

## CAPÍTULO SEXTO

# FUNCIÓN PRESUPUESTARIA. OTRA MANERA DE CONTROLAR Y FISCALIZAR LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

### I. INTRODUCCIÓN

La función presupuestaria, hacendaria o financiera fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las monarquías parlamentarias; a partir de entonces se constituyó como uno de los principales mecanismos que poseían las asambleas estamentales sobre los monarcas, de tal manera que éstos no podían imponer tributos a sus súbditos sin la autorización de aquéllas. Sin embargo, dicha facultad ha experimentado una transfiguración conforme se ha superado el Estado liberal y se ha consolidado el Estado democrático de derecho; si bien se ha complicado el ejercicio de esta atribución en cuanto al grado de participación del Ejecutivo y el Legislativo así como de la regulación de cada una de sus intervenciones, competencias y límites, la realidad es que de esa función financiera, tan antigua, surgieron premisas inquebrantables que subsisten hasta nuestros días, como el principio de “autoimposición” y, en consecuencia, el derecho de los ciudadanos no sólo de consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y destino. Así pues, los presupuestos actuales, con mayor o menor complejidad, siguen compartiendo esas premisas básicas. La función presupuestaria, en su expresión más simple, consiste en la autorización del Legislativo al Ejecutivo respecto de los ingresos que puede recaudar de los ciudadanos y los gastos que puede realizar, previa autorización de sus representantes; esta ecuación, tan simple, subsiste hasta nuestros días y es reconocida en la mayor parte de los Parlamentos contemporáneos.

Conviene advertir que si bien en algunos países europeos cuando se hace referencia al presupuesto, se está aludiendo tanto a los ingresos como a los egresos, por eso es común mencionarlos como los presupuestos del Estado. Por el contrario, en México, cuando hablamos de Presupuesto de Egresos de la Federación, nos referimos exclusivamente a los egresos que, además, la Constitución consagró como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados al igual que a la revisión de la Cuenta Pública Anual.

Hemos decidido destinar un capítulo especial a la función presupuestaria por su notoria importancia, aunque, como hemos adelantado anteriormente, entendemos que tanto dicho Presupuesto como la Ley de Ingresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública, constituyen también certeros instrumentos de control parlamentario. Iniciaremos este capítulo analizando el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos, para dedicar la parte central de este capítulo al Presupuesto de Egresos, partiendo de una revisión histórica de la regulación del mismo y de la Cuenta Pública y destacándolos como un trío de mecanismos que atienden a la lógica de recaudar, distribuir y supervisar el gasto público.

## II. NO HAY TRIBUTACIÓN SIN REPRESENTACIÓN.

### *NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION*

Como hemos advertido, los monarcas absolutos tuvieron que aceptar, no sin ciertas fricciones y tribulaciones, que la recaudación de las contribuciones o tributos se hiciera con acuerdo de los representantes de la nobleza, los banqueros y religiosos. Fue la Constitución estadounidense de 1787 la que sintetizó de manera lapidaria esta exigencia en su artículo 1o. sección 9; desde entonces hay una relación inextricable entre representación y recaudación en el Estado constitucional que recién se inauguraba. Esta idea tomó carta de naturalización en la mayor parte de los Estados en los que la representación se hacía valer.

Desde entonces y hasta nuestros días el gran protagonista de la regulación presupuestaria es, como no podía ser de otra for-

ma, el Parlamento. En nuestro derecho integran esta importante función la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación; la revisión de la Cuenta Pública Anual, así como la aprobación de las bases para la celebración, por el Ejecutivo, de empréstitos sobre créditos de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y reconocer y pagar la deuda nacional. Las próximas líneas las dedicaremos a la regulación y los principios que rigen a la primera de estas disposiciones para después analizarlo en sus contenidos como parte integrante de lo que se conoce, en nuestro derecho, como paquete económico y su aprobación junto al Presupuesto.

### III. LEY DE INGRESOS. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Lo primero que hay que señalar respecto de la capacidad recaudatoria es que el fundamento constitucional de la misma lo encontramos en los artículos 31 fracción IV que señala como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los estados, de la Ciudad de México y del municipio en que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y en el 73 fracción VII que consagra como facultad del Congreso imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Con base en estas referencias constitucionales, la Ley de Ingresos contiene las erogaciones que anualmente deberán aportarse al Estado bajo la modalidad de contribuciones, entendiendo por éstas impuestos, derechos, aprovechamientos, productos, etcétera, y que sirve de sustento a diversas leyes fiscales que contienen distintas cargas contributivas que se constituyen en obligaciones a cargo de los ciudadanos. En suma, es el documento jurídico que propone el Ejecutivo federal y que establece el catálogo de conceptos, así como la estimación de los ingresos que el sector público podrá obtener por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones para la seguridad social y financiamientos, entre otros.

Algunas de las características que podemos atribuirle a la Ley de Ingresos, son las siguientes:

- *Anualidad*: tiene vigencia durante un año fiscal, que corresponde al año calendario.
- *Precisión*: en virtud de que cualquier impuesto y recaudación que no esté claramente establecida en dicha Ley no podrá ser recaudado.
- *Previsibilidad*: ya que establece las cantidades estimadas que por cada concepto habrá de obtener la hacienda pública.
- *Especialidad*: en razón de que dicha Ley contiene un catálogo de rubros por obtener en el año de su vigencia.

Es oportuno señalar que, aunque la iniciativa de dicha Ley debe presentarse en la Cámara de Diputados, la discusión y aprobación de la misma es una facultad del Congreso de la Unión, esto es, de ambas cámaras. Según el artículo 42 fracción IV de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en adelante LFPRH) la Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y por el Senado de la República a más tardar el 31 de octubre.

#### IV. BASES CONSTITUCIONALES DEL PRESUPUESTO. VISTAZO RETROSPECTIVO

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública Anual a lo largo de nuestra historia independiente ha tenido avances y retrocesos hoy, en el año 2018, contamos con un nuevo modelo que sustituyó las leyes de presupuesto y contabilidad de los años setenta, que ya se veían superadas por las diversas prácticas tanto administrativas como parlamentarias; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, producto de amplias y acaloradas discusiones, fue el legado de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, que también ha sido objeto de diversas modificaciones. En los siguientes

tes apartados analizaremos de manera retrospectiva los caminos que se han tenido que recorrer para llegar al actual modelo que a nuestro juicio no logra alcanzar del todo sus objetivos, especialmente, en el caso de la fiscalización.

Lo que nos interesa es contribuir a una comprensión más precisa de cómo hemos llegado como Estado mexicano a la elaboración y aprobación actual del Presupuesto de Egresos y de la Cuenta Pública Anual, cuáles fueron los antecedentes constitucionales y su regulación en el marco de la Constitución de 1917, además de las diversas reformas que se han experimentado en el ámbito constitucional y que han servido para configurar el actual modelo de aprobación y revisión del Presupuesto y de la Cuenta, respectivamente; nos detendremos con mayor detalle en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

### 1. *Los antecedentes. Las Constituciones de 1857 y 1917*

Como hemos tenido oportunidad de señalar en el capítulo primero, la Constitución liberal de 1857 depositó el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que constituía el Congreso de la Unión. El artículo 69, relativo a la iniciativa y formación de las leyes, disponía lo siguiente:

El día penúltimo del primer período 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 á una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligación de examinar ambos documentos y presentar el dictámen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo período [*sic*].

Asimismo, el extenso artículo 72 facultaba al Congreso para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debía presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. Tal fue la regulación que existió hasta la restauración del Senado de la República en 1874.

En 1867, el presidente Benito Juárez propuso al Congreso nuevamente el restablecimiento de la Cámara de Senadores para pro-

piciar un equilibrio adecuado del poder en un sistema federalista; sin embargo, esta propuesta no fue concretada sino durante el gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, bajo el argumento de que en una República federal son necesarias dos cámaras que combinen en el Poder Legislativo los elementos popular y federal. La Cámara de Diputados, por su elección en número proporcional a la población representa por sí mismo el “elemento popular”, y el Senado, compuesto de igual número de miembros como estados existentes, vendría a representar el “elemento federativo”. Estos argumentos propiciaron que el 13 de noviembre de 1874 el Senado de la República fuera restaurado, iniciando sus trabajos a partir de la apertura del Congreso el 16 de septiembre de 1875 sin que en ninguna otra ocasión se le haya suprimido.

La restauración del Senado de la República exigió la modificación de las facultades que hasta entonces venía ejerciendo una asamblea en su calidad de Congreso de la Unión, reguladas en el artículo 72 constitucional; dichas competencias fueron repartidas<sup>230</sup> entre las dos cámaras que, una vez incorporada dicha reforma constitucional, integrarían el Congreso General. Tales atribuciones quedaron reguladas en dos incisos A y B.<sup>231</sup> Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en materia de Presupuesto y Cuenta Pública se recogieron en las fracciones III, IV y VI del entonces inciso A, que señalaban:

A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. (...)

II. (...)

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

IV. Nombrar a jefes y empleados de la misma.

V. (...)

---

<sup>230</sup> En realidad, como hemos visto en el capítulo primero, se estaba regresando al modelo de las Siete Leyes Constitucionales, de la época del México centralista.

<sup>231</sup> Sobre el tema puede véase Guzmán, León, *Cuestiones Constitucionales: el sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, México, Cámara de Diputados, 2003.

VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo; aprobar el presupuesto anual de gastos é iniciar las contribuciones que á su juicio deban decretarse para cubrir aquél.<sup>232</sup>

La Constitución queretana de 1917 reconociendo el sistema bicameral continuó dejando la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados como una de sus facultades exclusivas consagrada en la fracción IV del artículo 74 constitucional. Así como vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor, dicho precepto disponía:

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. (...)

II. Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

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

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.

La Constitución de 1917 prácticamente no alteró la regulación de la Constitución de 1857. La anterior fracción IV del artículo 74 se veía complementada por la fracción XXIV del artículo 73 constitucional que otorgaba al Congreso la facultad para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, órgano encargado de la supervisión de la Cuenta Pública Anual.

## 2. *Las subsecuentes reformas constitucionales (1977-2004)*

El artículo 74 constitucional, como puede observarse, ha venido regulando desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos y revisar la Cuenta Pública del año anterior. Desde ese año y hasta 2004

---

<sup>232</sup> Véase cuadro comparativo del capítulo primero, pp. 58-72.

dicho precepto ha experimentado trece reformas, de las cuales seis han tenido relación con la fracción IV.

El siguiente cuadro nos da cuenta de las reformas constitucionales a dicha fracción del artículo 74 en una década, de 1977 a 1987; la primera reforma que experimentaría dicho precepto formó parte de la llamada Reforma Política que, entre otras cosas, abriría las puertas de la Cámara de Diputados a los partidos de oposición. A partir de 1976 la forma de elaborar y presentar el presupuesto egresos por parte del Ejecutivo federal tuvo como referente legislativo la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente de 1935 a 1976, y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, vigente de 1976 al 30 de marzo de 2006.

Cuadro 2. Una década de reformas a la fracción IV del artículo 74 constitucional (1977-1987)

<i>6 de diciembre de 1977</i>	<i>17 de noviembre de 1982</i>	<i>17 de marzo de 1987</i>
Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I.- ... II.- Vigilar por medio de una <i>Comisión de su seno</i> , el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor. III.- ... IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del anterior.	Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I. a III.- ... IV.- ... El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 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. “ ... “ ... “ ... “ ... “ ... V a VIII. - ...	Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I. a III.- ... IV.-... ... ... ... ... La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión <i>dentro de los diez primeros días del mes de junio</i> . V a VIII. - ...

FUNCIÓN PRESUPUESTARIA. OTRA MANERA DE CONTROLAR... 331

<i>6 de diciembre de 1977</i>	<i>17 de noviembre de 1982</i>	<i>17 de marzo de 1987</i>
<p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.</p> <p>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.</p> <p>Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.</p> <p>La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.</p>		

<i>6 de diciembre de 1977</i>	<i>17 de noviembre de 1982</i>	<i>17 de marzo de 1987</i>
Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. V a VIII. - ...		

Como puede observarse, las bases de la manera en la que se presentaba el Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública Anual se fijaban constitucionalmente y, tras seis décadas, se precisó en la reforma de 1977. Si tuviéramos que establecer cuáles fueron dichos lineamientos, los podríamos agrupar de la siguiente manera:

1. Al Presupuesto de Egresos de la Federación se integraría el presupuesto del Distrito Federal.
2. El Presupuesto de Egresos se haría llegar a la Cámara de Diputados a más tardar el día último de noviembre.
3. En esas fechas el secretario de Hacienda comparecería a dar cuenta del mismo.
4. Se permitían las partidas secretas siempre que fueran necesarias y emplearían los secretarios mediante acuerdo escrito del presidente de la República.
5. La revisión de la Cuenta Pública la seguiría desarrollando la Contaduría Mayor de Hacienda.

En 1982, la reforma constitucional tuvo por objeto ampliar, en beneficio de la Cámara de Diputados, la fecha de entrega de las

correspondientes iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para establecer la obligación del Ejecutivo de remitirlo a más tardar el 15 de noviembre.<sup>233</sup> Esta fecha prevaleció por largo tiempo hasta 2004, año en el que nuevamente la fracción IV del artículo 74 es reformada, como veremos a continuación.

Finalmente, la reforma emprendida en 1987, persiguió extraer a la Comisión Permanente de la entrega de la Cuenta Pública para fijar su envío únicamente a la Cámara de Diputados; en el entendido de que un órgano mixto no debía conocer de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

La evolución constitucional en la regulación presupuestaria y en la revisión de la Cuenta Pública siguió, como tendremos ocasión de ver, en los años subsecuentes. Una reforma constitucional más experimentaría la fracción IV del artículo 74 para concluir con las del siglo XIX, que tuvo como objetivo crear un nuevo órgano, que representó un cambio en la forma de revisar la Cuenta Pública y que abordamos en la tabla siguiente:

<i>25 de octubre de 1993</i>	<i>30 de julio de 1999</i>
Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I.- ... II.- Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor. III.- .... IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.	Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I.- .... II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley; III. <i>Derogada</i> IV.- ... ... ...

<sup>233</sup> Precizando que podía presentarse hasta el 15 de diciembre cuando el presidente de la República tomara posesión el día 1o. de ese mes, acorde con las reformas constitucionales del momento.

334 EL PARLAMENTO DE MÉXICO. HISTORIA, ESTRUCTURA...

<i>25 de octubre de 1993</i>	<i>30 de julio de 1999</i>
<p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 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.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p><i>Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.</i></p> <p>....</p> <p>....</p> <p>V a VIII. ..</p>
<p>Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;</p> <p>V. a VIII.-...</p>	

Con la creación de la Entidad Superior de Fiscalización, en 1999, lo que se pretende es impulsar las facultades de fiscalización de la Cámara de Diputados, ya no a través de una comisión sino de una entidad que tendrá autonomía técnica y de gestión en virtud de la reforma al artículo 79 de la Constitución, que se publicó en el mismo decreto de reformas constitucionales, de ese mes y año. Las subsecuentes reformas reforzarán las funciones de esta entidad.

## V. LAS REFORMAS DEL NUEVO MILENIO. EL PRESUPUESTO Y LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA A DEBATE

Con la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo federal que se experimentó en el año 2000, la facultad presupuestaria se vería impactada en su regulación no sólo constitucional sino también legal. El artículo 74 se reformaría en 2004, 2008, 2012, 2014 y 2015; en 2006 se promulgaría la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que constituye un paso innovador en la forma y manera de presentar el paquete económico.

De manera sucinta podemos advertir reformas relevantes como la de 2004. Dos cuestiones se precisaron con motivo de la primera de las reformas aludidas; primero se precisó la facultad con que cuentan los diputados para modificar el proyecto que la Cámara recibe del Ejecutivo federal. Lo cierto es que, aunque explícitamente el enunciado constitucional no hacía referencia al término modificaciones, la Cámara venía haciéndolo con demasiada regularidad. El primer Presupuesto que tuvo que aprobarse con base en la cita fracción IV, fue el relativo al ejercicio fiscal de 2005 y la aplicación de la reforma no fue, en absoluto, pacífica. La segunda reforma modifica la fecha en la que el Ejecutivo federal debe hacer llegar a la Cámara la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 8 de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados debe aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre.

Entre la reforma constitucional de 2004 y la siguiente de 2008 se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en marzo de 2006. Dicha Ley fue producto de una amplia gama de reformas en octubre de 2007 que adicionó al artículo 32 un párrafo que señala:

En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un apartado específico, las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura en términos del artículo 74, fracción IV,

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta por el monto que, como porcentaje del gasto total en inversión del Presupuesto de Egresos, proponga el Ejecutivo federal tomando en consideración los criterios generales de política económica para el año en cuestión y las erogaciones plurianuales aprobadas en ejercicios anteriores; en dicho apartado podrán incluirse los proyectos de infraestructura [productiva a largo plazo incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública]... En todo caso, las asignaciones de recursos de los ejercicios fiscales subsecuentes a la aprobación de dichas erogaciones deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos.

La anterior reforma parte de la idea de que la autorización, por parte de la Cámara de Diputados, de las erogaciones para proyectos plurianuales trae consigo una importante reducción de costos y brinda mayor certidumbre a la inversión pública al contar con asignaciones de gasto garantizadas durante la vida del proyecto de infraestructura respectivo además de reducir con ello los costos de dichos proyectos en beneficio de las finanzas públicas. Por tanto, esta reforma legal exigió la adecuación del texto constitucional.

Es importante advertir que a partir de la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se superan las leyes presupuestales de los años setenta y se persigue dotar de certeza el proceso de negociación anual de la política económica gubernamental, ya que incorporan disposiciones en materia de contabilidad gubernamental, de estructura programática y de criterios para la presentación de proyectos; establece medidas que fortalecerán la coordinación y colaboración de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos; establece los principios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad en el ejercicio del gasto público.

Otra de las reformas de 2008 posibilita al Ejecutivo federal para que solamente él puede solicitar justificadamente la ampliación del plazo previsto para su presentación a la Cámara de

Diputados, esto es, la sustitución del 8 de septiembre por otra fecha. Para ello, deberá asistir el secretario de Hacienda a informar las razones que motivan el cambio de fecha, dichas razones deberán ser suficientes a juicio de la Cámara o, en su caso, de la Comisión Permanente.

Por virtud de la reforma constitucional, la fracción VI del artículo 74 de 2012 se modifica la fecha para que la Cámara de Diputados concluya la revisión de la Cuenta Pública que pasará del 30 de septiembre al 31 de octubre del año siguiente al de su presentación.

En 2014 son dos las reformas al artículo 74; la primera faculta a la Cámara de Diputados para ratificar el nombramiento que el Ejecutivo haga del secretario de Hacienda, y la segunda —mucho más importante para nuestro tema— radica en que establece la fecha del 15 de noviembre, y no de diciembre como venía sucediendo, para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el caso en que el Ejecutivo inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, esto es, el 1o. de diciembre.

Finalmente y con motivo de la reforma constitucional en materia anticorrupción, de 2015, se hacen a la fracción II y a los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 74 constitucional unas reformas “cosméticas” para sustituir el término Entidad de Fiscalización Superior de la Federación por el de Auditoría Superior de la Federación y el concepto de informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública por el de Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Cuadro 3. Las reformas constitucionales del nuevo milenio 2004 a 2015.

30 de julio de 2004	7 de mayo de 2008	9 de agosto de 2012	10 de febrero de 2014	27 de mayo de 2015
<p>Artículo 74. ....                      I.- ....                      II.- ....                      III.- ...                      IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.  <i>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</i>                      Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.                      ....                      ....</p>	<p>Artículo 74. ....                      I.- ....                      II.- ...                      III.- ...                      IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.  <i>Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.</i>                      El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.                      La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p>	<p>Artículo 74. ...                      I. a III. ...                      IV. ...                      ...                      ...                      ...                      V. y VI. ...                      ...                      ...</p>	<p>Artículo 74. ....                      I.- ....                      II.- ...                      III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del <i>Secretario del ramo en materia de Hacienda</i>, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;                      Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p>	<p>Artículo 74. ....                      I.- ....                      II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;</p>

<i>30 de julio de 2004</i>	<i>7 de mayo de 2008</i>	<i>9 de agosto de 2012</i>	<i>10 de febrero de 2014</i>	<i>27 de mayo de 2015</i>
<p>....                      ....                      V. a VIII. ....</p>	<p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. Quinto párrafo.- Se deroga                      Sexto párrafo.- Se deroga                      Séptimo párrafo.- Se deroga                      Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;                      VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p>			<p>VI. ...                       La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.</p>

<i>30 de julio de 2004</i>	<i>7 de mayo de 2008</i>	<i>9 de agosto de 2012</i>	<i>10 de febrero de 2014</i>	<i>27 de mayo de 2015</i>
	<p>La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley. La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.</p>	<p>La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.</p>		<p>La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.</p> <p>La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que el informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;</p>

<i>30 de julio de 2004</i>	<i>7 de mayo de 2008</i>	<i>9 de agosto de 2012</i>	<i>10 de febrero de 2014</i>	<i>27 de mayo de 2015</i>
	<p>La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública <i>a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación</i>, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.</p> <p>La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;</p>	<p>...</p> <p>VII. Se deroga.</p> <p>VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>		

## VI. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. NATURALEZA, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

El Estado mexicano debe realizar diversos gastos a efecto de cumplir con sus objetivos y fines, los cuales lleva a cabo, hemos dicho, con la autorización del Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, a la que corresponde de manera exclusiva la discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, que concentra las partidas en las que el gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas, pero también es un instrumento que orienta o debe orientar, sin la menor duda, la actividad económica del país. En virtud de que el Presupuesto es producto de la recaudación de los impuestos y, por tanto, es dinero aportado por los gobernados, dinero público, su uso debe de ser el correcto, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país; por tal razón, la fiscalización en el gasto de los recursos es un aspecto muy importante en los Estados modernos. Por tanto, es el acto legislativo que permite a la administración pública federal usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal. La actual Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala en su artículo 39 que:

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.

En el Presupuesto de Egresos se aprobarán las previsiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa. En el caso de las entidades, las previsiones de gasto se aprobarán por flujo de efectivo y programa.

El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría, podrá incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos como entidades de control directo a aquellas que tengan un impacto sustantivo en el gasto público federal.

Del anterior enunciado —que ya se evidenciaba desde la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal— deriva, a nuestro juicio, un problema irresuelto que tiene que ver con la

naturaleza jurídica del Presupuesto. Respecto de la cual no existe unanimidad en la doctrina y en torno a ésta hay fundamentalmente dos posturas que pueden resumirse de la siguiente manera; desde un punto de vista eminentemente formal y orgánico, el Presupuesto de Egresos es un acto legislativo, puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley (fase de iniciativa, fase de discusión y aprobación, y fase integradora de la eficacia). La crítica más seria a esta postura insiste en señalar que el presupuesto no es una ley porque en su elaboración sólo interviene una de las dos cámaras (la de diputados).<sup>234</sup> Por otro lado, y desde un punto de vista material, el Presupuesto de Egresos no reúne las notas que identifican a una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad; sino que por el contrario contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos. Por ello hay quienes consideran al Presupuesto de Egresos como un acto administrativo emitido por un órgano legislativo.<sup>235</sup> Incluso con motivo de la impugnación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no fijó una postura sobre el fondo de la cuestión. Por tanto, es aceptable aludir al Presupuesto de Egresos de la Federación como el decreto que aprueba la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que el propio presupuesto señale.

Podríamos afirmar que, con base en el anterior concepto, tres son los principales rasgos característicos del Presupuesto de Egresos de la Federación, estamos frente a: 1) un acto legislativo, que

---

<sup>234</sup> Este asunto puede estudiarse de manera más detenida consultando el trabajo de Mijangos Borja, María de la Luz, “Naturaleza jurídica del Presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-junio de 2000, pp. 105-133.

<sup>235</sup> Con relación a las diversas controversias que se presentan al momento de entender la naturaleza jurídica del presupuesto, consúltese Mijangos Borja, María de la Luz, “Naturaleza jurídica del Presupuesto”, *Quórum*, Segunda Época, año VI, núm. 57, septiembre-diciembre de 1997, pp. 5-32.

compete en exclusiva a la Cámara de Diputados, según lo señala el artículo 74 fracción IV de la Constitución; 2) contiene una autorización directa a la administración pública federal para que utilice los recursos pecuniarios que se recauden, es decir, la administración sólo podrá erogar las cantidades que se le hayan autorizado mediante el presupuesto y con apego estricto al mismo, y 3) está limitado, en el tiempo, a un año fiscal; es decir, del 1o. de enero al 31 de diciembre. Aunque, como hemos advertido, ya es posible incorporar erogaciones plurianuales.

### *Principios y formulación*

De la misma forma que hemos destacado algunos fundamentos que inspiran a la Ley de Ingresos, existen principios que rigen o deben normar al presupuesto y son los siguientes:

*Universalidad.* Dicha universalidad se predica del Presupuesto de Egresos, porque éste debe contener todos los gastos del poder público.

*Unidad.* Significa que todo el presupuesto debe estar contenido en un solo documento. Este principio no es constante en todos los países, hay algunos en donde el presupuesto consta en diversos textos, como gastos corrientes, sueldos, inversiones, etcétera.

*Especialidad.* El Presupuesto de Egresos debe detallar las partidas y no otorgarlas de manera general. En este sentido, un amplio sector de la doctrina sostiene que en ocasiones tal especialidad obstaculiza de manera considerable la actividad del Ejecutivo; por lo anterior, es común recurrir a determinados conceptos para especificar el destino de los gastos, como son:

- Programas de inversión: las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas tanto a obra pública en infraestructura como a la adquisición y modificación de inmuebles, adquisiciones de bienes muebles asociadas a estos programas, y rehabilitaciones que impliquen un aumento en

la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles, y mantenimiento.

- **Proyectos de inversión:** las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas a obra pública en infraestructura;
- **Ramo:** la previsión de gasto con el mayor nivel de agregación en el Presupuesto de Egresos:
  - **ramos administrativos:** los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias y, en su caso, entidades, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República y a los tribunales administrativos;
  - **ramos autónomos:** los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a los poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos.
- **Transferencias:** las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera.

*Planificación.* Con base en los planes socioeconómicos que se fijan a mediano plazo es posible que de manera recurrente en el Presupuesto de Egresos se indique la consecución de las metas fijadas en un plan de esta naturaleza.

*Anualidad.* El Presupuesto de Egresos tiene una vigencia anual, rige del 1o. de enero al 31 de diciembre.

*Previsión.* Esto significa que el Presupuesto de Egresos debe estar aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor, para evitar la inactividad de la administración pública.

*Periodicidad.* Este principio está íntimamente vinculado con la anualidad del Presupuesto. Significa que es un documento que tiene vigencia por tiempo determinado, el periodo financiero de un año y que para el siguiente año será necesaria la expedición de un nuevo presupuesto.

*Claridad.* La claridad se refiere a que el Presupuesto sea entendible y pueda ser consultado por los servidores públicos y administradores sin ninguna complicación. En cierta medida este principio se cumple con el de especialidad al dejar perfectamente establecidos los conceptos que integran el presupuesto. Es oportuno señalar aquí que, como hemos visto, es posible el establecimiento de partidas secretas, pues esto lo permite la Constitución en su artículo 74 fracción IV, pero las mismas deberán ser: *a)* necesarias; *b)* estar contempladas en el Presupuesto, y *c)* ejecutadas por los secretarios mediante acuerdo escrito del presidente de la República.

*Publicidad.* El Presupuesto habrá de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, para que surta los efectos correspondientes. También de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución, debe publicarse en el órgano oficial de publicidad de cada entidad federativa, como cualquier otro ordenamiento federal.

*Exactitud.* Atañe a que las cantidades previstas correspondan a lo que el poder público necesitará para cumplir con sus atribuciones. Este principio hace referencia a lo que los economistas comúnmente señalan como presupuesto equilibrado, lo cual implica que lo recaudado deberá corresponderse con lo que se va a gastar y cuyo principio también recoge la LFPRH en su capítulo II.

*Exclusividad.* La exclusividad en el caso de México, se refiere a que corresponde sólo a la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto. Pero también tiene que ver con que, en el Presupuesto, exclusivamente se detallarán los gastos del Estado y ninguna erogación de otra índole.

## VII. ETAPAS PARA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

La elaboración del Presupuesto de Egresos implica una serie de estudios, cálculos, discusiones y procedimientos complejos. Una vez que el Estado ha fijado sus prioridades de gasto deberá cubrir los siguientes pasos para la elaboración y aprobación del Presupuesto.

- De enero a marzo se realizará la formulación de escenarios de gasto y de programas prioritarios.<sup>236</sup>
- De enero a junio se llevará a cabo la etapa de programación.
- El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1o. de abril, un documento que presente los siguientes elementos.
- Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente:
  - a) escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;
  - b) escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;
  - c) enumeración de los programas prioritarios y sus montos.<sup>237</sup>
- A más tardar el 30 de junio de cada año, el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, remitirá a la Cámara de Diputados la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos. Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de dicha dependencia, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan

---

<sup>236</sup> Cfr. artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

<sup>237</sup> Artículo 42 f. I, LFPRH.

aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, al tiempo que detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.<sup>238</sup> A partir de la reforma constitucional de 2018, que faculta a la Cámara de Diputados para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, la información que esta Cámara reciba con motivo de la elaboración del presupuesto recobrará más importancia, porque servirá para ir verificando el gasto y cumplimiento de dicho plan.

- De junio a agosto: elaboración e integración del proyecto de Presupuesto de Egresos y elaboración de la exposición de motivos, proyecto de decreto, anexos, tomos y apartados específicos establecidos en la LFPRH, así como del proyecto de Ley de Ingresos y de los Criterios Generales de Política Económica.<sup>239</sup>
- A más tardar el 8 de septiembre, el Ejecutivo federal envía a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos conforme al artículo 42, fracción III de la LFPRH, así como de los Criterios Generales de Política Económica, la iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. Lo anterior se hará salvo en el año en que inicie su encargo el Ejecutivo federal el 1o de diciembre, en cuyo caso la fecha será hasta el 15 de noviembre.

Si tuviéramos que resumir este ciclo presupuestario podríamos afirmar que consta de dos etapas bien diferenciadas, que son: *etapa*

---

<sup>238</sup> Artículo 42 f. II, LFPRH.

<sup>239</sup> El Poder Judicial, el Poder Legislativo y los órganos autónomos enviarán sus proyectos de presupuesto a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación.

*administrativa*, que va de marzo al 8 de septiembre salvo la excepción del artículo 83 constitucional y *etapa legislativa*, que va del 8 de septiembre al 15 de noviembre anterior al inicio de su vigencia.

Es importante señalar la precisión constitucional que tratándose del Presupuesto de Egresos casi siempre se olvida y es la del inciso F del artículo 72, que advierte: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, *se observarán los mismos trámites establecidos para su formación*”. Se ha vuelto costumbre administrativa y parlamentaria reformar el Presupuesto de Egresos transgrediendo este mandato constitucional.

#### VIII. LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA. LA MANERA DE PRESENTAR EL PAQUETE ECONÓMICO

De conformidad con la misma LFPRH, el paquete económico se formulará con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica,<sup>240</sup> acompañados con sus indicadores del desempeño guardando congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, pero deberán incluir cuando menos: *a)* las líneas generales de política económica; *b)* los objetivos anuales, estrategias y metas; *c)* las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones. Las proyecciones abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes; *d)* los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión; *e)* la meta anual de los requerimientos financieros del sector público, la cual estará determinada por la capacidad de financiamiento del sector público federal, y *f)* el límite máximo del gasto corriente estructural para el ejercicio fiscal, así como proyecciones de este límite para un periodo de cinco años adicionales.

<sup>240</sup> Artículos 16, 17, 40 a 42.

Los Criterios Generales de Política Económica explicarán las medidas de política fiscal a utilizar para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, acciones que impacten directamente en el desempeño de la economía; también deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política y las propuestas para enfrentarlos. Además, se expondrán los riesgos relevantes para las finanzas públicas, y sus propuestas de acción para enfrentarlos.

Con relación al equilibrio presupuestario,<sup>241</sup> en las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos se podrá prever un déficit presupuestario<sup>242</sup> por las circunstancias económicas y sociales que enfrente el país; en estos casos, el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría, al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de dichas iniciativas, deberá dar cuenta de los siguientes aspectos: *a)* el monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario; *b)* las razones excepcionales que justifican el déficit presupuestario, y *c)* el número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario; y deberá reportar en los informes trimestrales y la Cuenta Pública, el avance de las acciones, hasta en tanto no se recupere el equilibrio presupuestario.

A toda propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos de la Federación deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

No procederán pagos que no se establezcan en el Presupuesto o en Ley posterior. El Ejecutivo federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que presente a consideración del Congreso de la Unión.

Las comisiones del Congreso, cuando elaboren los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario

---

<sup>241</sup> Artículos 17 y 18 de la LFPRH.

<sup>242</sup> En caso de que el Congreso de la Unión modifique el déficit presupuestario en la Ley de Ingresos, deberá motivar su decisión.

de las iniciativas de ley o decreto con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

## IX. LINEAMIENTOS Y CONTENIDOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

La propia LFPRH señala cuál será el contenido del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y éste se integrará por una *exposición de motivos* que señalará: la política de ingresos del Ejecutivo federal; los montos de ingresos en los últimos cinco ejercicios fiscales; la estimación de los ingresos para el año que se presupuesta y las metas-objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales; la explicación para el año que se presupuesta sobre los gastos fiscales, incluyendo los estímulos, así como los remanentes de Banco de México y su composición; la propuesta de endeudamiento neto para el año que se presupuesta y las estimaciones para los siguientes cinco ejercicios fiscales; la evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anterior y en curso; la estimación de las amortizaciones para el año que se presupuesta y el calendario de amortizaciones de los siguientes ejercicios fiscales; la estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público para el año que se presupuesta y los siguientes cinco ejercicios fiscales.

Por lo que toca a la parte dispositiva incluirán:

- La estimación de ingresos del gobierno federal, de las entidades de control directo, así como los ingresos provenientes de financiamiento.
- Las propuestas de endeudamiento neto del gobierno federal, de las entidades, así como la intermediación financiera, en los términos de los artículos 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Un apartado que señale el saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo

plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, así como, en su caso, los nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión, en los términos de esta Ley y de la Ley General de Deuda Pública.

- En su caso, disposiciones generales, regímenes específicos y estímulos en materia fiscal, aplicables en el ejercicio fiscal en cuestión.
- Disposiciones en materia de transparencia fiscal e información que se deberá incluir en los informes trimestrales.
- El dividendo estatal que, en su caso, deberán entregar al gobierno federal las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias, y
- La estimación de los ingresos que generen la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, derivados de las contribuciones y aprovechamientos que cobren por la prestación de sus servicios. Dichos recursos se destinarán a financiar el presupuesto total de cada una de ellas.

En caso de considerarse ingresos por financiamiento, en la Ley de Ingresos se deberá incluir:

- Los ingresos por financiamiento.
- El saldo y la composición de la deuda pública y el monto de los pasivos.
- El saldo y la composición de la deuda del gobierno federal y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado diferenciando el interno del proveniente del exterior.
- El saldo y la composición de la deuda de las entidades, así como el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado, diferenciando el interno y el externo.

FUNCIÓN PRESUPUESTARIA. OTRA MANERA DE CONTROLAR... 353

- Justificación del programa de financiamiento al sector privado y social, las actividades de fomento y los gastos de operación de la banca de desarrollo, así como los fondos de fomento y fideicomisos públicos.
- La previsión de que, en caso de otorgarse avales y garantías, éstos se ajustarán a lo dispuesto en la normatividad aplicable.
- Memorias de cálculo con las que se efectuaron las estimaciones presentadas; proyecciones de las amortizaciones y disposiciones a tres años en adición al ejercicio fiscal de que se trate.

Por lo que respecta al contenido del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la ley señala que se integrará por una *exposición de motivos* que señalará:

- La política de gasto del Ejecutivo federal, de los poderes Legislativo y Judicial y de los entes autónomos.
- Montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales.
- Estimación de los egresos para el año que se presupuesta y metas objetivo de los cinco ejercicios.
- Previsiones de gastos.

Por lo que hace a la parte dispositiva, anexos y tomos, incluirán:

- Previsiones de gasto de ramos autónomos y administrativos.
- Capítulo con los flujos de efectivo de las entidades de control directo y otro capítulo con los de control indirecto.
- Previsiones de gasto de ramos generales.
- Un capítulo específico para gastos obligatorios; para compromisos plurianuales; para compromisos derivados de proyectos de infraestructura productiva; provisiones salariales y económicas; para atención de población indígena.

- Disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal.
- Principales variaciones que se proponen en el año en curso y su justificación, principales programas.
- Información que distinga entre gasto regular de operación y el gasto adicional que se propone.
- Un capítulo específico que incorpore las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, aprobadas en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.
- Las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para el desarrollo de los jóvenes.
- Las previsiones de gasto que correspondan al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, conforme a lo previsto en los artículos 16 y 69 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- Las previsiones de gasto que correspondan al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación, conforme a lo previsto en el artículo 22 de la Ley de Ciencia y Tecnología.
- Las previsiones de gasto que correspondan a la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, a que se refiere el artículo 25 de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.
- Las previsiones de gasto que correspondan para la atención a grupos vulnerables.
- Las previsiones de gasto que correspondan a la mitigación de los efectos del cambio climático, y
- Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de niños, niñas y adolescentes.

Los *anexos informativos* contendrán: la metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso y la utilizada para la calendarización del gas-

to; distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto; la metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para la elaboración de los anexos transversales, estableciendo con claridad los porcentajes o cuotas que del presupuesto de los programas presupuestarios y/o de las unidades responsables son considerados para la integración de dichos anexos.

En caso de que existan modificaciones en la metodología con respecto a la utilizada en el ejercicio fiscal anterior, se deberá incluir un apartado donde se explique y justifique plenamente el motivo de dichas modificaciones, y demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos señalados y la solicitada por la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto.

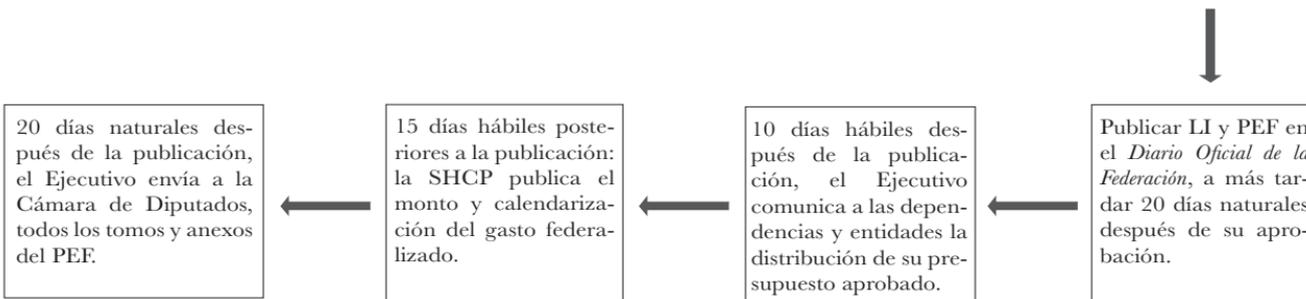
No es baladí que sea la propia Ley la que determine los contenidos de los instrumentos financieros más importantes del ciclo presupuestario en nuestro país. Dicha norma regula, desde luego, muchos aspectos más relativos a la hacienda pública, nosotros nos hemos centrado en analizar los preceptos referentes al Presupuesto de Egresos y a las nuevas formas en que deberá enviarse a la Cámara para cumplir con el mandato constitucional de presentarlo el día 8 de septiembre a efecto de que dicha asamblea lo apruebe a más tardar el 15 de noviembre del año correspondiente.

La última etapa será la promulgación y publicación de la Ley de Ingresos y del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar en 20 días naturales después de aprobados. Diez días hábiles después de la publicación, el Ejecutivo comunicará a las dependencias y entidades la distribución de su presupuesto aprobado. Transcurridos 15 días posteriores a la publicación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mostrará el monto y calendarización del gasto federalizado. Además, a los 20 días naturales después de la publicación el Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados todos los tomos y anexos del Presupuesto de Egresos. En suma y con base en la propia Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el paquete económico se integrará como se muestra en el esquema siguiente:

Cronología para la aprobación anual del paquete económico.

Proyecto	<i>Ejecutivo envía al Congreso de la Unión:</i> Presentación de propuestas preliminares y escenarios variables macroeconómicos	<i>Ejecutivo remite a la Cámara de Diputados:</i> Presentación de la estructura programática del PEF	<i>Cámara de Diputados remite al Ejecutivo:</i> Devolución de observaciones a la estructura programática del PEF	<i>Ejecutivo remite al Congreso de la Unión:</i> Presentación del paquete económico ante el Poder Legislativo	Aprobación de la Ley de Ingresos	Aprobación del PEF
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principales objetivos de la LI y del PEF.</li> <li>• Escenarios de variables económicas (crecimiento, inflación, tasa de interés y precio de petróleo).</li> <li>• Escenarios monto total del PEF, déficit o superávit.</li> </ul>	Informa sobre avances físicos y financieros de todos los programas y proyectos aprobados en el PEF vigentes con relación a los objetivos planteados en el PND y programas;		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criterios generales de política económica.</li> <li>• Estimación del precio de la mezcla del petróleo mexicano.</li> <li>• Iniciativa de Ley de Ingresos; iniciativas de reformas legales para fuentes de ingresos.</li> </ul>		

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enumerar programas prioritarios, más los montos.</li> </ul>	Detalla y justifica nuevas propuestas incluyendo las opciones de fuentes de recursos.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Presupuesto de Egresos.</li> </ul>		
Fecha de entrega	Hasta el 1o. de abril de cada año	Hasta el 30 de junio de cada año	Durante el mes de julio de cada año	Hasta el 8 de septiembre de cada año. Hasta el 15 de noviembre, cuando inicie encargo.	<i>Cámara de Diputados:</i> hasta el 20 de octubre <i>Senado:</i> hasta el 31 de octubre	<i>Cámara de Diputados:</i> hasta el 15 de noviembre



X. GASTO PÚBLICO Y CONTROL PARLAMENTARIO.  
DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA  
A LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN  
PASANDO POR LA COMISIÓN DE VIGILANCIA

La revisión de la Cuenta Pública Anual tiene como objetivo conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno, esto es, si se ha gastado correctamente, de conformidad con lo establecido en el Presupuesto de Egresos.

El control del presupuesto que realiza el Poder Legislativo lo ejerce a través de un órgano especializado conocido originalmente como Contaduría Mayor de Hacienda, después de la reforma constitucional de 1999, Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, hoy Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico a través del cual la Cámara de Diputados realiza la revisión de la Cuenta Pública Anual.<sup>243</sup>

Conviene precisar, desde este momento, que después de la aludida reforma constitucional se sucedieron las leyes secundarias; primero, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del año 2000, y posteriormente la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2009, abrogada, recientemente, por otra con el mismo título en julio 2016.

A partir del 1o. de enero de 2000, el órgano que venía desarrollando desde tiempo atrás, incluso con antecedentes coloniales, la revisión de dicha Cuenta era la Contaduría Mayor de Hacienda, que en ese año desapareció para dar paso a dicha Entidad.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Para conocer cómo se ejerce este tipo de control en otros países, véase Vega, Blázquez, Pedro de, “La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 215-240.

<sup>244</sup> Sobre el tema véase Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-LVII Legislatura-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 50.

Como hemos advertido en el cuadro sobre las reformas de finales del siglo XX, la reforma constitucional de 1999, que se concretó al año siguiente, tiene como objetivo avanzar en el ámbito de la fiscalización y revisión de la Cuenta Pública; si tuviéramos que sintetizar en una frase los avances de este órgano diríamos que se pasó de fiscalizar los recursos públicos del gobierno federal a los recursos federalizados de los gobiernos (estatales e incluso federales) con el fin de dejar una evidencia concreta de dicho avance. En las líneas siguientes abordaremos dos tópicos que pueden ilustrar fielmente tal supuesto; por un lado, destacaremos el nombramiento del contador mayor y las competencias de la Contaduría Mayor de Hacienda hasta antes de ser sustituida por la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo que toca al primero de los temas, debemos señalar que, de conformidad con los artículos 2o., 5o. y 6o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el titular de dicho órgano era designado de una terna propuesta por la Comisión parlamentaria de Vigilancia de la Cámara de Diputados. La duración del cargo era de ocho años, pero la propia Comisión podía prorrogarlo mediante petición especial. El contador mayor, durante su desempeño, era inamovible salvo excepciones especiales —como falta de honestidad, ineficiencia notoria, incapacidad física o mental, alguna irregularidad en el desempeño de sus funciones o la comisión de un delito— que podían llevar a la Comisión de Vigilancia a solicitar su remoción.

Por otro lado, y de acuerdo con el artículo 3o. de su Ley Orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda tenía las facultades siguientes:

- Revisar la Cuenta Pública del gobierno federal ejerciendo funciones de contraloría.
- Verificar que las operaciones, programas y actividades del gobierno federal se realizaran con apego a las leyes y disposiciones respectivas.

- Examinar si los gastos o programas de inversión del gobierno federal se aplican de acuerdo con el presupuesto original.
- Analizar el uso y la aplicación de los subsidios federales y las transferencias gubernamentales otorgadas a las entidades públicas y privadas.
- Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas aprobados, así como el grado de eficacia y eficiencia para alcanzarlos.
- Promover, ante las autoridades competentes, la persecución de supuestas irregularidades por parte de los funcionarios públicos, sea por delitos administrativos o penales.

Además, para apoyar sus responsabilidades de supervisión la Contaduría tenía la autoridad legal para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar información escrita, revisar documentos oficiales, inspeccionar obras y sostener entrevistas y audiencias con funcionarios públicos.<sup>245</sup>

Con base en las anteriores facultades, la Contaduría Mayor de Hacienda en el periodo de 1970 a 1999 tuvo diez contadores mayores<sup>246</sup> (quienes duraron en promedio 2.9 años). Sin embargo y pese a las amplias atribuciones con que contaba dicho órgano, la fiscalización que desarrolló no puede circunscribirse a un genuino concepto de control parlamentario, pues la Cámara de Diputados estaba controlada por el coordinador parlamentario de partido

---

<sup>245</sup> Si alguna entidad restringía el acceso a la información o impedía la práctica de auditorías o visitas domiciliarias, tales hechos podían reportarse a la Cámara de Diputados para que decidiera lo conducente. Pese a lo anterior, como sostiene Ugalde, comúnmente los funcionarios gubernamentales restringían el acceso a la información y a los libros de contabilidad. Dicho autor cita como caso paradigmático la investigación que desarrolló dicha Contaduría en Imevisión. Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 53.

<sup>246</sup> Rodolfo Membrilla (1970-1972); Antonio Lomelí (1972-1973); Claudio Aponte (1973); Jesús Castillo (1973-1976); Rodolfo González (1977-1978); Francisco Rodríguez (1978-1979); Enrique Ojeda (1979-1982); Miguel Rico (1982-1990); Javier Castillo Ayala (1990-1998); Gregorio Guerrero (1998-2001). *Ibidem*, p. 59.

hegemónico quien, a su vez, era designado por el presidente de la República; frente a dicho contexto, sólo podríamos hablar de un autocontrol. Durante dicho periodo, y siguiendo a Ugalde, podemos delimitar algunos rasgos característicos de la época, como: *a)* ningún de los contadores mayores había trabajado en la Contaduría hasta antes de su nombramiento; *b)* con excepción de dos de ellos, ninguno de los contadores mayores duró en su encargo más de tres años; *c)* previo a su nombramiento, la mayoría de los contadores mayores había desarrollado carreras políticas vinculadas al partido hegemónico y en la administración pública,<sup>247</sup> y *d)* en general, el cargo de contador mayor no disfrutó de prestigio político y profesional.

Si el anterior escenario se presentaba en la Contaduría Mayor de Hacienda, la situación en la Comisión parlamentaria de Vigilancia<sup>248</sup> fue, tal vez, peor. Como puede constatarse en los cuadros *supra*, la Comisión de Vigilancia fue un órgano legislativo regulado constitucionalmente desde 1917 y hasta 1999, año en el que, para dar cabida a la regulación constitucional de la Entidad Superior de Fiscalización, pierde su rango constitucional, pero aumentan su autoridad y recursos, quedando regulada no sólo en el artículo 40 inciso 4 la Ley Orgánica del Congreso Mexicano, sino en el precepto 66 de la Ley Superior de Fiscalización. Decimos que la realidad en ese momento no era muy diferente por lo que hace a dicha Comisión porque hay muestras de que hasta 1994 prácticamente no había registros de sus actividades; el mismo Ugalde refiere que: “Dos miembros del personal que laboraba para la Co-

---

<sup>247</sup> Según señala Ugalde, el caso más notorio de vinculación política con el gobierno fue el caso de Javier del Castillo, quien había sido colaborador en la Secretaría de Programación y de Hacienda Pública cuando el presidente Carlos Salinas era secretario de Programación. *Ibidem*, p. 56.

<sup>248</sup> Dicha Comisión, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, tenía entre sus atribuciones las siguientes: actuar como medio de comunicación entre la Contaduría y la Cámara de Diputados; revisar el presupuesto anual de la Contaduría y entregarlo para su aprobación a la Cámara; emitir el reglamento interior de la Contaduría, así como ordenar a ésta la conducción de auditorías y visitas domiciliarias de las entidades que a su juicio requirieran un mayor examen, entre otras.

misión dijeron que, cuando ellos llegaron en diciembre de 1994, las oficinas sólo tenían sillas y mesas, pero ni un solo archivo de actividades pasadas”.<sup>249</sup> Tal situación empezó a cambiar con el arribo de la oposición a la Cámara de Diputados y, más concretamente, con la elección del diputado panista Juan A. García Villa como presidente de dicha Comisión parlamentaria ese mismo año. Sólo entonces los diputados empezaron a reunirse periódicamente y sus actividades fueron seguidas con mayor frecuencia, además los informes y las denuncias presentadas por la Contaduría provocaron la cobertura de los medios de comunicación y la figura del presidente de la Comisión consiguió mayor relevancia.

El anterior escenario, descrito brevemente, desembocó en la reforma constitucional de 1999 que impactó no sólo a la fracción IV del artículo 74, sino al 79 de la Constitución, mediante el cual se creaba la Auditoría Superior de la Federación; según señala el último de estos preceptos, dicha entidad tendría autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Siguiendo la misma metodología que elegimos para abordar el tema de la Contaduría Mayor de Hacienda, en las líneas siguientes destacaremos dos de los aspectos que consideramos más significativos del avance en la fiscalización de la Cuenta Pública; el primero de éstos, el nombramiento del auditor superior de la Federación y, el segundo, la estructura y las competencias de dicha institución.

Con relación al nombramiento del titular de dicho órgano, la propia Constitución, en el párrafo quinto del artículo 79, señala que corresponderá a la Cámara de Diputados designar al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de lo miembros presentes; dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, de manera exclusiva, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de la Constitución.

---

<sup>249</sup> Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 69.

Con el objeto de ir haciendo de la Auditoría un órgano técnico y no político, la propia Constitución establece el requisito de no haber sido secretario de Estado, fiscal general de la república, senador, diputado federal, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento, y establece, asimismo, la prohibición de que durante el ejercicio de su encargo no pueda formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación<sup>250</sup> se requiere satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;

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

V. No haber sido secretario de Estado, fiscal o procurador general de la República, de la Ciudad de México; senador, diputado federal; titular del Ejecutivo de alguna entidad federativa; titular o en su caso comisionado de algún órgano constitucionalmente autónomo; dirigente de algún partido político, no haber sido tesorero, titular de las finanzas o de la administración de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular durante el año previo al día de su nombramiento;

VI. Contar al momento de su designación con una experiencia efectiva de diez años en actividades o funciones relacionadas con el control y fiscalización del gasto público, política presupuestaria; eva-

---

<sup>250</sup> Artículo 88 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

luación del gasto público, del desempeño y de políticas públicas; administración financiera, o manejo de recursos;

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

VIII. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado.

El procedimiento que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece para efectuar dicho nombramiento es el siguiente:

- La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un periodo de diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de titular de la Auditoría Superior de la Federación. La Comisión podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas que estime pertinente, para postular los candidatos idóneos para ocupar el cargo.
- Concluido el plazo anterior, y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, la Comisión, dentro de los cinco días siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas.
- Del análisis de las solicitudes, los integrantes de la Comisión entrevistarán por separado para la evaluación respectiva y dentro de los cinco días naturales siguientes, a los candidatos que, a su juicio, considere idóneos para la conformación de una terna.
- Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días naturales, la Comisión formulará su dictamen, a

fin de proponer al Pleno de la Cámara a los tres candidatos, para que éste proceda a la designación del auditor superior de la Federación, quien deberá protestar ante aquél.<sup>251</sup>

El auditor superior de la Federación podrá ser removido por la Cámara por las siguientes causas establecidas por los artículos 92 y 93 de la Ley:

- Formar parte de algún partido político, participar en actos políticos partidistas y hacer cualquier tipo de propaganda o promoción partidista.
- Desempeñar otro empleo o encargo en los sectores público, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas, de beneficencia, o colegios de profesionales en representación de la Auditoría Superior de la Federación.
- Hacer del conocimiento de terceros o difundir de cualquier forma, la información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus atribuciones, la cual deberá utilizarse sólo para los fines a que se encuentra afecta.
- Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara.
- Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la Ley, sin causa justificada, los informes individuales y el Informe General.
- Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en

---

<sup>251</sup> Artículo 84 de la Ley. En caso de que ningún candidato de la terna propuesta en el dictamen para ocupar el cargo de auditor superior de la Federación haya obtenido la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, se volverá a someter una nueva propuesta en los términos anteriores. Ningún candidato propuesto en el dictamen rechazado por el Pleno podrá participar de nueva cuenta en el proceso de selección (artículo 85).

los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere la Ley.

- Obtener una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la Comisión, durante dos ejercicios consecutivos.
- Incurrir en cualquiera de las conductas consideradas faltas administrativas graves, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como la inobservancia de los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Corresponderá a la Cámara dictaminar sobre la existencia de los motivos de la remoción del titular de la Auditoría Superior de la Federación por causas graves de responsabilidad, y deberá dar derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Los auditores especiales podrán ser removidos por el titular de la Auditoría Superior de la Federación por las mismas causas.

Como puede observarse, la finalidad más amplia que persigue la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, es dejar atrás una etapa en las que la revisión de la Cuenta Pública Anual fue vista, en el mejor de los casos, como un “autocontrol”, para inaugurar una nueva época en la que un órgano técnico y autónomo sea el que ejerza un control minucioso del gasto público, a ello contribuye, sin duda alguna, el nombramiento de su titular, los requisitos y las prohibiciones expresas que la Ley le señala.

En donde más se puede notar el proceso de evolución de esta institución es tratándose de sus competencias.<sup>252</sup> El artículo 79 constitucional señala que la Auditoría Superior de la Federación tiene a su cargo:

---

<sup>252</sup> Para entender la gestación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación véase los trabajos recopilados en García Colorado, Gabriel y Palomino Ortega, Francisco *et al.* (coords.), *El órgano superior de fiscalización y sus repercusiones institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, 2000.

## FUNCIÓN PRESUPUESTARIA. OTRA MANERA DE CONTROLAR... 367

Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes...

Si de la fiscalización que realice la Auditoría Superior de la Federación se detectaran irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

1. Promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que detecte durante sus auditorías e investigaciones, en que incurran los servidores públicos, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas;
2. Dar vista a los órganos internos de control competentes de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuando detecte posibles responsabilidades administrativas distintas a las mencionadas.
3. En caso de que la Auditoría Superior de la Federación determine la existencia de daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos, que deriven de faltas administrativas no graves, procederá

en los términos del artículo 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,<sup>253</sup>

4. Presentar las denuncias y querellas penales que correspondan ante la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, por los probables delitos que se detecten derivado de sus auditorías;
5. Coadyuvar con la Fiscalía Especializada en los procesos penales correspondientes, tanto en la etapa de investigación, como en la judicial. En estos casos, la Fiscalía Especializada recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.
6. Previamente a que la Fiscalía Especializada determine declinar su competencia, abstenerse de investigar los hechos denunciados, archivar temporalmente las investigaciones o decretar el no ejercicio de la acción penal, deberá hacerlo del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación para que exponga las consideraciones que estime convenientes.

---

<sup>253</sup> Artículo 50. También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el capítulo siguiente, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público.

Los entes públicos o los particulares que, en términos de este artículo, hayan recibido recursos públicos sin tener derecho a los mismos, deberán reintegrar los mismos a la hacienda pública o al patrimonio del ente público afectado en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la notificación correspondiente de la Auditoría Superior de la Federación o de la autoridad resolutora.

En caso de que no se realice el reintegro de los recursos señalados en el párrafo anterior, éstos serán considerados créditos fiscales, por lo que el Servicio de Administración Tributaria y sus homólogos de las entidades federativas deberán ejecutar el cobro de los mismos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

La Autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda conforme al artículo 75 de esta Ley, cuando el daño o perjuicio a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado.

7. La Auditoría Superior de la Federación podrá impugnar ante la autoridad competente las omisiones de la Fiscalía Especializada en la investigación de los delitos, así como las resoluciones que emita en materia de declinación de competencia, reserva, no ejercicio o desistimiento de la acción penal, o suspensión del procedimiento, y
8. Presentar las denuncias de juicio político ante la Cámara que, en su caso, correspondan en términos de las disposiciones aplicables.
9. Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y las denuncias de juicio político, deberán presentarse por parte de la Auditoría Superior de la Federación cuando se cuente con los elementos que establezcan las leyes en dichas materias.

Las resoluciones del Tribunal podrán ser recurridas por la Auditoría Superior de la Federación, cuando lo considere pertinente, en términos de lo dispuesto en el artículo 104, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable.

En el contexto del fortalecimiento de la actividad fiscalizadora del gasto público, la Comisión de Vigilancia es revalorada y ahora no sólo cumple funciones inherentes a su condición de órgano parlamentario vigilante de la actividad de la Auditoría que la convierten en el conducto de comunicación entre ésta y la Cámara de Diputados, o a recibir de la Mesa Directiva o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y turnarla a Auditoría; o ser la encargada de presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, los informes individuales, los informes específicos y el Informe General, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias y presentar al Pleno la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de auditor superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en térmi-

nos de lo dispuesto el artículo 79 constitucional sino que además cuenta con atribuciones tan importantes como:

- Analizar el programa anual de fiscalización de la Cuenta Pública y conocer los programas estratégico y anual de actividades que, para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento.
- Con respecto a los procedimientos, alcances, métodos, lineamientos y resoluciones de procedimientos de fiscalización, podrá formular observaciones cuando dichos programas omitan áreas relevantes de la Cuenta Pública.
- Citar, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico de los informes individuales y el Informe General.
- Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio.
- Evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías; proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión y requerir informes sobre la evolución de los trabajos de fiscalización.
- Proponer al Pleno de la Cámara al titular de la Unidad de Evaluación y Control los recursos materiales, humanos y presupuestarios con los que debe contar la propia Unidad.
- Proponer al Pleno de la Cámara el Reglamento Interior de la Unidad.
- Aprobar el programa de actividades de la Unidad y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones; de

igual forma, aprobar políticas, lineamientos y manuales que la Unidad requiera para el ejercicio de sus funciones.

- Ordenar a la Unidad la práctica de auditorías a la Auditoría Superior de la Federación.
- Aprobar los indicadores que utilizará la Unidad para la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, los elementos metodológicos que sean necesarios para dicho efecto y los indicadores de la Unidad;
- Conocer el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.
- Analizar la información, en materia de fiscalización superior de la Federación, de contabilidad y auditoría gubernamentales y de rendición de cuentas, y podrá solicitar la comparecencia de servidores públicos vinculados con los resultados de la fiscalización.
- Invitar a la sociedad civil organizada a que participe como observadores o testigos sociales en las sesiones ordinarias de la Comisión, así como en la realización de ejercicios de control social en los que se articule a la población con los entes fiscalizados.

Un elemento adicional que establece la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas que tiene como principal objetivo controlar al fiscalizador, es la creación y regulación dentro de dicho ordenamiento de la Unidad de Evaluación y Control que comprobará que la Auditoría Superior de la Federación cumpla con sus funciones conforme a la Constitución y a su Ley, adicionalmente le corresponde proveer lo necesario para garantizar la autonomía técnica y de gestión de dicha entidad.

Dicha Unidad forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia y tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

FUNCIÓN PRESUPUESTARIA. OTRA MANERA DE CONTROLAR... 373

1. Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables;
2. Practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la Auditoría Superior de la Federación, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo que aprueba la Comisión;
3. Recibir denuncias de faltas administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del titular de la Auditoría Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en el caso de faltas administrativas no graves, imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
4. Conocer y resolver el recurso que interpongan los servidores públicos sancionados por faltas no graves conforme a lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
5. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales e interponer los medios de defensa que procedan en contra de las resoluciones emitidas por el Tribunal, cuando la Unidad sea parte en esos procedimientos;
6. Participar en los actos de entrega-recepción de los servidores públicos de mando superior de la Auditoría Superior de la Federación;
7. A instancia de la Comisión, presentar denuncias o querrelas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación;

8. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación;
9. Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones aplicables para la Auditoría Superior de la Federación en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
10. Igualmente participará con voz, pero sin voto, en los comités de obras y de adquisiciones de la Auditoría Superior de la Federación, establecidos en las disposiciones aplicables para la Auditoría Superior de la Federación en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas;
11. Auxiliar a la Comisión en la elaboración de los análisis y las conclusiones del Informe General, los informes individuales y demás documentos que le envíe la Auditoría Superior de la Federación;
12. Proponer a la Comisión los indicadores y sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad y los que utilice para evaluar a la Auditoría Superior de la Federación, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad como la Comisión;
13. En general, coadyuvar y asistir a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones;
14. Atender prioritariamente las denuncias;
15. Participar en las sesiones de la Comisión para brindar apoyo técnico y especializado;
16. Emitir opinión a la Comisión respecto del proyecto de lineamientos y directrices que deberán observar las entidades locales para la fiscalización de las participaciones federales propuesto por el auditor, y

## 17. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Las entidades fiscalizadas tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad sobre los actos del titular de la Auditoría Superior de la Federación que contravengan las disposiciones de dicha Ley, en cuyo caso la Unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este ordenamiento, o bien el previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, notificando al quejoso el dictamen correspondiente, previa aprobación de la Comisión.

El titular de la Unidad de Evaluación y Control será designado por la Cámara, mediante el voto mayoritario de los miembros presentes en la sesión respectiva, a propuesta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, que presentará una terna de candidatos que deberán cumplir con los requisitos que se establecen para el titular de la Auditoría Superior de la Federación. Lo anterior se llevará a cabo a través de los procedimientos y plazos que fije la misma Comisión. El titular de la Unidad durará en su encargo cuatro años y podrá desempeñar nuevamente ese cargo por otro periodo igual.

El titular de la Unidad será responsable administrativamente ante la Comisión y la propia Cámara, a la cual deberá rendir un informe anual de su gestión, con independencia de que pueda ser citado de modo extraordinario por ésta, cuando así se requiera, para dar cuenta del ejercicio de sus funciones.

Hasta aquí hemos abordado el análisis del diseño con el que hoy se desarrolla la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública Anual y de los actores e instituciones que en él intervienen. Su evolución normativa, constitucional, legal y reglamentaria ha sido vertiginosa en los últimos 18 años; no obstante dicha situación, la realidad es que en muy diversas ocasiones las auditorías terminan palideciendo frente a los muy escandalosos hechos de corrupción de los gobiernos federal, estatales e, incluso, muni-

cipales. Hemos visto en el capítulo tercero que la transformación de las normas jurídicas no trae incluida el cambio de hábitos y conductas antisociales y corruptas, no bastan normas perfectas. Los esfuerzos legales tienen que ir necesariamente aparejados de voluntad de cumplimiento; por sí solas, las mejores leyes, escritas impecablemente, no acabarán con los desfalcos al erario público si no son castigados los actos de corrupción (malversación de fondos públicos, desviación injustificada y sustracción) los ejemplos se tienen a la vista. Estas normas (constitucionales y legales) no han servido para detectar con la suficiente anticipación los casos de los gobernadores corruptos y randas que hoy son públicos y que siguen impunes.