; por lo cual, tiene que discutir primero los impuestos y contribuciones a fin de cubrir los gastos. Del mismo modo, también le corresponde revisar y aprobar la cuenta pública.*

*c) Facultades judiciales y administrativas (Fracciones V y VI). Son las relacionadas con los delitos oficiales, es decir, los que cometen las personas que ostentan un cargo público, a diferencia de los delitos del orden común, que son los cometidos por cualquier otra persona. Dentro de las facultades administrativas se encuentran las de aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.*

#### 1.1 LAS ATRIBUCIONES QUE LE MARCA LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA HACENDARIA

*Con la reforma de 1874, la Constitución de 1857, asignó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el conocimiento tanto del presupuesto de egresos como la revisión de la Cuenta Pública Anual. Sólo tomaban parte las dos cámaras en la aprobación y revisión de la Ley de Ingresos.*

*Después, en la Ley fundamental de 1917, hay un cambio jurídico importante, y consiste en dejar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el examen, discusión y aprobación del presupuesto de egresos; y como poder de ambas cámaras la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública Anual (137)*

*La deliberación de la Asamblea de Querétaro, tuvo una vigencia de 60 años. No hubo ninguna propuesta para restaurar el sistema de 1874, hasta que se modificó por la enmienda de 1977, pues el 1º de diciembre por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año. Los artículos 65 y 74 fueron reformados para quedar definitivamente como sigue, derogándose al mismo tiempo la fracción XXVIII del artículo 73:*

---

(137) CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, MEXICO, Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1991 (104. Ed.) P.148.

*Artículo 65.- "El Congreso se reunirá a partir del día 1° de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución."*

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

*"IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.*

*"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.*

*"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo 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.*

*Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.*

*La Cuenta Pública de año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.*

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos 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."*

*Con la enmienda de 1977 se restablece como facultad privativa de la Cámara de Diputados, al atribuirle la revisión de la Cuenta Pública en la reformada fracción IV del artículo 74.*

*A manera de conclusión, es conveniente resaltar dos aspectos por demás importantes: uno sería que en materia hacendaria, y con carácter de exclusividad, corresponde a la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; y en el otro realizar el control de los gastos del Poder Ejecutivo, cuyo instrumento para tal fin es la Cuenta Pública Anual.*

*Ahora bien, hay un aspecto más de suma importancia, y es que aún cuando el presupuesto se genera de la Cámara de Diputados, el examen de la cuenta pública no tiene por objeto el presupuesto como tal, sino por el contrario el control se aplica sobre el ejercicio que del mismo realizó el Poder Ejecutivo.*

*En un régimen efectivamente democrático, la revisión de la Cuenta Pública debe significar el juicio crítico, imparcial y objetivo, de la obra realizada por el autor del presupuesto, indicándole las deficiencias si las hubiere, y fundamentalmente cuando hay desbordamiento de los gastos autorizados.*

## **1.2 LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA**

*La manera como se realiza la revisión y aprobación legislativa de la Cuenta Pública está especificada en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1973; este ordenamiento jurídico está integrado por 7 títulos y 39 artículos. Los primeros, por orden se citan a continuación:*

*a) La Contaduría de Hacienda*

*b) La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda*

*c) La Contabilidad y la Auditoría Gubernamental y Activo Contable*

*d) La Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal*

*e) La Revisión de la Cuenta Pública*

*f) Las Responsabilidades*

*g) Prescripción*

*En esta Ley Orgánica se define a la Contaduría Mayor de Hacienda como "el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal". Para Vigilar el desempeño de sus funciones, la Contaduría Mayor de Hacienda está bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados.*

*Es conveniente destacar que la Contaduría Mayor de Hacienda, por su carácter de órgano técnico, debe estar al margen de los acontecimientos trianuales de la política militante, con objeto de garantizar su responsabilidad, respetabilidad, confiabilidad y la realización de las altas finalidades que le han sido encomendadas. (138)*

### **1.3 ORGANIZACIÓN DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA**

*Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda, según su Ley Orgánica, como autoridad ejecutiva estará un Contador Mayor designado para la Cámara de Diputados de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por un subcontador mayor; los directores y subdirectores; jefes de departamento, auditores asesores; jefes de oficina, de sección, y trabajadores de confianza y de base que se requieran en el número y con las categorías que autorice anualmente el presupuesto de egresos de la Cámara de Diputados (Art. 2). Además, la Contaduría Mayor de Hacienda puede contratar los servicios profesionales del personal especializado para el mejor desempeño de sus funciones.*

*Para ser Contador Mayor de Hacienda o Subcontador se requiere satisfacer los siguientes requisitos (Art. 4):*

*I: Ser mexicano, mayor de 30 años, y en pleno ejercicio de sus deberes; II. Poseer título de contador público, de licenciado en derecho, en economía, o en administración pública y registrado legalmente y ser miembro del Colegio Profesional correspondiente; el contador público debe acreditar su experiencia y conocimiento en contabilidad pública y auditoría gubernamentales; el licenciado en derecho, en economía o administración pública, en su caso, que los tres años anteriores a su designación prestó sus servicios en cargos relacionados con hacienda pública; III. Acreditar honradez en el ejercicio de su profesión y en el desempeño de sus funciones públicas que le hayan sido encomendadas; IV. No desempeñar un puesto de elección popular durante el ejercicio de su cargo; V: No prestar servicios profesionales a las entidades de la Administración Pública Federal, ni a la de los estados, ni a la de los municipios, durante el desempeño del puesto, a excepción de cargos docentes; VI: No estar al servicios de organismos, empresas, instituciones privadas y particulares, durante el desempeño de su cargo, y VII: No ser ministro de culto religioso alguno.*

---

(138) DE LA GARZA, SERGIO F., op.cit., p.192.

*Con el fin de que esté al margen de la política militante y de los cambios en la integración de la Cámara de Diputados, se dispone que el Contador Mayor de Hacienda sea inamovible durante el término de ocho años (Art. 5o.). Puede ser removido cuando en el desempeño de su cargo incurriere en faltas de honradez, notoria ineficiencia, incapacidad física o mental, o cometa algún delito intencional. La Comisión de Vigilancia, en estos casos, propone motivada y fundamentalmente su remoción a la Cámara de Diputados. También puede ser suspendido por la Comisión de Vigilancia para que la Cámara resuelva en el siguiente periodo de sesiones.*

*El Contador Mayor de Hacienda tiene numerosas atribuciones pero de ellas destacan las siguientes: Formular y ejecutar los programas de trabajo de la contaduría mayor; formular los pliegos de observaciones que procedan; fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deben sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que se ordenen, las que deben actualizarse de acuerdo con los avances científicos y técnicos que en la materia se introduzcan; promover ante las autoridades competentes: a) El fincamiento de responsabilidades; b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública; c) El pago de los recargos, daños o perjuicios causados a la hacienda Pública; d) La ejecución de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y partidas presupuestales (Art. 7o.)*

#### **1.4 ATRIBUCIONES DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA**

*La Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece en forma limitativa y expresa las atribuciones que le confiere a la Contaduría Mayor de Hacienda, en relación a la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, dentro de sus funciones de contraloría. El artículo 3o. textualmente señala:*

*1. Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2o. de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:*

*a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron las disposiciones respectivas de las Leyes Generales de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;*

*b) Ejercieron estricta y correctamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;*

*c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y*

*d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamiento con la periodicidad y forma establecida por la ley;*

## **II. Elaborar y rendir:**

*a) A la Comisión del Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá: enunciativamente, comentarios generales sobre:*

*1) Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;*

*2) Los resultados de la gestión financiera;*

*3) La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;*

*4) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;*

*5) El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para la operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y*

*6) El análisis de las desviaciones presupuestales*

*b) A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá, además, el señalamiento de sus irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este artículo.*

*III.- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.*

*En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente;*

*IV.- Ordenar vistas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente:*

V.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones:

VI.- Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorias por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes:

VII.- Establecer coordinación en los términos de esta ley, con la Secretaria de Programación y Presupuesto a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoria gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público;

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

IX.- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y

X.- Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta ley, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

Es conveniente destacar, que la Ley Orgánica en cuestión precisa con carácter limitativo las atribuciones que se le confieren al Contador Mayor de Hacienda quien es el funcionario al frente de la Contaduría Mayor: es precisamente el artículo 7º, integrado por 12 fracciones a donde se establecen las atribuciones conferidas. Pero para fines de control exterior destaca la fracción X, en el cual el Contador Mayor tiene las siguientes atribuciones:

X.- Promover ante las autoridades competentes:

a) El Fincamiento de responsabilidades:

b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o del Departamento del Distrito Federal, y

c) La ejecución de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y partidas presupuestales.

En suma, con el ejercicio de las facultades, atribuciones y derechos y obligaciones que se confieren a la Contaduría Mayor de Hacienda y a su titular, se examina y revisa no sólo si el ingreso y gasto público están de acuerdo con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos aprobados, sino si su recaudación y aplicación responde al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas.

## 1.5 REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

*La Cuenta Pública, es hecho social que tiene profundas raíces e implicaciones en el Sistema Constitucional de México. Hay toda una tradición en estas funciones, así lo demuestra el desarrollo histórico. Ya que en México, las Constituciones Federales que han normado la actividad del Estado en esta materia, se han referido de diferentes maneras en lo relativo a la revisión y aprobación legislativa de la Cuenta Pública (139).*

*La revisión de la Cuenta Pública adquiere su expresión material, cuando la misma Cámara de Diputados examina por sí y con apoyo de su órgano técnico subordinado (la Contaduría Mayor de Hacienda) la Cuenta de la Hacienda Pública para determinar si se cumplieron sus instrucciones presupuestales (140).*

*Es conveniente recordar que la Cuenta Pública es un instrumento legal, destinado a comprobar una operación pretérita como es el uso correcto que el Ejecutivo hizo del Presupuesto de Egresos vigente durante la anualidad anterior. El presupuesto, como tal, emana sólo de la Cámara de Diputados, y el examen de la Cuenta Pública es esencialmente sobre el ejercicio que del mismo llevó a cabo el Poder Ejecutivo. Es por esta razón, que un régimen efectivamente democrático, la revisión de la Cuenta Pública debe significar el juicio crítico, imparcial y objetivo, de la obra realizada por el ejecutor del presupuesto, señalando las deficiencias encontradas, cuando las hay, principalmente en gastos no autorizados (141).*

*Ahora bien, la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si los criterios seguidos son los del presupuesto y verificar el cumplimiento de las metas programadas.*

*De acuerdo al artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal tendrán que precisarse los ingresos y los gastos públicos, determinarse el resultado de la gestión financiera y verificar si el ingreso se derivó de la aplicación de las leyes de ingresos, de las leyes fiscales y de los respectivos reglamentos. Asimismo, se deberá comprobar si el gasto público se ajustó a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y se cumplió con los programas y subprogramas aprobados.*

*La revisión no sólo se limita a estudiar la exactitud de los ingresos y egresos; tendrán que revisarse las cuestiones legales, económicas y contables de ingresos y gasto público, verificándose la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas.*

---

(139) RANOS TORRES, Daniel. *El sistema Nacional de Control y Evaluación de la Administración Pública Federal, México, Tesis Maestría, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, p. 323*

(140) *Op. cit.*, p. 323

(141) TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 339.

*Podrán fincarse responsabilidades ante las autoridades competentes en los casos en que existan discrepancias sobre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, por la inexactitud o justificación de erogaciones e ingresos percibidos.*

*El Artículo 21 de esta misma ley, establece que la Contaduría Mayor de Hacienda para el efecto de las atribuciones que corresponde de conformidad con lo previsto en el artículo 3o. de esta ley, podrán practicar a las entidades las auditorias que, enunciativamente, comprenderán las siguientes actividades.*

*I.- Verificar si las operaciones se efectuaron correspondientemente y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno, en forma veraz y en términos accesibles, de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;*

*II.- Determinar si las entidades auditadas cumplieron con la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con las Leyes de Ingresos y los presupuestos de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y además leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, y*

*III.- Revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación a los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme a los Presupuestos de Egresos de la Federación y el Departamento del Distrito Federal ejercidos.*

*Esta misma ley en su artículo 26, concede a la Contaduría Mayor de Hacienda un plazo que viene del 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la cuenta pública, para practicar la revisión y rendir el informe de resultados a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia.*

*De llegarse a dar el caso que la Contaduría Mayor de Hacienda no pudiera practicar la revisión en el plazo concedido, por conducto de la Comisión de Vigilancia, podrá pedir a la Cámara de Diputados una prórroga que no excederá de tres meses, para concluir la revisión, expresando las razones en que funde o motive su solicitud.*

*Ahora bien, la autorización a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública no sólo significa el cierre del ciclo presupuestario sino que constituye un hecho político que legitima y da legalidad a las acciones del Gobierno Federal y de su Administración Pública (142), ya que es esta Cámara la que está más directamente vinculada con la representación popular, a través de los partidos políticos existentes.*

---

(142) RAMOS TORRES, Daniel, op. cit., p. 224.

*En suma, la Cámara de Diputados realiza el control del ejercicio del presupuesto por medio de la Cuenta Pública, la cual constituye un documento cuyo examen abarca el aspecto legal, financiero y programático. Su revisión y aprobación tiene un carácter político. Con la aprobación de la Cuenta Pública, se legitima y da legalidad al ejercicio que del presupuesto realiza el Poder Ejecutivo.*

## **1.6 RELACIÓN DE COORDINACIÓN ENTRE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA Y LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO**

*La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (Art. 11 y 13) establece reglas de coordinación entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de Programación y Presupuesto, toda vez que la cuenta Pública es preparada por esta última y la Contaduría Mayor de Hacienda la revisa, y además porque ambas realizan auditorías, en el caso de esta Secretaría son internas y en el caso de la Contaduría son externas.*

*Así, con objeto de informar los criterios de materia de contabilidad gubernamental y archivo contable la Secretaría en cuestión debe dar a conocer a la Contaduría Mayor de Hacienda, con oportunidad, las normas, procedimientos, métodos y sistemas que emita e implante de acuerdo con las facultades que le confieren las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Asimismo, se especifica que la Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá que tomar en cuenta las recomendaciones que en esta materia le formule la Contaduría Mayor de Hacienda.*

*Por otra parte, Programación y Presupuesto deberá enterar con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda, de los programas mínimos de auditoría interna que fije para las entidades. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto realiza las funciones de órgano central de la contabilidad gubernamental y emite los criterios e instructivos de esta materia para la totalidad de las dependencias y entidades de la administración pública.*

*Resulta por demás evidente, que se trata de uniformar criterios entre la dependencia del Poder Ejecutivo y el órgano técnico de la Cámara de Diputados, con el fin de hacer eficaz el proceso de revisión de la Cuenta Pública.*

## **1.7 RESPONSABILIDADES EN EL MANEJO DE PRESUPUESTO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

*En la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, hay un capítulo relativo a responsabilidades, de las cuales son aplicables a toda persona física o moral cuyos actos u omisiones de carácter intencional o por simple imprudencia causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal.*

*Las responsabilidades serán imputables en los casos siguientes, según lo señala el artículo 28:*

*I.- A los causantes del fisco federal o del Departamento del Distrito Federal, por incumplimiento a las leyes fiscales o a los empleados o funcionarios de las entidades por la inexacta aplicación de aquéllas, y a los empleados y funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten:*

*II.- A los funcionarios o empleados de las entidades, por la aplicación indebida de las partidas presupuestales, falta de documentos justificativos o comprobatorios de gasto; a las empresas privadas o a los particulares, en realización con el gasto del Gobierno Federal o del Departamento del Distrito Federal, hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas por actos ejecutivos, convenios o contratos celebrados con las entidades y a los empleados y funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecte; y*

*III.- A los empleados y funcionarios de las entidades que dentro del término de 45 días hábiles a que se refiere el artículo 33 de esta ley, no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda,*

*Sobre el mismo tema, el artículo 30 establece que los organismos que componen la Administración Pública Paraestatal, los funcionarios o empleados de esta, las empresas privadas o los particulares son solidariamente responsables con los empleados o funcionarios de las entidades que integran la Administración Pública Centralizada o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda, debido a su coparticipación en omisión o actos sancionados por la Ley.*

*Las responsabilidades que pueden constituirse en contra de los empleados y funcionarios de las entidades o de la Contaduría Mayor de Hacienda no eximen a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, ni a sus funcionarios o empleados, ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se haya hecho efectiva o en forma total o parcial.*

*El artículo 7o. fracción VII de esta Ley Orgánica en cuestión, señala que es competencia del Contador Mayor de Hacienda, formular directamente a las entidades correspondientes los pliegos de observaciones derivados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, así como aquellos pliegos que tengan relación con particulares o empresas privadas que hayan coparticipado en responsabilidad con motivo de ingreso o del gasto público.*

*Por lo que concierne a la prescripción, el artículo 37 establece esta figura jurídica aplicable para todas aquellas responsabilidades de carácter civil o administrativo a que se refiere la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. El plazo para la prescripción es de cinco años, y éste empieza a contar a partir del momento en que se haya originado la responsabilidad. Pero en el caso de las responsabilidades de tipo penal, la prescripción será aquella que señalen las leyes aplicables.*

*Asimismo el Contador Mayor de Hacienda está facultado para imponer sanciones conforme al artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. "podrá imponer a los empleados o funcionarios de la dependencia a su cargo, que en el desempeño de sus funciones hayan incurrido en responsabilidad administrativa " por lo cual puede aplicar las siguientes correcciones:*

- I. Multa de \$100.00 a \$10 000.00. y*
- II. Suspensión temporal de funciones."*

*En el siguiente capítulo abordaremos el estudio y análisis del control político de la Cámara de Diputados. Se expondrán las causas que imposibilitan que este órgano colegiado no realice de una forma objetiva e imparcial el control del ejercicio del presupuesto, a través de la revisión y examen de la Cuenta Pública.*

## CAPÍTULO CUARTO

### EL CONTROL POLÍTICO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

#### 1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MÉXICO

*La existencia de un poder legislativo débil y un Poder Ejecutivo fuerte, es característica principal del régimen presidencial mexicano; es también premisa de primer orden para encontrar las causas por las cuales este órgano de representación popular, mantiene una relación de subordinación al Presidente de la República. Es en este contexto, como se va a abordar el análisis del control Político de la Cámara de Diputados, y la manera como esta situación, influye para que este órgano colegiado realice el control del ejercicio del presupuesto por medio del examen de la Cuenta Pública.*

*En el régimen presidencial norteamericano el equilibrio de los poderes, es lo que caracteriza el funcionamiento concreto de sus instituciones. Pero, en contraste la práctica latinoamericana sustituyó dicho equilibrio por la preponderancia afirmada del Ejecutivo frente a un Legislativo, cuyo papel se reduce generalmente al de Cámara de Registro (143).*

*Es en la relación entre el Presidente y el Congreso, como podemos entender la fórmula latinoamericana de la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo. Los medios que la Constitución da al Presidente frente al Congreso resultan ser los más importantes, tanto en la letra de las cartas como en sus aplicaciones prácticas:*

*"1.- El veto. El Presidente de la República ejerce su veto, global o parcial, sobre las proposiciones de la Ley o las enmiendas que emanan del Congreso. Pero el hecho de que en la política, el Presidente latinoamericano no recurra, sino de manera excepcional, a su derecho de veto contra las iniciativas de las cámaras, prueba que, lejos de presentar una posición abierta, éstas adoptan sin reticencia alguna la línea política trazada por el Ejecutivo, aún más cuando existe un partido gubernamental dominante.*

*2.- La iniciativa legislativa. Segunda arma muy importante, el Presidente comparte con el Congreso la iniciativa legislativa. Recordémoslo: en primer lugar, la mayor parte de las leyes (aproximadamente el noventa por ciento) votadas por las cámaras son de origen gubernamental -fenómeno contemporáneo, por lo demás; en segundo lugar, el Presidente ejerce directamente el poder legislativo a través de la delegación institucional (que consagran cinco constituciones) y, principal y generalmente, al otorgarle el Congreso facultades extraordinarias. Por el papel preponderante que ejerce en la elaboración de las leyes, el Presidente latinoamericano se ha convertido en el principal legislador.*

---

(143) LIONS, Monique. *El Poder Legislativo en América Latina*, México, Ed. UNAM, 1974, p. 37.

3.- *La soberanía del Presidente. En fin, un factor psicológico: el primer magistrado goza de una autoridad indiscutida. Durante su ejercicio de gobierno, él dispone prácticamente de plenos poderes: no puede ser objeto de la menor crítica. Es, en realidad, un soberano cuya autoridad no es limitada sino por el tiempo, la regla de la no reelección, el juego de las fuerzas económicas e internacionales.*"(144)

*Para el caso de México, se observa que en el contexto del sistema político mexicano el Presidente tiene un mayor peso en relación a los otros dos poderes. Carpizo cita a Jacques Lambert, quien sostiene que los países que tienen el sistema de partido único o partido oficial y el Presidente es el jefe de partido, ya nos es necesario encontrar otra razón para la preponderancia presidencial y, al exponer el caso de México, indica que la mayoría de los miembros del Congreso pertenecen al PRI, partido que es dominado por el Presidente. Además, en opinión de Carpizo no hay duda de que el Presidente sea el Jefe del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Ya que el propio Manuel Bartlett, funcionario público, escribió en una revista oficial, y no fue desmentido, que el presidente mexicano es un líder partidista; y la fuerza de este partido, agrega este funcionario, otorga al Ejecutivo apoyo indispensable para efectuar su labor progresista de modernización y transformación estructural.*(145).

*Para Jorge Carpizo, las causas del predominio del Presidente de la República son:*

*"a) Es el jefe del partido dominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.*

*b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.*

*c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado*

*d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.*

---

(144) *Ibid.*, p. 87 y 88.

(145) *CARPIZO, Jorge, op. cit.*, p. 24

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

e) *La institucionalización del ejército cuyos jefes dependen de él.*

f) *La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tienen respecto a los medios masivos de comunicación.*

g) *La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.*

h) *Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.*

i) *La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país sin que para ello exista ningún freno del Estado.*

j) *Es el gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el Distrito Federal.*

k) *Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se cuestione.*"(146)

*Por lo tanto, es en el régimen presidencial mexicano, en donde hay un debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la constante latinoamericana es la preponderancia afirmada del Ejecutivo frente al Legislativo. Por lo cual, es en el esquema de relación entre el Presidente y el Congreso, como se debe analizar el control que realiza la Cámara de Diputados sobre el ejercicio del presupuesto, cuyo instrumento para tal fin es la cuenta pública. Esto va a permitir determinar si el examen que se hace de ella, es objetivo e imparcial.*

*No está por demás mencionar que este tipo de control, es una facultad exclusiva de este órgano colegiado, así lo ordena el artículo 74, fracción IV de la Constitución General de la República.*

---

(146) *Ibid.*, p. 23.

## 1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

*Los antecedentes de un Poder Ejecutivo fuerte, con supremacía frente a los otros dos poderes, los encontramos, según sostiene Calderón, en los gobiernos de Juárez, Lerdo y Díaz. Son ellos quienes decidieron que el poder central debía sobreponerse a la teoría federalista, prescrita en la Constitución de 1857; el mandato de ese poder central tenía que depositarse en la persona del jefe del Poder Ejecutivo, aunque ello no respetase la concepción clásica de la división de poderes, también señalada en la Constitución de 1857, la cual sustentaba la preeminencia del Congreso sobre los otros dos poderes (147).*

*En la época posrevolucionaria, se mantiene el esquema de un Ejecutivo fuerte y un Poder Legislativo débil; el Presidente de hecho tiene la preeminencia legislativa frente a un Congreso que refleja una mínima oposición a las iniciativas de Ley del Ejecutivo.*

*González Casanova, comenta que sólo hasta 1940 vuelven a entrar a la Cámara de Diputados algunos miembros de la oposición, que aproximadamente constituyen el 5% del total, y que son cuidadosamente seleccionados entre los menos brillantes o los menos populares. Lo trascendente de este hecho, es que desde entonces se rompe el tabú que durante 18 años impidió la más mínima oposición en el Legislativo (148).*

*Este mismo autor, ofrece datos significativos sobre los proyectos de Ley aprobados por diputados que son enviados por el Poder Ejecutivo: El comenta que tanto al finalizar el primer año de periodo presidencial (cámara heredada) como al llevarse a cabo el periodo de sesiones de la cámara renovada (tercer año del periodo presidencial) se encuentran los siguientes hechos, los cuales por sí mismos reflejan el nivel de oposición en la Cámara de Diputados: así en 1935, 1937 y 1941-esto es, durante los gobiernos de Cárdenas y Avila Camacho- el 100% de los proyectos de Ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. A partir de 1943 son aprobados por unanimidad el 92 % de los proyectos (1943), el 74% de los proyectos (1947), el 77% (1949), el 59% (1953), el 62% (1955), el 95% (1959), y el 82% (1961) (149).*

*De los proyectos de ley con votación en contra enviados por el Ejecutivo, González Casanova comenta que en los proyectos que son aprobados por la mayoría, los votos en contra sólo representan el 4% del total (1943), el 3% (1947), el 3% (1949), el 3% (1953), el 5% (1955), el 4% (1959), y el 3% (1961) (150).*

---

(147) CALDERÓN, José María. Génesis del Presidencialismo en México. México, Ed. Ediciones El Cubillo, 1980 (3ª. Ed.), p. 20.  
(148) GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México, México, Ed. Serie Popular Era, 1979 (11a. Ed.), p. 30.  
(149) *Op. cit.*, p. 31.  
(150) *Ibid.*

*Como se puede observar, los proyectos de ley que alcanzan una aprobación mayoritaria no se enfrentan a una oposición que exceda el 5%. Este es un indicador muy importante para medir el poder del Legislativo frente al Ejecutivo ya que es en estos actos de esta Cámara Legislativa, a donde hay por lo menos cierta oposición.*

*En suma, se advierte que el sistema de equilibrio de poderes no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo, quedando en una relación de supremacía, que en el caso que se acaba de analizar nos muestra a un Legislativo débil en el periodo postrevolucionario, con una mínima oposición respecto a los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo.*

## **1.2 APARENTE MATIZ PARLAMENTARIO DEL ARTICULO 93 CONSTITUCIONAL**

*Las relaciones entre sí de los poderes Legislativo y Ejecutivo pueden darse por dos diferentes formas, una es el sistema parlamentario y la otra el sistema presidencial. En el primero, "...la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las cámaras; el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamentario..." (151); el fin perseguido es que el Ejecutivo exprese fielmente en sus actos la voluntad del pueblo, la cual se refleja en el Parlamento; es por esta razón, como se explica la manera de designar el gabinete, pues este se integra según la mayoría que prevalezca en el Parlamento.*

*El gabinete va a obrar de conformidad con la mayoría parlamentaria, pues a ella pertenece; y él es el único responsable de los actos del ejecutivo frente al parlamento y la opinión pública. Cuando este deja de reflejar al grupo legislador mayoritario debe dimitir, a fin de ser sustituido por quienes reflejen la mayoría.*

*"... Si el jefe del ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, sino que debe elegirlos según la mayoría parlamentaria, ni tampoco puede ejercer las funciones del gobierno, es natural y justo que la responsabilidad política la asuma, no el jefe del Gobierno, sino el gabinete". (152)*

*En el sistema presidencial, "... el ejecutivo participa con independencia en la dirección política; se llama presidencial porque en la forma republicana es en la que el jefe del ejecutivo, esto es, el Presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante..." (153)*

*El Presidente designa libremente a sus colaboradores inmediatos, los secretarios de Estado, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso.*

---

(151) TENA RAMÍREZ, Op. Cit., p. 254

(152) *Ibid.*

(153) *Ibid.*, p. 255

*Los actos de los secretarios de Estado, pueden considerarse, en principio, como actos del jefe de gobierno, ya que aquellos obran en representación del presidente.*

*Para la perfección jurídica de sus actos el Jefe de Gobierno no necesita por lo regular, contar con la aceptación de sus secretarios; por esta razón, el único responsable constitucional de los actos del ejecutivo es el jefe mismo.*

*"No hay pues, en el sistema presidencial subordinación del Ejecutivo al Legislativo..." (154).*

*En suma, en el sistema presidencial, el Ejecutivo es responsable constitucional y políticamente, de los actos de sus secretarios, pues estos obran en nombre del Presidente, y son designados libremente por el jefe del Gobierno.*

*En México el Presidente de la República tiene facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, según el artículo 89, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha facultad es la que imprime substancialmente al sistema el carácter presidencial.*

*Antes de analizar el aparente matiz parlamentario que le confiere el artículo 93 Constitucional al sistema presidencial mexicano, es importante precisar, si las comparecencias de los integrantes del gabinete presidencial ante el Congreso de la Unión, constituyen algún tipo de control.*

*Para fines de análisis "... se clasifican los controles del Estado, en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias; es decir, control legislativo, administrativo y judicial o jurisdiccional". (155)*

*Estos controles tienen las siguientes características:*

*"a) El control legislativo, correspondiente al Congreso de la Unión, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones: la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes, que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive las conductas de los servidores públicos; la segunda, que consiste en el control presupuestal, el que abarca las dos grandes fases del presupuesto: es decir la aprobación inicial para su ejercicio y la revisión y en su caso aprobación de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera que se traduce en el control político, el cual se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal, para que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, y aún más, en la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, ejercicios presupuestales y cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública.*

---

(154) *Ibid.*, p.255

(155) *Revista de Administración Pública, INAP, Semestral, Enero-Junio 1984 57:58, p.14*

*Estos campos de operación del control legislativo encuentran su fundamento en la Constitución General de la República, particularmente en los artículos 73, 74, 90 y 93, así como en las leyes orgánicas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda.*

*b) El control administrativo, que corresponde al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, constitutivo del control de la administración pública federal, con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas, puede ser clasificado desde seis puntos de vista o criterios diferentes.*

*El primero, en virtud del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la administración pública, dentro de los que podemos advertir tanto actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc.), evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.*

*El segundo criterio, se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse en control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.*

*El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos del control, lo que nos permite sostener, en primer lugar, el control preventivo, también llamado "a priori" o ex-ante, que es el que se efectúa antes de que los actos administrativos propiamente se realicen, o con medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten con sujeción a las leyes, planes y programas; en segundo término, el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa; y por último el conclusivo, también denominado "a posteriori", que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.*

*El cuarto criterio, es en cuanto a la forma de actuación de los órganos del control, y así tenemos, por una parte, la actuación oficiosa en la que los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores o los actos administrativos efectuados; por una segunda parte, los actos de control que solamente pueden realizarse a petición de parte interesada, ya se trate de particulares o personas morales del sector público; y por una tercera, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos del control.*

*El quinto criterio es desde el punto de vista del sujeto activo u órgano que realiza el control; en este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia administración pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de los propios miembros de tal administración como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para tal efecto; o también puede ser externo cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico o Contaduría Mayor de Hacienda, o en otros casos de discusión de constitucionalidad o de incertidumbre o cuestionamiento de legalidad cuando se realiza por el Poder Judicial o tribunales administrativos autónomos.*

*Por último, el sexto criterio es en función de los efectos o resultados del control administrativo, y así puede ser o formal, cuando solamente consta que las acciones administrativas efectuadas se ajustan a la ley con efectos únicamente declarativos; o constitutivo, cuando la intervención de los*

*órganos controladores genere derechos y obligaciones o constituya el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, ya fuese de corrección o inclusive de orden sancionatorio.*

*c) Por lo que toca al control judicial o jurisdiccional, que corresponde al Poder Judicial de la Federación (art.103 a 107 de la Constitución General de la República, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Código Federal, Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales), puede clasificarse en el control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la carta fundamental, o en el control de legalidad cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se da certeza jurídica a situaciones de conflicto que se susciten entre particulares entre si o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieren presentar las personas de derecho público. En este caso, como también sucede en los de los otros dos poderes y que sería prolijo mencionar, se dan las excepciones al control jurisdiccional cuando éste se efectúa por tribunales administrativos, por la propia administración pública en el trámite y resolución de recursos administrativos o vías impugnativas, y aún más por el Poder Legislativo al resolver sobre responsabilidades políticas de orden penal cuando se trata del caso exclusivo del Presidente de la República." (156)*

*Entonces conforme a los controles expuestos, lo dispuesto en el artículo 93 constitucional, corresponde a un control legislativo de carácter político.*

*En qué medida el hecho de que los integrantes del gabinete presidencial, al comparecer ante el congreso para rendir un informe sobre su ramo de competencia, constituye un auténtico control, reponder a esta inquietud conlleva a establecer sus alcances, pero previamente comentemos los antecedentes y conjunción del artículo 93 de la Constitución.*

*Es el antecedente más remoto del primer párrafo en el artículo 93, el artículo 120 de la Constitución de 1824, en ella se estableció la obligación de los secretarios de despacho de informar a las cámaras, sobre el estado que guardan sus respectivos ramos. Después, esta disposición pasó a la Constitución de 1857, en el artículo 89. Al llegar a la Constitución de 1917 se reiteró la mencionada obligación de los secretarios de despacho, agregando que las cámaras podían citar a los primeros para que informasen a éstas, con respecto de una ley o negocio que fueran objeto de discusión por parte del legislativo.*

*El artículo 93 no hacía sino establecer la obligación de los secretarios de Estado, de informar al Legislativo, en ocasión de que este estudiará una ley o un asunto en el desempeño de sus funciones.*

---

*(156) Ibid, págs. 34 y 35.*

*El ejercicio del control no sería directo, ya que la Constitución no prevé ninguna declaración de las cámaras, con respecto del informe que rinda el auxiliar del Ejecutivo Federal, en cuanto tal; ni ésta, aún el caso de ser negativa, significa afectar desfavorablemente a los secretarios, en forma directa, pues ellos son de libre nombramiento y remoción por parte del Ejecutivo Federal.*

*La reforma constitucional del 24 de enero de 1974 publicada en Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes, plasmó el texto del actual segundo párrafo del artículo 93 constitucional; con esta modificación se faculta a cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión para citar a los secretarios de estado, jefe de departamentos administrativos, directores y administradores de los organismos descentralizados federales, y de las empresas de participación estatal mayoritarias, con la finalidad de que cuando se discuta en dichas cámaras una ley, o estudie un asunto que se refiera a las actividades de dichos funcionarios, den un informe al respecto.*

*Esta misma reforma al artículo 93 constitucional, adicionó un tercer párrafo, y se incluyó en el paquete de reforma política, a fin de que pudiesen integrarse comisiones para investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación mayoritaria.*

*Después de abundar sobre el contenido del artículo 93 constitucional, conviene puntualizar los alcances de este control político del Congreso, esencialmente, respecto al gabinete presidencial.*

*En opinión de Tena Ramírez si la Constitución "... no autoriza a las cámaras para llamar ante ellas al Presidente de la República, es por el respeto debido a su investidura y en beneficio del equilibrio de los poderes. Pero en lugar del Presidente y en su representación puede concurrir el secretario del ramo para informar. El informe es del Presidente, aunque de hecho lo rinda el secretario. La desaprobación de los hechos a que se refiere el informe es reproche a la política del Presidente, aunque ... a veces la censura se localice en la persona del secretario ..." (157)*

*Tena Ramírez concluye, "... por lo tanto, el artículo 93 consagra un manz parlamentario puramente formal; el secretario de Estado no va a defender ante las cámaras mediante su informe, la política del gabinete, no va a provocar un voto de aprobación o de censura de que dependa la vida del gabinete, como ocurre en el sistema parlamentario; va a simplemente a informar en nombre del Presidente, a ilustrar el criterio de las cámaras tocante a los hechos a que se refiere el informe". (158)*

*Asimismo la inclusión de directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación mayoritaria, convierte su comparecencia ante las cámaras en mera información técnica. (159)*

---

(157) TENA RAMÍREZ. Op. Cit. págs. 261 y 262

(158) *Ibid.*, p.262

(159) *Ibid.*

*En suma, en el caso previsto en el artículo 93 constitucional se advierte un matiz puramente formal del sistema parlamentario; y este de ninguna forma altera, ni siquiera parcialmente, el sistema presidencial que establece la Constitución, ya que el Poder Ejecutivo no queda subordinado al Congreso; por lo cual este control legislativo de carácter político es también sólo formal.*

### **1.3 LA LEGISLACIÓN PARA EL CONTROL O FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO EN LOS NOVENTAS**

*Parafraseando a Salazar Abaroa: "... La sociedad mexicana denotó en 1988 una cultura política partidista al recurrir a los partidos, para con su voto manifestar su inconformidad contra la crisis y el proteccionismo electoral que apoya jurídica y materialmente al partido del gobierno: desequilibrando la competencia democrática a favor del organismo político que detenta el poder (gracias a que emergió en su momento como un gran frente popular, como una alianza entre partidos y corrientes regionales), que nació en el poder por la vía de la concertación y no para luchar por el poder." (160)*

*Hablar de partidos políticos, conlleva a argumentar su origen, conceptualización; antecedentes en la legislación electoral en el Derecho Mexicano; la reforma política de 1977; la Constitución Mexicana y el sistema de partidos; el partido como institución política, el partido como grupo electoral y parlamentario; y el control y origen de los recursos financieros de los partidos como grupo electorales.*

*Origen y conceptualización:*

*El origen de los partidos políticos presenta la misma situación que la teoría de la representación, es difuso, ya que ingleses y franceses reclaman su origen. Aún así, es pertinente establecer que el origen de los partidos es muy viejo, allí donde se ha presentado el fenómeno político, desde luego en cada época se han dado maneras diferentes de formación e integración, han sido denominados facciones, banderas amarillas. De cualquier forma, su estructuración está ligada al desarrollo de la democracia y la extensión del derecho de voto.*

*El nacimiento de los partidos políticos es posible analizarlo de diferentes ángulos, tan variados como los autores que lo han estudiado. En cada época, "... desde la antigua Grecia hasta nuestros días, han habido manifestaciones incipientes de estas organizaciones políticas ... En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos de América) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra, había tendencias de opiniones, de clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1850, estos funcionaban en la mayoría de las naciones civilizadas esforzándose las demás por imitarlas". (161)*

(160) SALAZAR ABAROA, Enrique. *Derecho Parlamentario*, México, Instituto de Administración Pública del estado de Colima, 1992, (2ª ed.), p. 123.

(161) *Ibid.*, p. 123

Ocurre lo mismo con el concepto de partido político, las definiciones son tan variadas como tratadistas sobre el tema se consulten. En el diccionario UNESCO de Ciencias Sociales se refieren a este como "... un grupo social secundario con fuerza política, situado expresa o tácitamente en el ordenamiento jurídico, y que pretende o detenta el poder político, con la finalidad de orientar, dirigir y controlar la actividad jurídica, política y estructural del Estado..." (162)

Salazar Abaroa cita a Alfredo Poviña, quien sostiene que "un partido político es una agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder político, propone realizar en la dirección de un Estado un determinado programa político social". (163)

Del concepto de Poviña, se infieren cuatro elementos fundamentales que explican la naturaleza y función de los partidos políticos, a saber:

"a) El respeto irrestricto al voto como medio para ejercer el poder público y la posibilidad de alternancia partidista en su ejercicio.

b) La conquista legal del poder público como un medio.

c) La agrupación política de los ciudadanos en forma permanente.

d) La realización de un programa político social con una finalidad." (164)

Antecedentes de la legislación electoral en el Derecho Mexicano:

La ley electoral del 19 de enero de 1912, tuvo un capítulo dedicado a los partidos, reconociéndolos como órganos concurrentes en la designación de los funcionarios electorales.

Posteriormente la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916 y la del 6 de febrero de 1917 también reconocieron a los partidos, pero les dieron una reglamentación muy elemental.

La Constitución Política de 1917, actualmente vigente en nuestro país, fue en un principio ajena a la existencia de los partidos políticos, siguiendo en este aspecto la tendencia del constitucionalismo liberal aun imperante en aquel año.

Por otra parte, la ley para la elección de Poderes Federales, del 2 de julio de 1918, compuesta por once capítulos, 123 artículos, 5 extensos transitorios y cinco anexos definió a los electores y a los elegibles; creó los consejos de listas, las listas permanentes de electores y la credencial de elector; reorganizó las juntas computadoras, e incorporó un capítulo especial de disposiciones penales (165). Pero en esta ley se advierten ciertos requisitos formales de carácter "minimalista"

---

(162) Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales, España, Ed. Planeta-Agostini, Vol. III, 1987, p. 1625.

(163) SALAZAR ABAROA, Op. cit, p. 123

(164) *Ibid.*

(165) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (cofepiel), Secretaría de Gobernación, México, 1991, p. 23

*para la formación y reconocimiento de los partidos, a saber: que la fundación fuera hecha al menos en una asamblea; que la autenticidad de la asamblea se hiciera constatar en un acta formal; que la asamblea aprobara un programa político de gobierno; que el partido no llevara el nombre o una denominación de carácter religioso, etc. (166)*

*A partir de la Ley Federal Electoral del 17 de enero de 1946 (rejormada el 21 de febrero de 1949), pasando por la Ley Federal Electoral del 4 de diciembre de 1951 (rejormada el 7 de enero de 1954, el 28 de diciembre de 1963 y el 29 de enero de 1970), hasta llegar a la Ley federal Electoral del 5 de enero de 1973, se fueron imponiendo, gradualmente, a los partido politicos, determinados requisitos de orden cuantitativo. Pero en la Constitución General de la República no habia referencia alguna a los partidos; esta se hace por vez primera, al reformarse por iniciativa del Presidente Adolfo Lopez Mateos, los artículos 54 y 63 de éste ordenamiento, para de esta forma crear los "diputados de partido". (167)*

*La Constitución Mexicana y el sistema de partidos:*

*La reforma de 1977 al artículo 41 constitucional define al Estado Mexicano como un Estado de partidos, pues la Carta Magna dispone lo siguiente:*

*" Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."*

*"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley."*

*"En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en una forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular."*

*" Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales."*

---

(166) SILIZAR ABAROA, Op. cit., p. 130

(167) *Ibid.*

### *Partido como Institución Política:*

*Como institución política los partidos en México tienen relevancia y definición constitucional y subconstitucional; además nuestra Constitución da un concepto institucional al concebir a los partidos políticos como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.*

### *Partido como grupo electoral:*

*El 15 de agosto de 1990 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el sustituto del Código Federal Electoral de 1987, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Está compuesto por ocho libros -cada uno de ellos integrado por varios títulos y capítulos-, 372 artículos y 16 extensos transitorios; modificado el 3 de enero de 1991 en cuatro de sus artículos. Este código contiene en su libro segundo las normas que regulan las formas de organización política de los ciudadanos, distinguiéndose las relativas a los partidos políticos, en el aspecto de su constitución, registro, derechos y obligaciones; del mismo modo, se contempla en este libro el establecimiento de ciertas prerrogativas, tales como las asentadas en el artículo 41 constitucional, a saber:*

#### *1.- Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:*

- a) Tener acceso permanente a la radio y televisión en los términos del artículo 44 de este Código;*
- b) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia;*
- c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y*
- d) Participar, en los términos del capítulo de este título, del financiamiento público correspondientes para sus actividades.*

### *Partido como grupo parlamentario:*

*En el artículo 70, párrafo 3º, nuestra máxima ley ordena:*

*"La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados".*

*Con fundamento en el anterior precepto constitucional, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prescribe en sus siguientes artículos:*

*Artículo 38.- Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara. su fundamento legal aparece establecido en el artículo 70 Constitucional.*

*Artículo 39.- Los grupos parlamentarios coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitan la participación de los diputados en las tareas camerales; además contribuyen, orientan y estimulan la formulación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes.*

*Artículo 40.- Los diputados de la misma afiliación de partido podrán constituir un sólo grupo parlamentario, y será requisito esencial que lo integren cuando menos cinco diputados.*

*Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos cuando presenten los siguientes documentos a la Mesa Directiva de la Cámara:*

*a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes.*

*b) Nombre del diputado que haya sido electo líder del grupo parlamentario.*

*Artículo 42.- El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los líderes de los grupos parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esta ley.*

*Artículo 45.- Los grupos parlamentarios dispondrán de locales adecuados en las instalaciones de la Cámara, así como de los asesores, personal y los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara.*

*El Control y el Origen de los Recursos Financieros de los Partidos como Grupos Electorales:*

*El ya mencionado libro segundo del COFIPE en su capítulo II, aborda el tema relativo al financiamiento público de los partidos políticos, y de tal forma precisa en su artículo 49 que:*

*1.- Los partidos políticos nacionales, adicionalmente a los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:*

*a) Por actividad electoral:*

*1. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará, con base en los estudios que le presente el director general del propio Instituto, el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una para senador. Cada una de estas cantidades será multiplicada, respectivamente, por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores registrados en los términos de este*

*Código para cada elección. Para este cálculo, sólo se tomarán en cuenta los candidatos de los partidos políticos que hubiesen conservado su registro:*

- II. La cifra total obtenida por diputados según la fracción anterior, se dividirá entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario del voto;*
- III. A cada partido se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido según la fracción anterior por el número de votos válidos que hayan obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa;*
- IV. La cifra total obtenida por senadores, en los términos de la fracción I de este inciso, se dividirá entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto;*
- V. A cada partido político se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido según la fracción anterior, por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de senadores;*
- VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará una vez que las elecciones hayan sido calificadas por los colegios electorales de las respectivas Cámaras;*
- VII. Los partidos políticos recibirán el monto de su financiamiento en los tres años siguientes a la elección: En el primero por el 20% del total; en el segundo por el 30%, y en el último por el 50%. Cada monto será entregado en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y*
- VIII. Los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad a que se refiere la fracción anterior, podrán ser incrementados por acuerdo del Consejo General según lo estime necesario.*

*b) Por actividades generales como interés público:*

- I. Un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total que resulte según la fórmula de la fracción I del inciso anterior, se distribuirá anualmente por partes iguales a cada partido político para apoyar sus actividades generales; y*
- II. La cantidad a repartir conforme a la fracción anterior será entregada conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.*

*c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrán de aportar para el sostenimiento de sus partidos:*

- I. A cada partido político se le otorgará anualmente, una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario; y*

*II. Las cantidades serán entregadas a cada partido político en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente. Y*

*d) Por actividades específicas como entidades de interés público:*

*I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que, en su caso, expida el Consejo General del Instituto:*

*II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidades mayores al 50% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a las que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y*

*III. Las cantidades que en su caso determinan para cada partido serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.*

*2.- No tendrán derecho al financiamiento público los partidos políticos que no hubieren obtenido el 1.5% de la votación emitida, independientemente de que sus candidatos hayan ganado elecciones para diputados de mayoría relativa o senador.*

*3.- Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:*

*a) A los que hubieren obtenido registro definitivo se les otorgará el financiamiento público previsto para cada partido político nacional por sus actividades generales y por las específicas como entidades de interés público; y*

*b) A los que hubieren obtenido registro condicionado, se les otorgará el financiamiento público que corresponda a cada partido político nacional por sus actividades generales como entidades de interés público.*

*4.- Las cantidades a las que se refieren los incisos a) y b) de párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad según la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.*

*5.- Los partidos políticos informarán anualmente el Instituto Federal Electoral el empleo del financiamiento público.*

*No deja de ser preocupante que en el Código de Instituciones y Procedimientos electorales, haya un vacío relativo al control de los recursos que por ley se otorga a los partidos políticos. En 372 artículos no se preocuparon los legisladores por incluir un capítulo para controlar el financiamiento público de los partidos políticos.*

*Resulta contradictorio que la fiscalización y control del ejercicio del presupuesto de egresos de la federación a través de la Cuenta Pública, obligue al Poder Ejecutivo a precisar el destino y aplicación de los recursos públicos, en base a objetivos y metas cumplidos. Pero cuando se refiere a financiamiento público directo, aquel relativo a subsidios que el Estado otorga en efectivo a los partidos, el COFIPE no incluye un apartado para controlar los recursos otorgados extraídos de la Hacienda Pública Federal. El dinero entregado a los partidos también es gasto público, por lo mismo, se debe vigilar que estos recursos se apliquen en lo que fueron autorizados, de no ser así legislar a efecto de aplicar las sanciones correspondientes.*

*Nuestra legislación electoral, frente a la española, está en un plano de desventaja, el Código de Derecho Electoral Español, que data de 1985, contiene un proceso muy bien definido ya que "no sólo se lleva a cabo un control de sobre los recursos que otorga el Estado a los partidos sino que también establece una vigilancia y una regulación sobre las limitantes y las diversas formas en las que las organizaciones políticas pueden hacerse de fondos para financiar sus actividades. Es de vital importancia recalcar este último punto, ya que no únicamente es fundamental conocer el destino que se aplique a estos recursos sino que así mismo lo es, el advertir el origen de los mismos". (169)*

*Hay en el Código Español figuras innovativas, como el caso de el administrador general y el administrados electoral. Respecto al primero, se establece que "los partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidatura en más de una provincia deben tener, además un administrador general", este responde de todos los ingresos y gastos electorales realizados por el partido, federación o coalición y por sus candidaturas, así como de la correspondiente contabilidad". (169) Del segundo, se especifica que "toda candidatura debe tener un administrador electoral, responsable de sus ingresos y gastos y de su contabilidad". (170)*

*La legislación española, en su Código citado, adopta a su vez un carácter coercitivo, "... puesto que el Tribunal de Cuentas, órgano ante el cual el administrador general o el administrador electoral tiene que presentar un informe detallado y documentado de sus respectivos ingresos y gastos electorales, puede proponer, si es que advierte alguna irregularidad, la no adjudicación o la reducción de la subvención estatal, y en el caso de que se presente alguna conducta delictiva podrá asimismo hacerla saber al Ministerio Fiscal". (171)*

*En suma, el COFIPE debe incluir un capítulo relativo al control y fiscalización del financiamiento público directo, es decir, los subsidios que el Estado otorga en efectivo a los partidos. En cuanto al financiamiento privado, el partido debe ser obligado a desglosar las contribuciones por candidato, municipio, estado, circunscripción o distrito electoral, en las que invariablemente se especifique el nombre, domicilio y monto de la donación.*

---

(168) *Ibid.*, p.137

(169) *Ibid.*

(170) *Ibid.*

(171) *Ibid.*

## 1.4 LA SUBORDINACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO AL PODER EJECUTIVO

*Un distinguido politólogo mexicano, Daniel Cosío Villegas sostiene que la subordinación del Poder Legislativo al Presidente es explicable, ya que la mayoría parlamentaria está compuesta por miembros del partido oficial. Y el jefe de este partido -Revolucionario Institucional - es el Presidente de la República, aún cuando formal o abiertamente no aparezca como tal (172).*

*Pero, agrega este autor, hay otra razón de fondo, y es que los diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, pero el principio de no reelección es un obstáculo para este fin, por consiguiente, les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo. De ahí que se sientan obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el Senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos como gobernadores de sus respectivos estados o bien ascender a un puesto administrativo importante (173).*

*A manera de conclusión, Cosío Villegas opina que después de tres años de su mandato, el porvenir que puede llegar a tener dentro de la política un diputado, no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo Distrito Electoral, sino del favor de los dirigentes del Partido y en última instancia de la voluntad presidencial (174).*

*Sobre el mismo tema, Carpizo sostiene que las razones por las cuales el Presidente ha logrado subordinar al Poder Legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes: (175)*

---

(172) COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El Sistema Político Mexicano*, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1973 (2a. Ed.), p. 29.

(173) *Op. cit.*, p. 29.

(174) *Ibid.*

(175) CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, págs. 115 y 116.

a) La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el Presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido aprueban las medidas que el Ejecutivo desea;

b) Si se revelan, lo más probable es que están terminando con su carrera política, ya que el Presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la Administración Pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el Poder Judicial;

c) Relacionado con el inciso anterior: por agradecimiento, ya que saben que a él le deben el título;

d) Además del sueldo existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político; y

e) La aceptación de que el Poder Legislativo sigue los dictados del Ejecutivo, esto constituye la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo, pues en ocasiones esta postura se declara sin el menor recato. Prueba de ello es que en 1977 el senador Gustavo Guerra Castañón, al hablar a nombre de los senadores que comunicaron a la Cámara de Diputados, la terminación del período ordinario de sesiones, declaró que se había legislado siguiendo los lineamientos señalados por el Presidente López Portillo.

Ahora bien, esta subordinación del Congreso al Presidente impide que uno de los controles constitucionales se realice con eficacia, y la referencia es la Cuenta Pública. En el Derecho Constitucional Mexicano es una innovación el hecho de que la Ley fundamental haga referencia en su artículo 74 a la obligación de programar las actividades gubernamentales. Por lo cual, en consecuencia, la Cuenta Pública forzosamente deberá hacerse en torno al presupuesto ejercido, analizando por una parte el gasto en su conjunto y por otro, el cumplimiento de los objetivos de los programas consignados en el presupuesto.

Del análisis del artículo citado, se puede inferir el perfil de una Cuenta Pública programática y de una programación financiera que han adquirido categoría constitucional, situación que no prevalecía con el presupuesto tradicional.

Hay otro aspecto que incluye el examen de la Cuenta Pública y es fijar responsabilidades que, según las leyes respectivas, se deriven con motivo de las discrepancias que se presenten entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o en el caso de que no existiera justificación en los gastos hechos.

*Entonces por medio de la Cuenta Pública, el Presidente está obligado a justificar de manera legal y contable los gastos que ha efectuado; y en cuanto a su actuación debe demostrar que fue dentro del marco legal que la Cámara de Diputados le señaló en el presupuesto. Sin duda, éste constituye el acto más importante, pues la Constitución ordena que el Poder Ejecutivo sea controlado respecto a los gastos, es decir, que el dinero fue gastado en lo que aprobó la propia Cámara, y que el manejo de ese dinero se ha hecho con honradez y eficacia.*

*En el debate que se realiza en la Cámara de Diputados para el examen y aprobación de la Cuenta Pública vamos a encontrar los elementos que nos permitan determinar el grado de objetividad e imparcialidad con que se realiza el análisis y aprobación del ejercicio del presupuesto presentado por el Ejecutivo.*

*La Cuenta Pública de 1976 demostró que al Ejecutivo se le había autorizado a contratar empréstitos y créditos por 83,232 millones de pesos, pero que lo había hecho por 123,557 millones, es decir 48.4% más de lo que el Poder Legislativo le había autorizado; el déficit del año en cuestión fue superior a los 100,000 millones de pesos; esta enorme cantidad fue gastado sin autorización del Congreso (176).*

*El dictamen de la Cuenta Pública citada fue impugnado por el Partido Acción Nacional (PAN) porque había irregularidades en los gastos del Poder Ejecutivo. Pero el Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados (el líder del control político de este cuerpo colegiado), justificó estas inconsistencias en la forma siguiente: "Los diputados priistas no cayeron en ningún garlito y aprobaron la cuenta Pública de 1976 en defensa de las instituciones, no del exPresidente Luis Echeverría" (177). La aprobación del dictamen fue hecha por la mayoría de los Diputados, ya que el sistema destinado para este fin así lo exige.*

*La Cuenta Pública de 1977, presenta en opinión del diputado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) Julio Zamora Bátiz una situación especial, porque no podía ser objeto de una evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos en los programas, en los términos que ordena el artículo 74 Constitucional.*

*Al respecto, comenta el diputado "...este presupuesto se hizo precisamente cuando iniciaba el proceso de transformación del presupuesto de tipo tradicional al presupuesto por programas, que tratamos de que sea la forma de guiar la actividad del sector público en los años por venir". Por lo cual, a manera de conclusión el diputado Zamora Bátiz sostiene lo siguiente: Al iniciarse 1977 el presupuesto no tenía, no podía tener características tan precisas de programación por objetivos; por lo tanto, el examen de la Cuenta Pública 1977 no puede ir más allá que una apreciación de índole general de la evaluación de los distintos sectores" (178).*

---

(176) Guillermo C. Zetna, *Deuda y Gastos No autorizados*, Excelsior, México, D.F., Año, LX, Tomo IV, Número 22, 133, Miércoles 23 de Noviembre, 1977, p. 1, 14.

(177) Guillermo C. Zetna, *No Cuyo en Ningun Garlito*, Excelsior, México, D. F., Año, LX, Tomo IV, Número 22, 133, Miércoles 25 de Noviembre, 1977, p. 1, 16.

(178) *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D. F. Año III, Tomo III, No. 55, Diciembre 22, 1978.

*En el debate sobre el ejercicio del presupuesto 1978, el diputado Carlos Estephano por el Partido Acción Nacional (PAN), se refirió al dictamen de la Cuenta Pública de ese año en los siguientes términos: "Hemos oído muy bonitas cifras, pero a mí me preocupa en una forma muy especial, ¿efectivamente se han gastado esos millones de pesos en lo que nos están diciendo? yo tengo la amarga experiencia, allá en mi pueblo, en Fresnillo del Estado de Zacatecas, de una carretera que en los informes presidenciales la inauguraron tres o cuatro veces, que costó una cantidad exorbitante de millones de pesos y que apenas el año pasado pudimos disfrutar porque por más de 25 años cada sexenio se estaba inaugurando esa famosa carretera con el gasto anotado en los egresos" (179).*

*En la Cuenta Pública de 1979 del Departamento del Distrito Federal, la diputada por el Partido Acción Nacional Graciela Aceves Romero, sostiene que "...es inútil que la Cámara de Diputados cumpla con su obligación de aprobar un presupuesto que al fin y al cabo el Ejecutivo del Departamento va a hacer las desviaciones que le placen..." Da como casos concretos, los capítulos sobre relaciones públicas, y comunicación vial, tránsito y transporte (180).*

*En relaciones públicas, plantea la diputada Aceves, se ejercieron 301 millones; 280 millones más de lo presupuestado la desviación equivale 143 %. Ella califica a esta situación como una actitud anárquica, un abuso en el ejercicio del presupuesto, una burla a la decisión tomada por este cuerpo colegiado -la Cámara de Diputados. (181)*

*Para comunicación vial, tránsito y transporte, prosigue esta diputada, se ejerció 84% más de lo presupuestado.*

*En el caso de ejes viales, aquí la meta fue construir 15 kms., con un costo de 1,388 millones, y sólo se construyeron 133 kms., pero el gasto fue de 7,665 millones. El presupuesto daba un costo por kilómetro de 8.4 millones, resulta que costó 57.5 millones. Un aumento de 49 millones por kilómetro. El eje 3 comprendía 12 kilómetros de construcción. Solamente se construyeron 9.4, es decir, 25% menos de su construcción. Pero en lugar de gastar 493 millones programados, se gastaron 543 millones. Se construyó menos y se gastó más (182).*

*El diputado por el Partido Comunista Mexicano, Gerardo Unzueta, impugnó el dictamen de la Cuenta Pública 1980 de la Comisión de Presupuesto y Cuenta, en los siguientes términos: "Por lo que respecta a los objetivos y metas, se observa la misma situación que prevalecía en el ejercicio de 1979, al referirse a la presentación que se hace a los logros de los objetivos y metas alcanzadas de los distintos programas autorizados, ya que aparentemente las metas programadas fueron alcanzadas debido a que la gran mayoría fueron modificadas sin aclarar en la Cuenta Pública cuál fue la causa de tal reprogramación" (183).*

---

(179) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., Año I, Tomo I, No. 40, Diciembre 22, 1977.

(180) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., Año II Tomo II, No. 32, Diciembre 4, 1980.

(181) *Ibid.*

(182) *Ibid.*

(183) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., Diciembre 15, 1981.

*El diputado Unzueta concluye: si el Ejecutivo realiza una modificación de las metas programadas y no aclara cuál fue la causa de tal reprogramación, entonces, entrega cuentas falsificadas"... eso es lo que está haciendo y nosotros si somos órgano responsable no podemos aceptar tal falsificación". Asimismo, agrega este representante popular, cuando hay desviaciones nenen que ser explicadas puntualmente y la comisión dictaminadora no resolvió el problema de esa puntualidad, y la Contaduría Mayor de Hacienda plantea con precisión que hay una alteración grave del orden jurídico del país; por lo cual no se debe aceptar el planteamiento como está hecho en el proyecto de decreto y aprobarlo simplemente (184).*

*En la Cuenta Pública 1981, el diputado por el Partido Demócrata Mexicano Raymundo León Ozuna, señala como irregularidad de importancia en el ejercicio de presupuesto de ese año el déficit presupuestario, ya que el aprobado fue de 304 miles de millones de pesos y los sobregiros de 293 miles de millones de pesos. Lo anterior contradice el artículo 126 Constitucional, en él se establece un procedimiento previo a la aprobación del presupuesto, sus modificaciones o variaciones, ya que señala que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o por ley posterior. Por lo cual concluye el diputado León Ozuna, todo egreso que se hace fuera del presupuesto es ilegítimo (185).*

*El dictamen de la Cuenta Pública 1984, fue impugnado por Amado Olvera Castillo, diputado por el Partido Acción Nacional: él argumenta en contra, y sostiene que los criterios de política económica que fundaron el presupuesto de 1984, fueron principalmente la reducción del gasto por una parte y por otra parte el aumento de los ingresos del sector público. Pero, en contraste, el gasto público no se redujo, sino creció en vez de los 12 billones 23 mil millones de pesos que la Cámara de Diputados aprobó, el gobierno gastó 1 billón 211 mil millones de pesos mas, es decir, un 10% sobre el presupuesto original (186).*

*Los datos que proporcionan las Cuentas Públicas citadas, Demuestran que el Poder Ejecutivo no se apega a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejerce más de lo autorizado por la Cámara de Diputados. No se cumplen los objetivos en algunos programas. Hay gastos que no fueron autorizados en el presupuesto original, lo cual es violatorio del artículo 126 Constitucional; ya que éste establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.*

*En suma, la relación de subordinación del Congreso al Poder Ejecutivo, convierte en meros formalismos a los controles constitucionales que implican el presupuesto de egresos y la presentación de la Cuenta Pública. El Presidente dispone en la realidad de los fondos públicos como le parece, con una discrecionalidad absoluta.*

---

(184) *Ibid.*

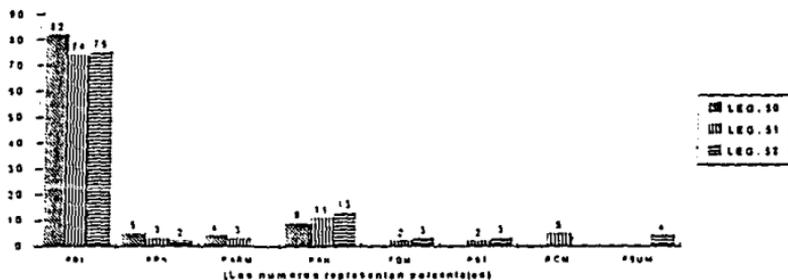
(185) *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., diciembre 23, 1982.*

(186) *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., Año 1, Tomo 1, No. 52, Diciembre 16, 1985.*

## 1.5 EL CONTROL POLÍTICO DEL PARTIDO MAYORITARIO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Las legislaturas que estuvieron en funciones en el periodo de 1977 a 1985 fueron la 50 (1977 a 1979); la 51 (1980 a 1982); y la 52 (1983 a 1985). En cada una de ellas el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo una amplia mayoría. Esto permite que el Presidente tenga un control político de este órgano colegiado, pues los diputados son de su partido. Y los diputados priistas se distinguen por la lealtad al PRI y al Presidente. Por lo tanto, aprueban todas las medidas que el Ejecutivo desea. Fiel reflejo de esta situación lo es la aprobación de las cuentas públicas, aunque como ya quedo demostrado no se justifique legal ni contablemente el ejercicio que del presupuesto realiza el presidente.

La proporción en que integraban los partidos políticos las legislaturas en funciones en el periodo 1977-1985 era de la siguiente manera: La legislatura 50 estaba integrada por 237 diputados, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) abarcaba el 82%. Partido Acción Nacional (PAN) 9%, Partido Popular Socialista (PPS) 3% y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) 4%. La legislatura 51 se integro con 400 diputados, de ellos el Partido Revolucionario Institucional (PRI) participaba con el 74%. Partido Acción Nacional (PAN) 11%, Partido Comunista Mexicano (PCM) 3%, Partido Popular Socialista (PPS) 3%, Partido democrata Mexicano (PDM) 2%, Partido Socialista de los Trabajadores (PST) 2% y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) 3%. Y la legislatura 52 también se conformó con 400 diputados, en ella el Partido Revolucionario Institucional (PRI) participó con el 75 %. Partido Acción Nacional (PAN) 13%, Partido Popular Socialista (PPS) 2%, Partido Socialista Unificado de México (PSUM) 4%, y el Partido Democrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) 3% Respectivamente, 18%. En la grafica siguiente se puede apreciar la proporción en que los partidos políticos integraron las legislaturas citadas.



En suma, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), domina el escenario político en la Cámara de Diputados en el periodo de 1976 a 1985. De los partidos de oposición, el Partido de Acción Nacional es el que mas diputados tiene en cada una de las tres legislaturas; pero su presencia política es minima, en comparacion con la que tiene el partido oficial. Esto permite el control político de este órgano de representación popular. No se puede esperar, objetividad e imparcialidad en el desempeño de las funciones de este órgano colegiado, cuando el PRI tiene una mayoría apabullante, y sus diputados se distinguen por su lealtad al Presidente y al partido en el que militan.

<sup>1</sup> ISM) fuente: Centro de Documentación de la Cámara de Diputados.

### **1.5.1 LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA GRAN COMISIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

*El artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ordena que cuando al inicio de una legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados perteneciente a un mismo partido político, cuya elección se haya originado en la generalidad de las entidades federativas, el grupo parlamentario que ostente esa mayoría deberá, además de cumplir con lo que dispongan sus normas estatutarias conforme al artículo 42 de esta ley, organizarse con las siguientes normas:*

- "I. Los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal.*
- II. Los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara.*
- III. Constituida la Gran Comisión, sus integrantes designarán una mesa directa que estará compuesta de un presidente, dos secretarios y dos vocales.*
- IV. El líder del grupo parlamentario mayoritario será el presidente de la Gran Comisión."*<sup>(188)</sup>

*En esta misma Ley Orgánica en el artículo 47 a la Gran Comisión se le atribuyen las siguientes funciones, textualmente se citan a continuación:*

- I. Dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones.*
- "II. Tramitar y presentar proyectos de resolución, en los casos relativos a la facultad que otorga al Congreso el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- III. Proponer a la Cámara la designación del oficial mayor y del tesorero.*
- IV. Proponer a los integrantes de las comisiones y de los comités.*
- V. Proponer el proyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados.*
- VI. Coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités.*
- VII. Las demás que le confieran esta Ley y las disposiciones reglamentarias."*<sup>(189)</sup>

---

<sup>(188)</sup> *Leyes y Códigos de México, México, Ed. Porrúa, (4a. Ed.), p. 23.*

<sup>(189)</sup> *Ibidem*

*Lo relevante de estos artículos 46 y 47 de la Ley Orgánica multicitada, es las atribuciones concedidas al partido que tiene la mayoría en la Cámara de Diputados. Esta condición le permite elegir de sus mismos diputados al presidente de la Gran Comisión - el líder de control político -. Y el presidente de la Gran Comisión, a su vez, designa a los diputados que van a integrar las comisiones y comités de la cámara en cuestión.*

*Entonces, el grupo parlamentario que tiene mayoría aprovecha para asignar mayor número de diputados en las comisiones y comités; el objetivo es mantener el control político de estos órganos a fin de que las decisiones que se tomen no sean contrarias a los intereses del partido que tiene la mayoría en la Cámara de Diputados.*

*En las legislaturas 50, 51 y 52 el grupo parlamentario mayoritario fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por lo cual, la Gran Comisión tuvo como presidentes a miembros de este partido. Las comisiones de Presupuesto y Cuenta y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, las conformaron de tal manera, a fin de que los partidos políticos de oposición solo tuvieran en estos órganos una presencia simbólica. Esto va a quedar demostrado, en el siguiente apartado, al analizar la conformación partidista de las comisiones citadas.*

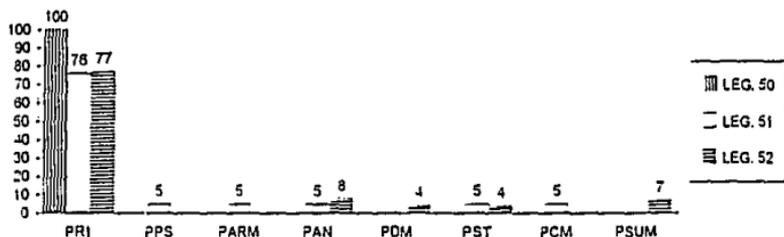
### **1.5.2 LA INTEGRACIÓN PARTIDISTA DE LAS COMISIONES DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA Y LA DE VIGILANCIA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.**

*En el artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta debe actuar de acuerdo con lo dispuesto con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (190).*

---

(190) *Ibid.*, p. 26.

En las tres legislaturas que estuvieron en funciones en la Cámara de Diputados en el periodo 1977-1985, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta estuvo integrada por los siguientes partidos políticos: En la legislatura 50 (1977-1979) esta comisión se integraba con 28 diputados, y el 100% de ellos pertenecía al PRI. En la legislatura 51 (1980-1982) se integró con 21 diputados; el PRI participaba con 76.0% y el PCM, PST, PARM, PPS y PAN sólo con el 4.8% respectivamente. Y en la legislatura 52 (1984-1985), esta comisión estaba formada por 35 diputados, de los cuales 77.0% eran del PRI, 7.0% del PSUM, 8.0% del PAN, y el PDM y PST con el 4.0% respectivamente (191). En la siguiente gráfica se percibe de manera más clara la proporción en que los partidos políticos estuvieron representados en esta comisión.



Por lo que respecta a la comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, esta se integra por un Presidente un Secretario y un número variable de diputados, los cuales pertenecen a diferentes partidos políticos con representación parlamentaria.

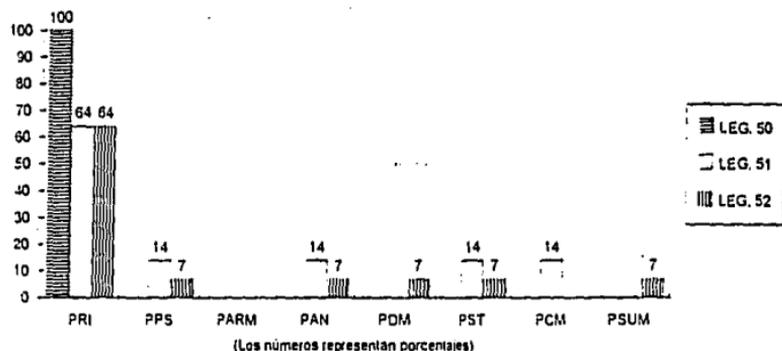
En el artículo 10º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda le asignan las siguientes funciones, de las cuales destacan las siguientes:

- a) Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la Cuenta Pública.
- b) Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.
- c) Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública.
- d) Presentar a la Comisión de Presupuestos y Cuentas de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda.
- e) Presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe que rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública recibida el año anterior. (192)

(191) Fuente: Centro de Documentación de la Cámara de Diputados.

(192) Leyes y Códigos de México, op. cit., pags. 100, 101 y 102.

La Comisión de Vigilancia en la Legislatura 50 (1977-1979), se integró con 4 diputados, todos del PRI. La legislatura 51 (1980-1982) contaba con 14 diputados. 64.0% del PRI, 14.4% del PAN, y PPS, PCM y PST participaban con 7.2% respectivamente. Y la legislatura 52 (1983-1985) se integró con 14 diputados, 64.4% del PRI, y PSUM, PDM, PST, PPS y PAN con el 7.1% en la misma proporción (19%). En la siguiente gráfica se percibe de manera mas clara la proporción en que los partidos políticos estuvieron representados en esta comisión.



En suma, la conformación partidista de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta y la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, refleja una sobrerrepresentación del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta asignación desproporcionada del partido oficial en estas comisiones, asegura su control político. Y reduce la presencia de los partidos de oposición en estas órganos a un papel de simples oyentes cuando se asisten a una de tantas reuniones de esta comisión. Si el partido en el gobierno esta sobrerrepresentado en estas comisiones, no se puede esperar imparcialidad y objetividad cuando no hay una presencia política de los partidos de oposición suficiente como para hacer un contrapeso a la hora de tomar decisiones. Además, no debe olvidarse algo fundamental: los diputados del grupo parlamentario mayoritario, se caracterizan por la lealtad a su partido, y sobre todo al Presidente de la República, pues es el jefe del PRI, aun cuando abiertamente no aparezca como tal; y del Presidente es de quién depende la continuidad de la carrera política de los diputados priistas.

## POSTSCRITUM

*Con motivo del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 23 de diciembre de 1982 y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del mismo año, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla en su artículo 26 y artículo 32 bis a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.*

*Esta nueva dependencia está facultada para planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, y como máximo inspector en todo el proceso del ejercicio del gasto público federal. Es en esencia una instancia Centralizadora del Poder Ejecutivo en materia de autocontrol.*

*Antes de las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto conforme al artículo 32 estaba facultada para: 1. Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Gobierno Federal; 2. Vigilar y evaluar los programas de Inversión Pública de las dependencias y entidades; 3. Controlar y vigilar financiera y administrativamente a los organismos descentralizados; 4. Disponer cuando el Presidente de la República lo requiera, auditorías externas a las entidades; 5. Intervenir en la obra pública; 6. Vigilar que la Inversión de la Federación a los Estados y Municipios se realiza para lo que fue destinada.*

*De las facultades anteriormente enunciadas, sólo conserva la Secretaría en cuestión las siguientes: 1. La vigilancia y evaluación del Presupuesto de Egresos y del Gasto Público Federal; 2. La vigilancia de la inversión que otorga la Federación a los Estados y Municipios; 3. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la evaluación; 4. Evaluar la obra pública. Las otras facultades que no aparecen en esta lista fueron transferidas a la Secretaría de la Contraloría.*

*En pertinente señalar, que la Secretaría de Programación y Presupuesto con las reformas y adiciones de 1982 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estuvo facultada: 1. Para emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría los catálogos de cuentas para la contabilidad del Gasto Público Federal; consolidar los estados financieros que emanan de las contabilidades de las comprendidas en el presupuesto de egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal; 2. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.*

*En el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se asignó el marco y competencia de la Secretaría de la Contraloría. En este orden de ideas se faculta a la Secretaría de la Contraloría para: 1. Planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación gubernamental, en materia de autocontrol del Poder Ejecutivo; 2. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control en la Administración Pública Federal; 3. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización. 4. Establecer las bases para la realización de auditorías en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública; 5. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias; 6. Asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las Dependencias y Entidades; 7. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades cumplan con las normas y disposiciones en materia de Sistemas de Registros y Contabilidad; 8. Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de normas de contabilidad y Control; 9. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades; 10. Informar anualmente al Titular de Ejecutivo Federal sobre el resultado de las Dependencias y Entidades que hayan sido objeto de fiscalización; 11. Recibir y registrar la situación patrimonial; 12. Atender las quejas que presenten los particulares; 13. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas; 14. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría. En esta clasificación de facultades normativas, se observa que la Secretaría de la Contraloría, constituye también un medio destinado a prevenir, corregir, vigilar y en su caso constituir responsabilidades en la conducta de los servidores públicos.*

*En el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992, se publica el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*Este Decreto da lugar a la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto; las funciones que desempeñaba son transferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*De esta manera el artículo 31 dispone que a la Secretaría de Hacienda corresponde:*

*I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;*

*II.- Proyectar y calcular los egresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del gasto público y la sanidad financiera de la administración pública federal;*

*III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;*

*IV.- Dirigir la política monetaria y crediticia;*

*V.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;*

*VI.- Realizar y autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;*

*VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende el Banco Central, la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar servicio a la banca de crédito;*

*VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito;*

*IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a la Secretaría;*

*X.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;*

*XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos de productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;*

*XII.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;*

*XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;*

*XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndoles compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas de desarrollo nacional;*

*XV.- Formular el programa del gasto público Federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;*

*XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;*

*XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;*

*XVIII.- Formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal;*

*XIX.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; Establecer las normas y procedimientos para la organización funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal;*

*XX.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;*

*XXI.- Establecer normas y lineamientos en materia de administración del personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la administración pública federal;*

*XXII.- Dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la administración pública federal;*

*XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación presupuestación, contabilidad y evaluación;*

*XXIV.- Proyectar la planeación regional y coordinar las acciones que al efecto convenga al Ejecutivo Federal, y*

*XXV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.*

*En este mismo Decreto, se reordena el artículo 32 bis para ser artículo 32, y además se reforma el artículo 32 bis fracciones VII y IX, por lo cual queda de la siguiente manera:*

*Artículo 32.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

*VII.- Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de proveer la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;*

*IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;*

*Las fracciones I a VI; VIII y X a XIX no tienen modificaciones, es la razón por la cual no fueron citadas.*

*En suma, los cambios ocurridos en la Administración Pública Federal tienen relación con esta tesis, pues se relacionan particularmente con el autocontrol que realiza el Poder Ejecutivo. Los cambios conciernen a dos aspectos: uno es la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; y el otro, la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto.*

*Las atribuciones otorgadas a la Secretaría de la Contraloría son las relativas a planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, y para desempeñarse como máximo inspector en todo el proceso del ejercicio del Gasto Público Federal. Las atribuciones otorgadas a esta dependencia, la convierten en el órgano supremo de carácter administrativo para normar e instrumentar una vigilancia en la operación de la totalidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*

*Las funciones atribuidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, no desaparecen, son transferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*Estos cambios se generan en la esfera del Poder Ejecutivo, por lo mismo, no alteran el autocontrol que realiza. Se mantienen dos premisas: es el primer control que se aplica al presupuesto; y este control lo aplica el mismo autor del presupuesto, el Poder Ejecutivo.*

## CONCLUSIONES

*El objeto de estudio de esta tesis, es el control que se realiza del ejercicio de presupuesto en el periodo de 1976 a 1985. Es un control externo, pues no lo realiza el propio autor del presupuesto, le corresponde a la Cámara de Diputados, lo cual implica que se trata de un control presupuestal externo. Y se lo aplica el Poder Legislativo (quién aprueba el presupuesto y fiscaliza su ejercicio) al Poder Ejecutivo al examinar y aprobar la Cuenta Pública.*

*En las legislaturas L (1977 a 1979), LI (1980 a 1982) y LII (1983 a 1985) el Partido Revolucionario Institucional tuvo una mayoría aplastante, por lo cual la problemática que se crea para este trabajo de investigación, es en qué medida es efectivo el control presupuestal aplicado al destino y comprobación de los gastos del Presidente en un año calendario. La duda se sustenta en el predominio del partido en el poder -PRI-, en el lapso de funciones de las tres legislaturas ya citadas de la Cámara de Diputados. Esto nos lleva a ponderar si la asignación y destino de los gastos del Ejecutivo son examinados y aprobados con un juicio crítico e imparcial, he ahí el problema de esta investigación.*

*La hipótesis toral, a comprobar, es que el control del ejercicio del presupuesto, del Poder Ejecutivo (quién lo formula), incluyendo lo correspondiente al Departamento del Distrito Federal, no es realizado en el lapso de 1976 a 1985, con un juicio crítico, imparcial y objetivo de la obra realizada por el autor del presupuesto. Además, hay tres hipótesis secundarias a sustentarse con los datos que aportó este trabajo de investigación, y estas conciernen: a) con la revisión y aprobación de la Cuenta Pública, se legitima y da legalidad a los actos de la administración pública; b) el hecho de que un partido político tenga la mayoría en la integración de la Cámara de Diputados, la imposibilita para que realice con eficacia el control de los gastos del Poder Ejecutivo y c) la revisión y aprobación de la Cuenta Pública constituye un acto político, pues es la Cámara de Diputados donde están representados los partidos políticos nacionales.*

*Es conveniente puntualizar algo que es fundamental, el análisis del control que realiza la Cámara de Diputados del ejercicio del presupuesto de egresos del Poder Ejecutivo y del Departamento del Distrito Federal, por medio del examen de la Cuenta Pública, se hizo en el contexto que crea la relación entre un Ejecutivo fuerte y un Legislativo débil; este control de los gastos se realiza en los términos del artículo 74, fracción IV de la Constitución General de la República.*

*Después del estudio y análisis del control presupuestal aplicado al Poder Ejecutivo, a continuación se exponen las siguientes conclusiones:*

### **Del capítulo primero:**

*1.1. El presupuesto de egresos de la federación, es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo; genera los siguientes efectos jurídicos:*

*1.1.1 El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.*

*1.1.2 El presupuesto constituye la base de la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Poder Legislativo.*

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

*1.1.4 Además, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Poder Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.*

*1.2 El presupuesto, es el medio que hace posible la ejecución de las políticas públicas; en ellas se reflejan las acciones y decisiones del gobierno.*

*Es en el proceso de formulación de políticas públicas, adonde se detecta cuando una necesidad se convirtió en demanda, y pasó a formar parte de la agenda de gobierno; es en el momento en que un asunto forma parte del "orden del día" del gobierno o de una dependencia gubernamental cuando la demanda adquiere el carácter de interés general, por lo cual se busca entre varias alternativas la mejor opción para solucionar el problema.*

*Así, las políticas públicas son una respuesta a los problemas. Es el momento privilegiado de una acción o decisión del gobierno, pero su instrumentación exige la formulación de un programa, que en el corto plazo permita materializar las acciones y decisiones del Poder Ejecutivo, desde luego de su Plan de Gobierno en el mediano plazo, cuya duración generalmente en México cubre el periodo en funciones del Presidente de la República, es decir seis años.*

*Entonces, resumiendo, como las políticas públicas reflejan las acciones y decisiones del gobierno, su instrumentación es a través del Programa Operativo Anual, y para que este Programa pueda cumplir con sus objetivos y metas requiere recursos, por lo cual es precisamente donde encaja el presupuesto, como medio de ejecución de las políticas públicas, y factor fundamental de la ejecutividad del Programa Operativo Anual.*

*1.3 Al Poder Ejecutivo se le atribuye constitucionalmente la formulación del presupuesto. La razón de que esta etapa le corresponda es lógica y justificada. Ya que el Plan General de Gobierno lo tiene a su cargo, por la estrecha vinculación entre la programación y el presupuesto, entonces, prácticamente es sólo el Ejecutivo el que cuenta con los mejores medios técnicos, recursos, personal e información para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos, el cual se envía a la Cámara de Diputados para su autorización.*

*Además, el Poder Ejecutivo al elaborar el Proyecto de Presupuesto, está ejerciendo la atribución política más importante, la facultad constitucional de mayor relevancia, porque prácticamente en este proyecto está definiendo no sólo los fines de la administración de pública, sino del propio Estado.*

## **Del segundo capítulo:**

*2.1 Es la administración pública federal la que realiza el primer control del presupuesto, sobre sus propios actos, es un autocontrol y se realiza durante el ejercicio del presupuesto. La Secretaría de Programación y Presupuesto está facultada para aplicarlo, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público le dan la preeminencia en el control presupuestal.*

*2.2 En el artículo 74, fracción IV se ordena en el párrafo cuarto que la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos y los programas. Pero además, para fines de control y fiscalización se dispone que si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.*

*Pero aún cuando el párrafo cuarto enmarca la normatividad para el control del ejercicio del presupuesto, es inexplicable, que la misma Constitución le autorice partidas secretas al Poder Ejecutivo. Lo cual significa que el Presidente está autorizado a ocultar el monto y destino de ciertos gastos.*

*Porque a diferencia de lo que sucede con el desglose de la Cuenta Pública, las partidas secretas no tienen objetivos programáticos, ni presupuesto ejercido que contraste con lo autorizado ni la evaluación de sus resultados.*

*Además, se ridiculiza y nulifica la división de poderes, pues un poder, el Legislativo, no puede exigirle a otro poder, el Ejecutivo cuentas claras sobre el destino de los gastos por concepto de partidas secretas, ya que para colmo de la aberración jurídica, la propia Cámara de Diputados las autoriza.*

## **Del capítulo tercero:**

*3.1 En el ámbito del Poder Legislativo, hay dos aspectos importantes que se deben considerar: uno es que en materia hacendaria y con carácter de exclusividad, corresponde a la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto de egresos de la federación, y en el otro realizar el control de los gastos del Poder Ejecutivo, cuyo instrumento para tal fin es la Cuenta Pública Anual.*

*3.2 La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal. Es un órgano subordinado a esta Cámara, cuya función fundamental, es determinar si se cumplieron las instrucciones presupuestales.*

*3.3 La Cuenta Pública es un instrumento legal, destinado a comprobar una operación pretérita como es el uso correcto que el Ejecutivo hizo del presupuesto de egresos vigente durante la anualidad anterior. Por esta razón, la revisión de la Cuenta Pública debe significar el juicio crítico e imparcial de los gastos efectuados por el Ejecutivo, señalando las deficiencias encontradas, cuando las hay principalmente en los gastos no autorizados.*

3.4 La Secretaría de Programación y Presupuesto y el Contador Mayor de Hacienda (titular de la contaduría mayor de hacienda de la Cámara de Diputados), pueden imponer sanciones a sus funcionarios y empleados por incurrir en responsabilidades administrativas, pero estas son verdaderamente irrisorias pues estas van de \$ 100 a \$ 10 000 viejas pesos. Con este tipo de sanciones, no se inhiben conductas ilícitas, al contrario se promueven. Es urgente modificar el monto de las sanciones.

#### **Del capítulo cuarto:**

4.1 El régimen presidencial mexicano se caracteriza por un debilitamiento del Poder Legislativo, cuyo papel se reduce a una cámara de registro. Esta preponderancia del Ejecutivo frente al Legislativo, tiene como antecedentes históricos los gobiernos de Juárez, Lerdo y Díaz; ellos sostenían que el poder central debía sobreponerse a la teoría federalista, prescrita en la Constitución de 1957, y dejar sin vigencia la concepción clásica de división de poderes.

4.2 En la época posrevolucionaria, se mantiene la relación de un Ejecutivo fuerte y un Legislativo débil; destacando como un dato relevante la aparición en la Cámara de Diputados de miembros de la oposición en 1940, eran el 5% del total de curules, estas fueron elegidos entre los menos brillantes o los menos populares; se terminó con la alergia de 18 años, por fin se aceptó su presencia simbólica mínima en el Legislativo.

4.3 En el periodo de 1976 a 1985, las legislaturas L, LI y LII estaban integradas con mayoría de diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI); se observa una sobrerepresentación de este grupo parlamentario; esta situación mantiene y asegura el control político de este órgano legislativo. Este control político se extiende a la Comisión de Presupuesto y Cuenta y la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. En estas comisiones la presencia de los partidos de oposición es insignificante, al grado de ser simbólica; da la impresión de que los miembros de la oposición en estos órganos, no son asignados para participar en las funciones de esas comisiones, mas bien los invitan a estar de oyentes.

4.4 Al ser mayoría un grupo parlamentario, como es el caso de los priistas, la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a los artículos 46 y 47, les otorga la atribución de nombrar de entre sus diputados al presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados - el líder de control político. Y a su vez el presidente de la Gran Comisión, es el que propone - mas bien designa -, a los integrantes de las comisiones citadas. Por lo cual, en consecuencia, la proporción en que se integran estos órganos, refleja el dominio político del partido mayoritario en la Cámara de Diputados.

*Este órgano legislativo multicitado ejerce uno de los controles marcados en la constitución; consiste en algo fundamental: que el dinero se gastó en lo que autorizó la Cámara de Diputados, y que el manejo de ese dinero se hizo con honradez y eficacia. Pero dado el control político existente en este órgano legislativo en cuestión, este control de los gastos del Presidente sólo es un mero formalismo, letra muerta, pues el Presidente en realidad dispone de los fondos públicos como le parece, con una discrecionalidad absoluta.*

*No significa tener una postura tremendista, cuando se califica de mero formalismo el control que realiza la Cámara de Diputados del ejercicio del presupuesto. Prueba de ello, es la Cuenta Pública de 1976. En ese año, al Presidente se le había autorizado a contratar empréstitos por 83.232 millones de viejos pesos, y lo hizo por 123,557, es decir, 48.4% más de lo que había autorizado el poder legislativo; el déficit de ese año fue superior a los 100,000 millones de viejos pesos; esta cuantiosa cantidad fue gastada sin la autorización del Congreso. Los diputados priistas justificaron estas graves irregularidades argumentando que aprobaban la Cuenta Pública de 1976, no en defensa de Luis Echeverría, sino de las instituciones. La ilegalidad, los diputados priistas la cubrieron con el manto de la impunidad; el avestruz - el PRI - metió la cabeza en el hoyo para que no lo vieran, y aprobó una Cuenta Pública anticonstitucional, ya que todo gasto no contemplado en el presupuesto debe ser autorizado por una ley posterior, así lo ordena el artículo 126 de la Constitución General de la República.*

*En las cuentas públicas de 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1984, se demuestra que el Poder Ejecutivo no se apega a lo dispuesto en el presupuesto de egresos. Ejerce más de lo autorizado por la Cámara de Diputados. Los objetivos y metas en algunos programas no se cumplen. En fin, sólo refuerzan la premisa básica y esencial: el control del ejercicio del presupuesto es un mero formalismo. Conviene aclarar que el Poder Ejecutivo no está obligado a ejercer todo el presupuesto; puede gastar menos o, bien, ejercer lo que se autorizó; pero es anticonstitucional sobrepasar lo autorizado.*

*No es posible que el Presidente sea controlado respecto a los gastos que realiza, cuando el Poder Legislativo está subordinado al Presidente de la República, pues la mayoría parlamentaria está compuesta por miembros del partido oficial. Y el jefe de este Partido es el propio Presidente de la República, a pesar de no aparecer abiertamente como tal. Además, otra razón de fondo, es que los diputados - incluidos los senadores - desean en general hacer una carrera política, pero para su desgracia el principio de no reelección es un obstáculo para este fin, entonces, les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo. Esta situación, los induce a sentirse obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente; esto les da la posibilidad de que después de tres años como diputados, puedan pasar en el senado otros seis, y si la vida les sonríe otros tantos años como gobernadores de sus respectivos estados, o bien pueden tener como premio de consolación por su lealtad, el ser designados en un puesto administrativo de importancia.*

*Un diputado después de tres años, no tiene mas porvenir político que el que decidan los dirigentes de su partido, o en última instancia la voluntad presidencial lo puede convertir en un hombre con futuro prometedor. El apoyo que pueda llegar a tener de los ciudadanos del respectivo Distrito Electoral en su carrera política, sólo es algo complementario, pero de ninguna manera definitivo.*

*Entonces, el control de los gastos autorizado al Presidente de la República, que se realiza por medio del examen de la Cuenta Pública, solo constituye, en el momento de aprobarla, un acto político, que da legitimidad y legalidad a la actuación del Poder Ejecutivo en el ejercicio del presupuesto: ya que en la Cámara de Diputados es donde están representados los partidos políticos nacionales, no constituye de ninguna manera un control; la subordinación del Congreso al Presidente lo anula. El ejercicio anticonstitucional del presupuesto, se justifica con frases célebres a la mexicana: "en defensa de las instituciones". La impunidad triunfa, pierde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,*

*Por lo tanto, el control del ejercicio del presupuesto del Poder Ejecutivo y del Departamento del Distrito Federal, no se realizó en el lapso de 1976 a 1985 con un juicio crítico, imparcial y objetivo, lo cual demuestra la hipótesis principal de esta investigación. Además, con la revisión de la Cuenta Pública sólo se legitimaron los actos de la Administración Pública con frases lapidarias: "en defensa de las instituciones". La mayoría aplastante de los priistas en las legislaturas L, LI y LII imposibilitaron a la Cámara de Diputados para realizar con eficacia el control de los gastos autorizados al Ejecutivo. Asimismo la revisión y aprobación de la Cuenta Pública constituye un acto político, pues las irregularidades presupuestales en el último año del ex presidente Luis Echeverría, demuestran que con un acto político aprobaron sus gastos al margen de lo autorizado, pues los priistas fueron la fuerza política mayoritaria en la legislatura LI. Por lo cual, quedan demostradas las tres hipótesis secundarias de esta investigación.*

*4.5 En el caso previsto en del artículo 93 constitucional, se advierte un matiz puramente formal del sistema parlamentario pues con este precepto no se altera de ninguna manera, ni siquiera parcialmente, el sistema presidencial que establece la Constitución, pues el Poder Ejecutivo no queda subordinado al Congreso.*

*Es decir, en el artículo 93 (adonde se ordenan las comparecencias de los miembros del gabinete, administradores y funcionarios de empresas paraestatales), el Secretario de Estado no va a defender ante las cámaras a través de su informe, la política del gabinete, no va a provocar un voto de censura o aprobación del cual depende la vida del gabinete, como ocurre en el sistema parlamentario, va simplemente a informar a nombre del Presidente, a ilustrar el criterio de las cámaras relativo a hechos a que se refiere el informe.*

*Fueron incluidos, en el artículo 93, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria, pero su comparecencia, sólo es un mero informe técnico.*

*4.6 Por lo que respecta al control y fiscalización del financiamiento de partidos políticos, constituye un tema de carácter complementario a este trabajo de investigación, no se examina en la revisión de la Cuenta Pública Federal.*

*Pero, conviene puntualizar algo muy extraño, el COFIPE a lo largo de 372 artículos y 16 estensivos transitorios que lo integran no incluye un capítulo relativo al control y fiscalización de sus recursos. El subsidio directo, dinero entregado en efectivo a los partidos también es gasto público. Entonces, se les debe pedir cuentas claras sobre el uso y destino de estos recursos. En cuanto al financiamiento privado, el partido político debe ser obligado a desglosar las contribuciones por candidato, municipio, estado, circunscripción o distrito electoral, en las que invariablemente se especifique el nombre y domicilio del donante y monto de la donación.*

## BIBLIOGRAFIA BASICA

ALCINO BERVIAN, Pedro y LUIZ CERVO, Amado. Metodología Científica. (Trad. Juan Guevara Rodriguez y Carlos Bernal Esguerra, Colombia, Ed. McGRAW-HILL Latinoamericana, 1980, p.p. 137.

ANDERSON, Jonathan, et. al. Redacción de Tesis y Trabajos Escolares. (Trad. Andrés Ma. Mateo), México, Ed. Diana, 1991, (1-ª. ed), p.p.174.

ACOSTA ROMERO, Francisco. Teoría General del Derecho Administrativo, México, Ed. Editores Unidos Mexicanos, 1979, p.p. 750

BAENA PAZ, Guillermina. Instrumentos de Investigación, México, Ed. Editores Unidos Mexicanos, 1979, p.p 116 p.p. 116.

COSIO VILLEGAS, Daniel. El Sistema Político Mexicano, México, Ed. Joaquín Morán, 1975, (8ª. ed.), p.p. 116 p.p. 268.

CORTINA, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México, México, Ed. Porrúa, 1977, p.p. 330.

CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, México, Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1991, (10ª. ed.), p.p. 240.

CALDERON, José María. Génesis del Presidencialismo en México, México, Ed. Ediciones El Caballito, 1980, (3ª. ed.), p.p. 268.

CAZARES HERNANDEZ, Laura, et. al. Técnicas Actuales de Investigación Documental, México, Ed. Trillas, 1985, (5ª. ed.), p.p. 157

DE PINA, Rafael y DE PINA V'ARA, Rafael. Diccionario de Derecho, México, Ed. Porrúa, 1984, (12ª. ed.) p.p. 510.

Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales, España, Ed. Planeta-Agostini, 3 Vols., 1987.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1983, (12ª. ed.), p.p. 956.

FERREIRO, Luis Alberto. *Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas*, México, Ed. UNAM, 1980, (3a. ed.), p.p. 111.

FAYA VIESCA, Jacinto. *Finanzas Públicas*, México, Ed. Porrúa, 1986, (12a. ed.), p.p. 462.

FAYA VIESCA, Jacinto. *Administración Pública Federal*, México, Ed. Porrúa, 1983, (2a. ed.), p.p. 795.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1982, (12a. ed.), p.p. 492.

GIL ROBLES, Alvaro y DELGADO, Gil. *El Control Parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*, (prol. José María Gil-Robles y Quiñones), España, Ed. Instituto de Administración Pública, 1981, (2a. ed.) (Colección Estudios administrativos), p.p. 463.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. *La Democracia en México*, México, Ed. Serie Popular Era, 1979, (2a. ed.), p.p. 333.

GARCIA OROZCO, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, México, Ed. Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, (2a. ed.), p.p. 567.

LANZ CARDENAS, José. *La Contraloría y el Control Interno en México*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1987, p.p. 583.

LIONS, Monique. *El Poder Legislativo en América Latina*, México, Ed. UNAM 1974, p.p. 92.

LYDEN, Fremont J. y MILLER, Ernest G. *Presupuesto Público*, México, Ed. Trillas 1983, p.p. 309

MOLINA LOPEZ, Guillermo E. *Presupuesto por Programas: Planificación, Programación, Presupuestación*, México, Ed. UNAM, 1979, p.p. 104

MARTNER, Gonzalo. *Planificación y Presupuesto por Programas*, Textos del Instituto Interamericano de Administración Económica y Social, México, Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1981, (12a. ed.), p.p. 378.

MARTINEZ CHAVEZ, Victor Manuel. Un siglo de Presupuesto de Egresos en México 1891-199, México, Tesis Doctoral. p.p. 466

MADISON, et. al. El Federalista, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1987, (4a. ed.), p.p. 430.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1990 (2a. ed.), p.p. 604

ORTEGA BLAKE, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación (un ensayo conceptual), México, Ed. Edicol, 1982, p.p. 385.

PARDINAS, Felipe. Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales, México, Ed. Siglo Veintiuno, 1978 (18a. ed), p.p. 212

RAMOS TORRES, Daniel. El Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Administración Pública Federal Mexicana, México, Tesis Maestría, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, p.p. 411.

RETCHKIMAN, Benjamin. Introducción al Estudio de la Economía Pública, México, Ed. UNAM, 1972, p.p. 360.

ROSAS ARCEO, Alfredo. La Crisis Fiscal del Presupuesto por Programas, México, Ed. Ediciones Técnico Científicas p.p. 295.

SALAZAR ABAROA, Enrique. Derecho Parlamentario, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Colima, 1992, (2ª. ed.)p.p. 256

SALDAÑA, Adalberto. Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas: un caso práctico, México, Ed. Instituto de Administración Pública, 1977, p.p. 524.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, México, Ed. Porrúa, 1983, (7a. ed.), p.p. 768.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Económico, México, Ed. Porrúa, 1990, (2ª. ed.)p.p. 750

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1991, (20a. ed.), p.p.631.

VAZQUEZ ARROYO, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, México, Ed. UNAM, 1977, (2a. ed.), p.p. 319

## HEMEROGRAFIA:

CHANES NIETO, José. *Control Político de la Administración Pública*, et. al. R.A.P. México, 1973.

*Diario de los Debates. Cámara de diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, (México, D.F.) 24 de noviembre de 1977.*

*Diario de los Debates. Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, (México, D.F.), 9 de mayo de 1979.*

*Diario de los Debates. Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, (México, D.F.), 16 de mayo de 1979.*

*Guillermo C. Zetina. Deudas y gastos no Autorizados. Excélsior, México, D.F., Año LX, Tomo VI, número 22, 133, miércoles 23 de noviembre 1977, p. 1.14.*

*Guillermo C. Zetina. No Cayó en Ningún Gurrito. Excélsior, México, D.F., Año LX, Tomo VI, número 22, 135, miércoles 25 de noviembre 1977, p. 1.16.*

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., Año III, Tomo III, No. 55, diciembre 22, 1978.*

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., Año I, Tomo I, No. 50, diciembre 22, 1978.*

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., Año II, Tomo II, No. 32, diciembre 8, 1980.*

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., diciembre 15, 1981.*

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., diciembre 23, 1982.*

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,  
Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F.,  
Año I, Tomo I, No. 52, diciembre 16, 1985.*

*Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976.*

*Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.*

*FAYA VIESCA, Jacinto. Evolución Constitucional y  
Significado Político de la Cuenta Pública, et. al. R.A.P.  
Antología 1/54-. NAP. México, 1983.*

*Proceso, Julio Sherer García. Semanal, México, D.F., N° 858,  
12 de abril de 1993.*

*Revista de Administración Pública, INAP: Semestral,  
enero-junio 1984 N° 57/58.*

## CUERPO DE LEYES:

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión. México, Ed. Trillas, 1992, (9a.ed.), p.p. 189.*

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (comentado), Secretaría de Gobernación, México, 1991.*

*Ley Orgánica del Congreso General. Ley Orgánica de la Asamblea General de Representantes del D.F. y Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. México, Ed. Porrúa, 1991, (4a. ed.), (Colección Porrúa Leyes y Códigos de México).*

*Leyes y Códigos de México, México, Ed. Porrúa, (4a. ed.), p. 23.*

*Código Federal Electoral (12 de febrero de 1987).*

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (15 de agosto de 1990).*

*Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa Mexicana.*

## **OTROS DOCUMENTOS**

*Directorio de Comisiones 1977-1979 de la legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, (México, D.F.), 1977.*

*Directorio de Comisiones 1980-1982 de la LI legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, (México, D.F.).*

*Directorio de Comisiones 1983-1985 de la LII legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, (México, D.F.).*

*Directorio de Comisiones 1986-1988 de la LIII legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, (México, D.F.).*

*Directorio de Comisiones 1989-1991 de la LIV legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, (México, D.F.).*

*Curso de Presupuesto por Programas, Secretaría de Gobernación, 1988.*