

LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA ANUAL. UN VISTAZO RETROSPECTIVO 1917-2006

Cecilia MORA-DONATTO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes históricos. Las normas fundamentales de 1857 y 1917*. III. *Las reformas a la fracción IV del artículo 74 constitucional (1977-2004)*. IV. *Gasto público y control parlamentario. De la Contaduría Mayor de Hacienda a la Auditoría Superior de la Federación pasando por la Comisión de Vigilancia*. V. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La nueva forma de aprobar el paquete económico*. VI. *Reflexiones finales*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

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 2006, contamos con un nuevo modelo que viene a sustituir las leyes de presupuesto y contabilidad de los años setenta que ya se veían superadas por las diversas prácticas tanto administrativas como parlamentarias; esta nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, producto de amplias y acaloradas discusiones, es el legado de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión. En los siguientes apartados analizaremos de manera retrospectiva los caminos que se han tenido que recorrer para llegar a este nuevo modelo.

Fijaremos la temporalidad de este ensayo en el marco de la Constitución de 1917 y las diversas reformas que en el ámbito constitucional han ido configurando el nuevo diseño de aprobación y revisión del presu-

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

puesto de egresos y de la cuenta pública anual, respectivamente; para detenemos con mayor detalle en la recientemente aprobada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

LAS NORMAS FUNDAMENTALES DE 1857 Y 1917

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 periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán á una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligación de examinar ambos documentos y presentar el dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo [*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 1875.

En 1867 el presidente Benito Juárez propuso al Congreso nuevamente el restablecimiento de la Cámara de Senadores para propiciar 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 existen, 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 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.¹ 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:

(...)

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.

(...)

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.

La Constitución queretana de 1917, al reconocer 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:

(...)

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 norma fundamental 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.

¹ Sobre el tema puede verse Guzmán, León, *Cuestiones Constitucionales: el sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, México, Cámara de Diputados, 2003.

III. LAS REFORMAS A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 CONSTITUCIONAL (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 dicho precepto ha experimentado 13 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 de 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.

Reformas a la fracción IV del artículo 74 constitucional (1977-1987)

06 de diciembre de 1977	17 de noviembre de 1982	17 de marzo de 1987
<p><i>Artículo 74.</i> Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>(...)</p> <p>II. Vigilar por medio de una <i>Comisión de su seno</i>, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.</p> <p>(...)</p>	<p><i>Artículo 74.</i> Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p>	<p><i>Artículo 74.</i></p>

<p>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.</p> <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>IV. (...)</p> <p>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.</p>	<p>IV. (...)</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.

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.

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.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión *dentro de los diez primeros días del mes de junio.*

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 fijan constitucionalmente y, tras seis décadas se precisa

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 del mes de noviembre.
- 3) En esas fechas el secretario de Hacienda comparecería a dar cuenta de los mismos.
- 4) Se permitían las partidas secretas siempre que fueran necesarias y las 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.² 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 de la entrega de la cuenta pública a la Comisión Permanente 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 baja.

La evolución constitucional en la regulación presupuestaria y en revisión de la cuenta pública siguió evolucionando, como tendremos ocasión de ver, en los años subsecuentes. Dos reformas constitucionales más serán determinantes para entender hoy en día la manera de tramitar y aprobar el presupuesto de egresos de la Federación y la revisión del gasto público. Nos referimos a la reforma constitucional de 1999 y a la de 2004. La primera de éstas crea un nuevo órgano, que representa una evolución en la forma de revisar la cuenta pública y la última tiene como referente legislativo a la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que abordaremos más adelante.

² Precisaba que podía presentarse hasta el 15 de diciembre cuando el presidente de la República tomará posesión el día 1o. de ese mes, acorde con las reformas constitucionales del momento.

*Reformas a la fracción IV del artículo 74 constitucional
(1993-2004)*

25 de octubre de 1993	30 de julio de 1999	30 de julio de 2004
<p><i>Artículo 74.</i> Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>(...)</p> <p>II. Vigilar por medio de una <i>Comisión de su seno</i>, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.</p> <p>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.</p>	<p><i>Artículo 74.</i> Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>(...)</p> <p>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.</p> <p>III. Derogada</p>	<p><i>Artículo 74.</i> ...</p> <p>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.</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.

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.

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.

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><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>	
--	---	--

IV. 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 objeto 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. El control del presupuesto que realiza el Poder Legislativo lo ejerce a través de un órgano especializado conocido con el nombre de Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico en el que se apoya la Cámara de Diputados para realizar la revisión de la cuenta pública anual del gobierno federal.³ Por derivar dicho órgano de una reforma constitucional anterior a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, abordaremos primero el tema de la fiscalización del gasto público, aunque dentro del ciclo

³ Para conocer cómo se ejerce este tipo de control en otros países, véase Vega, 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.

presupuestario las facultades que desarrolla la Auditoría Superior las ejerce después de la aprobación del presupuesto de egresos y una vez que éste se ha ejercido.

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 superior de fiscalización.⁴ La reforma constitucional de 1999, que se concretó al año siguiente, tiene como objetivo avanzar hacia adelante en el ámbito de la fiscalización y revisión de la cuenta pública. 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 entidad superior de fiscalización.

Por lo que toca al primero de los temas, debemos señalar que, de conformidad con los artículos 2o., 5o. y 6o. 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 —tales 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.

⁴ 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.

- 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.⁵

Con base en las anteriores facultades, la Contaduría Mayor de Hacienda, en el periodo de 1970 a 1999, tuvo diez contadores mayores⁶ (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 dentro de un genuino concepto de control parlamentario, pues la Cámara de Diputados estaba controlada por el coordinador parlamentario de partido 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 tales como: *a)* ninguno de los contadores mayores había trabajado en la Contaduría hasta antes de su nombramiento; *b)* con excepción de dos de

⁵ 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 paradigmática la investigación que desarrolló dicha Contaduría en el caso de Imevisión. *Op. cit.*, nota 4, p. 53.

⁶ 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), *op. cit.*, nota 4, p. 59.

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,⁷ 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 vigilancia⁸ fue, tal vez peor. Como puede constatarse en los cuadros anteriores, 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 Auditoría Superior de la Federación, 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 Comisión dijeron que, cuando ellos llegaron en diciembre de 1994, las oficinas sólo tenían sillas y mesas, pero ni un solo archivo de actividades pasadas”.⁹ 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.

⁷ 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. *Op. cit.*, nota 4, p. 56.

⁸ 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 Baja; 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.

⁹ Ugalde, *op. cit.*, nota 4, p. 69.

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, mediante la cual se crea la Auditoría Superior de la Federación; según señala el último de estos preceptos, dicha entidad tendrá 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 es el nombramiento del auditor superior de la Federación y el segundo, la estructura y competencias de dicha institución.

Con relación al nombramiento del titular de dicho órgano, la propia Constitución, en el párrafo tercero del artículo 79, señala que corresponderá a la Cámara de Diputados designar al titular de la entidad superior de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes; dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. 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, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o jefe del gobierno del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento y establece, asimismo, que durante el ejercicio de su encargo no pueda formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro cargo o comisión.

El procedimiento que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación¹⁰ establece para efectuar dicho nombramiento es el siguiente:

- La Comisión formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un periodo de diez días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de auditor superior de la Federación.
- 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.

¹⁰ Dicha Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2000.

- Del análisis de las solicitudes, los integrantes de la Comisión entrevistarán por separado para la evaluación respectiva y dentro de los cinco días siguientes, a los candidatos que, a su juicio, consideren idóneos para la conformación de una terna.
- Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días, la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno de la Cámara a los tres candidatos, para que éste proceda a la designación del Auditor Superior de la Federación, quien deberá protestar ante aquél.¹¹

El auditor superior de la Federación podrá ser removido por la Cámara por las causas graves a que se refiere el artículo 81 de la Ley, éstas pueden ser:

- 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 o de beneficencia.
- 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.
- Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias.
- Dejar, sin causa justificada, de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias en el ámbito de su competencia y en los casos previstos en la ley y disposiciones reglamentarias, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el res-

¹¹ *Cfr.* artículo 69 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 del artículo anterior. Ningún candidato propuesto en el dictamen rechazado por el Pleno podrá participar de nueva cuenta en el proceso de selección”.

ponsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones realicen.

- 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 presente Ley, sin causa justificada, el Informe del Resultado de la Revisión de la cuenta pública.
- Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en la Auditoría Superior de la Federación, con motivo del ejercicio de sus atribuciones.
- Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la cuenta pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere la Ley.

Corresponderá a la Cámara de Diputados dictaminar sobre la existencia de los motivos de la remoción del auditor superior de la Federación por causas graves de responsabilidad administrativa. La remoción requerirá, asimismo, del voto de las dos terceras partes de los miembros reunidos en la Asamblea.

Como puede observarse, la finalidad más amplia que persigue la Ley de Fiscalización 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.

Con relación a sus atribuciones y de manera genérica, el artículo 79 constitucional señala que la entidad de fiscalización superior de la Federación tiene competencia para fiscalizar:

- En forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales.
- Que dichos órganos hayan cumplido con los objetivos contenidos en los programas federales.
- Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios.

- También tendrá la facultad de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita de ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de fondos o recursos federales.
- Efectuar visitas domiciliarias únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, con sujeción a las leyes y formalidades establecidas para los cateos.¹²

Por otra parte, corresponderá a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, *v. gr.*, las acciones a que se refiere el título cuarto de la Constitución y presentar las denuncias y querrelas penales pertinentes. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación las precisa en su artículo 14 y, con base en el 16, la Auditoría podrá desplegar amplias facultades para cumplir con su propósito de desahogar la revisión y fiscalización superior del gasto público y así cumplir con su obligación de entregar por conducto de la Comisión de Vigilancia el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara.

Un elemento adicional que establece la Ley de Fiscalización 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 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: *a)* vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por las disposiciones legales aplicables; *b)* a instancia de la Comisión podrá: practicar por

¹² Para entender la gestación de la entidad de fiscalización superior de la Federación véanse los trabajos recopilados en García Colorado, Gabriel y Palomino Ortega, Francisco (coords.), *El órgano superior de fiscalización y sus repercusiones institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, 2000.

sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta y presentar denuncias o querellas 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; *c)* recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del auditor superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la misma, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y *d)* llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación.

En el contexto de 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 llevan a convertirse en el conducto de comunicación entre ésta y la Cámara de Diputados, o a recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de avance de gestión financiera y la cuenta pública y turnarlos a dicha entidad; o ser la encargada de presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara el informe del resultado de la revisión de dicha cuenta y, como hemos visto, 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 términos de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 79 constitucional; sino además cuenta con atribuciones tan importantes como:

- Conocer el programa anual de actividades de la Auditoría Superior de la Federación, conocer sus modificaciones, verificar y evaluar el debido cumplimiento de sus funciones.
- Citar, por conducto de su Mesa Directiva, al auditor superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la Revisión de la cuenta pública.
- Conocer el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría así como el informe anual de su ejercicio y turnarlo a la Junta de Coordinación Política.

- Evaluar si la Auditoría cumple con las funciones que conforme a la Constitución y su Ley le corresponden, y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión.
- Proponer al Pleno de la Cámara al titular de la Unidad de Evaluación y Control y los recursos materiales, humanos, presupuestales con los que deben contar la propia unidad y someter a su aprobación el Reglamento Interior de dicha Unidad.
- Aprobar el programa de actividades de la Unidad y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones.
- Ordenar a la Unidad la práctica de auditorías a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Además, para el cumplimiento de sus atribuciones dicha comisión parlamentaria podrá contratar asesores externos.

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. Abordaremos a continuación la sustanciación y conformación del llamado paquete económico, ello con base en la nueva Ley de Presupuesto, que constituye el otro pilar fundamental del ciclo presupuestario, del también llamado poder de la bolsa o función financiera o presupuestaria de las cámaras.

V. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA. LA NUEVA FORMA DE APROBAR EL PAQUETE ECONÓMICO

Hemos justificado *supra* por qué dejaríamos para la parte final de este ensayo el análisis del paquete económico; baste confirmar aquí, para una mayor precisión, que si bien antes de la revisión de la cuenta pública debe aprobarse dicho paquete, lo que justifica este contrasentido, si se quiere, es la reforma constitucional a la fracción IV del artículo 74 de julio de 2004 —que fija como fecha de entrega del presupuesto de egresos de la Federación el 8 de septiembre de cada año— pero, sobre todo, la reciente aprobación y entrada en vigor de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2006 para entrar en vigor el 1o. de abril de este mismo año.

El nuevo marco legal pretende dotar de certeza el proceso de negociación anual de la política económica gubernamental, ya que proporciona

diversas herramientas institucionales definiendo con precisión los tiempos, mecanismos y temas que serán considerados en el paquete económico anual.

La Ley incorpora 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. Dicha Ley se divide en siete títulos, que en su conjunto contienen 118 artículos y ocho disposiciones transitorias, a saber: *Título primero*. Disposiciones generales; *Título segundo*. De la programación, presupuestación y aprobación; *Título tercero*. Del ejercicio del gasto público federal; *Título cuarto*. Del gasto federal en las entidades federativas; *Título quinto*. De la contabilidad gubernamental; *Título sexto*. De la información, transparencia y evaluación; *Título séptimo*. De las sanciones e indemnizaciones. Ante la imposibilidad de abordar todos estos apartados por exceder en mucho los objetivos de este ensayo, abordaremos algunos que consideramos importantes para el mismo.

1. *Institucionalización del presupuesto programático*

De conformidad con la nueva Ley, el paquete económico se formulará con base en proyecciones a mediano plazo¹³ La Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados con sus indicadores del desempeño guardando congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, pero deberán incluir cuando menos: *a*) líneas generales de política económica; *b*) objetivos anuales, estrategias y metas; *c*) proyecciones de finanzas públicas las cuales abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, y *d*) los resultados de las finanzas públicas, que abarque un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

Criterios generales de política económica. Explicarán las medidas de política fiscal a utilizar para el logro de los objetivos, las estrategias y

¹³ Artículos 16 y 17, 40-42.

metas, acciones que impacten directamente en el desempeño de la economía; 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. También se expondrán los riesgos relevantes para las finanzas públicas, y sus propuestas de acción para enfrentarlos.

*Equilibrio presupuestario.*¹⁴ Se podrá prever un déficit presupuestario por las circunstancias económicas y sociales en las iniciativas de Ley de ingresos y de presupuesto de egresos. El Ejecutivo, al comparecer ante el Congreso, deberá dar cuenta de lo siguiente: monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit; número de ejercicios fiscales y acciones requeridas para que el déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario. El Ejecutivo Federal deberá reportar los avances de las acciones en los informes trimestrales.

A toda propuesta de aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos de la Federación deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso.

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

2. Lineamientos para la presentación de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación

La propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece el contenido de la Ley de Ingresos señalando que ésta deberá incluir:

Exposición de motivos, que señale: política de ingresos del Ejecutivo Federal; montos de ingresos en los últimos cinco ejercicios fiscales; estimación de ingresos para el año y metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales; explicación sobre los gastos fiscales, incluyendo estí-

¹⁴ Artículos 17 y 18.

mulos y remanentes; propuesta de endeudamiento neto para el año y estimación para los siguientes cinco ejercicios; estimación de saldo histórico de requerimientos financieros y estimación de amortizaciones para el año y los cinco ejercicios fiscales siguientes.

Además en la *parte dispositiva* incluirá:

- Estimación de ingresos del Gobierno Federal, de las entidades y los ingresos provenientes de financiamiento.
- Propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, de las entidades y del Distrito Federal.
- Saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, nuevos proyectos a contratar y su monto.
- Regímenes específicos y estímulos en materia fiscal; disposiciones en materia de transparencia fiscal.
- Aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos.

Si fuera necesario también podrán señalarse:

- Ingresos por financiamiento.
- Saldo y composición de la deuda pública y monto de pasivos; saldo y composición de deuda del gobierno federal y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado.
- Saldo y composición de deuda de las entidades e impacto.
- Justificación del programa de financiamiento, actividades de fomento y fideicomisos públicos, y memorias de cálculo para las estimaciones.

Por lo que toca 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 en 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 toca 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; 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; destino de los ingresos provenientes del aprovechamiento pro rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos.
- Erogaciones al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

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 gasto; distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable; 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 a la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos a las nuevas formas en que deberán enviarse ambos a las cámaras para cumplir con el mandato constitucional de presentar dicho presupuesto a la Cámara de Diputados el día 8 de septiembre. En suma y con base en la propia Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el paquete económico se integrará como se muestra en el siguiente flujograma.

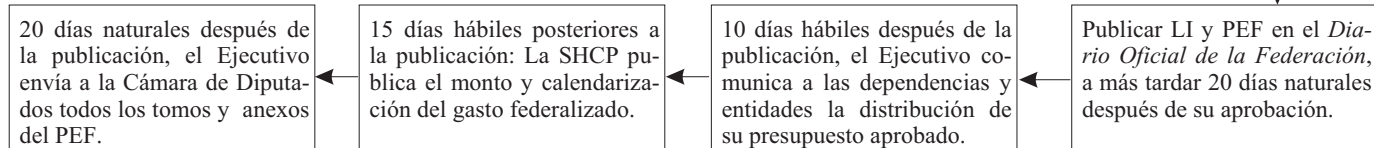
3. Cronología para la aprobación anual del paquete económico

<p>Proyecto</p>	<p><i>El Ejecutivo envía al Congreso de la Unión:</i> Presentación de propuestas preliminares y escenarios variables macroeconómicos.</p>	<p><i>El Ejecutivo remite a la Cámara de Diputados:</i> Presentación de la estructura programática del PEF.</p>	<p><i>La Cámara de Diputados remite al Ejecutivo:</i> Devolución de observaciones a la estructura programática del PEF.</p>	<p><i>El Ejecutivo remite al Congreso de la Unión:</i> Presentación del paquete económico ante el Poder Legislativo.</p>	<p>Observaciones del Congreso a la política económica.</p>	<p>Aprobación de la Ley de Ingresos.</p>	<p>Aprobación del PEF.</p>
<p>Contenido</p>	<p>Principales objetivos de la LI* y del PEF.** Escenarios de variables económicas (crecimiento, inflación, tasa de interés y precio de petróleo). Escenarios monto total del PEF y déficit. Enumerar programas prioritarios, más los montos.</p>	<p>Informa sobre avances físicos y financieros de todos los programas y proyectos aprobados en el PEF vigente. Detalla y justifica nuevas propuestas incluyendo las opciones de fuentes de recursos.</p>		<p>Criterios generales de política económica; Estimación del precio de la mezcla del petróleo mexicano. Iniciativa de Ley de Ingresos, iniciativas de reformas legales para fuentes de ingresos. Proyecto de presupuesto de egresos.</p>			

* Ley de Ingresos.

** Presupuesto de egresos de la Federación.

Fecha de entrega	Hasta el 1o. de abril de cada año	Hasta el 30 de junio de cada año	Hasta el 30 de julio de cada año	Hasta el 08 de septiembre de cada año. Hasta el 15 de diciembre, cuando inicie encargo.	Hasta el 1o. de octubre	<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
------------------	-----------------------------------	----------------------------------	----------------------------------	--	-------------------------	---	---



VI. REFLEXIONES FINALES

Hemos dejado constancia en muchos otros trabajos de investigación¹⁵ de la importancia de la función presupuestaria y financiera como la que hizo posible la transformación, nada menor, de las monarquías absolutas a las parlamentarias; la gran relevancia de este hecho histórico radica en la redimensión que, a partir de entonces y hasta nuestros días, tienen los parlamentos como órganos no sólo deliberativos, involucrados en fijar el contenido del presupuesto y las políticas públicas que en éste se precisan, sino en su faceta de fiscalizadores y controladores del gasto público. No obstante, esta importancia tan relevante y palmaria, en nuestro ámbito parlamentario no ha sido cabalmente entendida. Como hemos tenido ocasión de analizar en las páginas que anteceden, nuestra carta magna de 1917 y las leyes reglamentarias de la materia, a lo largo de estos años, le han conferido al Congreso de la Unión, y particularmente a la Cámara Baja, suficiente autoridad en materia presupuestaria y de supervisión del gasto público. Sin embargo, y como resultado de la asfixiante etapa de partido hegemónico, tales preceptos normativos no se han convertido en mecanismos efectivos para orientar las políticas públicas en beneficio de las mayorías, colocando a dicha Cámara como el actor principalísimo en el proceso de elaboración del presupuesto, o bien, en su vertiente de fiscalizar y aumentar la eficacia del gasto público, contribuyendo así a evitar los malos manejos, la ineficiencia gubernamental, el despilfarro y la fulminante corrupción que, no obstante actualmente, sigue lacerando al Estado mexicano.

Estos días, en los que conmemoramos el 150 aniversario de la Constitución de 1857 y el 90 de la Constitución queretana, nos ofrecen el escenario idóneo para reafirmar nuestra voluntad constitucionalista que como nación compartimos, y convertir los preceptos constitucionales en realidades que contribuyan a la consolidación de un México más justo e incluyente. Si a lo anterior añadimos la nueva normatividad en materia presupuestaria y el inicio de una nueva legislatura, integrada bajo una inédita conformación pluralista, el escenario es, francamente, irreplicable para intentar convertir al presupuesto de egresos de la Federación en el documento de coincidencias de la política social que tanto han defendido

¹⁵ Mora-Donatto, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 97-106.

los candidatos en campaña. Estamos frente al reto de convertir en políticas públicas concretas, de largo alcance y de beneficios múltiples, lo que ya en discursos hemos escuchado los mexicanos hasta la saciedad. A estas alturas de nuestra vida democrática nadie duda de que el presupuesto es, o debe ser, el instrumento financiero más importante para crear, desarrollar, orientar y consolidar políticas públicas de Estado que faciliten que esa enorme población de mexicanos que aún viven en la extrema pobreza la superen lo antes posible.

Si bien en la Cámara de representación popular la construcción del presupuesto de egresos de la Federación constituye por sí mismo, un espacio incomparable para conjugar retos y posibilidades de viabilidad de políticas públicas que contribuyan a nuestra consolidación como una nación más justa y equitativa, para que esto sea efectivamente así, es necesaria una escrupulosa verificación y fiscalización del ejercicio del gasto público. Los instrumentos, la tecnología, el considerable grado de capacidad técnica y operativa con que hoy cuentan la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión de Vigilancia y la Unidad de Evolución y Control, deben concentrarse en el desempeño de un control riguroso que ponga freno a la corrupción en todas sus manifestaciones. Para quienes piensan que en un Estado democrático la oposición no tiene futuro, si no se han visto satisfechas las pretensiones personales, les recordamos que estos instrumentos de control parlamentario deben de ser preponderantemente suyos, así como la exigencia de ejercerlos con la más alta responsabilidad. Lo anterior sucede en la mayor parte de las democracias modernas; quien más interesada está en controlar y fiscalizar la actuación del gobierno es la oposición parlamentaria; para ello, y en nuestro contexto, la mesa está servida; esto es, las normas requieren ser aplicadas por hombres y mujeres honestos, con un alto sentido social y democrático y en beneficio del pueblo de México, mucho más de aquellos que menos tienen y así hacer efectivos los reclamos de justicia social que enarbolaron los constituyentes de Querétaro y que todavía en nuestros días siguen siendo, en muchos casos, anhelos constitucionales.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ESPINOZA PÉREZ, Eduardo (comp.), *Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de presupuesto de egresos 2004*, Grupo Par-

- lamentario del Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados, LIX Legislatura 2003.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional comparado*, México, Porrúa, 1999.
- GALÁN, Israel, *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2003.
- GARCÍA COLORADO, Gabriel y PALOMINO ORTEGA, Francisco (coords.), *El órgano superior de fiscalización y sus repercusiones institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, 2000.
- GUZMÁN, LEÓN, *Cuestiones constitucionales: el sistema de dos Cámaras y sus consecuencias*, México, Cámara de Diputados, 2003.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1985.
- 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.
- VEGA, 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.