



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

REFORMA A LA FRACCION I DEL ARTICULO 79
CONSTITUCIONAL RESPECTO EL AMBITO TEMPORAL DE
ACCION DE LA ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACION
DE LA FEDERACION

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GERARDO RODRIGUEZ GONZALEZ

ASESOR: LIC. ALFREDO PEREZ MONTAÑO

SEPT.-2005

m. 348571



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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

NOMBRE: Gerardo Rodríguez González

FECHA: 30-09-05

FIRMA: 

REFORMA A LA FRACCION I DEL ARTICULO 79
CONSTITUCIONAL RESPECTO EL AMBITO TEMPORAL
DE ACCION DE LA ENTIDAD SUPERIOR DE
FISCALIZACIÓN DE LA FEDERACIÓN

ÍNDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONTROL FINANCIERO EN MÉXICO	
1.1.- La Constitución de 1812.....	5
1.2.- La Constitución de 1814.....	6
1.3.- La Constitución de 1824.....	7
1.4.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	10
1.5.- Las Bases Orgánicas de 1843.....	12
1.6.- La Constitución de 1857.....	13
1.7.- La Constitución de 1917.....	20
1.8.- Reforma de 1977 a la Contaduría Mayor de Hacienda.....	22
1.9.- La Entidad Superior de Fiscalización de la Federación.....	23
CAPÍTULO II.- LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO	
2.1.- Concepto de Actividad Financiera del Estado.....	27
2.2.- Diferencia con la Actividad Financiera Privada.....	30
2.3.- Ley de Ingresos.....	33
2.3.1.- Naturaleza Jurídica.....	35
2.3.2.- Formulación de la Ley de Ingresos.....	37
2.3.3.- Ejecución de la Ley de Ingresos.....	39
2.4.- Presupuesto de Egresos (Concepto).....	43
2.4.1.- Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos.....	47
2.4.2.- Preparación del Presupuesto de Egresos.....	49
2.4.3.- Ejecución del Presupuesto de Egresos.....	54
2.4.4.- Gasto Público.....	58
2.4.5.- Clasificación de los Gastos Públicos.....	61
2.5.- Cuenta Pública.....	63

CAPÍTULO III.- EL CONTROL FINANCIERO EN MÉXICO

3.1.- Formas de Control.....	69
3.2.- Órganos Encargados de llevar la Contabilidad.....	75
3.3.- Control Legislativo en México.....	78
3.4.- La Contaduría Mayor de Hacienda.....	83
3.4.1.- Su Organización.....	84
3.4.2.- Sus Facultades de Fiscalización.....	86
3.5.- La Entidad Superior de Fiscalización de la Federación.....	91
3.5.1.- Su Organización.....	93
3.5.2.- Sus Facultades de Fiscalización.....	99

CAPÍTULO IV.- REFORMA A LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 79 CONSTITUCIONAL

4.1.- Análisis respecto la Situación actual de la Actividad Financiera en México.....	106
4.1.2.- Estudio de las facultades de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación.....	110
4.1.3.-Propuesta para mejorar su gestión en base a la reforma constitucional propuesta.....	114
CONCLUSIONES.....	125
BIBLIOGRAFÍA.....	132

INTRODUCCIÓN

En 1999 se crea en México el organismo de Control Financiero de carácter Externo denominado "Auditoría Superior de la Federación", el cual resulta ser innovador en cuanto a su autonomía técnica y de gestión, así como debido a sus nuevas facultades de que se vio provisto para poder realizar la fiscalización de todos y cada uno de los entes que manejen recursos de la Federación.

Su creación resulta como respuesta al reclamo de la sociedad para la construcción de la transparencia y probidad en el manejo de los recursos del Estado; siendo este organismo el contrapeso que propone el Legislativo Federal ante la inmensa capacidad de acción de orden financiero de que se provisto el Ejecutivo de la Unión.

No podemos dejar de reconocer el gran avance que se ha dado en materia de Control financiero en nuestro país , pues resulta evidente que de la simple compaginación entre ingresos y egresos de que trataba el análisis financiero de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda, ahora encontramos que el campo de estudio que abarca la nueva Auditoría Superior, le permite considerar sobre la eficiencia y optimización respecto los Recursos Públicos otorgados en atención al cumplimiento de los programas establecidos para el desarrollo del Estado.

Sin embargo es en el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Fracción Primera, en la que se determina que la fiscalización que ha de practicar el citado organismo habrá de ser de forma "POSTERIOR" a la aplicación de los Recursos

Públicos por parte de los Poderes de la Unión, lo cual da la idea de una actuación mas de orden de reacción que de prevención y asistencia permanente al manejo de cada peso del Erario Público.

Este trabajo de investigación radica esencialmente en la intención de reformar el citado artículo Constitucional en cuanto al ámbito de tiempo en que debe realizar su gestión fiscalizadora, atendiendo a criterios de un control permanente durante todo el ejercicio fiscal de que se trate, lo cual permitiría un acercamiento mas directo del Legislativo para con el cumplimiento de todos y cada uno de los programas aprobados y realizados con recursos del Erario Público.

A través de este trabajo de investigación se apreciará las diversas razones que exponen la intención de la citada reforma, con la cual se podría lograr una complementación en cuanto acciones de control se puedan conjugar entre las Auditorias Internas de cada dependencia y la Auditoria Superior de la Federación, haciendo mas eficientes y completas las revisiones que se practiquen a los Entes Fiscalizados.

Pero evidentemente el punto sobre el cual gira esta reforma Constitucional es respecto a la intención de recuperar la confianza de la ciudadanía para con las instituciones Públicas, atendiendo a que cada una de ellas deberá ser cautelosa en cada una de sus gestiones con el dinero del Erario Público, pues ante una fiscalización permanente por un organismo ajeno a la propia Administración Pública, debe provocar la actitud y comprensión de practicar unas sanas cuentas que vayan de forma paralela con el debido cumplimiento de cada uno programas fijados en cada Sector Público conforme las estimaciones calculadas en cada caso.

Así las cosas mediante este trabajo de investigación se podrá apreciar los razonamientos que fundamentan una Reforma Constitucional que haga variar la gestión de fiscalización externa "POSTERIOR" a una de carácter "PERMANENTE,"con lo cual se daría un paso adelante en cuanto control de Finanzas Públicas refiere, basándose siempre en el Principio de limitación de Poder, a fin de lograr un sano ejercicio de los Recursos Públicos basándose siempre en lo establecido en el Presupuesto de la Nación, convalidando a través de esta fiscalización el exacto cumplimiento de los planes y programas aprobados con base a las disposiciones legales y administrativas aplicables.

CAPÍTULO I

**"ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONTROL
FINANCIERO POR ÓRGANO POLÍTICO EN
MÉXICO"**

CAPÍTULO I

RESEÑA HISTÓRICA DEL CONTROL FINANCIERO EXTERNO

EN MÉXICO.

El control financiero en México ha sido motivo de innumerables reformas en todas las etapas de su vida como un país independiente, y esta se resume en la idea de que dicha actividad siempre ha sido otorgada al poder en el que se deposita la representación popular, pues siendo el pueblo quien contribuye al gasto público, a través del pago de los diversos tributos que el Estado le impone para sufragar las necesidades propias de una Nación, y siendo el propio pueblo el principal beneficiario del ejercicio del gasto público, es como podemos encontrar una constante en cuanto al menester que sean sus representantes quienes atiendan al cuidado y vigilancia de la actividad financiera del Estado, así pues iniciamos este avance cronológico del desarrollo del control financiero externo en México .

1.1.- LA CONSTITUCIÓN DE 1812

En 1812, en Cádiz, se promulgó la Constitución Española que llevaba el mismo nombre de dicha ciudad, en la que se estableció el principio de división de poderes, e instituyendo el Tribunal de cuentas como control fiscal. Dicha Constitución establecía en su artículo 131 fracción Décima Sexta lo siguiente:

Art.131 "Corresponde a las Cortes : F.I.- examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos "

Así mismo las fracciones Duodécima y Décima Tercera facultaban también a esta institución a fijar los gastos de la Administración Pública y a establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

Debe hacerse la mención que desde esos tiempos el control financiero ya se había otorgado al poder legislativo, que en aquellos tiempos se encontraba depositado

en las Cortes, las cuales eran la instancias legislativas de aquél entonces conformadas por nobleza, clero y pueblo. Dicha Constitución era de corte liberal, pero debido al movimiento independentista que ocurría en México no tuvo la vigencia y la duración que se hubiese deseado .

1.2.- LA CONSTITUCIÓN DE 1814

Durante la guerra de Independencia se pueden apreciar las gestiones tendientes a crear una primera Constitución Mexicana, así pues se instalo y se convoco por José Maria Morelos y Pavón en la Ciudad de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813 el Congreso de Anáhuac.

De acuerdo con lo establecido por el Profesor Solares Mendiola: ..."este primer Congreso Mexicano declaró la Independencia de la América Septentrional, la abolición de la esclavitud y proclamó la necesidad de establecer una Constitución que señalara que la soberanía dimana del pueblo".¹

Esta nuevo Decreto Constitucional que se gestó el 22 de octubre de 1814, fue creado a través de la inspiración en las ideas enciclopedistas, en especial las de Montesquieu, respecto la división de poderes gubernamentales , dicho decreto adoptó la representación nacional formada por diputados . Reconoció el sistema de división de poderes haciendo residir el Poder Legislativo en el Supremo Congreso Mexicano , el Ejecutivo en el Supremo Gobierno y el Judicial en el Supremo Tribunal.

Atendiendo ya en forma especifica a lo que es el tema de este trabajo, podemos apreciar que tal y como nos revela el profesor Faya Viesca: "... en este ordenamiento, conocido como la Constitución de Apatzingán, se encuentra el primer antecedente constitucional en México sobre la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo , ya que dentro de su artículo 114 establecía que una de las

¹ Solares Mendiola Manuel. LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN ANTECEDENTES Y PERSPECTIVA JURÍDICA. Universidad Nacional Autónoma de México. 1ra. Edición . México 2004.

atribuciones del Supremo Congreso era: *"examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública"*. Este Decreto constitucional no solo otorgaba al Supremo Congreso la facultad de examinar y aprobar las cuentas relativas a la inversión de la hacienda pública, sino también a examinar y aprobar las cuentas de recaudación². En otras palabras se vigilaría tanto la forma de captar recursos como la forma en que éstos se gastarían.

Es de mencionarse que a partir de esta Constitución y hasta la que actualmente nos rige, otorgan la facultad de control financiero a los órganos de representación popular, a fin de realizar las gestiones de aprobación del ejercicio del gasto público.

1.3.- LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Una vez consumado el movimiento de Independencia en México, el país había heredado de su etapa Colonial un sistema de recaudación que no le permitía un desarrollo económico de forma cierta y sustentable, el cual se encontraba conformado por las alcabalas, diezmos, prohibiciones, estancos tributos, monopolios , etc, por lo que estos y otros factores como la inestabilidad política llevaron a la República a la bancarrota.

Durante la reunión de un nuevo Congreso el cinco de noviembre de 1823, fue nombrado presidente de la comisión de Constitución, don Miguel Ramos de Arizpe. Dicha comisión presentó el veinte de noviembre de ese mismo año, el Acta Constitucional que fue el antecedente de la Constitución para asegurar el sistema Federal, habiéndose aprobado el treinta y uno de enero de 1824. En esta acta precursora de nuestro federalismo, confería al Poder Legislativo, de acuerdo con su artículo 13 , fracción IX , la facultad: *"para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la república , determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo"*. El Congreso General Constituyente decretó el cuatro de octubre de 1824 la Constitución Federal de los Estados Unidos

² Faya Viesca Jacinto. FINANZAS PUBLICAS . Ed. Porrúa 5ta edición . México . 2000.

Mexicanos , reservándose al Poder Legislativo la facultad de: *"fijar los gastos generales , establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos , arreglar su recaudación , determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno"* , lo anterior en atención de lo establecido en el artículo 50 fracción XVIII.

De acuerdo con el Profesor Solares Mendiola: "... en nuestro país el Tribunal de Cuentas, fue establecido en un principio para fiscalizar gastos e ingresos de Hernán Cortes, ya en el devenir de la Colonia a la Independencia, mantuvo durante tres siglos las funciones de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública, hasta poco antes de la Constitución federalista de 1824, misma que facultó al Congreso para fijar los gastos generales , establecer las contribuciones necesarias, recaudación , inversión y cuentas del gobierno."³

Debemos hacer la referencia de que tomar cuentas al gobierno, es lo que en nuestra actualidad se entiende como Cuenta Pública, concepto que estudiaremos mas adelante. Así mismo es de reconocer que desde los orígenes de nuestra Nación y las primeras constituciones que la rigieron ha sido una constante el que la facultad para realizar la revisión de la Cuenta Pública siempre se ha depositado en el Poder Legislativo, órgano reconocido como de representación popular y siendo este el argumento base para la atribución de tal facultad, es perceptible que con ello lo que se intenta conseguir es un equilibrio de poder respecto de quien es el encargado de llevar acabo la administración de los recursos de la Nación.

Posteriormente siendo presidente del Congreso Constituyente don Valentín Gómez Farias, fue publicada la Ley sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, la cual establecía entre otros órganos, el denominado Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con la estructura, atribuciones y características que se fijaban en sus artículos del 42 al 51, los cuales establecían:

³ Solares Mendiola Manuel. Op. Cit. Pág. 31

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

Art. 43.- Esta contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados .

Art. 44.- La Cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión de cinco diputados nombrados por la misma . Esta comisión será permanente aun por el tiempo de receso de la cámara , y a ella tocara examinar los presupuestos y la memoria del secretario del despacho de Hacienda.

Art. 45.- La Contaduría se dividirá en dos secciones , de Hacienda y de Crédito Público, y cada sección estará a cargo de un contador mayor.

Art.46.- El nombramiento de éstos jefes se hará por la cámara a pluralidad absoluta de votos.

Art. 47.- El de los demás empleados de la contaduría se hará por la misma cámara a propuesta en terna del respectivo contador , informada por la comisión.

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

Art. 49.-Luego que sean elegidos los contadores , formaran a la mayor brevedad posible el reglamento de la oficina, que con el informe de la comisión se pasara a la Cámara de diputados .

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

Art.51.- La de Crédito público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacional , las sumas amortizadas, los intereses que se hubieran satisfecho , y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto.

Por lo que se puede apreciar que con esta nueva Ley sobre el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, se establecen las bases para lo que sería un

nuevo órgano encargado de la de fiscalización de las cuentas del Erario Público Federal, por lo que al surgir la Contaduría mayor de Hacienda, es desaparecido el Tribunal de Cuentas, con la idea de eliminar cualquier institución de carácter colonial que aún quedara vigente para aquel entonces.

1.4.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

A lo largo de la vida independiente de México es de observarse un constante ir y venir de un bando político a otro en cuanto hace al poder gubernamental, en base a tal situación, siendo presidente de la República Antonio López de Santa Anna, surge en 1835 un documento denominado "Bases para la nueva Constitución", con el cual se da fin al sistema Federal que imperaba en nuestro país hasta esa fecha y se cambia por un régimen Centralista. De esta manera es el quince de Diciembre de 1835 , que es expedida la Primer Ley Constitucional, que en unión de otras seis conformaron lo que fue establecido el 30 de diciembre de 1835 como "las Siete Leyes".

Solares Mendiola señala que: "...en esta primera ley se establece que la forma de gobierno es de tipo Centralista , los Estados cambiaron de nombre y fueron llamados Departamentos, cuyos gobernadores eran designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las Juntas Departamentales".⁴

La Segunda de las Siete Leyes, establecía un cuarto Poder, denominado el Supremo Poder Conservador con la intención de vigilar la actuación de los otros poderes de gobierno, pero de acuerdo con lo que marca el maestro Mendiola, nunca tuvo fuerza para hacerse obedecer.

Sin embargo el tema que nos importa por la materia de esta investigación, se encuentra radicado en la Tercera de las Siete Leyes, pues en esta se establecía que el Poder Legislativo se depositaba en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, pero con elementos que la hacían distinta a la Constitución de 1824, pues aparece por primera vez la institución de la Comisión Permanente.

⁴Solares Mendiola Manuel. Op. Cit Pág. 42.

La tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 establecía en su artículo 44, fracción IV , que era atribución del Congreso General:

"Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva del año penúltimo que deberá haber presentado el ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria."

Es pues nuevamente observable que se reitera que la facultad para la comprobación de los gastos del Erario Público se concede al poder mas relacionado directamente con el pueblo, lo que se puede apreciar de forma fidedigna al encontrar consagrada tal facultad al Poder Legislativo.

Cuando Santa Ana fue designado en 1839 para sustituir en la Presidencia de la República a Don Anastasio Bustamante, acordó la reforma de la Constitución , a fin de que se excitara al Poder Conservador para declarar la voluntad de la Nación, por lo que el nueve de noviembre de 1839 el Supremo Poder Conservador aprobó una serie de reformas constitucionales; en atención a ello en el artículo 63 fracción IV de la Sección sexta del proyecto de reforma se señalaba que correspondía al Congreso Nacional *" Examinar y aprobar en el mismo periodo, la cuenta general de inversión de los caudales públicos , respectiva al año penúltimo."*⁵ De tal suerte que se puede observar que se da completamente la facultad al Poder Legislativo de ser exclusivamente quien revise , cuestione y en su caso apruebe o desapruebe la gestión que se derivara del ejercicio del Gasto Público, lo cual realizaba a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano que continuaba vigente a pesar de haber un cambio en cuanto el régimen constitucional que regia en ese momento en México.

⁵ Faya Viesca Jacinto.Op. Cit. Pág.253

1.5.- LAS BASES ORGANICAS DE 1843

A pesar de las constantes reformas que realizaban los legisladores de la época por conseguir que se existiera una paridad entre los ingresos y los egresos del Estado, este objetivo no se podía conseguir debido a la constante lucha que existía por el poder y en general a la crisis que de forma general sacudía al país., sin embargo es el doce de junio de 1843 cuando siendo nuevamente presidente de México Antonio López de Santa Anna sanciona las Bases Orgánicas de 1843, de acuerdo con las cuales se le fijaba al Congreso facultades para vigilar los gastos públicos, y de igual forma se reestablecía el Tribunal de Cuentas, dejando a la Contaduría Mayor de Hacienda bajo la jurisdicción de dicho Tribunal, es decir dicho órgano de la Cámara de Diputados dejaba de ser la instancia principal en lo que se refiere a la vigilancia y control del gasto público, pues ahora volvía a ser el Tribunal de Cuentas la institución encargada de juzgar y determinar las posibles responsabilidades que se originaran por la mala aplicación o ejercicio del gasto público.

Así pues dichas Bases Orgánicas establecían en su artículo 66 fracciones II y III que el Congreso tenía la facultad de:

"Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deben cubrirse "; y examinar y aprobar cada año la Cuenta General que debe presentar el ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior."

Aunado a lo anterior encontramos que el presidente Santa Anna, en uso de sus facultades, estableció según decreto de veintiséis de noviembre de 1843, la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público en Tribunal de Cuentas. Con lo cual se observa la total desaparición de dicho órgano para delegar tal facultad de revisión al Poder Judicial, pues en un primer momento se le había relegado de su actividad a la Contaduría Mayor de Hacienda y ahora de manera total se le suprimía del ámbito legal vigente en ese momento .

Dicho Tribunal se compondría de dos salas, una de primera y otra de segunda instancia. Había tres Contadores Mayores, los cuales uno era para la primera instancia y los otros dos para la segunda instancia, y aunado a esto y de conformidad con lo que marca el maestro Solares Mendiola, establece que: "...el Tribunal no tendría ninguna relación con la Cámara de Diputados, pues no se alude a la Comisión Inspectorá.^{6"} y con lo cual se puede apreciar y confirmar lo que veníamos estableciendo, es decir, que se dejaba en un segundo plano al Poder Legislativo respecto al control financiero, dando paso al Poder Judicial para tales gestiones, con lo cual se pretendía eficientar el control del gasto público en México, sin embargo como veremos mas adelante dichas reformas no tuvieron mucho sustento, y con el paso del tiempo y de bando político en el poder, volvió a ser el Poder legislativo el máximo icono del control financiero en México.

1.6.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El Primero de marzo de 1854 se proclamó el Plan de Ayutla, cuyas acciones culminaron con la renuncia del general Santa Anna., posteriormente, el Ayuntamiento y la Guarnición de México reconocieron como Presidente interino a Juan Álvarez, quien a su vez al ser desconocido por Ignacio Comonfort, declinó el cargo, por lo que finalmente es Comonfort quien toma posesión como Presidente sustituto el 11 de noviembre de 1855 y un año después inició sesiones el Congreso Constituyente, el cual emite su proyecto de reforma constitucional el dieciséis de junio de 1856 , el cual tiende a introducir un sistema unicameral, al señalar en su artículo 53 que: "*Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en la asamblea, denominada Congreso de la Unión*".⁷ Esta situación resulta extraña para el tipo de gobierno que en ese momento imperaba, pues para entonces estábamos hablando de que México volvía a tener un Gobierno Federal y

⁶ Solares Mendiola Manuel. Op. Cit. Pág.43.

⁷ Solares Mendiola Manuel. Op. Cit. Pág.47

sin embargo no existía una Cámara de Senadores que representaran las diferentes Entidades Federativas de la República.

De igual forma, en este documento se establecía en su artículo 68 que "*El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos de egresos del año fiscal siguiente ; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el ejecutivo.*" De esta manera apreciamos que el Congreso nuevamente recupera el poder para realizar la fiscalización del ejercicio del gasto público, a través de la revisión de la cuenta pública del año anterior.

Así mismo en su artículo 69 se establecía : "*El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día , la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en segunda sesión del segundo periodo.*"⁸ Nuevamente en esta Constitución se establecía la figura de una Contaduría Mayor De Hacienda , la cual era dependiente del Poder Legislativo , dicha Contaduría tenía la misión de glosar y revisar la cuenta pública.

En 1867 el Presidente Juárez expidió una Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes Federales, a la cual se adjuntó una circular del Ministro Sebastián Lerdo de Tejada ; en la cual se pretendía exhortar al pueblo para que en el acto de elegir a sus representantes expresara su voluntad para autorizar al próximo congreso para adicionar y reformar la Constitución en cinco puntos que la propia circular señalaba , sin necesidad de someterse al procedimiento que instituía el artículo 127 constitucional.

La convocatoria mencionada señalaba en el punto noveno , inciso 1 "*...que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo*".

⁸ Faya Viesca Jacinto. Op. Cit.. Pág.256

Esta circular señalaba la justificación del porque ampliar a dos cámaras el Congreso, y lo basaba de acuerdo a *que en una República Federal, sirven las dos cámaras para combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento Federativo . Una Cámara de Diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular; y un Senado, compuesto de igual número de Senadores por cada Estado, representa el elemento Federativo*.⁹ Esta convocatoria tenía la intención de reestructurar el Poder Legislativo de la Federación, instituyendo de nueva cuenta el sistema bicameral, esto con la intención de distribuir entre ambas cámaras las funciones que la Constitución de 1857 depositaba en el Congreso General.

De acuerdo con el artículo 72 apartado A fracción IV, se le confirió a la Cámara de Diputados la facultad de *"Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquel"*.¹⁰ Hay que hacer el señalamiento de que el Poder Legislativo ya se encontraba totalmente apegado a los lineamientos que marca el Federalismo, pues ahora se conformaba con dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, siendo el caso que nos ocupa que la Cámara de Diputados era quien conocía de la facultad de revisión de la cuenta pública, y no es sino hasta la Constitución de 1917 en sus principios que se otorgó dicha facultad en forma conjunta a ambas cámaras.

En virtud de la adición y reforma al artículo 51 de la Constitución de 1857, el trece de noviembre de 1874, se alteraría la estructura del Poder Legislativo al depositar dicho poder en un Congreso General que se dividía en dos Cámaras. Es decir se suprimió el sistema unicamarista por el bicamarista que impera hasta nuestros días, lo cual resulta lógico para un país con un Gobierno Federal.

En las reformas realizadas en dicho periodo el artículo 69 estableció : *"El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo a la Cámara de*

⁹Faya Viesca Jacinto. Op cit Pág. 257

¹⁰Faya Viesca Jacinto. Op cit Pág. 257

diputados el proyecto de presupuesto de egresos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior ". Así mismo el artículo 72 apartado A fracción VI , también se reformó para quedar así : "Es facultad exclusiva de la cámara de diputados : examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél ".¹¹

Es aquí donde el autor Faya Viesca, citando al profesor Tena Ramírez establece que: "...la atribución de las dos facultades a una sola cámara y la posibilidad de que esa única cámara haga sospechosa o culpable la conducta del gobierno, al retardar o negar su aprobación a la cuenta anual, fueron razones que tuvo en cuenta RABASA para objetar el sistema del 74 y que el Constituyente de Querétaro aceptó al encomendar el examen de la cuenta anual a las dos cámaras."¹²

De acuerdo al profesor Solares Mendiola: "Con la Constitución de 1857, se incluye dentro de las facultades del Congreso la de aprobar el presupuesto de gastos de la Federación, que anualmente debía someter a su consideración el Ejecutivo, imponiendo las contribuciones necesarias para cubrirlo. Con esta base y fundamento se expidió un decreto que abroga aquél que devolvía la vigencia al Tribunal Mayor de Cuentas y se reestablece así la Contaduría Mayor de Hacienda, con sus mismas funciones de control y vigilancia sobre la Hacienda Pública del país."¹³

No debemos ser omisos en el señalamiento respecto de que no fue sino hasta 1867 cuando logró reiniciar actividades la Contaduría Mayor, pues en esa década de espera le había sido imposible por las constantes luchas civiles que sacudían al país.

¹¹Faya Viesca Jacinto. Op. Cit. cit Pág. 257.

¹²Faya Viesca Jacinto. Op. Cit Pág. 257 apud Derecho Constitucional Mexicano . Tena Ramírez Felipe

¹³ Solares Mendiola Manuel. Op. Cit. Pág.49

Antes de lo señalado en el párrafo anterior, es el 11 de enero de 1861 cuando retorna Benito Juárez a la Ciudad de México, sin embargo debido a las constantes pugnas por el poder, la situación económica obligó al gobierno a suspender por dos años el pago de la deuda pública, motivo por el cual España , Gran Bretaña y Francia enviaron sus escuadras a nuestro país, negociando los tratados de la Soledad , situación que desencadenó con la coronación de Maximiliano de Habsburgo como Emperador de México; ya con este personaje como Emperador, se decretó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en cuyo título quinto se establece el Tribunal de cuentas, con lo cual nuevamente volvemos a la vigencia de esta institución, por lo que de nueva cuenta se otorga la facultad de revisión de la cuenta pública al Poder Judicial.

Este Tribunal tenía autoridad judicial a fin de examinar y liquidar, revisar y glosar las cuentas de todas las oficinas de la Nación y cualesquiera otras de interés público que le turnara el Emperador.

Sobre sus fallos no cabía el recurso de la apelación, su competencia era todo lo relativo a las cuentas personales en proceder contra los culpables y consignarlos ante el juez competente. Podría sin embargo , ejercer apremio para que los funcionarios presentaran sus cuentas y también debía vigilar la exacta observancia del presupuesto.¹⁴

Es de observar que en este nuevo régimen, ya se le confieren mas facultades al órgano en turno para el desarrollo de su labor fiscalizadora, sin embargo éste sistema no perduró pues a la caída de Maximiliano se restableció la República en base a la constitución de 1857, y como ya mencionó anteriormente en 1874, La Constitución Política sufre reformas entre las que destacan la alteración a la estructura del Poder Legislativo al depositar dicho poder en un Congreso General que se dividía en dos Cámaras. Es decir se suprimió el sistema unicamarista por el bicamarista que impera hasta nuestros días, lo cual resulta lógico para un país con un Gobierno Federal.

¹⁴Solares Mendiola Manuel. Op. Cit. Pág. 53

Sin embargo se reiteraban las facultades de la Cámara de Diputados respecto examinar la cuenta que anualmente debía presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deberían decretarse para cubrir aquél, vigilar por medio de una comisión inspectora el desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda y nombrar a los jefes y demás empleados de ésta.

Dentro de todo éste contexto histórico que he venido desarrollando, refiriéndome específicamente de 1857 a 1874 debemos recalcar las siguientes acciones tendientes al desarrollo económico del país:

Se intenta la formación de un catastro de la República; el principio de la posibilidad de la división de hipotecas, el establecimiento de la Lotería Nacional y de la Contaduría Federal.

Durante los años de Reforma, el presidente Juárez promulgó las Leyes de Expropiación de los Bienes de la Iglesia buscando recaudar fondos mediante la movilización de la mayor parte de la riqueza pública. Al triunfar la reforma la Hacienda Pública estaba en la quiebra, por lo que es cuando Don Guillermo Prieto, como Ministro de Hacienda introduce la contabilidad por partida doble y ejecuta la nacionalización de los bienes de la iglesia ,para que por último durante el periodo de la República restaurada, Juárez tratara de reconstruir al país, el cual se encontraba devastado por la guerra, en particular por las intervenciones norteamericana y francesa.¹⁵

Años mas tarde, en 1877 después del triunfo del Plan de Tuxtepec, el cual se encontraba dirigido por Don Porfirio Díaz, comienza el periodo denominado como Porfiriato; dentro de esta administración fungió como Ministro de Hacienda Y ves Limantour y Cos , el cual se hizo cargo de las finanzas durante 18 años, en los cuales realizó reducciones en los gastos y servicios administrativos , por lo que durante este periodo, en específico entre 1894 y 1895, las finanzas públicas

¹⁵Solares Mendiola Manuel. Op. Cit. Pag 60

lograron por primera vez en su historia un superávit comercial de mas de doce millones de pesos .¹⁶

De igual forma, durante el año de 1881 la Hacienda Nacional tuvo un avance con la expedición de dos ordenamientos legales : la Ley del treinta de mayo de 1881, la cual establecía las bases relativas para la formulación de los proyectos de los Presupuestos de Egresos, que el ejecutivo debía hacer llegar a la Cámara de Diputados. Y el Reglamento de la Tesorería General ; con dichos ordenamientos se pretendía dar un mayor orden y formalidad a las gestiones tendientes a la realización de la actividad financiera del estado y por ende al control financiero del mismo.

Esta nueva ley le dio nueva organización a la Tesorería, al atribuirle facultades de fiscalización sobre el cumplimiento de las Leyes de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, así como sobre todas las oficinas empleados y agentes con manejo de fondos públicos. De esta manera la Tesorería tenía la obligación de glosar las cuentas de toas las oficinas recaudadoras o distribuidoras y las de todos los empleados o agentes federales que manejaran caudales de la Nación.

En términos generales podemos establecer que con el arribo del Ministro de Hacienda José Y ves Limantour, en 1893, se nivela la Hacienda Pública, aumentando la cuota a los Estados y a la Federación, se reduce el Presupuesto y las partidas abiertas del Ejecutivo, así como los sueldos de los empleados, se buscaron nuevas fuentes de ingresos en el gravamen racional de las actividades, especulaciones , etc. Y por ultimo se logró una vigilancia mas efectiva a través de una fiscalización mas activa y sistemática sobre empleados y contribuyentes.

Durante el periodo del Porfiriato se logró rescatar de los particulares las casas de moneda, se suprimieron las alcabalas, reestructurando en forma mas técnica el sistema tributario.

Con estas nuevas estructuras financieras en México, el seis de Diciembre de 1895 se expidió el Reglamento Económico para la Contaduría Mayor De Hacienda, con este nuevo reglamento se establecían nuevas estructuras de, las cuales

¹⁶Solares Mendiola Manuel. Op Cit. Pag 62

establecían: introducir un capítulo en el cual precisa las obligaciones de la Contaduría Mayor De Hacienda, entre ellas destaca la finalidad básica de la institución, la cual consistía en glosar la cuenta del tesoro Federal. Se adicionan las glosas de las cuentas de las Tesorerías Municipales, del Distrito Federal y de los territorios de Baja California y Tepic así mismo se le asigna el papel de rectora de la contabilidad gubernamental.¹⁷

Finalmente el veintinueve de mayo de 1896 se expidió la ley Orgánica de la Contaduría Mayor De Hacienda . Dicha ley constaba de cuatro artículos, de los cuales el primero se refería a confirmar la dependencia de la Contaduría respecto de la Cámara de Diputados, bajo la vigilancia de la Comisión Inspector, el segundo y el tercero fijaban las obligaciones y atribuciones de la Contaduría Mayor De Hacienda y por ultimo el artículo cuarto se refería a los empleados y sus sueldos; con lo anterior es de apreciarse que ya no solo se establecen simples reglamentos que pretendían regir a la Contaduría, sino que ahora ya se había expedido una ley que lo estableciera de forma mas sólida, con lo cual se va afianzando esta figura de control financiero pues como es sabido esta Constitución, es decir la de 1857 fue el modelo para la que actualmente nos rige.

1.7 LA CONSTITUCIÓN DE 1917

A inicios del siglo pasado, es en 1904 que se promulga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano dependiente de la Cámara de Diputados por disposición constitucional, la cual tenía a su cargo la revisión y glosa de las cuentas anuales del Erario Federal, para verificar que tanto los ingresos como los egresos del Estado respecto su actividad financiera se habían ajustado a lo establecido previamente, si contaban con la autorización necesaria para ejercerse dichos gastos, y para determinar si había congruencia y exactitud en las operaciones aritméticas de contabilidad.

¹⁷Solares Mendiola Manuel. Op cit. Pag 64

Sin embargo debido a la caída del poder y destierro de Don Porfirio Díaz, el país vuelve a sufrir una inestabilidad política y por ende financiera; por tanto al subir al poder Francisco I Madero comienza a establecer cambios en cuanto a la estructura financiera del país y por obvias razones, también a los órganos que la realizaban y la vigilaban, es por ello que en la Ley del veintitrés de mayo de 1910 de la Tesorería General de la Federación cambió su denominación a Tesorería de la Federación, limitándose sus gestiones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos y administrar los bienes y valores públicos bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda.

Tras varios años de inestabilidad política financiera y social en México, es el Congreso Constituyente de 1917 el que conoció en sesión pública el día catorce de Enero del mismo año el dictamen relativo al artículo 65 del Proyecto de Constitución que fuera presentado al Constituyente el primero de diciembre de 1916 ; en dicho precepto se señalaba entre otras cosas: *" El Congreso se reunirá el día 1 de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes : fracción I .- Revisar la cuenta Pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones . la revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar..."*¹⁸

Dicho precepto fue aprobado , y con el mismo se reintegró al Congreso la atribución de revisar la Cuenta Pública de la Nación, dejando de lado la que venía siendo hasta entonces una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. Así mismo es de observarse que en dicho precepto se señala en que consiste la revisión de la Cuenta Pública, estableciendo concretamente en que consiste tal facultad sin dejar lugar a dudas, y manteniendo dicho control a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda.

¹⁸ Faya Viesca Jacinto, Op. Cit. Pág. 258

1.8.- REFORMA DE 1977 A LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

Después de varios años de Revolución y un arduo camino de reconstrucción nacional, es el 1ro. de Diciembre de 1977 cuando por decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la federación el 6 del mismo mes y año, que se reforma la Constitución Política en los artículos 65 y 74 para quedar de la siguiente forma:

ARTICULO 65 : El Congreso se reunirá a partir del día 1ro 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 facultad exclusiva de la Cámara de Diputados... 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.¹⁹

Como se puede observar se volvió a dejar de lado la atribución de la revisión de la Cuenta Pública por el Congreso de la Unión para volver a la vieja fórmula de otorgar exclusivamente dicha facultad a la Cámara de Diputados, esto en base al criterio que establece que siendo la Cámara de Diputados la mas relacionada directamente con el pueblo, a ella debían de corresponderle dicha facultad de comprobación.

Debido a los cambios sufridos por la reformas constitucionales citadas, es el Dieciocho de Diciembre de 1978 que se expide una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual de acuerdo con su artículo primero., la define como un 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, y la cual estaría bajo el control de la Comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados.

¹⁹Faya Viesca Jacinto. Op. Cit Pág. 259

De igual manera se establecía que la Cuenta Pública estaba integrada por los estados contables, el registro de operaciones y los estados presupuestales y financieros de todos los organismos sujetos a control .

Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda se encontraba un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados y además se encontraba auxiliado por un Subcontador Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, auditores, los cuales ejercían funciones de contraloría, verificando si las operaciones concernientes al Gasto Público se realizaba conforme a las disposiciones legales aplicables .

La Contaduría también debía de elaborar y rendir a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia un informe previo a fin de determinar si la Cuenta Pública se encontraba presentada conforme a los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental, si los objetivos se habían cumplimentado en los términos establecidos en cada uno de los programas aprobados.

En base a lo anterior la Contaduría fue provista de facultades que le autorizaban revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos, objetos y elementos de información necesarios para el desempeño de sus funciones.²⁰

1.9.- LA ENTIDAD SUPERIOR DE FICALIZACIÓN DE LA FEDERACIÓN

Finalmente llegamos a la Institución de fiscalización que actualmente ejerce funciones en nuestro Sistema Financiero Público, y en efecto, en 1999 se dio un giro a la política de control y evaluación de políticas públicas, ya que en ese año se aprobó una nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Así mismo se estableció una reforma constitucional que creó un nuevo organismo con las mismas facultades para efectos de control financiero, organismo que tendría como tarea medular " la fiscalización". Por tanto en ese momento se daba

²⁰ Solares Mendiola Manuel. Op Cit. Pág.71-72

por desaparecida la Contaduría Mayor de Hacienda y surge un organismo autónomo , máximo fiscalizador de la Federación, dicho organismo se plasmó en el artículo 79 de la actual Constitución Política, el cual se denomina ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Organismo que se rige en base a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Dentro de la Fracción primera del artículo 79 Constitucional se establece que la actuación de este órgano será de forma posterior a la gestión financiera, argumento que se ve reforzado en la ley reglamentaria de dicho precepto, pues en el artículo quinto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece los mismos lineamientos que temporalidad para su gestión, además de señalar como un control de tipo externo, y por tanto se lleva de forma independiente y autónoma de cualquier forma de control interno de los poderes de la Unión y de los Entes Públicos Federales.

Dentro de la nueva ley que rige a la Auditoría Superior de la Federación, se marca como propósito regular la revisión de la Cuenta Pública y su fiscalización superior; fortalecer y dar oportunidad a la función de fiscalización sin transgredir el principio de revisión posterior del control Legislativo de la administración integral de los recursos públicos.

Es de apreciarse a grosso modo que a diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, este nuevo organismo tiene facultades para imponer sanciones e incluso como veremos mas adelante puede promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, presentar denuncias y querellas cuando sea necesario.

Por lo anterior es de observarse que se ha creado un organismo mas eficaz y poderoso, el cual en base al estudio que se haga del mismo en el presente trabajo se tratará de procurar se concreten los puntos de vista de este exponente para mejorar su actuar al reformar el ámbito de su función para no solo realizarla en forma posterior al manejo de los ingresos por parte de las Entidades de Administración Pública Federal, sino que sea un centinela permanente durante todo el periodo que abarque el manejo de algún recurso público por mínimo que

este sea y a la conclusión del mismo, tal y como trataré de exponer en este trabajo que se presenta.

CAPÍTULO II

"LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO"

CAPÍTULO II

2.1.-CONCEPTO DE ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Referirse a la Actividad Financiera Del Estado es un trabajo que debe incluir todos los aspectos y momentos que esta abarca, pues tratar de definirla puede resultar riesgoso, sino se logra captar cada factor que engloba dicha actividad, los elementos que la constituyen dependen uno del otro de forma sucesiva, pues sino se logra la culminación de cada aspecto que la compone, resulta imposible poder dar el siguiente paso para la prosecución de esta, y así lograr los objetivos y metas que se hayan planteado para el desarrollo integral del Estado.

Algunos autores únicamente refieren que la Actividad Financiera del Estado se concreta solamente a la obtención de recursos para efectuar los gastos públicos con el fin de satisfacer necesidades colectivas, tal y como lo marca ACOSTA ROMERO, al señalar que: "Es la actividad que el realiza el Estado para obtener fondos necesarios destinados a satisfacer las necesidades públicas, es decir, puede entrañar un doble aspecto, entradas y salidas, activo y pasivo, gastos e ingresos. Esta actividad del Estado desde luego se desenvuelve en un plano nacional fundamentalmente, no persigue fines de lucro, pues es satisfacción de necesidades y progreso del Estado."²¹ Sin embargo, tal y como lo refiere ANDRÉS SERRA ROJAS, "...la actividad del Estado no se reduce a obtener recursos de los causantes y a consumirlos en los gastos públicos para la satisfacción de las necesidades colectivas. El Estado democrático Federal une su acción a la de los particulares como promotor de la riqueza nacional".²²

En la actualidad la Actividad Financiera, según lo que establece CHAPOY BONITEZ: "...no tiene como única finalidad la obtención de ingresos suficientes para cubrir el gasto público, sino que pretende además impulsar la economía dirigiéndola y

²¹ Acosta Romero Miguel. TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 3ra. Edición. Porrúa México 1979 Pág.4975

²² Serra Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO 2do. Curso. Porrúa. 19na. Edición. México 1999. Pag. 2

regulándola, aspecto en el que las relaciones entre el Derecho y la Economía se entrelazan de tal manera que son difíciles de disociar.²³

La Actividad Financiera del Estado se compone de tres elementos o mejor dicho de tres momentos esenciales que marca el Profesor LUIS HUMBERTO DELGADILLO, los cuales se establecen como: "... obtención , manejo y aplicación de los recursos con que cuenta el Estado para la realización de las actividades que le permitirán la consecución de sus fines".²⁴

Lo anterior lo podemos interpretar en el sentido de que el Estado no solo es una máquina de consumismo que no tiene fijado un proyecto de desarrollo, por el contrario, la Actividad Financiera del Estado busca promover el desarrollo de cada factor económico que en él se encuentre para lograr un crecimiento sustentable con un avance significativo en los ámbitos que el Estado se enfoque, así pues se va conformando un desarrollo continuo y regular, basado en una plataforma fija que siempre tienda a una procuración de satisfacción de necesidades, sin desatender o mejor dicho sin olvidar que además de gastos, también el Estado debe ahorrar, administrar e invertir para así llegar a consolidar el sistema financiero nacional.

Una vez determinada la aplicación de la Actividad Financiera mencionada, debemos comenzar a dar forma a la definición que se le debe establecer a dicha actividad, por lo que de acuerdo a lo que establece el profesor Sergio Francisco de la Garza, manifiesta que: " La Actividad Financiera del Estado ha sido definida por el Fiscalista JOAQUÍN B. ORTEGA como la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse de los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas , y en general a la realización de sus propios fines".²⁵

²³ Chapoy Benítez Dolores Beatriz. PANORAMA DE DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Mc Graw. Hill Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México Pág. 3.

²⁴ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO. Limusa. 4ta Edición. México 2003. Pág. 18.

²⁵ De la Garza Sergio Francisco . DERECHO FINANCIERO MEXICANO . 24ta. Edición . Porrúa . México 1998 Pág. 5. apud Ortega Joaquín B., Apuntes de Derecho fiscal, p.1.

El Estado es el eje rector de la consecución de los fines comunes de la sociedad, y para lograrlo requiere de los elementos materiales, humanos y claro, económicos, de hecho podríamos atrevernos a decir que sin la obtención de los recursos económicos sería casi nula la actividad que pueda realizar el Estado; por tanto, de acuerdo con el profesor FAYA VIESCA: "... la selección de los objetivos socio económicos , la obtención de los medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración y gestión de los recursos patrimoniales constituyen la Actividad Financiera del Estado".²⁶

Derivado de las definiciones de que nos hacen partícipes los autores que cito, es de apreciarse que la constante en cada definición consiste en los tres momentos que marcamos como esenciales desde el inicio de este capítulo, y que con la falta de uno solo de ellos entorpecería el funcionamiento de Estado para la obtención de sus recursos.

A pesar de que existe una constante en los elementos que integran la Actividad Financiera del Estado y que a simple vista su finalidad se aprecia de contenido netamente económico, es de señalarse que tiene una naturaleza difícil de definir, pues aunque como ya se mencionó, su esencia es de orden económico, no deja de ser un acto que se realiza por un órgano político, esta aseveración es apoyada por GIULIANNI FONROUGE, el cual defiende esta teoría, la cual considero que es la mas certera, al señalar " ...que la Actividad Financiera del Estado es de contenido económico y el sujeto que la realiza es de naturaleza política, por lo que dicha actividad participa de esta naturaleza también."²⁷

Lo anterior debe entenderse en ese tenor, pues las finanzas públicas tienen como sujeto al Estado, por lo tanto su toda su actividad esta contenida y normada a través de la creación de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que el mismo Estado establece para regular su economía.

Es por ello que resulta difícil poder dar una definición acertada sobre el tipo de naturaleza que le incumbe a la Actividad Financiera del Estado, sin embargo como

²⁶ Faya Viesca Jacinto. Op. Cit. Pag. 2'

²⁷ Giuliani Fonrouge Carlos M. DERECHO FINANCIERO. 4ta edición . De Palma. Argentina. 1987. Pág. 4

ya se estipuló en líneas anteriores, a mi juicio, considero que participa de ambas naturalezas, es decir, tanto de la económica como de la política.

Como ya quedó apuntado anteriormente, el Estado realiza su Actividad Financiera, a fin de poder llevar acabo sus fines, pues dentro de un mundo como en el que nos encontramos, resulta menester contar con los recursos económicos necesarios para poder lograr las metas que se encuentran plasmadas en los planes y programas de desarrollo de cada nación. Es pues, este el argumento mas justificativo del porque de este actuar del Estado.

2.2 DIFERENCIA CON LA ACTIVIDAD FINANCIERA PRIVADA

Es importante reconocer que las Finanzas Públicas tienden a diferir de las privadas, pues del simple hecho de apreciar el sujeto a quienes van dirigidas, es apreciable la total diferenciación que existe entre una y otra. Esto sin mencionar los mecanismos e instrumentos que pueden utilizarse en una y otra economía, tendiendo siempre a ser mas elástica la economía pública, que la privada, pues esta última resulta ser mas rígida; aunado a lo anterior, también es de considerarse a la Actividad Financiera Pública como complementaria de la Privada tal y como lo señala el Profesor SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA al exponer "... que si lo servicios públicos estatales desaparecieran, las actividades económicas privadas tendrían que sufrir una modificación para proveer por si mismas dichos servicios."²⁸

Aunado a lo anterior es de apreciarse grandes diferencias entre ambas actividades, continúa exponiendo el Profesor SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA que : "... gran parte de la Actividad Financiera del Estado se realiza mediante el empelo del poder coactivo de éste, de manera tal que cuando los particulares sujetos a la soberanía tributaria del Estado no acceden voluntariamente a transferir a aquél la parte de su riqueza que el Estado les demanda, la maquinaria administrativa se pondrá en marcha para obligar coactivamente al particular a que se desprenda de esos

²⁸ De la Garza Sergio Francisco . Op. Cit. Pág. 12

recursos. En cambio, en la actividad económica privada se tiene que proceder por la vía del convenio y del acuerdo para hacer entre los interesados las transmisiones de propiedad que entre ellos requieren.

Otra característica es que la Actividad Financiera estatal carece de finalidad lucrativa; cuando el Estado organiza servicios públicos y cobra por ellos no debe buscar ganancias. Por el contrario, la actividad económica privada esta fundamentalmente movida por el resorte del lucro.

La Actividad Financiera Estatal radica en que muchos de los servicios que presta no tienen carácter reproductivo si se les considera individualmente, como sucede indudablemente con los servicios de seguridad interior y exterior y de justicia, en contraste con las actividades económicas de los particulares que tienen fundamentalmente un carácter reproductivo, incrementándose los capitales con las ganancias que se van obteniendo a medida del desarrollo de la actividad".²⁹

Como podemos apreciar las características que revisten cada una de la actividades financieras comparadas, las hacen ser diferentes unas de otras, así pues lo anterior también es corroborado por el profesor FLORES ZAVALA al exponer que " ... tratándose de la economía privada , los ingresos se derivan de alguna de estas tres fuentes: del esfuerzo personal de los individuos, de la explotación de su capital, o de ambas cosas combinadas. Mientras que tratándose de la economía pública, los ingresos se derivan fundamentalmente de los impuestos, es decir de las prestaciones que exige el Estado como entidad soberana.

Otra diferencia fundamental consiste en el objeto de la inversión de la riqueza pública y privada, porque generalmente en la economía privada las inversiones se realizan para obtener la satisfacción de determinadas necesidades concretas, mientras que tratándose de la economía pública, la inversión principal se realiza en primer lugar en provecho no del Estado mismo, sino de sus miembros y, en segundo lugar la inversión tiene por objeto la prestación de servicios públicos generales.

²⁹ De la Garza Sergio Francisco . Op. Cit. Pág. 13.

Otra diferencia entre una y otra clase de Economía, se hace consistir en que por virtud del carácter permanente de la persona pública, no necesita ahorrar como sucede en la Economía Privada para hacer situaciones imprevistas, pues el Estado está siempre en posibilidades de obtener ingresos extraordinarios.³⁰ Esta última consideración que vierte el autor citado, es a mi opinión un punto debatible, pues si bien el Estado puede hacer uso de su facultad imperio para imponer contribuciones extraordinarias con el propósito de solventar las necesidades que en ése momento sean motivo de contingencia, no siempre puede obtener el resultado que se espera, pues si nos referimos a nuevos impuestos, estos puede que no sean pagados por los particulares si tampoco existe una economía lo suficiente mente resistente para poder resistir nuevas contribuciones, de igual manera pasa en el ámbito internacional, pues un pueblo no siempre puede ser sujeto de crédito ante los organismos internacionales si se aprecia que no cuentan con una economía confiable o simplemente no cuentan con recursos que le sirvan de garantía ejemplo petróleo, para dichos organismos internacionales. Por tanto, los Estados no siempre pueden hacer uso de esta facultad que señala el Profesor Flores Zavala.

Sin embargo no todo resulta ser contraste entre ambas economías, pues tanto en la economía Pública como en la Privada existe una relación de interdependencia entre los ingresos y los gastos, pues en ambas actividades es indispensable la procuración del mayor acoplamiento posible entre las gestiones de captación de recursos y las de aplicación de los mismos, teniendo como resultado lo que en contabilidad denominaríamos "Partida Doble" . Lo anterior va estrechamente vinculado con la idea de aplicar la mas estricta norma de aprovechamiento de cada recurso que se emplee en ambas economías, adicionando a lo anterior que la elaboración de los planes de financiamiento y desarrollo, llámense ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, etc. Deben ser elaborados en conjunto para poder

³⁰Flores Zavala Ernesto. FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. Porrúa . 32 edición México 1998 Pág. 19-20

determinar en forma armoniosa la cuantía de los gastos y la forma de solventarlos en relación a la capacidad contributiva del particular.

Por tanto es de apreciarse que a pesar de la múltiples diferencias entre una y otra Actividades Financieras, también existen elementos de intercepción entre ambas, por lo que es aquí donde podemos comenzar a pensar que el estudio que se realiza del control que se ejerce sobre la Actividad Financiera de Estado debe ser exhaustivo y cuasi perfecto, pues para la apreciación de este tesista, debemos entender al Estado como una mega empresa en la que cada ciudadano es un trabajador mas y por tanto sus finanzas deben ser igual de rigurosas que las de una Economía Privada.

2.3.- LA LEY DE INGRESOS

Por principio de cuentas debemos señalar que el Estado puede obtener sus recursos por vías de Derecho Privado y vías de Derecho Público, así pues los recursos que se obtiene por cualquiera de esta vías resultan a fin de cuentas ingresos Públicos, los cuales podemos dividir en dos grandes campos: los ordinarios, los cuales se encuentran conformados por los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aportaciones de seguridad social, productos y aprovechamientos, los cuales se encuentran definidos dentro del Capítulo Único del Título Primero del Código Fiscal de la Federación. Por otra parte encontramos a los ingresos extraordinarios, los cuales se conforman por los empréstitos.

Un mecanismo necesario para llevar a cabo la captación de recursos que provean al Estado de dichos ingresos para el desarrollo de su actividad y sufragar por ende el Gasto Público, es la denominada "Ley de Ingresos."

Dicho Documento consiste en la conformación de un catálogo de gravámenes tributarios, que condicionan la aplicación de las disposiciones impositivas de carácter especial, es decir, establece los conceptos por los cuales el Estado podrá captar recursos. Este documento encuentra su fundamento en la fracción VII del artículo 73 y fracción IV párrafo primero del artículo 74 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, pues como señala Tena Ramírez, "...para hacer frente a los gastos decretados es preciso contar con recursos: la obtención de tales recursos se hace mediante contribuciones impuestas a los habitantes del país, que el Ejecutivo recauda de acuerdo con la Ley de Ingresos iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión."³¹

El Profesor DE LA GARZA la define como " El acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal esta autorizado para recaudar en un año determinado, constituye por lo general, una mera lista de conceptos por virtud de los cuales puede percibir ingresos el gobierno, sin especificar salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos, sujetos, hecho imponible, alícuota, tasa o tarifa del gravamen, y solo se establece que en un determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumera, los que se causan y recudan de acuerdo con las leyes en vigor".³²

De esta manera podemos concluir en cuanto al concepto que debemos tener de la Ley de Ingresos, que es el acto legislativo de vigencia anual mediante el cual se establece un catálogo de los ingresos públicos contributivos y no contributivos, que la Federación requiere para cubrir el presupuesto anual cuantificado para tales efectos, en un porcentaje aproximado de lo que se programa percibir en el Ejercicio Fiscal correspondiente.

A través de la Ley de Ingresos, el Congreso de la Unión determina de manera genérica las fuentes gravables, montos aproximados a recaudar y autorizaciones para contratar montos de endeudamiento necesario para cubrir el Presupuesto de la Federación.

³¹ Tena Ramírez Felipe, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 35ta edición Porrúa, México 2003 Pág. 323.

³² De la Garza Sergio Francisco . Op. Cit Pág. 109.

2.3.1.- NATURALEZA JURÍDICA

Por lo que respecta a la Naturaleza Jurídica de las leyes Tributarias especiales, es totalmente observable que las mismas están conformadas por naturaleza tanto formal como materialmente Legislativa, en virtud de haber sido creadas mediante Procedimiento Legislativo que la Constitución impone para ello y por ser creadoras de situaciones jurídicas abstractas e impersonales, por lo que en ese orden de ideas también se comprende que la naturaleza jurídica de la Ley de Ingresos desde el punto de vista formal también es de carácter Legislativo.

Sin embargo ¿ que ocurre con la ley de ingresos en cuanto a su aspecto material?, pues bien , resulta ser debatible el contenido material de dicho documento, pues algunos autores como BONNARD expresan que " ... si las leyes especiales que organizan los ingresos y los gastos del Estado de una manera permanente , son por esta razón, leyes en sentido material, no sucede lo mismo para los actos subsecuentes, que constituyen las autorizaciones presupuestales. Estos casos no establecen deberes y poderes jurídicos nuevos, y por consecuencia no entra en la función legislativa. No producen otro efecto que el de permitir el ejercicio de la competencia ya establecida por las leyes. Tienen pues el carácter de acto-condición".³³

De esta manera podemos apreciar que la Ley de Ingresos es considerada como un documento constituido por una naturaleza de acto-condición, sin embargo hay quienes consideran a la Ley de Ingresos como un acto legislativo plenamente, tal y como lo marca GIULIANNI FONROUGE, que considera al presupuesto "como un documento unitario e indivisible emanado del Poder Legislativo, en ejercicio de facultades incuestionables y que, por tanto es una ley en el sentido institucional de contenido perfecto y con plenos efectos jurídicos."³⁴

Además del autor citado, nos encontramos que FRAGA refiere una explicación concreta al respecto de la naturaleza de la Ley de Ingresos y expone: " el

³³ De la Garza Sergio Francisco . Op cit. Pág. 110.

³⁴ Giuliani Fonrouge Carlos. Op Cit. Pág. 71.

Congreso no tiene 2 facultades distintas para expedir, por una parte, las leyes especiales de impuestos, y por la otra la Ley general de Ingresos, sino que en los términos en que están redactados los textos constitucionales, no hay mas que una sola facultad.³⁵

Lo anterior significa que el Congreso solo se vale de un procedimiento práctico para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación sobre impuestos que ha regido en años anteriores, pues si se conserva el concepto que desarrollan las leyes especiales, éstas deben entenderse incorporados a la Ley General de Ingresos que anualmente les imprime su propia vigencia.

En base a lo anterior FRAGA señala que "... en estas condiciones esta ley no solo otorga una autorización, no solamente es un acto condición, sino que cuenta con todos los caracteres del acto legislativo desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca."³⁶

Como ya quedó asentado, la Ley de Ingresos participa de una naturaleza intrínseca legislativa, pero ello solo por lo que al aspecto de recaudación de contribuciones, pues existe previamente una obligación Ex Lege, sin embargo refiere DE LA GARZA, "La Ley de Ingresos carece de significación en cuanto a su naturaleza legislativa en referencia a los recursos que contempla, por otras vías de captación, como los son los productos o aprovechamientos, pues en estos no existe una autorización previa del Congreso para su captación, en virtud de la naturaleza propia de dichos medios de captación de recursos, convirtiéndose así en actos condición; lo cual hace mas compleja la esencia de la Ley de Ingresos como tal.

Otros autores como JEZE consideran al Presupuesto como una Ley desde el punto de vista formal, pero en los sustancial, un acto administrativo, y por ello concreta su pensamiento diciendo que es un acto administrativo consagrado por ley, por su parte, LAFERRIERE y WALINE, destacan que la disposición de la ley anual de

³⁵ Fraga Gabino . DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa. 29na edición . México 1990 Pág. 318.

³⁶ Fraga Gabino . Op. Cit. Pág. 319.

finanzas que autoriza la recaudación de los tributos, es piedra angular del sistema presupuestario.

2.3.2.- FORMULACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS

De conformidad con lo que establece TENA RAMÍREZ : "La Ley de Ingresos lleva en su formulación, el mismo procedimiento que se establece para la creación de las Leyes expedidas por el Congreso de La Unión, sin embargo también contiene matices que son propios de su contenido financiero, así pues, dicha Ley encuentra su fundamento de formulación en el inciso H del Artículo 72 Constitucional."³⁷ Este precepto establece que: "*Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma de intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: inciso "H". - La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.*"³⁸

A nivel Federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando para ello las necesidades del Gasto Público y el uso razonable del Crédito Público estudiando y formulando el proyecto de Ley de Ingresos, lo anterior se basa en lo que marcan las fracciones II y III del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales establecen:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

F. II.- proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del

³⁷ Ramírez Tena Felipe. Op. Cit.. Pág.326.

³⁸ Artículo 72 Inciso H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gasto Público Federal, la utilización razonable del Crédito Público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.

F.III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de Ingresos de la Federación.³⁹

Constitucionalmente el Presidente de la República es el responsable tanto de la elaboración de la preparación de la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación ante el Congreso de la Unión, conociendo primero de las contribuciones la Cámara de Diputados, tal y como lo marca el artículo 74 Constitucional.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día quince del mes de noviembre o hasta el quince de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Sin embargo es de apreciarse que la Ley de Ingresos tiene una vigencia anual, por lo que sería interesante saber el efecto que tiene el que dicha Ley no se encuentre aprobada para el primero de enero del año en que debería iniciar su vigencia; en este caso se vierten muchas consideraciones al respecto, pues mientras en países como Argentina se aplica lo que es conocido como "la Reconducción del Presupuesto", lo cual consiste en que si al iniciarse el ejercicio no se hubiere aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia en el anterior a los fines de la continuidad de los servicios. De igual forma es DE LA GARZA, citando a FRAGA, quien señala que es éste autor quien en nuestro país se avoca al respecto, exponiendo "... que tales autorizaciones provisionales no se han previsto, por la circunstancia de que el periodo de sesiones del Congreso concluye precisamente el día anterior a la iniciación del año fiscal, de tal manera que es de suponerse que para esa fecha ya la Ley de Ingresos está aprobada. En los casos que a pesar del sistema, el Congreso no aprueba dicha Ley, la conclusión única que debe aceptarse, por aplicación de los preceptos constitucionales, es la de que

³⁹ Artículo 31 Fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

no puede hacerse el cobro de ningún impuesto conforme a la ley anterior. Por tanto debe deplorarse la existencia de esta laguna en nuestra Legislación Constitucional".⁴⁰

Por lo que hace a la elaboración de la Ley de Ingresos en términos generales, a excepción de la Cámara en la que debe iniciarse el estudio de dicha ley, esta se ha de preparar conforme a los lineamientos establecidos para tales efectos en el propio artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.3.3.- EJECUCIÓN DE LA LEY DE INGRESOS

El Estado requiere de mecanismos que le permitan captar los recursos que se han establecido en la Ley de Ingresos, para lo cual se han impuesto distintos medios que realizan dicha función, la cual puede resumirse en un solo objetivo "el pago"; pues sea la forma en que este se realice, a fin de cuentas es la finalidad primordial de la ejecución de la Ley de Ingresos.

La realidad ha demostrado que si el Estado tuviera que depender de la buena fe de los contribuyentes para que en forma voluntaria cubrieran sus contribuciones, difícilmente obtendría de ellos los recursos para sufragar el Gasto Público, además en una en una relación entre iguales, para que una persona pueda exigir el pago de una obligación, tendría que recurrir a trámites que retardan el cumplimiento de dicha prestación, por eso el Estado, de acuerdo con ACOSTA ROMERO "... necesita de sus súbditos determinadas prestaciones pecuniarias, sin que sea necesaria la voluntad o el consentimiento de ellos para exigirselos".⁴¹ Lo anterior es un argumento aceptable, aunque no debemos olvidar que dichas contribuciones deben atender a la capacidad contributiva del causante, y que, no solo las contribuciones forman parte de la Ley de Ingresos, pues también se contemplan dentro los aprovechamientos y los productos, recursos que se captan por virtud de relaciones jurídicas distintas a la de las contribuciones.

⁴⁰ De la Garza Sergio Francisco .Op., Cit. Pág. 113.

⁴¹ Acosta Romero Miguel . Op. Cit. Pág.497.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en la fracción XI del artículo 31, que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

F.-XI.- cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. De igual forma dentro del citado artículo, en su fracción V, establece : manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

De lo anterior queda entendido que el órgano encargado de la ejecución de la Ley de Ingresos, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los distintos organismos con que cuenta para tal tarea, así pues encontramos a la Subsecretaría de Ingresos, la cual depende de la citada dependencia centralizada y que es la instancia encargada específicamente de la captación de los recursos establecidos en la ley de Ingresos, de igual forma a la Tesorería de la Federación, la cual dentro de sus servicios, se encuentra la recaudación. Así también encontramos al Servicio de Administración Tributaria (S.A.T.), el cual dentro de su ley establece, específicamente en el artículo 2º:

El Servicio de Administración Tributaria tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejora, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público.⁴²

De igual forma dentro de la fracción IV del artículo 7 de la citada ley se establece: El Servicio de Administración Tributaria tendrá las siguientes atribuciones: F. IV.- Determinar , liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden Federal. ⁴³

⁴² Artículo 2do.de la Ley de Servicio de Administración Tributaria.

⁴³ Artículo 7mo. Fracción IV de la Ley de Servicio de Administración Tributaria.

De igual forma las Entidades Federativas, a través de los convenios de Coordinación Fiscal que se pactan entre estas y la Federación, participan en la ejecución de la Ley de Ingresos; así pues son varios los organismos encargados de participar en la ejecución de dicha Ley.

Ahora bien, debemos establecer las fases de ejecución de éste ordenamiento, y por principio de cuentas nos encontramos: 1.- con la determinación del crédito fiscal, la cual compete por regla general al contribuyente y por excepción al Estado. 2.- Posteriormente encontramos que el siguiente paso es la recaudación de dichos créditos fiscales, ya sea en forma espontánea por parte del contribuyente o bien, mediante el cobro coactivo que ejerce el Estado mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución (P.A.E.), y por último una vez que se han recaudado de una forma u otra los recursos que le corresponden al Estado por conducto de cualquier autoridad u organismo subalterno, deben concentrarse invariablemente en la Tesorería de la Federación, es decir deben ser reunidos todos esos recursos ante esa instancia, tal y como lo dispongan las leyes y reglamentos aplicables.

para SERRA ROJAS, la ejecución de la Ley de Ingresos se realiza mediante "... el Procedimiento Administrativo en materia Fiscal , el cual se constituye con los actos y operaciones que la Hacienda Pública o fisco emprende, para determinar y recaudar los crédito fiscales."⁴⁴ En este aspecto es de observarse que dicha acción constituye marcar al contribuyente cual es el monto que debe cubrir al fisco, darle la asistencia que requiere para el pago de dichas contribuciones, contestar las consultas que con ese motivo le hagan los causantes a fin de poder cumplir con sus obligaciones tributarias.

Posteriormente SERRRA ROJAS, establece que: "... al lado de este procedimiento administrativo de simple determinación, encontramos un procedimiento que ya implica una ejecución mas eficaz por parte del Estado, en referencia a aquellos que no que no cubren las contribuciones que tienen la obligación de pagar, por lo

⁴⁴ Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pag. 192

que a este procedimiento se le denomina "Procedimiento Administrativo de Ejecución", el cual se constituye con la orden de requerimiento de pago al causante, el mandamiento de ejecución, el embargo y, en su caso el remate y la aplicación con el producto de este para asegurar el interés fiscal".⁴⁵

Dicho Procedimiento se encuentra establecido el Código Fiscal de la Federación dentro del Título V, Capítulo III, Sección Primera.

Ante este procedimiento ha surgido gran polémica al tratarse de una facultad económica coactiva por parte del Estado que se realiza de manera unilateral, sin embargo dicha actuación de cobro de las contribuciones por el Estado se encuentra superada, pues tal y como lo establece SERRA ROJAS "El impuesto tiene el carácter de obligatorio y definitivo, con lo cual se quiere indicar que no esta en la voluntad del contribuyente rehuir su pago, pues es un mandato inexorable o sin contraprestación, a diferencia del empréstito que es reembolsable. El ejercicio de la facultad económica coactiva y establecimiento de sanciones fiscales, plenamente reconocidas como instrumentos eficaces del régimen fiscal, son medios complementarios para el cobro de los impuestos".⁴⁶

La sola determinación de un crédito fiscal no siempre es el instrumento más eficaz para su cobro, pues tratándose de los recursos que el Estado requiere para solventar el gasto público, es necesario la instrumentación de un procedimiento que le permita cobrar por la vía coactiva tales créditos que tiene a su favor en razón de contribuciones pendientes por cubrir.

Pero a todo esto debemos definir que es esta facultad económica coactiva del Estado, pues bien de acuerdo a FORPHETA CHERIGO, "Es el derecho que tiene el Estado para actuar directamente y sin intervención judicial, para hacer efectivos los créditos fiscales que no se cubran voluntariamente por los causantes, aplicándoles las medidas de apremio legales."⁴⁷

⁴⁵ Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pag.193.

⁴⁶ Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 194

⁴⁷ Serra Rojas Andrés. Op. Cit. apud Forpheta Cherigo pag.195

Este tema sobre la Constitucionalidad de la facultad económico- coactiva del Estado , también ha sido expuesta y resuelta por el tratadista IGNACIO L. VALLARTA, el cual señala 5 puntos con referencia a este tema:

1.- Es un acto administrativo que se presupone legal y no puede someterse su ejecución y legalidad al poder judicial porque estaría imponiendo al Poder Judicial sobre el Ejecutivo.

2.- Es un acto de Derecho Público.

3.- El Fisco no violenta ninguna de las garantías individuales, porque la determinación se le notifica previamente al contribuyente y se le da un término para que pague o garantice dicho crédito, o bien lo aclare, y solo después se inicia el P.A.E.

4.- La finalidad del crédito y su recaudación es aplicarlo al Gasto Público por lo que si se somete su cobro y ejecución al Poder Judicial, se entorpecería la Actividad Financiera del Estado.

5.- El procedimiento económico – coactivo no es arbitrario porque está sometido a un procedimiento previsto en la Ley.

De esta manera podemos mostrar la Constitucionalidad de una de las medidas más drásticas con que cuenta el Estado para poder captar los recursos que por ley le deben ser pagados por los contribuyentes, como lo es el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Así pues se observa, que ya con la captación y concentración de los recursos del Estado por parte de los organismos encargado de ello, podemos llegar al siguiente momento de la Actividad Financiera del Estado, que es la administración y disposición de esos recursos a través del llamado "Presupuesto de Egresos".

2.4.- CONCEPTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS

A fin de establecer un programa que conformara los lineamientos a los cuales se debe avocar el cumplimiento de las necesidades colectivas y en base al sustento

económico que se les pueda otorgar a éstas, es que encontramos la figura que conforma este actuar, el cual es denominado Presupuesto de Egresos.

Se puede considerar como el único instrumento en el cual se puede determinar el monto y el ejercicio del gasto público federal por un año, por lo tanto debe sostenerse que ninguna erogación federal puede realizarse si no está contemplado por el Presupuesto correspondiente .

La finalidad de todo Presupuesto Público es relacionar la recaudación de ingresos con la asignación de objetivos concretos de acuerdo con las prioridades que determine la sociedad.

La erogaciones contempladas en el Presupuesto son aquellas que serán ejercidas por los Poderes de la Unión, dependencias centralizadas y descentralizadas del Ejecutivo Federal, Empresas de Participación Estatal, Sociedades Nacionales de Crédito, etc.

De lo anterior comenzamos a tener una idea de lo que se debe entender por Presupuesto de Egresos, pues como se va construyendo la idea de este concepto, nos damos cuenta de que nos estamos refiriendo al documento oficial por decirlo así en el cual se contemplan los recursos que se habrán de destinar a cada dependencia de la Federación, incluyendo los tres poderes de la Unión.

De acuerdo con FRAGA, "... una vez que se ha obtenido el ingreso de la contribución de los particulares, el Poder Público debe proceder a su inversión.

De la misma manera que el sostenimiento de la actividades privadas, exige un cálculo de ingresos y una previsión de gastos, el desarrollo de las actividades del Estado, que constituye la mas vasta de las empresas requiere en mayor razón tales cálculos y previsiones".⁴⁸

Así pues debemos señalar que el Presupuesto de Egresos ha sido conceptualizado en los inicios del siglo pasado como el medio de que el Estado se sirve para ordenar el mecanismo de sus gastos y sus ingresos; sin embargo dicha concepción ha ido variando a través del tiempo, pues anteriormente era considerado como un

^{48 48} Fraga Gabino . Op. Cit. Pág. 160.

acto del Poder Público de una relativa influencia en la vida económica y social de una nación, pero en la actualidad esta idea se ha ido abandonando y reemplazándose por una concepción moderna de las Finanzas Públicas que reclaman al Presupuesto como medio indispensable en la estructuración moderna de la economía nacional.

De lo anterior podemos considerar y referir que el presupuesto debe considerarse como uno de los instrumentos de política económica y financiera de administración; y en el mas importante medio para la planificación económica y social, lo cual se ve apoyado en base a lo establecido por FAYA VIESCA, quien establece que: "... el Presupuesto al igual que el impuesto y el crédito público, constituyen en los actuales tiempos uno de los mas poderosos instrumentos del Estado para ejecutar su voluntad política a fin de reformar la estructura económica y social."⁴⁹ Así mismo, el Presupuesto de Egresos ha sido considerado por LAUFENBURGER como: "... un amplio mecanismo para la redistribución de la renta nacional . Por su parte ARDANT ha señalado "... la necesidad de orientar los Gastos Públicos de forma que se asegure al máximo bienestar a la colectividad."⁵⁰

El Presupuesto dista mucho de lo que en un principio era denominado como una simple aprobación previa de los Ingresos y Gastos Públicos, pues de acuerdo a lo que señala MYRDAD: "Es el instrumento técnico organizador, concebido como un control de la contabilidad central al servicio de una red general de previsión y planificación de la economía del Estado".⁵¹

FONROUGE sostiene que para poder definir al presupuesto de Egresos, atendiendo a la doctrina moderna, se debe atender a un denominado Presupuesto del Estado, el cual es de acuerdo con el citado autor: " El Presupuesto financiero propiamente dicho, como parte de un documento mas amplio que refleja toda la actividad económica de la Nación y que por esto se denomina Presupuesto Nacional o

⁴⁹ Faya Viesca Jacinto, Op. Cit. Pág. 181

⁵⁰ Faya Viesca Jacinto, Op. Cit. Pág. 181

⁵¹ Giuliani Fonrouge Carlos, Op. Cit. Pág. 158..

Presupuesto Económico, el cual es concebido como un acto de previsión integral de ingresos y gastos probables de la nación durante determinado periodo".⁵²

De esta manera se entiende que el Presupuesto de Egresos de la Federación es parte de un todo denominado Presupuesto Nacional, refiriéndose a este último como la unidad de estimación entre los Ingresos y los Gastos del Estado, y por otra parte el Presupuesto de Egresos en "strictu sensu", se refiere a la estimación de gastos que El Estado programa para un determinado periodo de gestión.

Hay quienes como SERRA ROJAS lo define de una manera muy sencilla, al esgrimir que se trata del "... cómputo anual de los gastos y de los impuestos y se forma con las previsiones financieras anuales en las que se calculan y analizan los gastos necesarios que el Estado debe hacer."⁵³

Por otra parte DUVERGER, expone que el Presupuesto del Estado " Es el programa de acción del gobierno, ya que los créditos previstos para los diferentes servicios muestran de forma precisa la actividad de estos servicios y las posibles reformas que se quieran introducir". Y en efecto, tal y como lo expone el autor que se cita, el Presupuesto lo podemos enmarcar como el plan de estrategia financiera que realiza el Estado para poder preestablecer los parámetros financieros con que cada dependencia del Estado debe de considerar en atención a que en base a dichos parámetros, se obtiene la muestra mas clara de los alcances y proyectos que cada Dependencia Federal habrá de fijarse de acuerdo al monto de recursos que se le asignen como resultado de dicho instrumento financiero.

El Presupuesto pues, se convierte en el plan para ordenar racionalmente la Actividad Financiera del Estado, siendo diferente esta última ordenación, según se trate de un Estado con mayor o menor intervención económica, haciéndose constar que el Presupuesto inicia su campo de acción desde el momento en que se recuda de los particulares los recursos que el Estado dispone, y termina en el momento en que dichos recursos son devueltos en Servicios públicos a esos mismos particulares.

⁵² Giuliani Fonrouge Carlos. Op. Cit. Apud. Angelopoulos Pág. 150.

⁵³ Serra Rojas Andrés. Op. Cit., Pág. 203.

2.4.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

El estudio de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos se ha centrado en el hecho de si se trata de una ley o de un acto administrativo. En el fondo del problema se trata de indagar si el Presupuesto de Egresos contiene normas jurídicas de carácter general, o si por el contrario, se esta ante una autorización del Poder Legislativo a favor de la Administración Pública , para que esta pueda legalmente recibir ciertas percepciones y efectuar ciertos gastos.

FAYA VIESCA, apoyado en SAINZ DE BUJANDA , expone que "En el presupuesto confluyeron 2 principios de abolengo : el que supeditaba la legitimidad del impuesto al ordenamiento de los súbditos y el que atribuía a estos el derecho de examinar y aprobar los gastos".⁵⁴

De lo anterior se observa que el Derecho Presupuestario impactó en su formulación tanto en la orbita de los gastos como de la ley de ingresos.

Así pues la legalidad presupuestaria se concibe al manifestar que toda erogación tenía que hacerse para dar cumplimiento a los fines señalados en el Presupuesto y no a distintos, y de igual forma se marca que no se puede hacer ningún gasto fuera del periodo de un año en que seguía el Presupuesto, salvo la excepción de que el propio presupuesto , o en otras leyes financieras, se autorizara el ejercicio de recursos para ejercicios financieros posteriores.

De lo anterior se fija el problema sobre si el Presupuesto de Egresos tiene el carácter de un acto Legislativo tanto en el aspecto formal como material, algunos autores como JÉZE consideran al Presupuesto de Egresos como "Un acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y autorización ." ⁵⁵

⁵⁴ Faya Viesca Jacinto. Op. Cit. Pág. 178

⁵⁵ De la Garza Sergio Francisco . Op. Cit. Pág. 129.

Por su parte FRAGA sostiene que "...para llegar a la conclusión sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, es necesario conocer los efectos jurídicos que produce".⁵⁶ Los cuales según el autor citado consisten en :

- a) El Presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.(artículo 126 const.)
- b) El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al legislativo. (artículo 74 F. IV Const.)
- c) El presupuesto consecuentemente produce el efecto de descargar la responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que otorga quien tiene el poder para disponer de esos fondos.
- d) A su vez el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad cuando el ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.

De lo anterior se puede analizar que al desprender el contenido del primer efecto que se mencionó y del cual derivan los demás, se puede observar que la intención primaria es la de otorgar una autorización que se constituye como la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no se crea en ese momento, sino que obra previamente establecida por una ley anterior.

Por lo tanto FRAGA sostiene que "... no puede decirse que la Cámara de Diputados por medio del Presupuesto, de nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto Legislativo , en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, esta rindiendo un acto administrativo con todos los caracteres inherentes a él".⁵⁷

De lo anterior es que se concibe al Presupuesto de Egresos como un acto materialmente legislativo atendiendo al órgano que lo emite y que resulta ser la

⁵⁶ Fraga Gabino . Op. Cit. Pág. 162

⁵⁷ Faya Viesca Jacinto. Op. Cit., Pág. 277

Cámara de Diputados ; y formalmente un acto administrativo atendiendo su contenido y destino y que es una simple aprobación del manejo de recursos con el objetivo de administrar los recursos del Estado.

De igual forma hay que señalar que el Presupuesto de Egresos al ser aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados, es promulgado como un decreto de la propia Cámara, sin gozar de carácter de ley, pues no cumple con el procedimiento legislativo (Art. 72 Const.), estableciéndose como el instrumento más eficaz para la programación de actividades, por lo que está relacionado con la planeación económica; siendo a través del Presupuesto, por medio del cual se determinan las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional.

2.4.2. PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 74 Fracción IV que: *"Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: Fracción IV.- examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación"* . De lo anterior partimos de la premisa de que el órgano encargado de establecer oficialmente los montos presupuestales que se habrán de repartir entre las dependencias de la Administración Pública Federal y los otros poderes de la Unión, concierne únicamente a una de las Cámaras del Congreso; sin embargo ahora debemos marcar quien es el encargado de formular el proyecto de Presupuesto de Egresos, pues bien, el Ejecutivo Federal es quien esta a cargo de elaborar dicho proyecto, lo cual realizará a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues dicha dependencia centralizada de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la mencionada atribución en base a lo establecido en la fracción XV del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece:

F. XV.- Formular el programa de gasto Público federal y el proyecto del presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto el del

Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

Así pues para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, se determina que las Entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base a los programas respectivos que se fijan en cada sector de la Administración Pública y de los Poderes de la Unión a través de las unidades encargadas en cada caso para tal efecto.

Por lo que respecta a las Entidades de la Administración Pública, éstas se encuentran obligadas a presentar sus anteproyectos de Presupuesto ante la entonces existente Secretaría de Programación y Presupuesto, sin embargo esta actividad quedó delegada a la Secretaría de Hacienda debido a la desaparición de la citada dependencia centralizada.

Por cuanto hace a los otros dos Poderes de la Unión, estos a través de sus órganos encargados para elaborar sus proyectos de presupuestación, los harán llegar directamente al Presidente de la República para que los incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una vez concentrado todos los anteproyectos debidamente aprobados se conforma un solo documento, denominado Proyecto de Presupuesto de Egresos, el cual de acuerdo al artículo 19 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público se integra por los siguientes documentos:

- I.- Descripción clara de los Programas que sean la base del proyecto en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como evaluación estimada por programa;*
- II.- Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o mas ejercicios fiscales;*
- III.- Estimación de los ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el caso se propone, con la indicación de los empleos que incluye;*
- IV.- Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.*

- V.- Estimación de los ingresos y gasto del ejercicio fiscal en curso;*
- VI.- Situación de la Deuda Pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente ;*
- VII.- Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;*
- VIII.- Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras actuales y las que se prevén para el futuro, y*
- IX.- En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.*

Aunado a lo anterior debemos comprender que para la preparación del Presupuesto de Egresos, este se encuentra regido por determinados principios que lo conforman como documento legal que actúa en base a estructuras legales básicas y no solo a simples disposiciones arbitrarias del órgano que se encarga de su elaboración.

Para poder analizar dichos principios presupuestales, debemos atender a la diferenciación existente entre dos tipos de principios: los sustanciales, los cuales se conforman por el Equilibrio presupuestal, el cual según DE LA GARZA "...se aplica en la preparación y sanción del presupuesto y exige que tanto los gastos como los ingresos dados en cifras, se calculen mediante estudios socio económicos que permitan llegar aproximadamente a cifras reales en cuanto a lo que habría de recaudarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastará en el mismo periodo".⁵⁸ En otras palabras debe haber equidad entre lo que se recaude y lo que se gaste para mantener una balanza equilibrada entre uno y otro rubro.

Además de este Principio, encontramos el denominado de Anualidad, el cual expone que la formulación de proyecto de gastos solo atiende a el periodo

⁵⁸ De la Garza Sergio Francisco . Op. Cit. Pág. 130

comprendido dentro de un año que corre del primero de enero al treinta y uno de diciembre, encontrando su fundamento en el artículo 74 Fracción IV de la Constitución. El carácter de anual del presupuesto responde de acuerdo a lo que marca DE LA GARZA respecto que : " La Cámara de Diputados no puede conceder al ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones, sino que debe renovarla cada año".⁵⁹

Aunado a estos principios encontramos los denominados formales, los cuales encuentran integrados por el principio de Unidad, el cual consiste según palabras de FRAGA en que hay un solo presupuesto y no varios , siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público , lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas. Así mismo GIULIANI FONROUGE establece que dicho principio "Consiste en la agrupación o reunión de todos los gastos y recursos del Estado en un solo documento.

Dicho principio tiene su base constitucional en los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV de la Constitución de la República ."⁶⁰

De igual manera también encontramos dentro de los principios formales al denominado Principio de Universalidad, el cual consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el presupuesto y tiene su fundamento Constitucional en el artículo 126, en el cual se dispone : "*No podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por ley posterior.*" En base esto podemos deducir que la universalidad de gastos que se aprueben, deben de constar en el Presupuesto de Egresos o en ley posterior. Paralelo a este encontramos el Principio de No Afectación de Recursos, el cual tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados , esto es , tal y como lo dice el maestro DE LA GARZA , "... que no tengan una afectación especial , sino que ingresen a rentas generales ; de modo tal que todos los ingresos, sin

⁵⁹ De la Garza Sergio Francisco .Op. Cit. Pag.133.

⁶⁰ Giuliani Fonrouge Carlos. Op. Cit. Pág. 201.

discriminación, entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones".⁶¹ Encontramos que este principio tiene su consagración en el artículo 1 del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone : " *Solo mediante ley podrá destinarse un contribución a un gasto público específico*". De esta manera encontramos que si bien algunas contribuciones tienen el objeto de realimentar de ingresos la fuente que los genere, tal y como los derechos o contribuciones de mejoras lo hacen para seguir prestando el servicio o bien dar mantenimiento a la obra que las genera; sin embargo los impuestos se han señalado como la contribución que debe aplicarse a cubrir los gastos generales, es decir, no tienen una afectación en especial.

En contraposición al Principio anterior encontramos el denominado Principio de Especialidad, el cual de conformidad con lo que establece el maestro FRAGA, según la cita del maestro DE LA GARZA , se señala que " La especialidad significa que las autorizaciones presupuestarias no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado" y "que la finalidad de esta regla es, no solo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también dar base para que el poder legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones." ⁶² Es en tanto en contraposición al principio de no afectación de los recursos, un elemento que permite y tiene por objeto facilitar y perfeccionar las partidas que a cada programa se ha de otorgar , por tanto permite controlar con mayor eficiencia el manejo de los gastos públicos , gracias a la especificidad que se hace de los mismos.

Podemos hacer la mención respecto que para el caso de que una partida resulte ser excedente en su monto y como consecuencia de ello quede con remanente una vez ejecutado el programa que tenía señalado, es posible realizar trasposos de dichas partidas a los programas que se consideren convenientes, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas, esto conformidad con el artículo 25 de la Ley de Presupuesto ,

⁶¹ De la Garza Sergio Francisco Op. Cit. Pág. 130

⁶² De la Garza Sergio Francisco Op Cit. P.137 apud Fraga G. Derecho Administrativo n 275.

Contabilidad y Gasto Público; haciéndose notar que dicha autorización debe hacerse por el Ejecutivo Federal.

Así pues una vez establecidos tanto el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal deberán ser presentados por el Ejecutivo ante la Cámara de Diputados a más tardar el quince de noviembre o hasta el quince de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo el 83 de la Constitución General.

Dicha Cámara tiene inclusive la facultad de modificar el presupuesto haciendo constar que dichas modificaciones son remitidas a las comisiones respectivas, para que finalmente aprobado el Presupuesto por dicha Cámara, sea facultad del Presidente su publicación y promulgación del decreto aprobatorio, sin que ello implique el derecho de veto sobre dicho decreto; y de esta manera se tenga por cumplida la fase de Preparación y aprobación del instrumento financiero del Estado más importante en cuestión de estrategias de apoyo a los programas que el propio Estado crea para el desarrollo del País.

2.4.3.- EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

La aprobación del Presupuesto de Egresos, no solo es una de las facultades más esenciales de la Cámara de Diputados, sino que políticamente constituye un fundamental elemento constitucional para el equilibrio de los poderes; así pues aprobar el Presupuesto es limitar la libertad financiera del Ejecutivo.

Dentro de la etapa de ejecución de Presupuesto, participan según el caso, el Presidente de la República, los Secretarios de Estado en lo que refiere a sus respectivos ramos y los programas que en ellos se estén realizando, así también participa la Tesorería de la Federación, así como organismos auxiliares de esta, dentro de los cuales encontramos las oficinas recaudadoras de la Secretaría de Hacienda, las unidades administrativas de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, el Banco de México, Sociedades Nacionales de Crédito, las tesorerías de los Poderes Legislativos y Judicial, las

Dependencias del Gobierno del Distrito Federal y Gobiernos de los Estados adheridos al sistema nacional de coordinación fiscal.

De acuerdo con lo establecido por FAYA VIESCA , las fases de ejecución del Presupuesto son las siguientes : " Compromiso, Liquidación, Ordenamiento y Pago."⁶³

El hecho de que la Cámara de Diputados imponga un límite de gasto al ejercicio presupuestario de la Administración Pública; no significa que sea necesario agotar los recursos autorizados para determinados programas.

Una vez que hemos delimitado las fases de la Ejecución del Presupuesto, podemos iniciar por hablar de la denominada 1.- COMPROMISO, la cual según DUVERGER "Es la consecuencia de una decisión tomada por una autoridad administrativa de hacer una operación que acarrea un gasto para el Estado".⁶⁴

En México, la Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 74 y 126 de la Constitucionales, inicia y limita constitucionalmente el compromiso del Gasto Público. Debido a lo anterior debemos tomar en cuenta que dentro de esta etapa de ejecución denominada compromiso, el Legislativo tiene plena injerencia, pues si la Cámara de Diputados ya ha aprobado un determinado monto presupuestario, dicha Cámara ya no puede aprobar un aumento, pues no se encuentra facultada para ello, pues para poder autorizar un gasto no comprendido en el Presupuesto de Egresos, es necesario que sea aprobado por una ley posterior, lo cual naturalmente es materia del Congreso y no solo de una de las Cámaras que lo integran.

Para TRATOBAS el compromiso, "Es el acto que crea o comprueba la obligación, poniendo el gasto a cargo del Estado, habitualmente se dice que constituye al Estado en deudor".⁶⁵ Para INGROSSO se define como "El acto administrativo unilateral cuya fuente jurídica radica en la ley del Presupuesto en virtud de la cual la administración esta obligada a una prestación pecuniaria

⁶³ Faya Viesca Jacinto. Op. Cit. Pág. 215

⁶⁴ Faya Viesca Jacinto. Op. Cit. Pag. 216.

⁶⁵ Giuliani Fomrouge Carlos. apud Tratobas Op. Cit. Pág. 271.

hacia persona determinada".⁶⁶ Lo anterior se explica al señalar que el compromiso no es creador de la obligación de pago, pero sí condición para la legitimidad del pago mismo, con el doble efecto de autorizar al ejecutivo a disponer del pago del importe comprometido y de tornar indisponible esa misma suma para un pago distinto del previsto en el compromiso.

Por tanto se concluye que el compromiso no es el hecho generador de la obligación, pero ello no quiere decir que carezca de efectos jurídicos, pues confirma la obligación asumida y veda al Estado la asunción de nuevos compromisos imputables al mismo concepto.

Una vez concluida esta primera etapa, nos enfocamos al siguiente paso conocido como LIQUIDACIÓN, la cual es definida por FAYA VIESCA como "El procedimiento administrativo y contable tendiente a determinar el importe de un determinado gasto, una vez que este ha sido comprometido".⁶⁷ Es decir la liquidación consiste en establecer en pesos, a cuanto asciende determinada obligación de pago que ha adquirido el Estado .

Esta etapa se caracteriza por exigir la absoluta comprobación de los servicios realizados, de los bienes adquiridos o de aquello que fue objeto del compromiso, estableciendo que debe ser hasta esta fase donde se puede llevar acabo la determinación de la deuda, pues es donde se puede corroborar los alcances últimos de los programas que se hayan realizado para poder cuantificar los costos de los mismos .

Lo anterior encuentra su fundamento en un Principio de Derecho Público proveniente de Francia y que es denominado "del Servicio Realizado" ; el cual consiste en que el Estado solo paga a sus acreedores hasta que han ejecutado el servicio o las prestaciones que estaban a su cargo; esto en base al decreto del 31 de mayo de 1862.

Ligada a esta fase sigue la denominada de ORDENAMIENTO, esta etapa consiste en la autorización formal por parte de las autoridades de la Secretaría

⁶⁶ Giuliani Fonrouge Carlos Op. Cit. Pág 271.

⁶⁷ Faya Viesca Jacinto. Op. Cit.. Pág. 220

que hacer constar que entre la autoridad ordenadora y pagadora no existe ninguna relación de subordinación entre una y otra, pues son independientes cada una, toda vez que aún cuando exista una orden de pago librada, la autoridad pagadora puede rehusarse a ejecutarla si encuentra irregularidades en su emisión. Esto se ve apoyado en lo expuesto por GIULIANI al manifestar que "... el pago no es solo una operación material de entrega de dinero, sino también una operación jurídica, ya que el tesorero no es un ejecutor ciego de la orden de pago, sino un controlador de la regularidad jurídica del libramiento que compromete su responsabilidad".⁶⁹ De esta manera es como se da por finalizada la fase de ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, y con ello estamos cumpliendo el ciclo que comprende la actividad financiera del Estado.

2.4.4.- GASTO PÚBLICO

Una vez que ya hemos analizado los momentos que comprenden la actividad financiera del Estado, y en especial se ha estudiado en el último punto de análisis lo correspondiente a la ejecución del Presupuesto de Egresos, debemos hacer un espacio y detenernos a comprender en que consiste esa erogación que realiza el Estado para el cumplimiento de las obligaciones a que se comprometió y a la que por lo tanto debe hacerles frente; pues es así como llegamos al estudio del denominado Gasto Público, el cual ha dejado de conceptualizarse con un criterio meramente administrativo, el cual se encontraba limitado a las funciones establecidas a cargo del Estado, para convertirse en un instrumento de acción de este, con una suma importancia en lo que concierne al aspecto económico-social de la colectividad y en consecuencia en el desarrollo de la misma.

De acuerdo con lo establecido por CHAVEZ PRESA, "Los gobiernos de los países lo utilizan como un medio de compensación de desigualdades, un

⁶⁹ Giuliani Fonrouge Carlos. Op. Cit. Pag. 274.

impulsor del crecimiento económico y como un instrumento para que el gobierno cumpla con los objetivos de Estado".⁷⁰

Para algunos autores los Gastos Públicos deben únicamente asegurarse de realizar estrictamente los proyectos que se les tienen encomendados y detenerse de ir mas allá, teniendo por efecto considerar que la actividad económica del Estado sea considerada como económicamente no productiva, llevando a la corriente de los que consideran al Estado como un simple gendarme de la economía, lo que es conocido también con el principio francés del liberalismo "laissez faire", la cual es sustentada por autores como DUVERGER. Por otra parte encontramos una posición que se contrapone a lo expuesto y considera que el Estado no es un mero consumidor, sino un redistribuidor de la riqueza, pues así como en algunos rubros puede resultar inferior en cuanto a los resultados económicos que logre frente a los obtenidos por la iniciativa privada, en otros puede resultar ser igual o superior a ésta, así pues esta posición es sustentada por LAUFENBURGER en contra posición a lo señalado como ya se demarcó por DUVERGER. De esto podemos sacar en claro que el Estado no debe de ser considerado como un simple elemento de vigilancia y consumo, sino que debe incluirse como un agente más que participa en la economía y que colabora de manera conjunta con la iniciativa privada en el desarrollo que ambos buscan.

De lo anterior es necesario obtener una definición que permita dejar claro cual es la idea de Gasto Público, por lo cual FRAGA refiere que deben definirse como "...aquellos que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual".⁷¹

⁷⁰ Chávez Presa Jorge A. PARA RECOBRAR LA CONFIANZA EN EL GOBIERNO. HACIA LA TRANSPARENCIA Y MEJORES RESULTADOS CON EL PRESUPUESTO PUBLICO. Fondo de Cultura Económica. 1ra. Edición. México 2002.

⁷¹ Fraga Gabino . Op. Cit. 1990 Pág.

Sin embargo DE LA GARZA apoyado en FLORES ZAVALA manifiesta la inconformidad con el concepto expresado anteriormente "... porque el Estado no realiza únicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales, por ejemplo, una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios."⁷²

Por su parte GIULIANI refiere la preferencia por definir al Gasto Público con relación a las actividades propias del Estado y por tanto lo define como "Toda erogación generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económicos sociales."⁷³

Por último cabe destacar que tomando en criterio mas de corte legislativo que doctrinal, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público en su artículo segundo define a este ultimo como:

"aquél que comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan:

I El Poder Legislativo

II.- El Poder Judicial

III.- El presidente de la República

IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República

V.- El Departamento del Distrito Federal

VI.- Los Organismos Descentralizados

VII.- Las empresas de participación estatal mayoritaria y

⁷² De la Garza Sergio Francisco . Op. Cit. apud. Flores Zavala E. Finanzas Públicas Mexicanas n.183.

⁷³ Giuliani Fonrouge Carlos. . Op. Cit. Pág. 231

*VII.- los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o laguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.*⁷⁴

De esta manera es como se puede apreciar la concepción que por Gasto Público se tiene y que resulta fundamental para la consecución de los fines que tenga encomendados el Estado como tal.

2.4.5.- CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS

Todo Presupuesto debe tener una clasificación de los Gastos Públicos, en forma de que se facilite la formulación, ejecución y contabilización del Presupuesto. Dicho sistema debe ser uniforme para poder coordinar los planes de desarrollo económico y social con los presupuestos.

Por tal motivo se han elaborado diversas formas de clasificación del Gasto Público atendiendo a diversos elementos que le permitan cubrir todos los perfiles que puede darse a través de dichas erogaciones.

De esta manera comenzamos por la DENOMINADA CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO, la cual tiene por finalidad identificar las cosas que el gobierno compra, de acuerdo con DE LA GARZA, "Esta clasificación permite ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se darán al dinero asignado a cada programa o actividad; para ello debe identificar el tipo de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir programas."⁷⁵

La clasificación ADMINISTRATIVA, muestra al ejecutor de los recursos con los que adquiere insumos para producir bienes o servicios. Con este objetivo presenta el gasto en ramos administrativos y ramos generales del presupuesto, así como del gasto de las Entidades Paraestatales de control directo.

Otra clasificación que encontramos es la denominada CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, la cual muestra la parte de los gastos que las entidades destinan

⁷⁴ Artículo Segundo de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

⁷⁵ De la Garza Sergio Francisco . Op. Cit. apud. Flores Zavala E. Finanzas Públicas Mexicanas n.146.

a sus operaciones corrientes y la parte que destinan a creación de bienes de capital . es una herramienta de análisis fiscal para los niveles de decisión y planificación, con este sistema se permite verificar la manera en que se reparte el gasto Público entre gastos corrientes, transferencias e inversiones, logrando con ello evidenciar la manera en que el sector público participa en la formación de grandes agregados económicos y en la formación bruta de capital. El gasto corriente contiene las erogaciones destinadas a obtener insumos para la operación normal, como sueldos y salarios, mobiliario de una dependencia o entidad; el gasto de capital son las erogaciones que se hacen para comprar activos físicos, ampliar los existentes o contratar obra pública.

Aunado a esta clasificación la denominada por FUNCIONES, la cual según de la GARZA "...agrupa las transacciones del gobierno, según su finalidad particular a que estén destinadas"⁷⁶. Su objetivo 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 destinan a cada tipo de servicio (salud, educación , telégrafos, etc.) . De acuerdo con CHAVEZ PRESA , " Es la que expresa el tipo de las responsabilidades gubernamentales que el marco jurídico asigna al sector público federal. En el presupuesto de Egresos de la Federación, estas responsabilidades son las funciones: actividades generales como el combate a la pobreza, el desarrollo rural, la educación o la salud. Por eso esta clasificación da una idea precisa de lo que hace el gobierno y de sus prioridades.

La clasificación SECTORIAL es otra forma de determinar la forma de aplicación de los Gastos Públicos, la cual consiste en dar una idea de la magnitud del Gasto Público según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo evidenciar el nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno de esos sectores. Esta clasificación está orientada hacia el análisis del desarrollo y

⁷⁶ De la Garza Sergio Francisco Op. Cit. Pag.149.

de la programación, poniendo en evidencia los propósitos institucionales del sector público.

Finalmente hablaremos de la clasificación que atiende a un esquema que evidencia el avance de los programas establecidos en cada ámbito del Sector Público, es pues la Clasificación por PROGRAMAS O ACTIVIDADES, que según MARTNER, es aquella que "... tiene por finalidad la identificación del conjunto de resultados a obtener dentro de cada sector de actividad del gobierno, clasificados por separado."⁷⁷ Esta clasificación permite crear orgánicamente las unidades presupuestarias, a las cuales se asignaran los recursos correspondientes, en función de las cosas que el Gobierno hará; de esta manera los programas y subprogramas pasan a convertirse en unidades de control y contabilidad del Gasto Público.

Esta clasificación permite proyectarse a metas de mediano plazo y no solo a largo plazo , de tal suerte que los programas pueden ser de tres clases: los de FUNCIONAMIENTO U OPERACIÓN que son los encargados de producir servicios; los de INVERSIÓN destinados a producir bienes de capital; y los de FINANCIAMIENTO encaminados a financiar consumos o inversiones del Gobierno o del Sector Privado. De esta manera el presupuesto – Programa resulta ser un instrumento operativo que se utiliza en la promoción de actividades o sectores .

2.5.- CUENTA PÚBLICA

La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública. Esto lo vemos reflejado en un equilibrio de poderes que permita establecer una paridad de acciones en cada uno de los poderes del Estado y de esta manera se logra cimentar un verdadero Estado Federal que es

⁷⁷ De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. Pag. 151.

la manera en que se conforma el Estado Mexicano, así pues todo poder, aun siendo legítimo o democrático implica el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien o quienes lo ejerzan, por lo que surge la estricta necesidad de establecer controles y contrapesos entre los poderes a fin de un equilibrio entre los mismos. De esta manera encontramos este razonamiento vertido por SOLARES MENDIOLA al exponer que "... la interacción de los poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial, promueve equilibrios y contrapesos y fomenta una vigilancia de tipo circular, que tiende a evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia."⁷⁸ De igual forma se debe hacer notar que la concentración hegemónica de cualquiera de las partes podría fácilmente derivar en autoritarismo , y en contraposición su neutralización generaría parálisis en perjuicio de la sociedad; por tanto es necesario el funcionamiento armonioso entre la gestión del Ejecutivo y el control del Legislativo, pues NO DEBEMOS ENTENDER LA RIGIDEZ DEL CONTROL PRESUPUESTAL EN MEDIDA DE LOS ÓRGANOS QUE LO TENGAN A SU CARGO, SINO EN EL SISTEMA DE COORDINACIÓN E INTENCIÓN DE PROGRESO CONJUNTO QUE EXISTA ENTRE ELLOS.

Pero bien ¿qué debemos entender por rendición de cuentas? , pues bien, debemos entender que es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona "*accountability*", la cual significa "el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo. Por lo que para SOLARES MENDIOLA significa "... la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia".⁷⁹

La revisión de la cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. De acuerdo con FAYA VIESCA "La revisión y aprobación de la Cuenta Pública de

⁷⁸ Solares Mendiola Manuel. Op. Cit. Pág. 128.

⁷⁹ Solares Mendiola Manuel Op. Cit. Pág.131

una Nación constituyen básicamente un acto político por ser un órgano de representación popular el cual en base a la Constitución, participa en la revisión del Gasto Público y en la aprobación del ejercicio presupuestario, otorgado al mismo tiempo plena validez a la actividad financiera del Ejecutivo".⁸⁰ El Gasto Público es prácticamente la actividad mas importante de las Finanzas Públicas de un Estado y columna vertebral donde se expresa el auténtico proyecto del Gobierno.

Hay que hacer notar que un ejercicio público tan importante como el ejercicio del Gasto Público tiene que ser complementado constitucionalmente por el Poder Legislativo o por un órgano de representación popular, como un requisito indispensable de equilibrio de poder y como obligación fundamental de vigilar y evitar desviaciones financieras por descuidos o excesos de poder. Es por ello que es necesario la participación de un órgano Legislativo en el ámbito de la actividad financiera del Estado y de esta manera se establezcan los contrapesos necesarios que cimienten el equilibrio de poderes, lo cual es signo evidente de un Estado que se apega a los lineamientos legales en que soporta su estructura y forma de gobierno.

En México la Cuenta Pública encuentra su fundamento en el artículo 74 F. IV Constitucional, en el cual se hace constar que la aprobación de la Cuenta Pública es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y esta se apoyará para tal efecto en la Entidad Superior de la Federación, a fin de que sea esta quien se encargue del examen de la Cuenta Pública, y de la cual se profundizará en el siguiente capítulo.

La Cuenta Pública del año anterior debe ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio del año siguiente, lo cual será realizado por el Ejecutivo Federal para su revisión correspondiente, esto en atención a que es dicho Poder a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a quien le corresponde formular la cuenta anual de la hacienda

⁸⁰ Faya Viesca Jacinto. FINANZAS PUBLICAS .Op. Cit., Pág. 252.

Pública Federal, tal y como lo refiere la fracción XVIII del artículo 31 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de igual forma se incorporará a este Documento los estados financieros de su gestión respecto los Otros dos Poderes para que sean incorporados a la cuenta Pública, tal y como lo marca el artículo 43 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

En nuestro país la Revisión de la Cuenta Pública se realiza en torno al Presupuesto que se ha ejercido, analizando por una parte los gastos erogados por el Estado y por otra, el cumplimiento de los objetivos y programas planteados por parte de la Administración Pública y consignados en dicho Presupuesto.

De igual forma la Cuenta Pública tiene el objetivo de fincar las responsabilidades que de acuerdo a las leyes respectivas deben atribuirse a los Servidores Públicos que no hayan aplicado los recursos otorgados en la forma pactada y planeada en el o los programas respectivos de cada sector ya sea de la Administración Pública o bien de los otros dos poderes de la Unión; por ello no debe considerarse como la única participación de la Cámara de Diputados esta inspección contable y administrativa, sino que constituye un auténtico acto político, realizado mediante un decreto; Esto se ve apoyado en lo que sustenta FAYA VIESCA al decir que "...la aprobación de la Cuenta Pública por los Diputados es la expresión constitucional y política de un equilibrio que se mantiene en la incertidumbre y en riesgo de no lograrse durante el transcurso del ejercicio presupuestario anual hasta el momento en que la Cámara de Diputados convalida la actuación del Ejecutivo Federal, del Poder Judicial Federal y de las Cámaras del Congreso de la Unión, por ser los tres Poderes sujetos activos del Gasto Público"⁸¹.

Por lo anterior se concluye la necesidad de la gestión que reúne la Cuenta Pública, para el buen ejercicio del Gasto Público, definiéndola como el informe que los Poderes de la Unión y los entes Públicos Federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre su

⁸¹ Faya Viesca Jacinto. FINANZAS PUBLICAS. Op. Cit. Pag. 261.

gestión financiera a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables conforme a los criterios y con base a los programas aprobados.

CAPÍTULO III

"EL CONTROL FINANCIERO EN MÉXICO"

3.1.- FORMAS DE CONTROL

Dentro de los inicios del control sobre el presupuesto, nos encontramos con la ideología encaminada a evitar mas la falta de honradez de los Servidores Públicos, que la debida ejecución y cumplimiento de los fines del Presupuesto aprobado. Sin embargo es el presupuesto por programas, en el cual se establece la necesidad de controlar por una parte el ejercicio del Presupuesto y por otra, el cumplimiento de los programas a fin de conocer el avance que respecto de los mismos se ha venido generando para cada dependencia.

De acuerdo con GIULIANNI "El control de la ejecución del Presupuesto, tiene desde luego, una finalidad técnico-legal vinculada con la regularidad de los actos de gestión y el adecuado manejo de los fondos públicos; pero además persigue un objetivo, mas amplio de tipo político, cual es la apreciación de la orientación general del Gobierno del Estado, costo y eficiencia de los organismos oficiales y adecuación de la actividad desarrollada a los planes de acción económico-social".⁸²

Es en base a lo expuesto aquí, que se puede apreciar la función controladora desde diversos puntos de vista y clasificándola de la siguiente manera según GIULIANNI :

"... 1).- según las personas afectadas, en control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables; 2).-En cuanto a los hechos realizados, en control de los recursos y control de las erogaciones; 3).-Considerando la oportunidad en que se ejerce la fiscalización, en control preventivo, también llamado a-priori o pre-audit y control definitivo o a-posteriori, también llamado post-audit y 4).-según la naturaleza de los órganos intervinientes, en control administrativo, judicial y político. Por su puesto que en la práctica tales aspectos se combinan manifestándose en variadas modalidades, pero la clasificación que ofrece mayor

⁸² Giuliani Fonrouge Carlos. DERECHO FINANCIERO. Op. Cit Pág. 282

interés y se tiene en cuenta generalmente , es la última, esto es, la relacionada con la naturaleza de los organismos actuantes.”⁸³

Para FAYA VIESCA , “El control del Presupuesto se orienta a constatar que el poder Ejecutivo esta cumpliendo con la decisión de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria. Si el Ejecutivo se aparta de las autorizaciones presupuestarias de la Cámara, fundamentalmente estaría violando una decisión netamente política.

La segunda finalidad del control del Presupuesto es financiera, se trata de vigilar e impedir acciones presupuestarias de carácter dispendiosas, de desorden y corrupción. En nuestro país el control del Presupuesto, tiene además, la finalidad de cuidar no solo la exacta y adecuada aplicación del gasto, sino también verificar el cumplimiento de los programas consignados en el presupuesto.”⁸⁴

Con esto podemos constatar que las políticas modernas sobre el control presupuestal han logrado desarrollar planes de acción que no reducen la fiscalización de los recursos públicos a simples corroboraciones de carácter contable, sino que se establecen como un centinela de los avances que se debe dar de acuerdo a los programas establecidos en el Presupuesto y que por lo tanto deben cumplirse al pie de la letra, pues de lo contrario se estarían violando los cimientos políticos y fines últimos del Estado al no dar los resultados que se proyectan para el desarrollo del País; no olvidemos que el instrumento de proyección financiera mas eficaz para determinar la tendencia económica y plan de acción de un Estado es su presupuesto.

El control bajo sus diversas formas y facetas tiene un contenido preciso: hacer efectivo el principio de limitación de poder, esto significa que todos los tipos de control que existen en un Estado de Derecho tienen la finalidad de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno.

De acuerdo con lo marcado por CHAPOY BONITEZ el control se puede definir “como el proceso y efecto de supervisión de la actividad financiera de la Hacienda

⁸³ Giuliani Fonrouge Carlos.Op. Cit. Pag. 282.

⁸⁴ Faya Viesca Jacinto. FINANZAS PUBLICAS . 5ta. Edición . Porrúa . México 2000. Pág. 225.

Pública. Es decir la comprobación llevada a cabo por los órganos que constitucional y legalmente tienen asignadas esas tareas, con el propósito de que la actividad financiera del Estado se desarrolle de conformidad con los principios constitucionales y legales de un Estado democrático.⁸⁵

Desde un punto de vista económico-financiero, se han establecido varias clasificaciones de los tipos de control de acuerdo a diversos criterios, por lo cual podemos marcar que los controles en cuanto al tiempo pueden ser : de carácter previo, concomitante, o de forma posterior:

- a).- Cuando el control se efectúa antes de que se realice la actividad que se pretende controlar, puede únicamente tener cabida en la declaración sobre la oportunidad o conveniencia de realizar la actividad que se esté juzgando, siendo así de carácter previo;
- b).- El control que se lleva a cabo durante la ejecución del acto, requiere determinar cuando inicia y cuando termina dicho acto que resulta ser el Gasto Público, y por lo tanto resulta conveniente limitar tal temporalidad de actuación a la del año fiscal en curso, haciendo constar por tanto que toda comprobación durante el señalado periodo se denomina concomitante;
- c).- El control a posteriori resulta ser aquél que se realiza una vez terminado el periodo de ejercicio del Gasto Público.

Por lo que toca al tipo de control según la rama del conocimiento con la que intervenga lo tipificamos en :

- a).- Control de legalidad, entendiéndose por este el determinar si la recepción, administración y erogación de recursos públicos, se realizó de conformidad con las normas aplicables.

⁸⁵ Chapoy Bonitez Dolores Beatriz .PANORAMA DE DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Mc. Graw Hill. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. Pag.237

b).-El control gestión, el cual se divide en dos:

1.- El control de eficiencia, el cual tiene por objeto la comprobación de la eficiencia del funcionamiento en el ámbito económico-financiero de los entes Públicos estatales y privados en cuanto perciban algún recurso público; control que se realiza mediante un análisis costo / beneficio del funcionamiento y rendimiento o utilidad de los gastos públicos.

2.-El control de eficacia, el cual supervisa el cumplimiento de los fines para los cuales se autorizó la utilización de los recursos públicos.

Por último encontramos el Control de Auditoria, el cual trata de un procedimiento que tiene por finalidad verificar la exactitud de los datos presentados por los que tienen a su cargo el Gasto Público.

Ahora bien debemos ubicarnos en los sistemas de control que según lo señalado por GIULIANI, son los sistemas principales del control del Gasto Público.

Uno Legislativo o de tipo inglés y el jurisdiccional o de tipo francés. A) El sistema Legislativo o de tipo inglés, como su nombre lo indica, es patentado en Gran Bretaña y el control es realizado directamente por el Parlamento, apoyándose en organismos especializados debido a la complejidad del tema. Haciendo constar que la función técnica es ejercida sustancialmente por el "Department of Exchequer and audit", el cual resulta ser independiente de la tesorería pero actúa en relación con ella y es dirigida por el "comptroller and auditor general"; teniendo este organismo funciones de vigilancia, información, averiguación, sin tener relación con la contabilidad general. Este sistema es denominado "Test Audit" y consiste en seleccionar determinadas actividades o reportaciones para una fiscalización intensiva, prescindiendo de otras e inspeccionarlas en forma intempestiva, de manera que las obligue a una permanente regularidad.

Este control se acopla al sistema presidencial y se ve reflejado en el "General Accounting Office" como entidad independiente del Ejecutivo en Estados Unidos, pero con responsabilidad y funciones de carácter administrativo, perteneciendo dicho organismo al Legislativo.

B).- Por otro lado encontramos el sistema Jurisdiccional o Francés, el cual se encuentra estructurado sobre la base de un Corte de Cuentas, el cual es un Tribunal Independiente de Gran prestigio, con funciones de carácter jurisdiccional. La principal función de la Corte reviste carácter jurisdiccional y se ejerce únicamente sobre los contables, y con respecto a los administradores aunque también desarrolla una actividad controladora de orden administrativo no jurisdiccional, e inclusive llega a tener en países como Italia tanto el control preventivo como el posterior sobre la gestión presupuestaria del Estado, cumpliendo funciones Jurisdiccionales e informando directamente a las Cámaras del Parlamento sobre el resultado de las verificaciones que realice.

Es aquí donde apreciamos la magnitud de funciones que pueden ejercer los organismos encargados del control presupuestal, por lo tanto debemos tomar en cuenta los elementos de los principales sistemas de control presupuestal que existe y conformar un organismo que sea capaz de ejercer las mas grandes facultades de control y que estas sean aplicadas en todo momento.

Por lo que toca a los controles del Estado Mexicano, estos se definen en razón de cada uno de los poderes y las funciones propias de los mismos. De esta forma encontramos que el CONTROL JUDICIAL lo ejerce el Poder Judicial de la Federación, a través del Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de investigar y sancionar, en su caso, las presuntas responsabilidades administrativas en que pudiesen incurrir, con motivo del ejercicio de sus funciones, sus servidores públicos ; así mismo este órgano se encarga de vigilar la exacta aplicación de los recursos presupuestales que tiene aprobado el Poder Judicial en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal respectivo.

CHAPOY BONITEZ expone al respecto que este tipo de control puede ser ubicado tanto en el Poder Legislativo como en el Judicial. Por tal motivo podemos señalar que la Auditoria Superior de la Federación tiene cierto matiz para encuadrar en este tipo de control debido a que cuenta con la facultad de fincar las directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, en virtud de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de

los entes Públicos Federales; de esta manera se aprecia la facultad de imponer determinadas resoluciones con carácter de imperio.

Por otra parte encontramos el denominado CONTROL INTERNO DEL EJECUTIVO FEDERAL , el cual según palabras de LÓPEZ PRESA, "... se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría del Función Pública) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dichas dependencias tienen competencia en materia de control, evaluación e inspección del ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos y se practica tanto a priori como a posteriori. Es decir además de coincidir en alcance con el control externo, tiene la posibilidad de intervenir en forma concurrente, pero fundamentalmente lo hace de manera preventiva en el curso de las acciones gubernamentales. Por tanto en el ámbito de actuación de este autocontrol de la Administración Pública se realiza en diferentes vertientes, ya que abarca desde los actos de verificación, vigilancia, recomendaciones, evaluación y corrección , hasta la imposición de sanciones administrativas . Estas características constituyen el marco para la utilización de instrumentos diversos."⁸⁶

Finalmente encontramos el CONTROL DENOMINADO EXTERNO DE CARACTER POLÍTICO y que es materia de este trabajo de investigación, y su actuar corresponde al Congreso de la Unión, el cual tiene capacidad de instaurar juicio político a los Servidores Públicos mencionados en el artículo 110 de nuestra Carta Magna. La Cámara de Diputados examina, discute y aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo este acto el principal control de carácter previo con el que cuenta la Cámara baja en nuestro país y el cual evidentemente resulta insuficiente y casi inexistente . Junto a este control, específicamente ubicado en la Cámara de Diputados, esta cuenta con un órgano técnico y autónomo denominado Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, el cual como ya se le dedicó en su parte histórica todo el Capítulo I

⁸⁶ López Presa José Octavio. CORRUPCIÓN Y CAMBIO. México. Fondo de Cultura Económica. 1998. pag. 137

de este trabajo de investigación, fue creado tuvo sus inicios en 1824, y a través del tiempo ha ido teniendo evolución en cuanto su estructura y facultades.

Este organismo ejerce facultades de control sobre el Poder Ejecutivo, al Judicial y Legislativo. Se trata de un control externo a posteriori que verifica la legalidad del ejercicio presupuestal, así como el cumplimiento de programas y subprogramas determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, teniendo inclusive la facultad de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades de que sean motivo las actuaciones de los Servidores Públicos que tengan a su cargo el manejo de recursos de la Federación.

Los trabajos que realiza dicho organismo en coordinación con la Cámara de Diputados se efectúan mediante el puente de enlace de la Comisión de vigilancia de dicha Cámara, para que de esta manera se logre la conjunción de acciones de trabajo que permitan crear los programas y planes necesarios para dar de forma oportuna el resultado de las gestiones de control que realiza el mencionado organismo y que será materia de estudio en temas adelante dentro de este mismo capítulo.

Es importante mencionar que los diferentes tipos de control que se realizan a través de los distintos sujetos activos del mismo, los cuales ya fueron mencionados, no son excluyentes entre sí, ya que todos tienen funciones distintas y complementarias.

3.2.- ÓRGANOS ENCARGADOS DE LLEVAR LA CONTABILIDAD

La ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público ordena en su artículo 39 que cada entidad deberá llevar su propia contabilidad, teniendo además la obligación de suministrar a la Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), con la periodicidad que ésta lo determine, la información presupuestal, contable, financiera y de cualquier otro tipo que esta requiera de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 del mismo ordenamiento. De esta manera encontramos que en un primer plano se aprecia un

"autocontrol" de cada dependencia para el manejo de los recursos que les hayan sido asignados.

Así pues, de esta manera se hace constar que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le corresponde la tarea de llevar a cabo la política general que regule el control administrativo en México, control que como se ha venido haciendo hincapié, se ejerce tanto para el aspecto contable, como para el desarrollo de los programas y metas que se plantean al principio de un ciclo de gobierno y a lo largo de este, tal y como lo señala FAYA VIESCA, el cual expone que "... es un control sobre los recursos financieros , cotejados con los programas, los objetivos y las metas. Con esto se tiende a comprobar la fiel ejecución de las obligaciones del Gobierno Federal en relación a los programas y a los montos financieros, con el fin de obtener, de acuerdo a los principios de sana gestión financiera, una adecuada y legal administración de los fondos públicos."⁸⁷

Es por ello que la totalidad de las dependencias centrales y entidades paraestatales tendrán siempre que someterse al control administrativo del gasto, pues dichas dependencias manejan recursos públicos y por tal motivo son sujetos pasivos del control financiero.

De acuerdo con lo establecido por FAYA VIESCA, se expone que "Los expertos en contabilidad pública- antes que los juristas o los propios especialistas en las ciencias administrativas -- han sido quienes han destacado la importancia de la función del control en las finanzas públicas. Afirman, que si después del ejercicio de una actividad administrativa , deberá necesariamente darse la institución del control, con mayor razón en materia de finanzas, y por ello en virtud de que el control produce efectos regulares ordinarios que plasman en una ley de cuentas".⁸⁸

El control financiero del Presupuesto resulta de una imposición constitucional, pues de acuerdo con lo establecido por el artículo 74 F. IV Constitucional y demás preceptos del mismo ordenamiento, disponen la regulación del control y vigilancia

⁸⁷ Faya Viesca Jacinto. Op. Cit. Pág. 226.

⁸⁸ Faya Viesca Jacinto. Op. Cit. Pag 227

de los recursos públicos a través de las distintas instancias del Estado facultadas para ello.

Por lo anterior encontramos que uno de los organismos encargados de la contabilidad y control del Presupuesto es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual tiene la preeminencia del control presupuestal sobre todos los organismos que integran la Administración Pública Federal.

Es por ello que dicha Secretaría ejerce los siguientes lineamientos de control: comprueba la contracción de las obligaciones o compromisos del Gasto Público, analizando además el carácter de los créditos contraídos, así como su cuantía y su forma de convenio; Vigilará la exacta aplicación de los recursos públicos para las áreas y programas a que fueron asignados; vigilará el monto de los gastos en relación con el avance de los servicios proporcionados o que deban derivar de dicha erogación Pública a fin de comprobar que se está actuando conforme a las previsiones presupuestarias estimadas; atenderá a la comprobación de la real y efectiva realización de pagos atendiendo a las realizaciones físicas de las erogaciones por concepto de gasto corriente y de capital; y por último recabar toda esta información y presentarla a la Cámara de Diputados en el documento consignando como Cuenta Pública.

Así de esta manera, es que dicha dependencia centralizada se encarga de llevar en gran parte el control de la contabilidad y ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Aunado a dicha dependencia encontramos a la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), la cual también forma parte de la Administración Pública Centralizada, y que conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encarga de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos. Así también se encarga de expedir las normas que regulan los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal y vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

De esta manera ubicamos que otro de los órganos encargados de llevar la contabilidad y control del Gasto Público es la dependencia centralizada de la que hemos hablado y que podemos referir se trata del organismo del Ejecutivo Federal especializado en las estrategias de control tanto administrativo como financiero.

Por último encontramos a la Auditoría Superior de la Federación, la cual como ya se hizo constar en el Capítulo Primero de este trabajo, es el organismo dependiente de la Cámara de Diputados encargado de revisar la Cuenta Pública Federal, se encuentra bajo la Comisión de Vigilancia y está dotada con autonomía técnica y de gestión; dicho organismo será estudiado a fondo dentro del siguiente tema de este trabajo, por ahora baste decir que este organismo es la materia fundamental de esta investigación y que con su función se pretende lograr el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo.

3.3.- EL CONTROL LEGISLATIVO EN MÉXICO

Junto al control que el Ejecutivo realiza sobre el presupuesto, en muchos países existe establecido un sistema de control por el Órgano Político que de acuerdo con DE LA GARZA apoyado en GIULIANNI FONROUGE, señala que: "... generalmente se explica el control financiero por órgano político al explicar que el Parlamento debe comprobar si sus decisiones han sido respetadas, pero esto que es tan sencillo en el plano teórico, resulta de difícil cumplimiento en la práctica, pues el presupuesto ha asumido tal magnitud y complejidad técnica, que el Parlamento a absorbido por problemas de otra índole, no puede realizar un control efectivo".⁸⁹

Algunas tendencias doctrinales marcan que resulta imposible para el Parlamento apreciar lo bien fundado de las previsiones presupuestarias sino en tanto que conozca el monto real de los gastos realizados y de los ingresos recaudados en el

⁸⁹ De la Garza Op. Cit. apud. Giuliani Fonrouge. Pag. 193

curso de un periodo bastante cercano a la fecha en que hayan sido establecidas las previsiones necesarias. Esto lo podemos entender como una falta de acercamiento por parte del Legislativo hacia la gestión y manejo de los Recursos Públicos en base a lo estimado en el Presupuesto de Egresos y los Programas planteados en cada dependencia o sector de la administración Pública y los otros poderes de la Federación, a fin de un mejor conocimiento y comprensión del manejo de los recursos de la Nación.

Tal y como se señaló en líneas anteriores, una de las clasificaciones respecto del control financiero, es la que se refiere al momento en que este se realiza, así pues puede ser a-priori o preventivo y a-posteriori o ex-post. Siendo este último el que se ejerce cuando los actos han sido concluidos o se han ejecutado totalmente; tal es el caso de la revisión de la Cuenta Pública, con la cual se ejerce el control financiero por órgano político en México.

La doctrina refiere que los propósitos que persigue el control interno de la propia administración es diferente al que realiza el control externo, así pues mientras el control interno se refiere fundamentalmente a inducir a las dependencias de la Administración Pública a que lleven un comportamiento económico racional eficiente y productivo que permitan la optimización de los recursos otorgados por cada una de ellas. Por otra parte encontramos a la fiscalización externa, la cual es a posteriori y persigue los fines que permitan apreciar los avances y cumplimientos cabales que se vayan dando en cada área del sector respecto los programas planteados y fijados para cada uno de las dependencias de la Administración Pública Federal y de los otros dos poderes .

Además de los parámetros que se han mencionado que persiguen los controles tanto interno como externo respecto la gestión financiera pública, también se persiguen enfoques que pretendan fijar estándares de calidad respecto el servicio o gestión que se realice.

Con todo lo expuesto resulta imprescindible y necesario que se mantenga un control permanente sobre la actividad administrativa financiera del Estado; de esta forma resulta siempre necesario un control interno de la propia administración

que permita empaparse de los elementos que cada organismo público contiene para poder comprender el actuar particular de cada uno de ellos en lo concerniente de la gestión financiera, pues de esta manera al ser un propio organismo de la administración quien realiza el control financiero, estamos actuando a través de órgano que es parte integrante de toda esa gran maquinaria y por lo consiguiente conoce el actuar de los demás integrantes de ese gran aparato político llamado Estado.

Sin embargo, paralelo a este control interno, debe existir un ente ajeno a ese aparato de acción llamado Administración Pública, por lo que se requiere de otro poder distinto que también participe en el control de las gestiones financieras del Estado, para que de esta manera exista un contrapeso que equilibre a los poderes de la Unión, pues de no existir dicho contrapeso, todo el poder tanto de acción como de decisión y control se concentraría en un solo organismo, lo cual traería como consecuencia los excesos de poder que redundan en corrupción y malos manejos de los fondos públicos.

El control presenta innumerables problemas, siendo uno de los mas fundamentales aquél que se plantea cuando el titular de un poder puede exigir constitucionalmente responsabilidades al titular de otro poder. A lo cual podemos señalar que no se trata propiamente de que un poder esté fiscalizando a otro, sino que se trata del propio Estado el que establece dichas gestiones al hacer valer su soberanía fiscalizadora.

El Poder Ejecutivo Federal tiene la supremacía y la potestad para formular y ejecutar las políticas de Ingresos y Gastos Públicos, sin embargo no debemos entender esta potestad como una imposibilidad de intervención de otro poder en las cuestiones financieras atribuidas al Poder Ejecutivo, al contrario si bien dicho poder tiene esa facultad exclusiva, debe ser otro poder quien califique y controle tal gestión financiera. Debemos señalar que la soberanía política esta por encima de la potestad financiera, siendo por ello que es el Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la soberanía y representación del pueblo, es quien puede y debe revisar la Cuenta Pública Federal.

El control financiero que realiza la Cámara de Diputados, lo realiza a través de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, como órgano técnico y autónomo de fiscalización, cuyo control resulta ser de orden político, alcanzando la máxima jerarquía de fiscalización por derivarse del cumplimiento de una obligación que establece la Constitución Política. De esta manera, dicha actuación no significa el cierre del ciclo presupuestario, sino que convalida jurídicamente y políticamente la actuación de la Administración Pública Federal.

La Entidad Superior de Fiscalización de la Federación regula el control a-posteriori, verificando si los organismos que señala el artículo 2do de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público realizaron sus erogaciones con apego a los lineamientos jurídicos y disposiciones administrativas establecidas para tal efecto.

De acuerdo con lo que establece FAYA VIESCA, "... este control a posteriori regulado por la ley en mención, se orienta constatar si se cumplieron con los programas y subprogramas aprobados, si la aplicación de los recursos provenientes del financiamiento se hicieron con la periodicidad y forma establecidos en la ley, si la Cuenta Pública se presentó de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental, si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y demás leyes y reglamentos y en los Presupuestos de Egresos."⁹⁰

Dentro de nuestra Constitución se establece en el artículo 31 F.-IV, la obligación de contribuir al Gasto Público, aunque no menciona el derecho de los ciudadanos a conocer o investigar el resultado de las gestiones, uso y destino de los recursos nacionales, sin embargo esta facultad se debe entender incluida en nuestro orden jurídico, pues es claro que en un marco de legalidad debe existir la situación que imponga la obligación de contribuir al gasto público y el derecho de ser informado sobre el destino y utilización de los recursos públicos.

De esta manera es que se consagra en el artículo 74 F. IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la facultad de la Cámara de Diputados

⁹⁰ Faya Viesca Jacinto. Op. Cit. Pág. 238

para examinar la Cuenta Pública, revisando y comprobando si las cantidades gastadas estuvieron de acuerdo con las partidas y programas del presupuesto y si sus modificaciones se llevaron a cabo conforme a las disposiciones legales aplicables.

El profesor FAYA VIESCA sostiene dentro de su obra, que en 1970 nuestro máximo Tribunal sustentó un criterio jurisprudencial referente al contenido de la Cuenta Pública como acto del Poder legislativo, a lo cual estableció:

“ La revisión de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, no tiene las características de un acto legislativo en sentido material, o sea no constituye una ley, por no estarse frente a una situación jurídica general, impersonal y permanente, sino ante un decreto cuyo contenido se individualiza en la confrontación y determinación del uso legal que haya hecho el Ejecutivo Federal de los ingresos obtenidos por la Nación , durante cada año fiscal, mediante el examen de la exactitud y justificación de los gastos realizados por la Administración Pública y que la aprobación de la cuenta pública del Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo, es un acto esencialmente político, mediante un decreto que no reúne las características materiales de una ley.” ⁹¹

No podemos olvidar que en la medida en que las cuentas públicas no se realicen de forma rápida y eficiente, estaremos ante un control poco útil y eficaz, pues como lo menciona LAUFENBURGER “ El parlamento vota el presupuesto y estatuye sobre las cuentas públicas. Tal es el principio fundamental del Derecho Presupuestario en los regímenes representativos. Solamente sobre las cuentas públicas comprobadas y comentadas por organismos superiores e independientes y no por simples datos estadísticos, puede juzgar el Parlamento válidamente sobre la gestión del gobierno y juzgar así mismo sobre la responsabilidad de los ministros; pero semejante juicio no es válido si las cuentas no son rendidas con celeridad; se pierde su interés si se refieren a hechos realizados en un lejano pasado.”

⁹¹ Faya Viesca Jacinto.Op. Cit. pag. 239

3.4.- LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

El veintinueve de septiembre de 1978 se publicó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual en su artículo 1, la definía como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tenía a su cargo la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y del Distrito Federal, determinando que en el ejercicio de sus funciones estaría bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la propia Cámara.

De esta manera se constituía como el máximo órgano encargado de la fiscalización de la federación y por ende tenía a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Distrito Federal sin embargo, dicho organismo pasó desapercibido en su actuar debido a múltiples situaciones ajenas a su funcionamiento, que limitaban su actuar, debido a que este organismo se limitaba a la inspección que comprobara la aplicación de los recursos otorgados a cada dependencia, pero sin que ello implicara fiscalización de que los recursos se habían aplicado en base a programas o subprogramas, así como al cumplimiento en términos "tiempo" que se estimaban para aquellos; aunado a esto, la Contaduría Mayor de Hacienda carecía de facultad para fincar responsabilidades con motivo del mal manejo de los recursos públicos por parte de los servidores públicos o cualquier persona que tuviera manejo de los mismos.

Por tanto resultaba limitado el actuar de dicho órgano técnico de fiscalización, tal y como lo estudiaremos en temas adelante.

Sin perjuicio de lo mencionado en este tema respecto a las limitantes de acción de la Contaduría Mayor de Hacienda, encontramos que como es sabido, tanto el Ejecutivo como el Legislativo durante setenta años fueron uno solo, lo que consecuentemente acarrearba la "oscuridad" o mejor dicho nulificaba la actuación del entonces órgano técnico de fiscalización de la Federación.

3.4.1.- SU ORGANIZACIÓN

La Contaduría Mayor de Hacienda consistía en una dependencia del Poder Legislativo, y se encontraba bajo el control directo de la Cámara de Diputados, en específico se hallaba bajo la supervisión de la Comisión de Vigilancia de dicha Cámara.

Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda, se encontraba un Contador Mayor, el cual era nombrado por la Cámara de Diputados derivado de una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia; dicho contador mayor era auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; directores, subdirectores, jefes de departamento, auditores, así como trabajadores de base y de confianza que se requirieran y fueran contenidos en el Presupuesto de Egresos correspondiente, tal y como lo establecía el artículo segundo de la ley en consulta.

Para ser Contador Mayor se requería según lo dispone el artículo cuarto de la Ley Orgánica de dicho organismo:

I. Ser mexicano, mayor de 30 años y en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Poseer título de Contador Público, de Licenciado en Derecho, en Economía, o en Administración Pública, expedido y registrado legalmente y ser miembro del Colegio Profesional correspondiente.

El Contador Público deberá acreditar experiencia y conocimientos en contabilidad y auditoría gubernamentales; el Licenciado en Derecho, en Economía o en Administración Pública, en su caso, que los tres años anteriores a su designación prestó sus servicios en cargos relacionados con la hacienda pública;

III. Acreditar honradez en el ejercicio de su profesión y en el desempeño de las funciones públicas que le hayan sido encomendadas;

IV. No desempeñar puesto de elección popular durante el ejercicio del cargo;

V. No prestar servicios profesionales a las entidades de la Administración Pública Federal, ni a las de los Estados, ni a las de los Municipios, durante el desempeño del puesto, a excepción de cargos docentes;

VI. No estar al servicio de organismos, empresas, instituciones privadas o particulares, durante el desempeño del cargo, y

*VII. No ser ministro de culto religioso alguno.*¹⁶²

El Contador Mayor de Hacienda fungía en su cargo durante un periodo de 8 años, el cual podía prorrogarse por otros ocho, lo cual era discutido por la Comisión de Vigilancia, y de igual forma era la citada Comisión la que conocía de su remoción. Dentro de sus atribuciones de acuerdo al artículo 7 de la citada Ley, se destacaban las siguientes: formular y ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría Mayor de Hacienda; formular los pliegos de observaciones que procedan, fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deban sujetarse las visitas, inspecciones y auditorias 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 y perjuicios causados a la Hacienda Pública; d) la ejecución de los actos, convenios o contratos que afecten los programas, subprogramas y partidas presupuestales.

Básicamente la Contaduría Mayor de Hacienda se apoyaba en la labor que hiciera el Contador Mayor y Subcontador; a sí como el personal de base y de confianza que laboraba en dicho organismo; estos último trabajadores eran definidos en la ley en comento dentro de su artículo noveno, el cual establecía:

"ARTÍCULO 9.- I.- Son trabajadores de confianza el Contador y el Subcontador Mayor de Hacienda, los Directores y Subdirectores, los Jefes de

Artículo cuarto de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados, y aquellos a quienes asigne tal carácter la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, y

II. Son trabajadores de base los que desempeñen labores en puestos no incluidos en la fracción anterior, y establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.⁹³

Así pues encontramos que la organización de la Contaduría Mayor de Hacienda se conformaba a través de elementos humanos señalados de forma genérica en cuanto al número de los mismos, a fin de permitir el empleo de los elementos necesarios dentro de las áreas de función de dicho organismo técnico de fiscalización sin mas limitación que la que el Presupuesto de Egresos estipulara.

3.4.2.- SUS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establecía en forma limitativa las atribuciones que se le conferían a la Contaduría Mayor de Hacienda, en relación a la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y a la del aquél entonces Departamento del Distrito Federal, atribuciones que señalaba el artículo Tercero de la ley en estudio, la cual señalaba:

" ARTICULO 3o.- La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

⁹³ Artículo Noveno de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

I. Verificar si las entidades a que se refiere el Artículo 2o. de la Ley de 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 con las disposiciones respectivas de las Leyes General 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 correcta y estrictamente 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 financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la Ley;

II. Elaborar y rendir:

a) A la Comisión de Presupuestos 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 de 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 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 las 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 visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha

realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente;

V. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, 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 auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes;

VII. Establecer coordinación en los términos de esta Ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos;

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

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.⁹⁴

⁹⁴ Artículo Tercero de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

De igual forma la citada ley facultaba a la Contaduría Mayor de Hacienda para practicar auditorías a las a las Entidades de la Administración Pública de acuerdo a lo que el artículo Veintiuno de la Ley Orgánica mencionada señalaba que era de la siguiente forma:

"ARTICULO 21.- La Contaduría Mayor de Hacienda, para el efecto de las atribuciones que le corresponden de conformidad con lo previsto por el Artículo 3de esta Ley, podrá practicar a las entidades las auditorías que, enunciativamente, comprenderán las siguientes actividades:

I. Verificar si las operaciones se efectuaron correctamente 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 en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y demás 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 del Departamento del Distrito Federal ejercidos.⁹⁵

De esta manera podemos apreciar la gran gama de facultades que le eran concedidas a la Contaduría Mayor de Hacienda para su ejercicio de fiscalización, sin embargo para efectos prácticos las podemos organizar de la siguiente forma:

1.- Recomendaciones.- se formulaban cuando se detectaban deficiencias que

⁹⁵ Artículo Veintiuno de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

debían corregirse o aspectos que podían mejorarse, por su objeto podían ser programáticas, de sistemas, financieras, legales, de planeación y de ejecución de obras públicas; 2.- Pliego de observaciones.- Se emitían cuando por la naturaleza de las irregularidades detectadas, se presumía que debía producirse un resarcimiento a la Hacienda Federal, a la del Departamento del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales; 3.- Promoción de sanciones.- estas se llevaban a cabo cuando se detectaban infracciones a la legislación aplicable que eran sancionadas en los términos de la ley por la entonces "SECODAM"; 4.- Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- se daba en aquellos casos en que se detectaban indicios evidentes y claros de que alguna persona había evadido el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; 5.- Denuncias Penales.- se presentaban ante la Procuraduría General de la República o ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuando los ilícitos descubiertos revestían las características de delito en términos de la legislación penal aplicable.

3.5.- LA ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DE LA FEDERACIÓN

Como ya se mencionó en el Capítulo I de este trabajo de investigación, en 1999 surge en nuestro país por primera vez una agencia superior y autónoma de fiscalización, la cual fue denominada Auditoría Superior de la Federación, consagrada en el artículo setenta y nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; convirtiéndose en el ente máximo fiscalizador de la Federación. Este organismo se encuentra regido por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, disposición que entrara en vigor hasta el 31 de diciembre del 2001. Dentro del ordenamiento citado se estableció en su artículo 5to que la fiscalización que ejerciera este organismo sería de forma "posterior a la gestión financiera", además de que tiene carácter externo, por lo que se lleva de manera independiente a cualquier control o fiscalización interna de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Esta Entidad Superior de Fiscalización de la Federación debe revisar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados por el Congreso; si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos coinciden con los conceptos y partidas correspondientes; si los recursos de organismos públicos, provenientes de financiamiento, se obtienen en los términos autorizados y se aplican con la periodicidad y la forma establecida en las leyes; y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la celebración de los actos de financiamiento respectivos.

Dicho organismo se rige bajo los siguientes principios rectores:

- Legalidad.- Para actuar invariablemente según el mandato de la ley.
- Certeza.- Para que los resultados de sus auditorías sean fidedignos y fiables.
- Independencia.- Para actuar libres de influencias institucionales o políticas.
- Profesionalismo.- Para desempeñarse con rigor técnico y ético.
- Imparcialidad.- Para dar un trato equitativo a los sujetos de fiscalización.
- Objetividad.- Para que los auditores realicen la fiscalización libres de prejuicios.

Además este nuevo ente de fiscalización se vio provisto de nuevas atribuciones, tales como auditorías de desempeño, encargadas de verificar el cumplimiento de actuar de los entes fiscalizados en base a eficiencia, eficacia y economía.

En segundo lugar debe dar a conocer los resultados de las revisiones y auditorías a la opinión pública, una vez que hayan sido presentados a la Cámara de Diputados.

En tercer lugar establece una fiscalización ampliada, pues los organismos autónomos como La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y las Universidades Públicas, son parte del control externo y evaluación.

En Cuarto lugar, de acuerdo al artículo veinticuatro de la Ley en cita, da la posibilidad de firmar convenios con otras instituciones (aún auditorías no

gubernamentales) para llevar a cabo las labores de evaluación de la actividad pública.

Por último en Quinto lugar, permite la posibilidad de determinar los daños y perjuicios que afecten el Estado en su Hacienda o al patrimonio de los entes públicos federales derivados de la acción pública ilegal, irresponsable, pero también inficiente.

De lo anterior es evidente el universo de nuevas facultades que le fueron conferidas a este nuevo ente de fiscalización, y con el cual se pretende realizar una mejor fiscalización que no solo se reduzca a encontrar compatibilidad respecto las entradas y salidas de los recursos señalados en el Presupuesto de Egresos, sino que ahora también fiscaliza los avances reales y la eficiencia y calidad de estos con la intención de la máxima optimización de los Recursos Públicos.

Derivado de las facultades de fiscalización que practicó la Contaduría Mayor de Hacienda, se pretendía corregir o mejorar los sistemas, procedimientos y actividades que se vincularan con el ejercicio del Gasto Público por cada uno de los Poderes de la Unión y los organismos que de ellos dependan; de esta forma tal y como veremos mas adelante muchas de las facultades que consentía esta ley, fueron trasladadas a la Nueva Ley Superior de Fiscalización pues sirvieron para robustecer y complementar este nuevo ordenamiento que regularía la Fiscalización de la Federación.

3.5.1.- SU ORGANIZACIÓN

De acuerdo al artículo 68 de la Ley en cita, al frente de este nuevo organismo encontramos que se ubica un Auditor Superior de la Federación, el cual es designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y sujetándose al Procedimiento que se establece en los artículos 69 y 70 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El Auditor Superior durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez, también puede ser removido de su encargo en caso

de que incurra en alguna de las causas graves que refiere el artículo 81 de la ley en cita.

El Auditor Superior cuenta con atribuciones que le son conferidas por el artículo 74 de la ley en comento y que marca las siguientes:

"Artículo 74.- El Auditor Superior tendrá las siguientes atribuciones:

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

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

IX. Ser el enlace entre la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de la Cámara;

X. Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se requiera;

XI. Solicitar a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior;

XII. Ejercer las atribuciones que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Constitución, la presente Ley y del Reglamento Interior de la propia Auditoría;

XIII. Resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones;

XIV. Recibir de la Comisión el Informe de Avance de la Gestión Financiera y la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización;

XV. Formular y entregar, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación;

XVI. Presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos

federales, así como denuncias de juicio político de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XVII. Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los Poderes de la Unión y los Gobiernos estatales y municipales, así como con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas, con éstas directamente y con el sector privado;

XVIII. Dar cuenta comprobada a la Cámara de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio por conducto de la Comisión;

XIX. Solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de esta Ley, y

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

Las atribuciones previstas en las fracciones II, IV, V, VII, VIII, IX, XIII, XIV, XV, XVI y XVIII son de ejercicio directo del Auditor Superior y, por tanto, no podrán ser delegadas.”⁹⁶

Como se puede apreciar, es sobre esta figura titular del Ente en estudio, en quien recae el mayor peso de actuación de dicho organismo, pues actúa como representante de la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, Autoridades Federales y Locales, Entidades Federativas, Municipios y demás personas físicas y morales; sin mencionar que es el máximo rector en cuanto a la estructura administrativa del manejo interno de la Auditoría Superior, como también resulta ser quien ejerce y hace valer las facultades que tiene conferida la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación.

Esta máxima figura de representación con que cuenta la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, se ve apoyada de otros elementos humanos que le auxilian en sus funciones, así pues de conformidad con el artículo 75 de la ley en cuestión, se apoya a través de tres auditores especiales, así como por los titulares de unidades generales, directores generales, directores, subdirectores ,

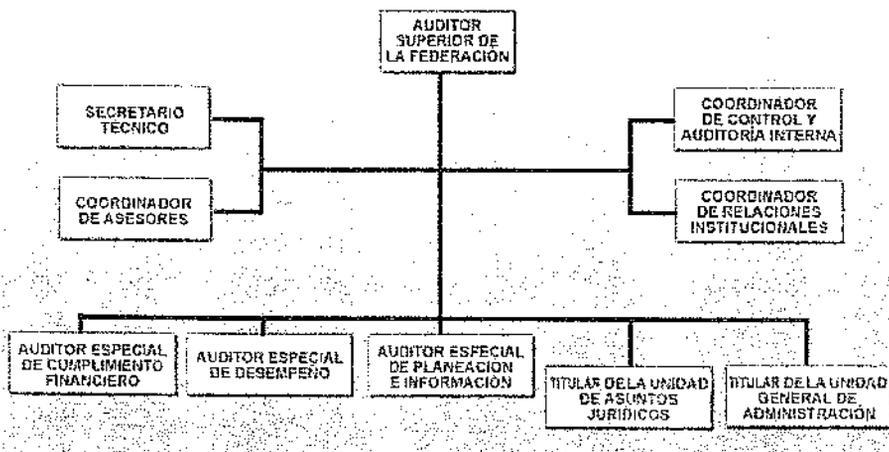
⁹⁶ Artículo 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

auditores y demás Servidores Públicos que se señalen en el Reglamento interno de este organismo.

Dentro de las facultades con que cuentan los Auditores Especiales se encuentran las siguientes: I. Planear, conforme a los programas aprobados por el Auditor Superior, las actividades relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública y elaborar los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública; II. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, incluido el Informe de Avance de la Gestión Financiera que se rinda en términos del artículo Octavo de esta Ley; III. Requerir a las entidades fiscalizadas y a los terceros que hubieren celebrado operaciones con aquéllas, la información y documentación que sea necesaria para realizar la función de fiscalización; IV. Ordenar y realizar auditorias, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales conforme al programa aprobado por el Auditor Superior de la Federación; y demás atribuciones que les son conferidas en el artículo 77 de la ley de Fiscalización Superior de la Federación. Además de los Auditores Auxiliares, la Entidad Superior de Fiscalización, cuenta con una Unidad de Asuntos Jurídicos, cuya función es asesorar en materia jurídica al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales, así como actuar como su órgano de consulta; ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoria Superior de la Federación sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la propia Auditoria, dando el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúe; elaborar los documentos necesarios para que la Auditoria Superior de la Federación presente denuncias y querellas penales en el caso de conductas que pudieran constituir ilícitos en contra de la Hacienda Pública o el patrimonio de los Entes Públicos Federales, así como para que promueva ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; de esta manera se crea un organismo dependiente de la Entidad Superior de Fiscalización que le permita estar asesorada y apoyada en el ámbito legal de su actuar a fin de encontrarse sus determinaciones ajustadas a Derecho.

Pero esta Unidad no es la única con que cuenta la Entidad Superior, pues requiere un cerebro que le permita ordenar y mantener un curso de administración respecto los recursos financieros, humanos y materiales con que la Auditoría Superior cuenta para el ejercicio de sus funciones, de esta manera encontramos a la denominada Unidad General de Administración, la cual se encuentra regulada por el artículo Setenta y nueve de la ley de la materia.

Para una mejor comprensión de la Organización de la Auditoría Superior se plasma el siguiente diagrama:



Así pues nos encontramos ante un organismo bien definido en cuanto a sus unidades internas y la actuación de cada una de ellas, sin embargo es en el artículo Segundo del reglamento interno de la Auditoría Superior de la Federación donde se desglosan de manera amplia cada una de las unidades y áreas con que cuenta este organismo autónomo y técnico de fiscalización de la Federación.

3.5.2.- SUS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN

La Auditoría Superior de la Federación es una entidad cuyo marco jurídico le proporciona autonomía técnica, financiera y de gestión. De tal forma que se redoblan esfuerzos para obtener resultados en menos tiempo y así poder fincar responsabilidades oportunamente, a fin de que las irregularidades que se cometan no queden en simples recomendaciones. Éste es uno de los objetivos fundamentales de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal.

La Auditoría Superior de la Federación fiscaliza a los Poderes de la Unión, los Estados y los Municipios, en tanto que manejen recursos federales proporcionados a los Entes Públicos Federales, como las Universidades Públicas, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Para tal efecto se han suscrito convenios de colaboración con los Estados y Municipios, así como con el Ejecutivo Federal por medio de la antes denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), actualmente Secretaría de la Función Pública.

A diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que no contaba con atribuciones para imponer sanciones, la Auditoría Superior de la Federación sí las tiene; incluso puede promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, presentar denuncias y querrelas penales y coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales e investigaciones judiciales. La anteriormente denominada Contaduría Mayor de Hacienda tenía que comunicar las situaciones irregulares a la SECODAM, porque ésta era la que tenía las atribuciones sancionatorias. A partir de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2001, la propia Auditoría Superior de la Federación finca responsabilidades en caso de daño al Erario Público.

La Auditoría Superior de la Federación ve establecidas sus facultades para realizar las actividades del control que ejerce dentro del artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el cual establece:

"Artículo 16.- Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

I. Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;

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

III. Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos;

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

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

VI. Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas

del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;

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

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

IX. Requerir, en su caso, a terceros que hubieran contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes públicos federales y, en general, a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;

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

La Auditoría Superior de la Federación sólo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no

se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe del Resultado.

XI. Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

XII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;

XIII. Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos;

XIV. Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta Ley;

XV. Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;

XVI. Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta Ley;

XVII. Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;

XVIII. Concertar y celebrar convenios con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de esta Ley;

XIX. Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos;

XX. Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones, y

*XXI. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento.*⁹⁷

Derivado de las facultades que de manera enunciativa y no limitativa, se le confieren a la Auditoría Superior de la Federación, se conciben una serie de acciones que no solo se restringen a vigilar y comprobar la aplicación y manejo de los recursos del Erario Público, sino que además los evalúa en cuanto su eficiencia y optimización, de igual manera se le atribuye una nueva facultad de fincar directamente responsabilidades a los Servidores Públicos, sin necesidad de dirigir las investigaciones hacia el ámbito de competencia de la Secretaría de la Función Pública; por tanto no dudamos de la intención de perfeccionamiento que se le ha pretendido proporcionar a la Auditoría Superior con el propósito de que sea mas eficiente en el campo de acción en que se desarrolla, sin embargo considero que ya es tiempo de comenzar a cuestionar no su eficacia, pero si su capacidad de reacción ante una investigación que se formula derivada del ejercicio del Gasto Público, llevándole un año de adelanto respecto su aplicación, o en otros términos, es la Auditoría Superior de la Federación quien le lleva un año de retraso a esa actividad tendiente a fiscalizar, pues aún y cuando se han pretendido acortar los tiempos en que debe realizar su gestión de fiscalización y se pretende mantener un control permanente sobre el ejercicio del gasto Público a través de los informes de avances de las gestiones financieras tanto de los Poderes de la Unión como de los Entes Públicos Federales, debemos reconocer que el control político a través de los tiempos ha sido casi inexistente, no dudo que el actuar de este nuevo organismo constituya un giro en cuanto a control político se refiere, sin embargo considero que un actuar permanente y durante todo el ejercicio fiscal que corresponda podría permitir un control mas eficaz y con mayor capacidad de reacción que si se sigue efectuando de manera posterior respecto el manejo de los recursos Públicos por parte de los Poderes de la Unión y de los Entes Públicos Federales, tal y como lo consagra actualmente nuestra Constitución Política.

⁹⁷ Artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Por ello, habré de referirme a este aspecto dentro del último capítulo de este trabajo, siendo pues la parte medular del mismo y donde se resumen todas las ideas que sobre el ámbito temporal de acción de la Auditoría Superior de la Federación fueron el punto de partida que propició este trabajo.

CAPÍTULO IV
REFORMA A LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 79
CONSTITUCIONAL

4.1.- ANÁLISIS RESPECTO LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN MÉXICO

México vive actualmente una época de reformas y "buenas intenciones", las cuales pretenden hacer crecer la Democracia que se trata de forjar dentro de las Instituciones del Estado y consecuentemente en cada uno de nosotros. Nuestro país se ha convertido en una plataforma de desarrollo para toda América latina, se ha visto envuelto en un nuevo ámbito de acción remarcado por la relación de cooperación entre México y los países "desarrollados", sin embargo este nuevo escenario de trabajo , también se ha visto mermado por la constante escena del mal manejo de fondos públicos y la interminable lucha entre los Poderes de la Unión, olvidando el fin último de estos, que no es otro sino el bienestar de la Nación.

Actualmente en este año 2005, nos encontramos ante una de las cotidianas pugnas y confrontaciones entre dos de los Poderes de la Unión, es decir, el Ejecutivo y Legislativo Federal, el motivo resulta ser la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, pues como ya quedó asentado en el capítulo II de este trabajo, dicho documento se refiere al instrumento de planeación económica mas importante del Estado.

La pugna esta vez versa sobre los montos asignados a determinados rubros de acción y programas de desarrollo del Estado, anteponiendo los intereses partidistas a los intereses de México, haciéndose evidente la fractura y discordia existente entre los citados Poderes de la Unión, de tal suerte podemos ver que actualmente se encuentra esta problemática ante el máximo Tribunal de la Nación, a fin de que resuelva sobre las facultades del Ejecutivo para poder hacer observaciones respecto las decisiones que emita la Cámara de Diputados con motivo del Presupuesto de Egresos.

Este es el panorama de acción que en materia de Economía Pública, se establece en nuestro País, es decir con una pugna frontal entre los Poderes de la Unión, teniendo como consecuencia: " el entorpecimiento de la realización de los fines del

Estado, en este caso, se pone en riesgo el otorgamiento de los Servicios Públicos”, no dudo que existan válidos argumentos de ambos bandos para defender su postura, pero debemos entender que su función es velar por el beneficio de la Nación, y no enfrascarse dentro de una lucha que no lleva a ningún lado, sino que por el contrario estanca al País en una situación de mediocridad y retraso ante las demás naciones, las cuales evidentemente también tienen problemas, pero también tienen la idea de solución y no de enfrentamiento.

Podemos hacer mención de la tan anhelada Reforma Hacendaria, la cual tampoco ha sido posible llevar a cabo, pues nuevamente la pugna por intereses grupales, hacen dejar de lado el debate y discusión sobre la Política Económica y Fiscal que habrá de regular los ámbitos de la Actividad Financiera del Estado y por consiguiente el desarrollo de la Nación.

Con las reformas en materia de control llevadas a cabo en el año 2000 a fin de poder procurar una mejora en cuanto al manejo de los recursos públicos a través de la Auditoría Superior de la Federación, nos perfilamos al mejoramiento de las acciones de fiscalización en recursos públicos, teniendo como consecuencia una clara trayectoria de transparencia y eficacia que podrá permitir al Estado la recaudación de mas ingresos a través del pago de contribuciones por los gobernados, quienes al observar la eficaz aplicación de sus recursos en beneficio del pueblo, tomarán conciencia de la importancia de sus aportaciones al Estado y por ello cumplir en este rubro.

En México el nivel no satisfactorio de los ingresos de las familias obligan al Estado a luchar por dos objetivos según lo establece CHAVEZ PRESA "... a) consolidar un ambiente institucional idóneo para que la economía del país registre un crecimiento lo suficientemente alto para dar empleo con remuneraciones dignas, y b) educar millones de jóvenes para brindarles los elementos que, junto con el esfuerzo y el mérito personal, los conviertan en ciudadanos honestos y productivos, capaces de preservar la vida de las instituciones. Para enfrentar con éxito estos desafíos, es necesario un gobierno confiable y eficaz, con capacidad de convocar y generar consensos entre los sectores productivos y protagonistas

del Estado. Para ello es necesario perfeccionar el sistema de reglas y normas, aumentar la eficacia en la procuración e impartición de justicia y hacer más eficiente la operación del gobierno.⁹⁸

Sin embargo nos encontramos que en materia de Fiscalización de los Recursos Públicos, aún no se ha logrado un amalgamamiento entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, lo anterior en razón de las constantes pugnas que se ventilan entre dichos Poderes con respecto al buen manejo que debe hacer la Administración Pública de los recursos del Estado y las cuentas que debe rendir con tal motivo al Congreso de la Unión; tal es el caso del tan sonado "FOBAPROA", el cual ha sido tema de debate desde su creación; pues bien, debido a los pagos que debe hacer el Estado a las distintas Instituciones Bancarias que se encuentran bajo la protección del mencionado "FOBAPROA" ahora "IPAB", la Auditoría Superior de la Federación giró 34 oficios a diversas instancias del Gobierno Federal para revisar la Cuenta Pública de 2001 y frenar el pago de diversos Pagarés que se habían efectuado a créditos presuntamente irregulares en favor de Bancomer, Banamex, Bital y Banorte sobre un monto de \$ 4,670 millones de pesos pagados en dicho año; lo cual llevó al titular del Ejecutivo Federal a interponer una Controversia Constitucional sobre dichas determinaciones decretadas por la Auditoría Superior de la Federación; en virtud de la aparente extralimitación de facultades que había ejercido la citada Auditoría al girar órdenes a diversas instancias del Ejecutivo Federal para frenar los pagos efectuados por los presuntos créditos irregulares que se encuentran inmersos en el "IPAB", por lo cual la Suprema Corte de Justicia en su papel de centinela del Control Constitucional del marco Jurídico de nuestra Nación resolvió tal Controversia con una votación de 8 a 3 en el sentido de que los 34 oficios que fueron enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Función Pública y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario se declararan inválidos, en razón de invadir la esfera de competencias del Poder Ejecutivo Federal al emitir ordenes

⁹⁸ Chávez Pesa Jorge A. Op. Cit. Pág. 73

dirigidas a Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal y no respetar el principio de anualidad que debe prevalecer en la revisión de la Cuenta Pública; resolviendo así que el Auditor Superior no tiene facultades para girar ordenes a dependencias de la Administración Pública Federal.

Ante esta resolución la Auditoría se ve atada de manos para poder evitar posibles perjuicios al Erario Público y por consiguiente al desarrollo sustentable del Estado; sin embargo, dentro de esta sesión que resolvió la mencionada controversia Constitucional, también hubo quien apeló a un mejoramiento con respecto a la eficiencia de la Auditoría Superior como una necesidad para el buen manejo de los recursos públicos, tal como fue el caso del ex Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Ministro Genaro Góngora Pimentel, quien expuso que: "...una concepción ortodoxa del principio de división de poderes, no ha permitido comprender la nueva estructura constitucional del reparto de funciones y el papel de nuevos órganos, que son producto de las transformaciones del Estado Contemporáneo y de la exigencia de la ciudadanía de un manejo escrupuloso de la actividad estatal." Evidentemente este trabajo apoya esta idea de interrelación de los Poderes de la Unión con el propósito de un mejor manejo de los recursos del Estado, pues es evidente que la idea radical de una división tajante de los Poderes Públicos no puede funcionar en un Estado donde las instituciones trabajan tan ligadamente unas con otras en aras de un mejor ejercicio de la Democracia y participación ciudadana como eje del desarrollo del Estado.

Con lo expuesto anteriormente es claro notar que México se encuentra en un momento en que debe tomar decisiones radicales pero certeras, a fin de que se logre el tan anhelado progreso y bienestar social y esto no se puede lograr de otra forma que a través de instituciones gubernamentales sólidas basadas en un eficiente control y evaluación de las gestiones que se realicen con el dinero del pueblo, es decir los recursos de que se ve provisto el Estado.

4.1.2.- ESTUDIO DE LAS FACULTADES DE LA ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DE LA FEDERACIÓN

LA Auditoría Superior de la Federación, se ve reforzada en cuanto a las facultades con que cuenta para el desempeño de su función, ya que resultan innovadoras algunas atribuciones que en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se le han otorgado al referido organismo autónomo de control financiero, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 16 la citada ley, y cuyo artículo se encuentra desglosado en el capítulo que antecede dentro del tema de las facultades de la Entidad Superior de la Federación; por tanto, a fin de no hacer transcripciones estériles, suplico se tenga por reproducido dicho artículo en este tema.

En esta nueva Ley de Fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación tiene como propósito regular la revisión de la Cuenta Pública y su fiscalización superior; fortalecer y dar oportunidad a la función de fiscalización no transgrediendo el principio de revisión posterior del Control Legislativo de la administración integral de los recursos públicos.

Como ya quedó establecido en el capítulo anterior, y de acuerdo a lo que marca el artículo Catorce de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; el desempeño, eficiencia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el Presupuesto; si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y si la gestión financiera cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

Este nuevo organismo encuentra su esencia de fiscalización en la búsqueda de las tres "E", es decir, eficiencia, eficacia y economía, siendo términos demasiado elevados para la antigua Contaduría Mayor pero no para la nueva Auditoría; además de que como se ha mencionado anteriormente, este nuevo ente de

fiscalización pretende cumplir con su cometido a través de la denominada "Fiscalización Ampliada", con la cual se entiende que todo organismo que opera , en su totalidad o en parte con dinero de la ciudadanía es fiscalizable.

Así pues, este organismo autónomo de fiscalización, tiene dentro de sus atribuciones algunas se refieren a la formulación de estrategias de acción, pues tiene la facultad de ser este organismo quien dicte los lineamientos que servirán de base tanto para la ejecución de todas y cada una de las facultades otorgadas así misma, y para fincar los procedimientos de control contable que le permitan mantener un registro certero del manejo contable respecto la gestión financiera del Sector Público; lo anterior lo vemos reflejado dentro de las fracciones I y II del artículo en cita.

Por lo que hace a las acciones de evaluación, esta Entidad de Fiscalización, cuenta las atribuciones para evaluar el informe de avances de la gestión financiera dentro del año en curso de que se trate, y se refiere a la calificación que hace respecto los avances obtenidos en cada programa de desarrollo; así también aprecia no solo el avance de dichos programas, sino que también califica que el progreso de los mismos sea apegado a las normas legales aplicables, anteponiendo el marco legal de las actuaciones del Estado. Tales facultades se ven reflejadas en las fracciones III y IV del artículo en comento.

También se ve facultada para verificar que cada una de las Entidades fiscalizadas hayan hecho manejo de los recursos que le fueron otorgados estrictamente en la forma y objetivos para los que le fueron conferidos, apegándose cabalmente a los programas aprobados; así mismo verifica que el manejo de los recursos públicos se apeguen rigurosamente al marco legal aplicable refiriéndose a cada una de las leyes de orden sustantivo que regulen el manejo de los recursos públicos de la nación y verificar de manera física el avance de los programas en cuanto a la adquisición de bienes por las entidades fiscalizadas se refiere; teniendo sustento legal en las fracciones V, VI y VII del artículo Catorce de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En una muestra de su amplio campo de acción de fiscalización, puede la Auditoría Superior solicitar a los auditores externos copias de los dictámenes efectuados por ellos a las Entidades fiscalizadas, solicitar a cualquier persona que haya ejercido recursos públicos la información que tienda a justificar el manejo de dichos recursos respecto de los que hayan tenido alguna relación contractual con los Entes Públicos fiscalizables; acciones que se ven enmarcadas en las fracciones VIII, IX y X del artículo catorce de la ley en consulta.

La Entidad Superior de Fiscalización también tendrá dentro de sus atribuciones la facultad de fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los Entes Públicos Federales hayan otorgado con cargo a su presupuesto a Entidades Federativas, particulares y en general a cualquier Entidad Pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado; investiga los actos u omisiones que implique alguna irregularidad en el ingreso, egreso o manejo de Recursos Federales; también podrá realizar visitas domiciliarias para exigir la exhibición de libros y papeles necesarios para sus investigaciones, pero solo para los procesos reportados como concluidos dentro del informe de avance respectivo; estas facultades se ven compiladas en las fracciones XI, XII y XIII de la ley en estudio.

Dentro de sus atribuciones, le compete el formular pliegos de observaciones respecto las entidades fiscalizadas para el caso de encontrar irregularidades en sus actuaciones con respecto al manejo de recursos públicos; también podrá resolver sobre el Recurso de Reconsideración que se interponga en contra de sus resoluciones, así como sobre la condonación total o parcial de las multas que impone.

También tiene la atribución de celebrar convenios con las Entidades Federativas a fin de practicar las fiscalizaciones correspondientes sobre los recursos que la Federación les otorga y que por tanto requieren de un control sobre el manejo de dichos recursos otorgados a los Estados

Pero resulta de gran relevancia sus nuevas atribuciones que no solo limitan la investigación de este organismo de fiscalización a una simple averiguación, para

que después esta se turnara a la Secretaría de la Función Pública, y aquella resolviera sobre las responsabilidades que pudieran fincarse a los servidores públicos que resultaran responsables de dichas irregularidades; sino que ahora es la Auditoría Superior quien tiene la facultad de fincar directamente responsabilidades e imponer sanciones a los responsables por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de revisiones; y de igual forma determina los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los Entes Públicos Federales, fincando directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; . No podemos olvidar que junto a estas facultades de fiscalización a diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, esta si cuenta con facultades para imponer sanciones e incluso promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, presentar denuncias y querellas penales y coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales e investigaciones correspondientes. La Entidad Superior de Fiscalización al poder fincar directamente a los responsables, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, adquiere un carácter de resarcitorio, superando las facultades meramente declarativas de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda, dichas atribuciones se ven plasmadas en las fracciones XV y XVI de la Ley Superior de Fiscalización, pudiendo promover el fincamiento de otras responsabilidades en términos del artículo 45 de la ley en cita. Lo anterior nos da una notable evidencia de la intención de perfeccionamiento que se le pretende imprimir a este organismo fiscalizador, con ello se pretende lograr que el Control Constitucional del Poder Legislativo se traduzca en una respuesta a las demandas sociales, en políticas permanentes de colaboración y apoyo de supervisión y control para hacer de la Administración Pública una esfera de certeza en cuanto su gestión con Recursos Públicos refiere.

4.1.3.- PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTION EN BASE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PROPUESTA

El ejercicio del Gasto Público Federal ha sido tema de controversia con respecto a su manejo por cada uno de los Poderes de la Unión y los Entes Públicos Federales, pues se ha convertido en una "constante" el mal manejo de los recursos del Estado por parte de los Servidores Públicos, sin embargo se pretende dar una nueva tónica de acción a tales situaciones de irregularidad financiera con un mejoramiento en lo que hace a los órganos de control financiero, en específico al control financiero por órgano político el cual es materia de este trabajo.

El control presupuestal tiene tres principales funciones; la primera refiere constatar que el Poder Ejecutivo esté cumpliendo con la decisión de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria; la segunda función consiste en la vigilancia e impedir acciones presupuestarias de carácter dispendiosas, de desorden y corrupción; la tercera consiste en establecer los parámetros de eficiencia, calidad y optimización de los servicios financiados con los recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos con base en los programas y subprogramas aprobados.

Resulta indispensable tener muy claro que las doctrinas que refieren que el Estado actúa siempre con niveles de déficit y por consecuente debemos comprender los bajos niveles de desarrollo, no son precisamente las vertientes que permitirían hacer efectivo un control estricto y eficiente en cuanto al manejo de los Recursos Públicos se refiere.

México es un país que actúa dentro de un marco de gestión financiera aplicado de forma discrecional y liberada, aunado a que en ciertas áreas existen focos de corrupción que se encuentran disgregados en todos los niveles de poder y en todas las esferas de la Administración Pública a pesar de las innumerables fórmulas de acción que se plantean para el combate la corrupción sobre el manejo de los recursos públicos; la Administración Pública cuenta con órganos internos (auditorías) y externos (Secretaría de la Función Pública) para la fiscalización de los recursos de que son dotados cada una de las dependencias de

la Administración Pública Federal, sin embargo sus acciones resultan ineficientes ante los grandes pasos a que avanza la corrupción en el ámbito gubernamental y la deficiente función de control interno que rige los sistemas de ejercicio financiero público; tenemos que establecer que las tesis de desarrollo que actualmente rigen el control financiero marcan que este debe contener márgenes de discrecionalidad ser "flexible y elástico" respecto la forma de hacer uso de los fondos públicos, a lo cual se denomina una "Nueva política de liberalización de control de los recursos del Estado," este resulta ser el principal factor que da pretexto y que permite y fomenta los altos niveles de corrupción, pues con una fiscalización tenue que deriva del propio Poder Ejecutivo, al cual se someten todos y cada uno de los organismos centralizados y paraestatales, resulta que su actuación es deficiente, pues siendo tanto el ente fiscalizador como los fiscalizados miembros del mismo Órgano del Estado ¿ Que certeza puede haber sobre el nivel de control que tanto la "Secretaría de la Función Pública" como la auditorías internas ejercen a sus respectivos entes fiscalizables?, la respuesta es que resulta muy cuestionable sus actuaciones debido a la falta de preparación de los elementos personales que ejercen la función de control, así como los escasos criterios de selección de personal que redundan en una ineficiente actuación del control de la Administración Pública dejando totalmente a la Federación en un estado de indefensión ante la inmensa ola de contingencias de cualquier índole de la que son parte inclusive los propios miembros de los órganos de control mencionados. Este resulta el primer factor para incrementar el control por Órgano Político, pues la liberación del manejo de los recursos del Estado no puede emanciparse de forma tal que dejen al arbitrio de los titulares de las dependencias su manejo arbitrario de dichos recursos.

Las tendencias actuales marcan que un control excesivo podría provocar un deficiente ejercicio presupuestal debido a la rigidez de las acciones de control, pues podría paralizar la ejecución del Gasto Público, sin embargo sostengo que la rigidez del control financiero no debe entenderse en base al número de órganos que lo ejercen ni a los procedimientos que se empleen, sino al sistema de

coordinación que exista entre dichos órganos y la eficiencia del personal que lo aplique.

No menos trascendente es manifestar que una muestra de que la Secretaría de la Función Pública no cuenta en gran parte de los casos con elementos capacitados para realizar la función control, es notable al evidenciar que en muchos de los casos de aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por lo que respecta únicamente a sancionar por faltas de esa naturaleza, no distingue entre lo que constituye una mera falta de este índole y un delito tipificado y suele extralimitarse en sus funciones e incluso sustituyendo al defensor originario de la Sociedad, lo que ha llevado a dicha dependencia a perder casi todas las impugnaciones que los perjudicados han elevado ante los Tribunales del Poder Judicial Federal.

Así pues un Estado es fuerte en cuanto la rectoría que marca para el desarrollo económico se base en un Estado de Derecho y si se propicia un ambiente que eleve de manera sustentable el nivel de vida de los habitantes.

Tal y como lo marca CHAVEZ PRESA, " ... el Estado ha demostrado ser un organización conveniente para procurar a los miembros de una sociedad mejores niveles de vida; sin embargo, no esta exento de amenazas que lo desvían de este objetivo.

Las amenazas provienen de la ausencia de instituciones o de su debilitamiento provocado por grupos sociales, protagonistas en la vida de cualquier Estado moderno. Los gobiernos tienen el mandato de evitarlas y , para ello, necesitan de una asignación adecuada de recursos, reflejada en el Presupuesto Público. A mayores amenazas más fondos se tienen que encauzar para la defensa del Estado a costa de las actividades que benefician directamente a la población. Esto demanda a la sociedad consensos acerca de prioridades para que la aplicación de los fondos públicos evite daños y haga realidad el bienestar social."⁹⁹

⁹⁹ Chávez Presa Jorge A. Op. Cit. Pág. 48.

En el ámbito político debemos hacer hincapié que al igual que en la economía, los monopolios resultan perjudiciales, pues el acaparamiento de la fuerza legítima puede convertirse en un riesgo para la viabilidad misma del Estado cuando centralizan algunas funciones de manera exclusiva. Por eso, dividir el monopolio del poder es una manera de controlarlo. Para tal situación, la participación ordenada y constructiva de la sociedad es el contrapeso para las instituciones gubernamentales; y una de las formas más efectivas de evitar la concentración de poder es la transparencia y la rendición de cuentas.

Debemos tomar en cuenta que la gran parte de las irregularidades en el manejo de los fondos públicos se debe a que desde el principio, las personas encargadas de su manejo no son las aptas para ello, pues no existe una selección definida de personal basada en las aptitudes, características y experiencia para desempeñar los puestos que están en contacto con el manejo de fondos Públicos. Como expone CHAVEZ PRESA "Los Procesos de selección que se basan en el mérito fortalecen la democracia, del mismo modo que debilita la presencia del favoritismo.

Evidencia de que los procesos de selección están fallando en muchas partes del mundo es que en las últimas décadas las sociedades han ido perdiendo la confianza en las instituciones gubernamentales del Estado. En distintos países, la población ha reducido su confianza tanto en los políticos como en quienes participan en la administración y la legislación, pues siente que el interés público no ha sido debidamente cuidado."¹⁰⁰

La falla en los sistemas de control, evaluación y rendición de cuentas, provoca que la población disminuya su confianza en sus instituciones y cumple con ellas cada vez menos.

La desconfianza incrementa el costo de vivir en sociedad. Desde el punto de vista de la economía, se pierde fuerza de competitividad en relación a otros Estados que se apegan estrictamente a su Estado de Derecho.

¹⁰⁰ Chávez Presa Jorge A. Op. Cit. Pág. 53

Así pues en el caso del Gobierno, si este informa con claridad acerca del destino de los fondos públicos y los resultados obtenidos, establece las bases para que los responsables de asignar y ejercer esos recursos no tengan incentivos que favorezcan conductas ilícitas, sino que convencidos de que resulta mas benéfico el cumplir con la ley y al observar la impetuosa acción de control lleve consigo que también rindan cuentas claras a fin de evitar incurrir en responsabilidades que le deparen perjuicio.

Nuevamente citando a CHAVEZ PRESA, se señala lo siguiente " ... la transparencia fortalece a las institución presupuestaria y a las finanzas públicas cuando muestra intenciones y acciones, así como la propuesta de resultados a priori y a posteriori. Mas aún, EL IDEAL DE LA TRANSPARENCIA NO ES LA PUBLICACIÓN DE DOCUMENTOS VOLUMINOSOS CON MILES DE CIFRAS SINO MOSTRAR QUE SE PROCEDE CONFORME A LAS REGLAS FIJADAS POR LA SOCIEDAD O SUS REPRESENTANTES Y QUE, AL HACERLO SE ALCANZAN RESULTADOS DESEADOS."¹⁰¹

Esto es precisamente el mejor motivo para dar mayor fuerza en lo que hace el ámbito de tiempo-acción de la Auditoría Superior de la Federación con respecto a la fiscalización que realiza a cada uno de los Entes Públicos que sean materia de ello, por eso ante un control administrativo que ha resultado deficiente, propicia fundado el ampliar de manera formal a LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN PARA QUE ACTÚE DE MANERA PERMANENTE DURANTE TODO EL PERIODO DEL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO QUE CORRESPONDA Y SE APLIQUE A UNA FISCALIZACIÓN COMPLETA Y no solo a los exámenes parciales que " los avances de gestión financiera y revisión de procesos concluidos" le permitan realizar, de esta forma se disminuiría la tendencia creciente de la corrupción e inclusive se evitaría la posible sustracción de la justicia con respecto a aquellos que hayan hecho mal manejo de recursos de la Nación.

¹⁰¹ Chávez Presa Jorge A. Op. Cit. Pág. 70

Mucho se ha hablado respecto que los fines que persiguen los controles internos no son los mismos que guían al control Externo o a posteriori, pues mientras los primeros pretenden obtener la máxima optimización de los recursos y el mayor de los beneficios; y los segundos tienden a comprobar el apego de los recursos públicos conforme a las disposiciones legales y programas aplicables; esta división de áreas resulta inoficiosa, pues los controles internos deben mantenerse apegados a una estricta verificación de los programas aprobados para un desarrollo sustentable, y también la Auditoría Superior se aboca a la fiscalización respecto la optimización de los recursos y el máximo de los beneficios a través de las denominadas "auditorías de desempeño", las cuales consisten en corroborar y evaluar la economía, eficiencia, costo real y efectos colaterales de las actividades gubernamentales.

Con estas bases podemos hacer presente el espíritu que consagra el control financiero del Órgano Político y que es simple y sencillamente : "verificar y confirmar el respeto a la Cámara de Diputados y por consiguiente a la Nación por parte del Ejecutivo en materia Presupuestaria;" es por ello que no podemos dejar por un lado que ante esta fusión de acciones de control por parte de ambos bandos (Control Financiero por Órgano Administrativo y Político), permite que la Auditoría Superior pueda actuar de manera conjunta con la Secretaría de la Función Pública y lograr una función de control óptima en la que se complementen las posibles fallas que puedan tener uno y otro órgano.

Actualmente se encuentra en proceso de creación una nueva ley de Presupuesto, la cual permitirá que el Ejecutivo pueda hacer comentarios y revisiones al Presupuesto que apruebe la Cámara de Diputados, así las cosas vemos un Poder Ejecutivo dotado de mas elementos de fuerza y decisión sobre el campo de las Finanzas Públicas, pues bien ante estas acciones no queda mas que contrarrestar ese poder con un órgano de inspección permanente por parte del Legislativo en cuanto materia de ejercicio del Gasto Público refiere; de esta manera lograremos equilibrar las fuerzas de los poderes Ejecutivo y Legislativo; lo anterior es muestra de que es posible la conjunción de acciones entre ambos poderes y por lo mismo

resulta posible que tanto la Auditoría Superior como la Secretaría de la Función Pública puedan colaborar tanto a priori como de forma ex post en el control de las Finanzas Públicas.

El Artículo Setenta y nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Fracción primera:

*"Artículo 79.-Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo: F.I.- **Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que dispongan la ley.***

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

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe...."¹⁰²

Como se puede apreciar nuestra Carta Magna enmarca el campo de acción de la Auditoría Superior de la Federación a un control a posteriori, tal y como lo deja ver de forma literal en el primer párrafo de la fracción primera del artículo citado, lo cual hace evidente que esta fiscalización debe actuar cuando las acciones que ejercen el Gasto Público ya fueron ejercitadas y por consecuencia se convierte en un control mas de reacción que de prevención, pues aún y cuando dentro del tercer párrafo de la señalada fracción se hace notar la posibilidad de requerir a los sujetos fiscalizables para que le rindan un informe sobre determinado concepto materia de inspección, solo se puede aplicar de forma excepcional cuando medie una denuncia que se fundamente en el artículo Treinta y seis de la materia, sin embargo, la Auditoría debe tener la facultad de poder fiscalizar en cualquier

¹⁰² Artículo 79 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

momento a los entes que manejen Recursos Públicos y de los que considere resulten sospechosas sus actuaciones conforme las investigaciones que ella misma realice y no solo cuando a través de denuncias se deriven las presuntas irregularidades en el manejo de Recursos Públicos.

Aunado a lo anterior podría decirse que si bien se han acertado los tiempos de entrega de la Cuenta Pública para su revisión por la Auditoría lo cual se ha hecho con la intención de evitar que los posibles responsables de situaciones que causen detrimento al Erario Público puedan sustraerse de la acción penal, no menos cierto es que las acciones de control son insuficientes. Se cuenta con un informe de avance de gestión financiera, el cual resulta un concepto novedoso en la legislación de la materia; pero esto solo se puede conocer hasta el Treinta y uno de agosto del año en que se este ejerciendo el Gasto Público, y mostrará el avance de las metas señaladas en los programas respectivos hasta la mitad del ejercicio fiscal en curso, es decir, hasta el mes de junio de cada año, por lo tanto estamos ante la expectativa de que durante esos 6 meses un solo órgano pueda controlar y fiscalizar cada una de las dependencias de la Administración Pública, sin mencionar a los otros dos Poderes de la Unión, resultando insuficiente un solo organismo para poder realizar el control sobre los diversos entes materia del mismo, aunado a que el denominado "Avance de Gestión Financiera" es presentado directamente por los propios organismos materia de control y no es propiamente un organismo externo el que corrobora los avances que se vayan presentando en cada uno de los programas planteados para el desarrollo en los distintos ámbitos del Gobierno Federal.

No podemos dejar de lado estos avances significativos en materia de control, sin embargo si ambos órganos fiscalizadores han logrado homogenizar directrices de acción y fines a cumplir, resultaría mas provechoso el que sean dos y no uno los organismos que controlen de forma directa y durante todo el ejercicio fiscal el manejo del Gasto Público.

Esto sin duda ayudaría a recortar aún mas los tiempos de entrega de la Cuenta Pública, pues de esa manera puede irse agrupando y sistematizando e inclusive

resumiendo toda la información que se vaya recaudando mes con mes después de los informes o de las facultades de fiscalización que posee la propia Auditoría y que pueda ejercer de manera aleatoria o mejor dicho a través de los denominados "controles por muestreo", pues de esta manera se mantendría a cada sujeto fiscalizable encontrándose en la posibilidad de ser investigado en cualquier momento, sin perjuicio de los controles que sus propias auditorías internas ejerzan sobre ellos.

Se debe reconocer que resultaría difícil el mantener un control estricto para todos y cada uno de los sujetos fiscalizables si se tratara de hacer a todos ellos de manera conjunta, por eso con la reforma constitucional se pretende otorgar a la Auditoría Superior la posibilidad de actuar en un control más directo con los entes fiscalizados a través de acciones durante todo el ejercicio fiscal de que se trate, para que posteriormente se regule la forma de control que ya sea por muestreo o a través de bloques determinados de sujetos a fiscalizar se instituya en la ley de la materia.

Puede resultar para muchos un tanto inoficioso esta reforma, pero yo creo que puede ser el parte aguas para establecer un control financiero que permita mayor aprovechamiento de los recursos que se captan por el Estado para cumplir con los fines propios de este y de esa manera de nueva cuenta el pueblo crea en sus instituciones, pues solo así creerán en la importancia de contribuir al Gasto Público, no olvidemos que un elemento esencial para el desarrollo de un pueblo es la confianza de este en las instituciones que lo rigen, para este caso podemos conjuntar dos tipos de control pertenecientes cada uno a un poder distinto pero que por eso mismo nivela las acciones de quien tiene a su cargo el manejo de los recursos del Estado y su propio control, habiendo así un agente externo que sea un actor más de la vigilancia y fiscalización de forma directa con todos los organismos que tengan a su cargo el manejo de recursos del Estado Mexicano.

Así las cosas me atrevo a establecer que esta reforma constitucional puede significar un avance en cuanto a eficiencia de control presupuestal se refiere, y que por lo tanto podría quedar plasmado de la siguiente manera:

*"Artículo 79 Constitucional .-Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo: F.I .- **FISCALIZAR DURANTE TODO EL EJERCICIO FISCAL EN CURSO LOS INGRESOS Y EGRESOS**; el manejo, custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que dispongan la ley.*

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

Los informes a que hace referencia el primer párrafo de esta fracción se llevarán a cabo con base en la ley, pudiendo realizarlos por los conceptos que estime pertinentes".

Como se puede apreciar la reforma establecería una estructura que alteraría ni la intención ni los fines que persigue la Auditoría Superior y en cambio si permitiría un mayor acercamiento de esta Entidad fiscalizadora con los organismo materia de revisión, lo cual nuevamente me atrevo a afirmar que lograría una mayor eficiencia en cuanto al control que se realiza y la exactitud en el cumplimiento de los programas que se tratan de llevar a cabo por todas y cada una de las dependencias del Gobierno Federal.

Nótese que la intención de esta reforma no es suprimir el examen de la Cuenta Pública, pues esta revisión es un mandato constitucional que va de la mano con la legalidad del principio de anualidad del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual resulta una obligación ineludible tanto para el Ejecutivo de preparar el informe respectivo, como de la Cámara de Diputados de analizarlo y en su caso aprobarlo.

Lo que se trata de hacer de con esta reforma es vincular más a la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación con todas y cada una de las dependencias que son materia de fiscalización, permitiéndole así que sus investigaciones sean realizadas en un ámbito temporal de mayor reacción en cuanto los resultados de

las mismas y también le permitirá poder formular un análisis de la Revisión de la Cuenta Pública de forma mas sucinta y en menor tiempo, lo cual da como resultado acciones de control tanto preventivas como de reacción en menor tiempo y en consecuencia menor oportunidad para cualquier intención que tienda a un mal manejo de los Recursos Públicos y que redunden en perjuicio para el Fisco Federal y en ultima instancia para la Nación.

De esta manera quiero dar por concluida esta investigación, la cual se basó en la idea de que lo importante no es publicar decenas de tomos que informen a la población como es que se aplican los recursos que aportan al Estado, sino mostrar que se procede conforme a las reglas fijadas por la sociedad o sus representantes y que, al hacerlo se alcanzan resultados deseados.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Control Financiero por Órgano Político en México es una institución que ha existido desde antes de que nuestro País se conformara como una nación independiente, lo cual hace notar la importancia de esta figura, pues el control que se realice de los dineros Públicos siempre ha sido una necesidad en cualquier régimen de gobierno, pues solo de esta manera puede mantenerse una certeza del cumplimiento en cuanto los programas y planes de desarrollo marca el Estado para su crecimiento.

SEGUNDA.- Si bien es cierto que cada régimen de Gobierno que ha presidido en nuestro país ha variado la institución en turno que se encargue del Control Financiero por Órgano Político, ha sido una constante la permanencia de dicha figura en nuestro régimen constitucional, la cual evidentemente ha evolucionado en cuanto su funcionamiento, viniendo desde una simple comprobación de gastos respecto los recursos que poseía el Estado y una revisión meramente contable hasta una evaluación de eficiencia, costo-beneficio y avance de los programas establecidos en el Presupuesto de Egresos, lo cual nos da por resultado la constante tendencia al perfeccionamiento del Control Financiero por Órgano Político en nuestro País.

TERCERA.- La Actividad Financiera del Estado fue concebida en sus inicios como una simple obtención de recursos para sufragar los Gastos Públicos con el fin de satisfacer necesidades colectivas; sin embargo esta ideología ha cambiado y evolucionado, con la nueva idea de concebir a las Finanzas Públicas como una acción conjunta entre el Estado y el particular para elevar la riqueza nacional, haciendo ver que no solo se debe tener en mente al Estado como un ente que únicamente gasta, sino que también ahorra y administra la riqueza que genera.

CUARTA .- La Actividad Financiera del Estado busca promover el desarrollo de cada sector económico que se encuentre dentro de su esfera de acción con la intención de establecer un desarrollo sustentable, de esta manera el Estado participa directamente en el ámbito económico junto con los particulares e impulsa a los sectores que requieren del apoyo necesario para su crecimiento, siendo así el rector de la Economía Nacional, permitiendo así que exista una coadyuvancia en la que el beneficio sea mutuo, es decir el desarrollo sea tanto por los particulares como para el Estado mismo, pues no se puede desligar que los efectos económicos que en uno de ellos se generen, indudablemente repercutirán en el otro en mayor o menor medida pero siempre existirá esa dualidad económica entre Estado y particular.

QUINTA.- La Actividad Financiera del Estado participa tanto de una naturaleza económica como política, atendiendo a los órganos del Estado encargados primeramente tanto de su planeación como de la ejecución, esto en atención a que es el Congreso quien aprueba la Ley de Ingresos y la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos; así también es el Ejecutivo quien administra los recursos que se obtienen a través de las diferentes fuentes de ingresos del Estado; dando por resultado que participe de ambas naturalezas que le resultan inherentes a su formulación y desarrollo.

SEXTA.- La Actividad Financiera Pública y la Privada tienen elementos en común que permiten evidenciar que no son totalmente opuestas y en cambio si coinciden en determinados fundamentos que resultan necesarios en ambas actividades para que exista una economía sana tanto en una como en otra área; de esto resulta ver que ambas tratan de optimizar recursos, mantener un estricto control sobre los mismos y establecer planes de desarrollo en diversos plazos. Con lo anterior resulta evidente la posibilidad de tratar de acoplar en la medida de lo políticamente prudente los elementos financieros que sirvan de apoyo para ambos tipos de actividades financieras y por tanto lograr un esquema de desarrollo basado en ideas de crecimiento con base en normas actualizadas y vigentes en

concordancia con las exigencias que la actualidad le imprime a los Estados para lograr una economía sana y de crecimiento cierto y sustentable.

SÉPTIMA.- La concentración de poder en uno solo de los órganos del Estado puede tener como consecuencia el exceso de este y por consiguiente la toma de decisiones de forma unilateral, teniendo como consecuencia situaciones que le deparen perjuicio al Estado mismo; en materia de Finanzas Públicas, la existencia de un control Político sobre las mismas ejercita la división de poderes y por consiguiente un contrapeso a las acciones que pudiera realizar el Ejecutivo con respecto al manejo de los recursos del Estado, haciéndose presente una vigilancia externa que resguarde el exacto cumplimiento de los recursos de la Nación en base a lo que se haya decretado en el Presupuesto de la Nación y en los planes y programas aprobados para lograr el desarrollo sustentable que se pretende imprimir.

OCTAVA.- La Cuenta Pública constituye un elemento de equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que mientras el primero ejerce la aplicación del Gasto Público, el segundo consolida la legalidad de las actuaciones referentes a dicha aplicación de recursos; y lo realiza a través del estudio que lleva a cabo sobre la comprobación de los ingresos y egresos públicos en cuanto que exista compatibilidad entre ambos, verifica que los programas aprobados se estén aplicando y avanzando dentro de los tiempos previstos para su desarrollo, de esta manera La Auditoria Superior de la Federación se constituye en el contrapeso que requiere el Ejecutivo Federal en cuanto al manejo de los recursos propiedad del Estado.

NOVENA.- En nuestro país el Control Financiero por Órgano Político no se limita simplemente a corroborar la exacta aplicación de los ingresos y los egresos públicos, es decir, su actividad no se resume a una simple revisión contable, sino que va mas allá, de esta manera incluye una verificación de los programas

establecidos en el Presupuesto de Egresos respecto el desarrollo de los mismos conforme los planes fijados para su cumplimiento, e inclusive valora la optimización de los recursos públicos a fin de hacer mas efectivas cada una de las acciones que implique una erogación por parte del Estado; inspecciona la calidad de los servicios que presta y por consiguiente puede hacer recomendaciones para mejorar esas prestaciones; e inclusive cuenta con facultades para fincar responsabilidades y determinar indemnizaciones para quienes le hayan deparado perjuicio al Erario Público, lo cual resulta ser una acción de carácter meramente resarcitorio, y con la posibilidad de promover el fincamiento de otro tipo de responsabilidades según considere sea procedente a su juicio, con lo cual este control financiero se convierte en un centinela del buen manejo de los recursos del Estado, en la medida que le sea permitido hacer su trabajo.

DÉCIMA.- El Control Financiero por Órgano Político en México tiene su sustento y base legal en el Principio de "Limitación de Poder" con el propósito de evitar los posibles abusos de este, así las cosas resulta evidente la necesidad de un control externo a la actividad que realiza el Ejecutivo, e inclusive para los otros Poderes de la Unión pues no olvidemos que los controles que realiza la Administración Pública, no dejan de ser realizados por organismos inherentes a dicha administración y que por lo tanto pueden en su momento permitir mayor elasticidad en cuanto al manejo de los Recursos Públicos; es por ello que se requiere de un órgano de control financiero externo permanente, pues solo de esta manera el Poder Legislativo puede considerarse seguro sobre que sus determinaciones en materia financiera han sido acatadas por parte del Ejecutivo Federal tomando como punto de partida los programas aprobados y establecidos dentro del Presupuesto de la Nación.

DÉCIMA PRIMERA.- Queda claro que el Poder Legislativo necesita de un órgano fiscalizador que actúe de forma constante ante el ejercicio del Gasto Público que realizan las dependencias que son dotadas de los recursos del Estado, pues de no

actuar de forma rápida y eficiente estaríamos ante la presencia de un control ineficaz que debido a la lentitud o lejanía de su fiscalización en relación con las actividades propias de ello, se perdería el interés sobre sus resultados y por consiguiente no existiría la fuerza suficiente de exigir el debido cumplimiento de los programas por parte de la ciudadanía ante las autoridades responsables de su cumplimiento, lo cual haría inútil la actividad de control financiero que realiza el Legislativo.

DÉCIMA SEGUNDA.- La Auditoría Superior de la Federación se observa como un organismo evolucionado con respecto a la antigua Contaduría Mayor De Hacienda, en virtud de que la primera cuenta con nuevas atribuciones que le permiten hacer mas exhaustivas y completas las investigaciones que realiza, evidentemente posee una serie de facultades que le permiten mantener un control financiero mas eficiente con lo cual podemos asegurar que dicho organismo está dotado de la acciones necesarias para proponer un equilibrio en cuanto a la potestad que en el manejo del presupuesto realiza el Ejecutivo Federal, manteniendo un sano balance entre las fuerzas de uno y otro Poder de la Unión.

DÉCIMA TERCERA.- El control financiero por órgano político en México ha visto mermada su actuación debido a algunas acciones que el Ejecutivo Federal ha realizado en cuanto a las atribuciones y forma de actuar de la Auditoría Superior de la Federación con respecto algunas determinaciones que esta a emitido a manera de resoluciones con fines fiscalizadores hacia la Administración Pública, lo cual podría llevar a una posible nulificación de las acciones de la Auditoría Superior, la cual además de ser un control posterior con fines meramente resarcitorios, también debe enfrentarse a las constantes acciones que paralizan sus gestiones y por consecuencia retardan los resultados de control financiero que ejerce.

DÉCIMA CUARTA.- Mi propuesta de reforma toma como plataforma el que un control financiero Político permanente y no solo a-posteriori permitiría una mayor optimización de los recursos que el Estado aplica para llevar a cabo sus diversos fines, evidentemente no es el Poder Legislativo el encargado de administrar los recursos de la Nación, pero si el pilar sobre en el que descansa la representación del pueblo y por consiguiente debe ser a través de un organismo especializado como lo resulta ser la Auditoria Superior de la Federación, mediante el cual pueda evidenciar de propia mano el manejo que se realiza de los Recursos Públicos; una acción permanente de control a través de sistemas de selección de dependencias públicas para ser fiscalizadas permite mantener a todas en una constante expectativa de ser cada una de ellas la posible candidata para ser sujeto de fiscalización inmediato a través de la Auditoria Superior.

Sin perjuicio de que un control permanente le permitiría a dicho organismo poder ir integrando elementos que le sirvan de base al momento de revisar la Cuenta Pública correspondiente e inclusive poder acortar aún mas lo tiempos de emitir los resultados que arroje esta.

Pero el más importante de las consecuencias que se aprecian es la mantener un verdadero equilibrio de poderes que permita a uno de ellos el manejo de los recursos en base a los programas que sean diseñados para el desarrollo del Estado y por otra parte un Legislativo más cercano y conciente de las acciones que se ejecutan en base a los recursos de la Nación, no olvidemos que indudablemente el motor para lograr hacer valer la Autoridad Política y llevar a cabo los fines últimos del Estado es necesariamente a través de recursos económicos y estos solo rendirán en la medida en que se planee su aplicación y se controle su debida ejecución.

No olvidemos que recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la Auditoria Superior de la Federación se había excedido en sus facultades al girar órdenes a diversas instancias del Ejecutivo Federal para frenar los pagos efectuados por los presuntos créditos irregulares que se encuentran inmersos en el "Instituto de Protección al Ahorro bancario "IPAB" y que

correspondían a la Cuenta Pública del 2001, por lo cual la Suprema Corte de Justicia en su papel de centinela del Control Constitucional del marco Jurídico de nuestra Nación resolvió tal Controversia declarando inválidas dichas resoluciones al considerar que invaden la esfera de competencias del Poder Ejecutivo Federal al emitir ordenes dirigidas a Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal y no respetar el principio de anualidad que debe prevalecer en la revisión de la Cuenta Pública

Sin embargo, como ya se señaló anteriormente hay quienes opinan que es necesario dotar de instrumentos verdaderamente útiles a la Auditoria Superior para el buen ejercicio de sus facultades, tal es el caso del Ex Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Ministro Genaro Góngora Pimentel, quien señala que una concepción ortodoxa del principio de división de poderes, no ha permitido comprender la nueva estructura constitucional del reparto de funciones y el papel de nuevos órganos, que son producto de las transformaciones del Estado Contemporáneo y de la exigencia de la ciudadanía de un manejo escrupuloso de la actividad estatal. Con lo anterior se evidencia la necesidad de herramientas viables y funcionales para el Órgano de Control Externo de las Finanzas Públicas, pues solo de esta forma se estará en posibilidad de ejercer una verdadera democracia al permitir una participación real de cada miembro de la Sociedad con lo cual se daría un paso a la eficiente rendición de cuentas y por consiguiente al eficiente manejo de los recursos del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo 2do. curso. , Porrúa. 7ma. Edición. México 1986 .
- 2.- BURGOA Ignacio . Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa . 7ma. Edición . México 1989.
- 3.- CARPIZO Jorge . Estudios Constitucionales . 4ta edición . Porrúa . México 1994.
- 4.- CHAPOY BONITEZ Dolores Beatriz .Panorama de Derecho Financiero Mexicano. Mc. Graw Hill. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.
- 5.- CHAVEZ PRESA Jorge A. Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la Transparencia y mejores resultados con el presupuesto Público. Fondo de Cultura Económica 1er. Edición. México 2002.
- 6.-CORTINA Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. Porrúa 1ra. Edición. México 1977
- 7.- DE LA GARZA Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 24ta,. Edición. Porrúa . México 2002
- 8.- DELGADILLO Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. 4ta. Edición. Limusa, México 2003.
- 9.- FAYA VIESCA Jacinto. Finanzas Públicas . Porrúa . 5ta. Edición . México 2000.
- 10.- FLORES ZAVALA Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. Porrúa .32da. edición . México 1998.

- 11.- FRAGA Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa . 29. edición. México 1990.
- 12.- GIULIANI FONROUGE Carlos M. Derecho Financiero . 4ta edición . Volumen I . Edit. Depalma. Argentina 1987.
- 13.- LÓPEZ PRESA José Octavio. Corrupción y cambio. México. Fondo de Cultura Económica. 1998.
- 14.-MARTNER Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. 12da. Edición. Siglo XXI Editores. México. 1981.
- 15.-MAQUIAVELO Nicolás. El Príncipe.1ra Edición. Leyenda, S.A. México. 1999.
- 16.-RANGEL COUTO Hugo. Derecho Económico. 3ra. Edición. Porrúa . México. 1984.
- 17.-RETCHKIMAN K. Benjamín. Teoría de las Finanzas Públicas Tomo I. 1ra. Edición. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 1987.
- 18.-SERRA ROJAS Andrés. Derecho Administrativo 2do. Curso . Porrúa . 19. edición .México 1999.
- 19.- SOLARES MENDIOLA Manuel. La Auditoria Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica. 1ra. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 2004.
- 20.- TENA RAMÍREZ Felipe . Derecho Constitucional. Mexicano . 35ta. Edición . Porrúa . México 2003.

21.- WITKER V. Jorge. Derecho Económico. Editorial Harla México 1985.

22.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa, México. 1987.

LEGISLATIVA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- 3.- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.
- 4.- Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 6.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
- 7.- Reglamento de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

ELECTRÓNICA

www.asf.gob.mx/asf.htm