

## LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

Enrique A. SALAZAR

SUMARIO: I. *La idea de la división de poderes.* II. *El poder legislativo y el presidencialismo mexicano.* III. *El control legislativo del gasto público en México.* IV. *Conclusiones.*

### I. LA IDEA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Se ha dicho que la principal preocupación de los pueblos ha sido lograr el control del ejercicio del poder, de ahí que históricamente la idea de la división de poderes se haya adoptado como fórmula para que el poder signifique un freno al poder. Sólo con una estructura orgánica de gobierno que garantice que los excesos de poder sean controlados desde el poder mismo, la sociedad civil puede confiar en que sus derechos frente al Estado se encuentran plenamente asegurados, lo que sin duda implica a su vez que el gobierno puede ser ejercido ante la confianza de los gobernados.

Desde la antigüedad la búsqueda del equilibrio en el ejercicio del poder se ha expresado de diferentes formas, incluso para algunos tratadistas esta manifestación se registra con Aristóteles, quien consideraba que: "Todo régimen tiene tres elementos, . . . una cuestión se refiere a cuál es el que delibera sobre los asuntos de la comunidad; la segunda a las magistraturas y la tercera a la administración de justicia."<sup>1</sup>

Sin embargo, para los tratadistas modernos a lo que hacía alusión Aristóteles era a las funciones de poder y no tanto a la división que éste debe operarse como medida de control, pues en modo alguno llegó a referirse al ejercicio del poder desde distintos órganos (lo que implicaría que la supremacía del poder se ejercería a partir de facultades compartidas o complementadas, conferidas a diferentes órganos de gobierno que mutuamente se anularían sus excesos, o cuidarían de no dejar espacios que permitieran su propia anulación).

<sup>1</sup> Aristóteles, *Política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1951, p. 193.

En efecto, al referirse a la posición aristotélica, Ulises Schmill considera que el pensador griego

... distinguía tres manifestaciones del poder del Estado: la deliberación, el mando y la justicia. Pero esta doctrina sólo pretendía diferenciar las distintas formas de actividades de los órganos sin pensar establecer un reparto de las funciones entre distintos órganos.<sup>2</sup>

John Lock fue un poco más claro al advertir la necesidad de dividir los poderes del Estado, señalando que por naturaleza las leyes pueden crear en poco tiempo y tener una vigencia constante y duradera, razón por la cual no se justificaría que el aparato legislativo permaneciera siempre en funciones permanentes, tuviera a su cargo la ejecución y vigencia de las leyes.

Sin embargo, no fue sino con Montesquieu —y su obra *El espíritu de las leyes*—, que apareció concretada la teoría de la división del poder del Estado. En cada Estado, señalaba Montesquieu,

hay tres especies de poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes y la potestad ejecutiva de aquellas que dependen del derecho civil... A esta última la llamaremos la potestad de juzgar y a la otra simplemente, la potestad ejecutiva del Estado.

Al respecto, Schmill Ordóñez considera que lo que se proponía alcanzar Montesquieu era, precisamente, un mecanismo de control y limitación del poder del Estado, condenando el absolutismo y la autocracia y pugnando por un régimen de derecho.<sup>3</sup>

Con este mismo sentido, el maestro Orozco Henríquez considera que

La lectura de la obra de Montesquieu parece confirmar que, en efecto, el pensador francés estaba más preocupado por encontrar una fórmula política constitucional para evitar el abuso del poder, particularmente de las potestades ejecutiva y legislativa, a través de su no confusión íntegra en una sola persona o entidad, que de elaborar una fórmula apriorística de separación entre "poderes" formales del Estado... para Montesquieu lo importante no era la separación orgánica de las funciones del Estado, sino la distribución mesurada de su poder entre las fuerzas sociales existentes.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Ed. Manuel Porrúa, 1977, p. 177.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 177.

<sup>4</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *La división de poderes*, inédito, México, UNAM, 1984, p. 10.

En adelante, los diversos tratadistas tratarían de fortalecer la posición de Montesquieu, como lo señala el maestro Carpizo, en el sentido de que "La idea vertebral del principio de la división de poderes estriba en que el poder detenga al poder. Que lo detenga por y para la libertad del hombre".<sup>5</sup>

La idea de que un poder de Estado degenerará en tiranía o absolutismo arbitrario determinó que, en buena medida, las constituciones y leyes supremas de los estados cuidaran de otorgar amplias facultades (sobre todo al Ejecutivo) de manera que uno de los poderes anulara automáticamente a los otros. Como tabú se veía la organización estatal que admitía la supremacía de un poder sobre otro, llegando a concebirse que, cuando menos, entre el poder legislativo y el ejecutivo, debería establecerse una política de pesos y contrapesos de manera que los poderes entre sí, significaran sus propios límites y mecanismos de control.

Schmill Ordóñez cita a Carré Malberg, quien considera que

Cuando en un Estado todos los poderes quedan reunidos en manos de un titular único, bien sea un hombre o una asamblea, la libertad pública está en peligro... Para evitar este peligro, es indispensable, en el principio y en la base de toda organización de los poderes, hallar una combinación que, al multiplicar las autoridades públicas y al repartir entre ellas los diversos atributos de la Soberanía, tenga por objeto limitar respectivamente la potestad de cada una de ellas por la potestad de las autoridades vecinas, de tal modo que ninguna pueda llegar jamás a una potestad excesiva.<sup>6</sup>

Bajo estos principios la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano 1789, expresó en su artículo 16 que "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de constitución".

Así, la Constitución española de Cádiz se inspiró en la Constitución francesa de 1791, por lo que hace a la división de poderes:

El poder legislativo se depositó en las Cortes —asamblea unicameral integrada por diputados electos popularmente mediante sistema indirecto de tres grados aunque se otorgó al rey la facultad iniciativa y un derecho de veto suspensivo. El poder ejecutivo hizo suyo radicar en el monarca quien al ser constitucionalmente irresponsa-

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.

<sup>6</sup> Schmill Ordóñez, Ulises, *op. cit.*, pp. 177-178.

ble, era auxiliado en la función gubernativa por siete secretarios del despacho a quienes el rey nombraba y removía libremente; dichos funcionarios tenían facultad de refrendo y eran responsables ante las cortes.<sup>7</sup>

Una radical división de poderes, pura, tal y como lo concibiera Montesquieu y seguidores, no pudo nunca llevarse a la práctica por algún régimen, porque si bien es cierto que las funciones del Estado deben dividirse y encomendarse a diversos órganos, también lo es que la función estatal entorpecería su campo de acción y facultades de otro órgano, lo que haría que en lugar de pesos y contrapesos, en la práctica lo que existiría sería un bloqueo constante al ejercicio del poder.

En lo anterior coinciden tanto Carpizo como Ulises Schmill y los principales tratadistas modernos, quienes prefieren catalogar el problema teórico de la división de poderes como una división de funciones que puede dar lugar a una colaboración entre los poderes diversos. Carpizo considera que:

El principio de la división de poderes opera más bien, como colaboración y coordinación entre los poderes, con el objeto de llevar a cabo en la mejor forma la marcha del gobierno. Sin embargo, hay que ser muy cuidadosos una es la colaboración de los poderes y otra muy diferente su confusión.

Para la buena marcha del gobierno, necesario es que cada poder ejerza sus funciones y éstas no las puede delegar un poder en otro, a menos que la propia constitución, en determinadas situaciones, así lo proveyera.<sup>8</sup>

Por su parte, Ulises Schmill concluye en que

... en el ejercicio de una función del Estado pueden colaborar varios órganos... Esto nos muestra la complementación y colaboración que existen entre los diversos órganos del Estado... no hay separación, ruptura, escisión en los órganos estatales, sino complementación, colaboración, asistencia y vigilancia recíproca.

Más adelante redondea su posición advirtiendo que

Es un error considerar a los órganos del estado independientes entre sí. La absoluta independencia de ellos no se da en ningún orden jurídico conforma un sistema escalonado de normas. Como

<sup>7</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, p. 17.

<sup>8</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 297.

los órganos del Estado son los encargados de la creación del sistema de normas, entre ellos deben existir relaciones sistemáticas.<sup>9</sup>

Con base en tales razonamientos, habremos de encontrar en el orden jurídico mexicano el principio de la división de poderes como división de funciones, en donde los poderes establecidos se vinculan para realizar la gestión estatal de manera coordinada, bajo la figura preponderante de un ejecutivo fuerte, que a través de la historia ha fortalecido su posición frente a los demás poderes, y principalmente frente al poder legislativo.

## II. EL PODER LEGISLATIVO Y EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Ante la insistente versión de una tajante división de poderes en México se debatió en el pasado sobre la conveniencia de limitar la acción del ejecutivo en función de la preponderancia del legislativo y viceversa.

Y aunque Miguel de la Madrid Hurtado plantea que "Desde los tiempos del virreinato, los mexicanos han estado acostumbrados a ver en el jefe de gobierno al hombre más poderoso del país (sic)." Para luego concluir que el poder ejecutivo, a pesar de que durante los primeros años de vida independiente fue ejercido arbitraria y dictatorialmente por caudillos militares, continuó fortaleciéndose con la misma tendencia virreinal de la Colonia.<sup>10</sup> Lo cierto es que quizá en algo pudo influir la cultura impuesta en la época colonial, pero de ninguna manera pudiera ser este factor determinante en la estructuración del poder público con un ejecutivo fuerte, porque como el mismo De la Madrid Hurtado lo considera,

La Revolución de Ayutla puede considerarse como una enérgica protesta contra la dictadura. Esto explica por qué la Constitución de 1857 intentó restarle poder al Presidente de la República y fortalecer al Congreso, aunque el resultado estuvo distante del propósito enunciado.<sup>11</sup>

Precisamente en torno a la problemática que plantea la Constitución de 1857, Emilio Rabasa en su obra *La Constitución y la dictadura* habría

<sup>9</sup> Schmill Ordóñez, Ulises, *op. cit.*, p. 182.

<sup>10</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, "Notas sobre el presidencialismo en la constitución mexicana", *Por el camino de un nuevo México*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, p. 207.

<sup>11</sup> *Ibidem.*

de expresar su desaprobación por la forma en que el ejecutivo se vio despojado de sus amplias facultades, a partir de la norma constitucional que otorgó al Congreso de la Unión, lo que a decir de Rabasa "Obligó" al presidente de la República a optar por la dictadura, toda vez que de la propia Constitución se derivaba el obstáculo al ejercicio eficaz del poder.

Independientemente de que la Constitución de 1857 haya presentado obstáculos al ejercicio del poder por parte del ejecutivo, de ninguna manera puede justificarse la opción de la dictadura como medida para anteponerse a tales obstáculos, como tampoco se justificaría que el legislativo o el judicial asumiera posiciones arbitrarias porque constitucionalmente el ejecutivo los limite.

Consideramos más bien, que lejos de responder a una costumbre o cultura impuesta desde la Colonia, el pueblo de México optó por un sistema presidencialista como forma de centralizar las decisiones políticas después de una serie de experiencias que indicaban lo aconsejable de la medida.

Tan no es correcto o del todo acertada la afirmación de que el pueblo mexicano se acostumbró a la figura del jefe único, supremo, que en los albores de la guerra de independencia los primeros intentos por construir un gobierno propio y autónomo de la Corona española, consideraban la necesidad de constituir un ejecutivo colegiado de manera que las decisiones fundamentales no recayeran en un solo individuo.

En efecto, Carpizo en su obra *El presidencialismo mexicano*, apunta que, la forma en que en nuestro país

... en otros tiempos, se debatió y hasta con calor si el poder ejecutivo debía ser unitario o colegiado: *en el fondo del asunto vibraba la inquietud por no crear un ejecutivo fuerte*. Los que se inclinaban por un ejecutivo colegiado, lo que perseguían era debilitar este poder. Actualmente, tal discusión ha sido superada en nuestro país. Se acepta el ejecutivo unitario y por décadas ha dejado de discutirse este problema. Empero, en otros países, en los años anteriores se ha vuelto a planear la posibilidad del ejecutivo colegiado...<sup>12</sup>

Y como queriendo reforzar esta posición, el mismo Carpizo plantea los ejemplos que la historia de México presenta de ejecutivos colegiados:

<sup>12</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Ed. Siglo XXI, 1978, pp. 45-46.

La Constitución mexicana de Apatzingán encargó el poder ejecutivo a tres personas. Ha sido la única de nuestras constituciones que estructuró un ejecutivo colegiado, aunque fuera del marco constitucional, cuerpos colegiados se han encargado del poder ejecutivo; como por ejemplo podemos señalar: la regencia de Iturbide, O'Donojú, Velázquez de León, Yáñez y de la Bárcena en los albores de nuestra independencia, y el "supremo poder ejecutivo" integrado por Pedro Celestino, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria a la caída del imperio de Iturbide, y que gobernó del 30 de marzo de 1823 al 10. de Octubre de 1824, José Iturriaga señala que son siete las ocasiones en que México ha sido gobernado por un ejecutivo colegiado.<sup>13</sup>

Más adelante volvió a retomarse el tema del ejecutivo colegiado, pues aunque fuera de los marcos constitucionales éste se había concretado en las ocasiones antes citadas, la Constitución de Apatzingán no había tenido vigencia en la realidad sino en los lugares denominados por la insurgencia y en mínima proporción, por lo cual en el Congreso constituyente de 1823-1824 la problemática fue nuevamente abordada, sobre todo cuando se debatió en torno al Acta Constitutiva de la Federación.

Precisamente en la aprobación del Acta Constitutiva, "... una buena parte de los diputados constituyentes se inclinaban porque el poder ejecutivo fuera colegiado en la toma de decisiones. La comisión propuso la aprobación del ejecutivo unipersonal...". Posteriormente

en la sesión del 2 de enero de 1824, Rodríguez apoyó el ejecutivo colegiado porque tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria. Morales también apoyó la integración plural del ejecutivo, con los siguientes argumentos: que si uno se enferma hay otros dos para el despacho; que siendo tres los partidos, pueden transigir y lograr cuando menos un hombre de su confianza quede en el ejecutivo plural; y que el secreto se aventura tanto en el ejecutivo unipersonal como en el plural, porque en el primero, el presidente de todas maneras no puede hacer todo por sí mismo.<sup>14</sup>

Todavía Demetrio del Castillo haría otra propuesta más de ejecutivo colegiado, planteando que este poder debería quedar depositado en tres personas, quienes desempeñarían los roles de presidente, vicepresidente y designado. El designado sería el sucesor del presidente cuando

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 47.

éste concluyera su gestión en tanto que el vicepresidente lo haría cuando el presidente se enfermara o estuviera impedido por la ley. Dentro de esta estructura propuesta, el vicepresidente y el designado tendrían voto consultivo en todos los asuntos, y en caso de que se llegaran a percatar de que el presidente faltare a sus deberes o atentara contra las libertades y los intereses de la Nación uno u otro estaban facultados para reportar el caso al Congreso, actuando en funciones fiscales o contralores oficiales.<sup>15</sup>

Obviamente, ante la falta de consistencia y lógica de las propuestas antes citadas, una a una fueron rechazadas y desestimadas como opciones viables para implantarse. Aún así después de estas todavía se debatió bastante en torno a la integración colegiada o unipersonal del ejecutivo, hasta que el diputado Mier propuso que tal problema quedara fuera del Acta Constitutiva de la Federación y su definición se remitiera al texto de la Constitución Política en vías de ser aprobada.

De conformidad con lo planteado por Mier, en la sesión del 30 de enero de 1824 se designó y fue aprobado el artículo 15 del Acta Constitutiva de la Federación, cuyo texto no hizo sino transferir la problemática al momento de la aprobación de la Constitución en los siguientes términos: "El supremo poder ejecutivo se depositará por la constitución en el individuo o individuos que ella señale".

En efecto, transferido el problema a las sesiones para la aprobación del texto constitucional, la influencia de los textos de las constituciones española y norteamericana dieron la pauta para resolver el conflicto en los siguientes términos:

## TÍTULO VI

### *Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación.*

#### SECCIÓN PRIMERA

En las personas en quien se deposita y de su elección.

Artículo 74.—Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de esta Constitución, el Poder Ejecutivo federal mexicano no ha vuelto a verse cuestionado en cuanto a su integración, aunque sí en sus facultades como lo apuntamos anteriormente al referirnos a los términos en que se legisló en 1857. Decíamos líneas arriba que el

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 48.



problema sobre la integración del Poder Ejecutivo se resolvió atendiendo a la fórmula adoptada por el constitucionalismo español y norteamericano, lo que parece ser todavía no del todo aceptado pero lógicamente resulta lo más aproximado a la regulación aprobada.

Para el maestro Mario de la Cueva, la influencia más determinante en la Constitución de 1824 fue la de la Constitución de Cádiz.

... ya que se fijaron *escrupulosamente* las facultades del Congreso y del Presidente. Es decir, este tratadista afirma que el sistema mexicano en 1824 no fue presidencial ni parlamentario, sino que se estructuró conforme a los mecanismos de gobierno establecidos en la Constitución española de 1812, que estuvo vigente en México y que por lo tanto fue conocida.

Carpizo al comentar esta afirmación analiza el hecho de que no sólo surge el ejecutivo unipersonal en 1824, sino también la tendencia ya pronunciada desde entonces de favorecer a ese poder en la esfera federal, confiriéndosele mayores facultades decisorias respecto a lo que se perseguía con las propuestas de un ejecutivo colegiado. Por tal razón, sin negar la influencia norteamericana en nuestro texto constitucional.

Así en relación a tales apreciaciones, Carpizo plantea que:

El sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de gobierno asentados en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del poder ejecutivo, siendo las coincidencias más notorias las siguientes:

- a) La existencia del veto como facultad del presidente.
- b) El congreso dividido en dos Cámaras.
- c) Un solo periodo de sesiones del Congreso y.
- d) La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923.<sup>16</sup>

Fue evidente la derrota de la fracción constitucionalista que pretendía limitar las facultades del Poder Ejecutivo en 1824, y supeditarlo a un control riguroso por parte del legislativo. La tendencia finalmente dominante rescató el sistema presidencialista y principalmente del constitucionalismo norteamericano, que de alguna manera intentaba apro-

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 42-43.

ximarse más a la idea de Montesquieu en cuanto a la división de poderes, mas no así en cuanto a la idea de colaboración y atribución exclusiva de funciones a cada uno de ellos, toda vez que es, precisamente, de este orden constitucional de donde deriva con mayor énfasis la idea del sistema presidencialista y la preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo.

Haciendo alusión al constitucionalismo norteamericano y su influencia en el orden jurídico mexicano, el maestro Orozco Henríquez explica el surgimiento del presidencialismo y su relación con la división de poderes en el vecino país del norte en los términos siguientes:

Tomando en cuenta las experiencias negativas de las constituciones locales que supeditaron la actuación del ejecutivo al control y vigilancia excesivos por la legislatura, varios de los constituyentes federales se pronunciaron por un ejecutivo independiente de las legislaturas con fuerza propia para frenarlo en caso necesario. . . . Un ejecutivo fuerte, independiente, electo popularmente, con facultades de reacción y de influencia frente al legislativo, configuró el régimen presidencial.

Y como corolarios a estos razonamientos, abundando en torno a las bondades del sistema presidencialista, Orozco reitera que

. . . ante la fortaleza del ejecutivo, el legislativo queda resguardado y también independiente y, así mismo, posee facultades tendientes al control previo, simultáneo o posterior de los actos del ejecutivo. En el sistema presidencial norteamericano, así como el presidente no puede ser destituido por el Congreso, éste no puede ser disuelto por aquél; tiene periodos fijos de servicios y sus miembros permanecen en sus funciones también por tiempo indeterminado. . . . el órgano judicial supremo garantizado en su independencia mediante la inamovilidad de sus miembros, se erige en vigilante máximo del orden constitucional, guardando que el equilibrio de los "poderes" se mantenga dentro de los lineamientos del esquema constitucional.<sup>17</sup>

Esta influencia en nuestro sistema constitucional resultó determinante y definió, en toda su magnitud, el carácter presidencialista que en lo sucesivo se reproduciría, con la excepción de la Constitución de 1857. En el mismo sentido, los tratadistas mexicanos en adelante consideran el sistema presidencialista como la opción viable al desarrollo político de nuestro país.

<sup>17</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, pp. 12-13.

Se justifica el principio del ejecutivo unipersonal, en el propósito de unificar, como dijera Miguel de la Madrid, "... el centro de decisión y mando de la rama ejecutiva que reúne las más importantes facultades administrativas y políticas".

De la Madrid considera que el sistema mexicano es puramente presidencialista...

La dirección política del gobierno federal, es determinada libremente por el Presidente, con independencia del poder legislativo... , no tiene que sujetarse a su opinión para imprimir a su gobierno las directrices que juzgue conveniente; la duración del cargo presidencial está fijada en la Constitución y no depende del apoyo del Poder Legislativo; el nombramiento y remoción de sus colaboradores inmediatos citados no están sujetos a la voluntad del Legislativo. Ciertamente existen en la Constitución algunas instituciones que dan la apariencia de tener determinadas reminiscencias parlamentarias... , sin embargo ninguna de ellas le resta nada al sistema presidencial su más absoluta pureza.<sup>18</sup>

A partir de estas consideraciones, en 1824 se determina la suerte del poder legislativo en relación a sus límites frente al ejecutivo, lo que de suyo daría pie a que en 1917 esta tendencia se reforzara configurando un predominio absoluto del ejecutivo respecto a los demás poderes y respecto de las posibilidades de desarrollo económico y participación del Estado en la economía. En adelante, el legislativo como órgano estatal de control empieza a perder terreno hasta el grado de llegar a plantearse diversas reformas políticas tendientes a restituir la credibilidad, tanto a la Cámara de Diputados como en la de Senadores, sin que con ello se limite o se haya menguado el predominio del ejecutivo.

### III. EL CONTROL LEGISLATIVO DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

#### 1. *Bases constitucionales*

Como control externo político y definitivo, el control parlamentario del gasto público en México tiene sus fundamentos en diversos preceptos de nuestra carta magna, pero específicamente en el artículo 74. Dicho apartado constitucional faculta a la Cámara de Diputados para

<sup>18</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, p. 204.

examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y del DDF así como el de revisar la cuenta de la hacienda pública del ejercicio anterior, que se presenta para su análisis anualmente.

También el artículo 93 del documento de Querétaro establece que los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos deben de dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guarden sus respectivos ramos, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias. Esta disposición se cumple mediante informes de labores o a través de comparecencias ante la asamblea.

Hay otras disposiciones legales que anteriormente hemos señalado entre las que descolla la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Este precepto reitera la facultad que tiene la Cámara de Diputados en materia presupuestal.

Regresando a nuestra Constitución el artículo 74, fracción IV, determina que la Cámara de Diputados examinará la cuenta pública, revisando y comprobando si las cantidades gastadas estuvieron de acuerdo con las partidas y programas del presupuesto, y si sus modificaciones se llevaron a cabo conforme a las disposiciones legales aplicables. El examen y glosa de dicha cuenta pública se llevará a cabo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuya función es verificar la exactitud y justificación de los gastos efectuados y detectar las posibles irregularidades en el manejo del gasto público.

## 2. *Contaduría Mayor de Hacienda*

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal. Y en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados. La anterior disposición se encuentra en el capítulo primero del artículo primero de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Dicha ley la comentaremos en el último punto de este apartado.

### A. Antecedentes históricos

#### a. *Época colonial*

Refiriéndose a los antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos, el maestro José Ba-

rragán sostiene: "El juicio de residencia y el juicio de responsabilidad forman la parte esencial y el grueso de nuestra legislación histórica en esta materia". Y para nosotros los órganos (entre otros) encargados de aplicar el juicio de residencia vienen a ser las raíces de las instituciones responsables en nuestros días de aplicar el control del gasto público en sus diferentes modalidades.

Para las grandes metrópolis del siglo xv, los descubrimientos realizados por la Corona española provocaron asombro y envidias entre las potencias de aquella época, y para España misma, la imposibilidad material de poder controlar los recursos encontrados en una región de distintos nombres, cultura e instituciones. A partir de esta situación se inicia un proceso de imposición de una civilización sobre una cultura, del amontonamiento de unas instituciones sobre otras, y para controlar las riquezas halladas, se trasplanta una serie de instrumentos de origen español.

La imposición no fue total. Producto del encuentro entre esos dos mundos se inicia una amalgama de hombres y de instituciones que posteriormente daría con el paso de los siglos, su propio perfil a nuestra sociedad política y civil.

Es importante destacar el centralismo administrativo del imperio mexicano en coincidencia con el centralismo español, lo cual dio lugar "a lo que se considera la originalidad de las instituciones coloniales, dentro de las cuales se inserta la organización administrativa de la Hacienda Indiana".<sup>19</sup>

Cecilia Rossell en referencia a la administración de la Hacienda de Castilla a principios del siglo xvi nos dice:

... su característica principal era la centralización de la "administración por mayor" en la Contaduría Mayor de Hacienda, encargada de la administración, cuya misión era principalmente el tomar las cuentas a todos los que tuvieran a su cargo rentas reales.

Ahora, entre la organización indiana y la castellana existía paridad en cuanto a la toma de cuentas la cual se realizaba en idéntica forma, tanto por los miembros de la Contaduría del Consejo de Indias como por parte de los oficiales Reales de Hacienda en las Indias.

La administración "por mayor" de la Hacienda Indiana se encontraba constituida por el propio soberano, el Consejo de Indias, la Casa de Contratación, y en su tiempo, el Consejo de In-

<sup>19</sup> Rossell, Cecilia, *Cortas cuentas la Real Hacienda en Nueva España 1557*, México, Ed. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, 1984, p. 24.

dias, junto con el virrey en las Indias, representante directo del monarca.<sup>20</sup>

Cabe destacar la preeminencia de los oficiales reales, funcionarios que dependían directamente del rey y administraban las principales rentas, por lo que en ellos radicaban, "... una concentración de atribuciones que se debía probablemente al deseo de la Corona de velar por sus intereses económicos frente a la ambición de los colonizadores y conquistadores".<sup>21</sup>

Ya sea por los motivos expuestos o por lo pésimo que resultó "Don Cristóbal Colón como administrador y gobernante", lo cierto es que para el segundo viaje en el año de 1493 del mes de mayo, el grupo organizador está integrado con representantes de la Contaduría Mayor de Castilla (primero oficiales reales nombrados por la Corona) quienes llevaban órdenes de controlar con mayor exactitud entre otros renglones "la distribución del oro que se obtuviere en los rescates y la parte que le tocaba al Rey..."

Nos remontamos con los párrafos anteriores a tiempos pasados para verificar el origen del control parlamentario sobre el gasto público y específicamente de la Contaduría Mayor de Hacienda, y aunque los órganos que aplicaban el control reflejaban el régimen absolutista imperante, al paso del tiempo y, con la participación de la sociedad, poco a poco fue desglosando funciones, facultades y jerarquías en distintos órganos:

	Contaduría Mayor de Hacienda
a) La Contaduría Mayor de Castilla	Contaduría Mayor de Cuentas
b) Los primeros Oficiales Reales	(1493)
c) La Casa de Contratación de Sevilla	(20 de enero de 1502)
d) Real y Supremo Consejo de Indias	(1524)
e) El Consejo de Hacienda	(1557-1562)
f) La Real Audiencia	(1535)
g) El Virrey	(1527)
h) La Caja de México	

Todos los órganos mencionados dependían de la Corona, al arbitrio de ésta, tanto unos como otros, independientemente de su facultad fis-

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> Esquivel Obregón, T., *Apuntes para la historia del derecho mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1984, p. 214.

calizadora, tenían atribuciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas, aunque en el fondo se podía dejar ver un claro manipuleo del monarca por mantener divididos y muchas veces contrapuestos a sus emisarios.

Ligado al comentario anterior, Rossell cita que el gobierno colonial era un

... juego de frenos y contrapesos, que se fundaba en la participación de los distintos organismos en un mismo ámbito de autoridad; lo cual justificaba la Corona... para evitar que los funcionarios adquirieran indebido prestigio personal o cayeran en prácticas de corrupción o fraude.<sup>22</sup>

Si no la primera sí la más conocida actitud política de aplicar el control a un funcionario del Estado monárquico se da en 1526, al residienciar nada menos que a "Don Hernán Cortés".

Dada la trascendencia que tiene para la vida de la Colonia el Consejo de Indias y por ser jerárquicamente después del rey la institución con más amplios poderes, nos ocuparemos brevemente del mismo.

Anteriormente ya habíamos hecho alusión a las facultades de los primeros "oficiales", que eran de índole fiscal principalmente. Posteriormente nace la Casa de Contratación, la cual sería el órgano que se encargaría de regular las cuestiones referentes al comercio y la navegación con las Indias, principalmente, además de ser... una institución de gobierno con atribuciones políticas —singularmente en el orden fiscal— que sería una fundación muy provechosa para aumentar el bienestar y crecimiento de las colonias,<sup>23</sup> además de tener jurisdicción criminal y civil.

Los amigos de Carlos V tenían intervención en asuntos administrativos como funcionarios de la Corona, aunque en lo judicial y en los más importantes asuntos de la administración colonial, era el Consejo de Castilla la autoridad suprema. Sin embargo como asienta Esquivel Obregón (y aquí tiene su raíz el Consejo de Indias),

... los asuntos de Indias corrieron a cargo de un grupo especial del Consejo de Castilla, al que primero se refirió el Rey en 1519 llamándolo "los de mi Consejo que entienden en las cosas de las Indias"; pero ya en cédula del 14 de septiembre de ese mismo año le titula Consejo de Indias.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Rossell, Cecilia, *op. cit.*, p. 46.

<sup>23</sup> Rossell, Cecilia, *op. cit.*, p. 29.

<sup>24</sup> Esquivel Obregón, T., *op. cit.*, p. 300.

El primero de agosto de 1524 nace con vida independiente bajo el mando del general de la orden dominicana, obispo de Osma y confesor del emperador fray García de Loaysa, el Real y Supremo Consejo de las Indias, dotándole el rey de gran poder

... porque los del nuestro Consejo de las Indias, con más poder y autoridad nos sirvan y ayuden a cumplir con la obligación que tenemos al bien de tan grandes reinos y señoríos. Es nuestra merced y voluntad que el dicho Consejo tenga la jurisdicción suprema de todas nuestras indias occidentales descubiertas, y que se descubrieren, y de los negocios, que de ellas resultaron y dependieren, y para la buena gobernación y administración de la Hacienda Indiana, resultando con esto, la subordinación de la Casa de Contratación sevillana a este nuevo organismo, con la consecuente reducción y estabilización de sus funciones.<sup>25</sup>

También los oficiales reales quedaron subordinados a la autoridad del Consejo, ya que estos estaban obligados a presentar ante el Consejo los libros de cuentas para su revisión, lo que se realizaba de dos maneras:

por medio de contadores de cuentas enviados por el Consejo, lo que trató de irse constituyendo en una práctica a lo largo de todo el siglo XVI, pero lo que de hecho prevaleció fue el examen riguroso de las copias de las cuentas que los funcionarios indianos remitían al Consejo para su revisión y finiquito, *lo cual dio lugar a la creación en su seno de una sección propia para ello llamada la Contaduría Mayor, que en 1528 tenía ya un oficial de cuentas.*<sup>26</sup>

Los medios fiscalizadores del Consejo eran las visitas y las residencias. Dichos procedimientos se aplicaban a los funcionarios según su jerarquía.

Al respecto Esquivel y Obregón nos dice que el Consejo

conocía de las residencias que se formaban contra Virreyes, oidores y altos funcionarios coloniales, los cuales siempre eran sometidos a ella al terminar el plazo de su cargo; pero los oidores, como eran de por vida, daban residencia cuando eran movidos de un lugar a otro o ascendían a puestos más altos. Los miembros del Consejo, como autoridad suprema no estaban sujetos a residencias, sino a visitas. A ella acudió Carlos V en 1534 hacién-

<sup>25</sup> Rossell, Cecilia, *op. cit.*, p. 21.

<sup>26</sup> Rossell, Cecilia, *op. cit.*, p. 32.



dola en persona. Dos consejeros resultaron culpables: el doctor Beltrán, de haber dado cartas a un pariente suyo para Perú, y de haber recibido dádivas de los Pizarro, de Almagro y Cortés.

Pero en contraste con ello nos comenta el mismo autor que en las primeras ordenanzas del Consejo en el capítulo 39 se establecía: que así como el Estado sancionaba los actos ilícitos para hacer posible la armonía social; así también "debe premiar a aquellas personas que lo merecen para sus servicios a la comunidad siendo tan necesario el estímulo para el bien como la represión del mal".

#### b. *Las visitas*

Quando a los reyes les llegaban noticias o acusaciones contra funcionarios reales por cometer actos contra los intereses de la Corona o ilícitos se enviaba a un visitador. La visita a la vez que institución administrativa resultaba también el acto de jurisdicción con que algún juez o prelado se informaba del proceder de los ministros inferiores o de los súbditos, lo mismo que del estado que guardaban las cosas en los distritos de su jurisdicción.

Los visitadores eran nombrados por el Consejo de las Indias por medio de la Casa de Contratación encontrándose en disposición de ser enviados en cualquier momento. Podían ser visitadores generales o particulares, según fuera el caso, respectivamente que tuvieran a su cargo la fiscalización de todo el virreinato o de un organismo del mismo, o revisaran la actuación de un solo funcionario, lo cual era raro y correspondía solamente al virrey.

#### c. *Residencias*

Además como lo habíamos ya señalado existía el procedimiento de la residencia. Los visitadores como funcionarios podían estar sujetos al juicio de residencia, que era un juicio individual en contraste con el de la visita que generalmente era colectiva. La residencia significaba "... la cuenta que toma un juez a otro, u a otra persona de cargo público, de la administración de su oficio, de aquel tiempo que estuvo a su cuidado".<sup>27</sup>

Dicho juicio se llevaba a cabo ya fuera por haber concluido un funcionario con su cargo, por remoción, traslado, o porque hubiera concluido definitivamente su oficio por muerte o pena. El Consejo

<sup>27</sup> Rossell, Cecilia, *op. cit.*, p. 116.

de Indias o la Audiencia nombraba al juez de residencia. Además como lo habremos hecho notar al juez se le ordenaba "sopesar tanto los buenos o malos procedimientos de los residenciados, . . . para que los buenos sean premiados, y castigados los malos".<sup>28</sup>

Por intrigas, mal gobierno, o por hacer sentir el poder de la Corona, Carlos V, mandó residenciar a Hernán Cortés. El nombramiento de Juez de residencia recayó por instrucciones del monarca en Luis Ponce y el 4 de julio de 1526 "presentó sus despachos ante el Cabildo de la Ciudad de México y el mismo Cortés; éste y los consejales le entregaron las varas de justicia".<sup>29</sup>

Este juicio de residencia no obtuvo los resultados que esperaba Carlos V, pues Cortés salió limpio de las acusaciones que le imputaban por lo cual con gran sapiencia política, pidió al escribano de la residencia certificara el hecho extendiendo el documento que a continuación cita Esquivel Obregón:

Yo, el Escribano do Feé que dicho señor Hernando Cortés estobo personalmente en esa dicha Cibdad en la dicha residencia, y en todo el tiempo que el dicho señor licenciado Luis Ponce de León la estobo tomando, fasta quel dicho licenciado Luis Ponce de León Murio, que fué viernes, e veinte días del mes de julio de dicho año de Mill e quinientos e veinte e seis años. En todo el dicho tiempo de la dicha residencia, no fué opuesta contra dicho señor don Hernando Cortés por persona alguna demanda o acusación, ni civil, ni criminal; lo quel todo el dicho señor D. Hernando Cortés (pidió) lo dire por testimonio a mi, el dicho escribano guarda de su derecho, e porqué es ansi verdad, e paso ansi como dicho es, fize aquí este signo en testimonio de verdad Francisco de Orduna.

Terminamos este apartado citando la residencia a Cortés, a manera de punto de referencia en cuanto al funcionario que le aplicaba un control para verificar su actuación como servidor pero además y principalmente el instrumento del control, el juicio de audiencia, fue promovido más por razones políticas que por deficiencias en el manejo de los recursos; aunque cabe traer a la memoria que dicho juicio se aplicaba por lo general al concluir un funcionario con la responsabilidad encomendada fuere por la causa que fuere.

Sobre tribunales de cuentas, J. M. Ots Capdequí nos dice que en 1605 se establecieron tres tribunales: uno en México, otro en Lima

<sup>28</sup> Rossell, Cecilia, *op. cit.*, p. 116.

<sup>29</sup> Esquivel Obregón, T., *op. cit.*, p. 370.

y otro en Santa Fe de Bogotá. Además de un contador especial en La Habana y otro en Caracas.

#### d. *La independencia*

En el tránsito de la Colonia a la independencia (1824) y poco antes de la primera Constitución federalista, había permanecido por tres siglos el Tribunal Mayor de Cuentas con sus funciones de fiscalizar la hacienda pública, hasta que el 4 de octubre de este año la norma constitucional federalista faculta al Congreso para: "fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno".

Consecuentes con el mando constitucional el gobierno de la federación (en 1824) expidió un decreto titulado *Sobre arreglo de la Administración de la Hacienda Pública*, donde se determinó suprimir al Tribunal Mayor de Cuentas y crear un órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que, dependiente de la Cámara de Diputados, tenía como funciones practicar el "examen y la glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del despacho de Hacienda y Crédito Público". (Art. 42 del decreto).

En el año de 1836, cuando las llamadas *Siete Leyes*, que abrogaron la Constitución de 1824 (cuerpo jurídico que dio vida a la actual Contaduría), no obstante su marcada ideología absolutista, dejaron con sus mismas funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de la reaccionaria reorganización administrativa y política del país.

La Constitución de 1857 derrumba las *Siete Leyes* y avanza de nuevo hacia postulados democráticos facultando al Congreso para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlos. En base a este texto jurídico, se expidió un decreto que abrogaba al del 16 de noviembre de 1853, que había puesto en vigencia al Tribunal de Cuentas. Así se restablece nuevamente a la Contaduría.

De 1867 a 1881 fue prácticamente "inoperante" la Contaduría por causas de inestabilidad política y luchas fratricidas, y en este año de 1881, se ocupan de ella expidiendo una disposición jurídica titulada de la "Presentación del Presupuesto" donde se establece que glosará la cuenta de la tesorería y dentro de ella la de todas las oficinas, empleados o agentes que manejen caudales federales.

### e. *Revolución*

La Contaduría Mayor de Hacienda, inicia el presente siglo conociendo de un decreto expedido en 1901, por el Ejecutivo federal, donde se disponía cuáles eran los libros y documentos que se le deberían entregar para su revisión y custodia. A partir de este año (1901) hasta 1979, en el que sufre reformas jurídicas trascendentales, se expiden diferentes disposiciones legales que afectan de una manera u otra la tarea de fiscalizar las cuentas de la República; pasaremos a comentarlas.

En 1904, al promulgarse la ley orgánica del órgano citado, se reiteró que la Contaduría, que dependía de la Cámara de Diputados por mandato constitucional, tendría bajo su responsabilidad

la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario federal, para verificar si los cobros y gastos se hicieron con la autorización necesaria, si unos y otros se hallan debidamente comprobados y, por último, si hay exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad.

Una ley de 1910 dispone reorganizar la Tesorería General de la Federación, crea la Dirección de Contabilidad y Glosa, como unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableciendo como principio central la separación de funciones entre el tesorero y el contador.

Para 1917 nace el Departamento de Contraloría con facultades para llevar la contabilidad del gobierno de la nación y la glosa de toda clase de egresos e ingresos. Dicho departamento se crea al reformarse la entonces vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, un año después (1918), se promulga la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, con la que se constituye, un instrumento fiscalizador de carácter técnico sobre la hacienda pública de la Federación. Posteriormente (1926) se abroga la ley orgánica de 1918 del Departamento de Contraloría y se expide una nueva que robustece las facultades de dicho órgano, lo cual se constata en la exposición de motivos y en su articulado.

Con la expedición de una nueva ley de secretarías y departamentos de estado, desaparece el Departamento de Contraloría de la Federación, como organismo técnico especializado y autónomo que ejercía el control interno y externo sobre el ejercicio administrativo de la hacienda pública; lo anterior se da en el año de 1934.

Treinta y dos años después se expide una nueva Ley Orgánica de

la Contaduría Mayor de Hacienda, que abroga la anterior de 1904, estableciendo en su primer articulado que

el examen de la cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la fracción XXVIII, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llevará a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con esta Ley y su reglamento.

En el lapso que corre de 1937 a 1979 se producen cambios legislativos relevantes: se reforman (en el año de 1963), los artículos 29, 30 y 31 del mismo ordenamiento; también en 1976 le introduce algunas modificaciones hasta abrogar en 1979, la ley del 31 de diciembre de 1936 y dar vida jurídica a la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Reconocemos que hay en política una relación dinámica entre lo posible y lo deseable. Y que en el modelo de la división de poderes como forma de gobierno es una aspiración que se ha ido acercando a nuestra realidad lentamente; impulsada por los sectores democráticos del país, pero también que el presidencialismo jugó un positivo papel en la historia del país al reafirmar un liderazgo ideológico producto de la Revolución mexicana y ser piedra fundamental en la consolidación del Estado nacional ante las amenazas del exterior.

Se dice que la verdad es la adecuación de la mente con la realidad. En este sentido nuestra realidad nos habla de un partido en el poder y que los hombres que en él han militado los ha llevado a ocupar por voluntad democrática o por coincidencia ideológica (en la mayoría de los casos) los cargos, escaños, magistraturas y curules en los poderes de la federación. El Partido Revolucionario Institucional con su programa y declaración de principios ha dominado la escena nacional desde su fundación, de ahí que muchos sostengan que es imposible una división de poderes.

Pero si bien es cierto que hay quienes se abrazan a una ortodoxia utópica, hay otros que renuncian tácitamente con sus actitudes a cumplir con la responsabilidad que implica el estar comprometido con un proyecto democrático y con la de ser miembro del poder legislativo, dándose la mano los últimos con los primeros.

La división de poderes no se dará por decreto y mucho menos apegada semánticamente a los términos con que se denominó la teoría de Montesquieu. Es un proceso con sus etapas.

Los unos y los otros hablan de división aludiendo a una confrontación, a un distanciamiento o al rechazo táctico a toda iniciativa del

ejecutivo: nada más falso. Pero también los hay aquellos que confunden la colaboración entre los poderes con la sumisión: nada más vergonzoso y peligroso en nuestros días.

## B. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

### a. *Época actual*

Se le abren nuevos y amplios campos a la contaduría en mil novecientos setenta y nueve, modernizando su estructura orgánica y dotándola de recursos para ejercer sus funciones en condiciones decorosas y en concordancia con la reforma administrativa: la diputación electa en el estado de Tabasco, propone una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Dicha iniciativa complementaba o mejor dicho sustanciaba una serie de adecuaciones e innovaciones jurídicas trascendentales que estaban realizando como la Ley de Deuda Pública, la Ley de Contabilidad y Gasto Público, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la creación de la secretaría de Programación y Presupuesto.

Para dar un ejemplo de la situación en que se encontraba la Contaduría en el año de 1978, vale la pena citar el comentario de un representante popular miembro de la cincuenta legislatura, al recorrer por invitación del presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría, las instalaciones que ocupaban las oficinas de dicho órgano.

Tenían el propósito (comenta el legislador) el diputado Priego Ortiz, que conociéramos como funcionaban estas obsoletas oficinas: idealmente cada paso, cada saludo, nos deprimía. Veíamos con angustia en la gran responsabilidad que como diputados estábamos comprometidos, y estamos comprometidos, de vigilar el erario del Estado Mexicano, una de las grandes responsabilidades históricas que tiene la Cámara de Diputados, y entre millones de papeles, los empleados nos platicaban, y reflejadas en su rostro indignación y también indiferencia, por la angustia de no poder resolver y vigilar adecuadamente el gasto de la Cuenta Pública, cómo, sin contar con los instrumentos físicos y sin los recursos humanos y las condiciones adecuadas, para hacer una vigilancia eficiente del gasto público, nos decían ¿cómo es posible que aquí en un pequeño muestreo, exista el gasto de una escuela de un millón de pesos y medio millón fuerón gastados (*sic*) en gastos de representación?<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Ed. Porrúa, 1982.

Con la nueva ley orgánica (vigente a la fecha), se da otro paso legal en el lento caminar de la democracia. Y se posibilita un mayor control político del gasto público en nuestro país. Las facultades que contiene dicho ordenamiento y que consideramos más importantes son a grandes rasgos las siguientes.

La profundidad con que se puede analizar la cuenta por parte de los diputados es mayor, pues tiene la posibilidad de obtener los datos que revelen si el ejercicio de dicho gasto se realiza con apego a las Leyes de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y también si tal gasto observó lo estipulado en la Ley General de la Deuda Pública, de la de Presupuesto y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras disposiciones relacionadas con el erario público.

Además dicho análisis no se limitará a una sencilla verificación pues se podrá auditar e interpretar la actividad financiera estableciendo una área de control financiero y contable.

Dada la magnitud de la cuenta, el tiempo es un elemento total para un examen responsable; por lo cual se contempla un informe previo que la Contaduría deberá rendir a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la representación de la cuenta pública. La Contaduría dispondrá del lapso que va del 10 de junio al 10 de noviembre para presentar un informe, el cual llevará observaciones generales señalando si la cuenta pública se apega a los principios de contabilidad acordes al sector gubernamental; los resultados de la gestión financiera, la información de si la comprobación de las entidades se ajustan a las leyes de la materia, y al cumplimiento de sus objetivos y metas; el análisis de los subsidios, transferencias apoyos y otras erogaciones que revelen la honestidad de su manejo o las desviaciones que hayan existido.

Reforzando los instrumentos de comprobación se encuentra la facultad de la Contaduría de ordenar visitas, inspecciones y practicar auditorías para ratificar si se ha cumplido con las leyes y se ha actuado con oportunidad y eficiencia; en correlación con el espíritu de la anterior disposición podrá promover ante las autoridades competentes, el fincamiento de las responsabilidades y el cobro de cantidades no percibidas por la hacienda pública.

Con gran sentido de responsabilidad política *se suprime el finiquito a las entidades revisadas. Y lo anterior se da por imposibilidad física actual para revisar la Cuenta Pública en su totalidad, por considerar que legal y moralmente no es procedente ni conveniente declarar exen-*

*tos de responsabilidad a quienes en ella intervinieron, por ello, en la actual Ley se encuentra suprimida la expedición de finiquitos.*

En este contexto la Contaduría Mayor de Hacienda, realiza una actividad fiscalizadora desde el exterior de la administración pública y este poder funcional que ejerce como órgano técnico subordinado a la Cámara de Diputados es esencialmente político porque el resultado que realice de la fiscalización, convalidará jurídica y socialmente la administración presupuestaria del estado, pero sobre todo el rumbo que toma el proceso democrático en nuestro país.

Para finalizar los comentarios que a grandes tramos realizamos sobre la Cámara de Diputados y su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda, retomaremos algunos conceptos a manera de comentario resumen.

El gasto público programado y realizado por el Ejecutivo de la Unión, más que una facultad revela un compromiso y un proyecto de nación, pues en síntesis, es el Plan Nacional de Desarrollo. El gasto público revisado y aprobado por la representación popular que

...no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas al presupuesto, sino que extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiera lugar...

nos indica claramente el equilibrio que guardan los diferentes poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y el grado de desarrollo y participación política de la sociedad y de sus representantes.

La actual crisis por la que atraviesa México y la claudicación de muchos servidores públicos, que han visto a la República como botín y no como medio para servir a la sociedad, han magnificado hechos que hoy se nos presentan como vitales para la realización de la nación mexicana: la presencia del poder legislativo y la sociedad en general, en el debate sobre el significado y la importancia que posee, la fiscalización y el compromiso democrático que va atado al control del gasto público.

El desaparecido secretario de educación en su discurso "La historia y la acción" refiriéndose a Ángel María Garibay decía: "Porque estuvo al día, comprendió el pasado, y esta comprensión del pasado lo incitó estar al día". Y más adelante agregaba "Dedicarse a la historia no es ya vivir en el ayer, hacer necrología, sino encontrar en el pasado acicates para transformar, para modificar el mundo en que se actúa".

El declive del poder legislativo (ya histórico) debe detenerse en beneficio del mismo sistema. Muchos subrayan que este fenómeno del



predominio del ejecutivo ha cobrado relevancia a partir sobre todo de los años setenta como resultado del triunfo de la tecnoburocracia (poder de los técnicos y de los burócratas) sobre el elemento político.

En este contexto histórico y con esta dinámica se ha desarrollado el control del gasto público. Es de atreverse a sostener que conjuntamente a la modernización de la organización y funciones del actual órgano; y de establecer nuevas formas de verificación dentro de la más estricta técnica jurídica que recoja: las innovaciones de programas por presupuesto; las técnicas administrativas de eficiencia y agilización de funciones y de técnicas de recursos humanos que supongan personal calificado, se necesita de estatura y voluntad política en el poder legislativo y en el estatus del personal y ámbito de acción y funciones de la Contaduría y Contraloría General de la Federación.

#### IV. CONCLUSIONES

1. El principio de la división de poderes como posición teórica "ortodoxa" del control del ejercicio del poder público, en México ha pasado a ser una problemática rebasada por el sistema presidencialista reafirmado por la Constitución de 1917, sustituyendo las interpretaciones de los conceptos de Montesquieu por los de colaboración y apoyo entre los poderes estatuidos, de tal suerte que el poder ejecutivo se fortalece con las facultades limitadas que le son conferidas al legislativo y al judicial y que, en última instancia, las ejercen más con la idea de la colaboración partidista que las de control, constituyendo con ello un eslabón más que agudiza la crisis parlamentaria que experimenta nuestro país.

2. Una de las formas clásicas de control del poder radica en el control del gasto público, que en México está previsto para efectuarse a través de la Cámara de Diputados, la que a partir de su órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, conoce de la cuenta pública ejerciendo funciones de contraloría externa. Sin embargo, a raíz de la reforma administrativa por la que se crea la secretaria de la Contraloría General de la Federación, le son conferidas las mismas funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda a efecto de que realice una contraloría interna y permanente al poder ejecutivo, asumiendo este último, por esta vía implícitamente, el control político y técnico del ejercicio del gasto público. En la medida en que la Contraloría General de la Federación concentra los datos sobre el gasto público de conformidad con los informes recabados de cada dependencia del ejecutivo, éste se encuentra en posibilidad de rendir un informe autoevaluado,

controlado *a priori* de manera que evite contradicciones, de tal suerte que al llegar tal informe a la Contaduría Mayor de Hacienda resulta técnicamente depurado, reduciéndose las posibilidades controladoras que por ésta pretendiera ejercer la Cámara de Diputados.

3. A efecto de garantizar la oportunidad y eficiencia de la función de control del gasto público encomendado a la Contaduría Mayor de Hacienda, de conformidad con lo prescrito por el artículo 32 bis, fracción XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la coordinación que debe existir entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Contraloría General de la Federación implicaría que ésta proporcionara a aquélla, copia de todos y cada uno de los movimientos del gasto público recabados de cada dependencia, desde el momento mismo en que empieza a ejercer el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados.

4. Toda vez que la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados controla el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, y tomando en cuenta el interés que representa el Senado de la república y su necesaria revitalización para reafirmar el pacto federal, se justifica plenamente que el Senado intervenga directamente en la integración de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, de manera que la comisión bicameral tuviera conocimiento del ejercicio del gasto público por lo que debiera proceder la reforma constitucional correspondiente.

5. Para garantizar un eficiente y eficaz control del gasto público, los funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda debieran de gozar de los mismos atributos que se les confieren a los funcionarios del poder judicial, sobre todo en lo que se refiere a la inamovilidad y la suficiencia económica.

6. Con fundamento en las reformas que ha sufrido la Ley de la Administración Pública Federal, específicamente a partir de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a las cuales se les depositaron atribuciones que anteriormente correspondían a la SH y CP, consideramos conveniente que el relegado poder de ratificación del Senado para los altos funcionarios de hacienda se revitalice. Alcanzando dicha facultad a los altos funcionarios de la SPP y de la SCGF.

7. En la perspectiva de proponer cambios que coadyuven al fortalecimiento del sistema político que nos hemos dado, retomando la participación del doctor Pedro Zorrilla Martínez ante la asamblea general ordinaria del INAP en el presente año, coincidimos en que

México es un país en muchos sentidos más preparado y maduro que lo que haría suponer la presencia de algunas estructuras políticas y administrativas, que han rebasado en el tiempo sus posibilidades de ser útiles. Su cambio debe ser precisamente estructural y amplía la perspectiva con que emprendan.

Su planteamiento fue más allá al concebir que la administración pública

... debe entender con ecuanimidad planteamientos inéditos o proposiciones inusuales, de minorías o de individuos; ha de poder reflejar a fondo y fielmente planteamientos de cambio... guardando celosamente un criterio independiente de presiones y apuntando al interés público, al reforzamiento de las libertades y a la extensión de la justicia.