Honorable Cámara de Diputados

COMISIÓN DE VIGILANCIA

1824-2004

180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México

Auditoría Superior de la Federación

Primera Edición: Noviembre 2004
Primera Reimpresión: Diciembre 2006

Al Honorable Congreso de la Unión, institución que, con espíritu democrático y nacionalista, ha preservado la independencia de México y ha construido el camino por el cual, durante 180 años, ha transitado la entidad de fiscalización superior de la federación.

A todos los hombres y mujeres que, con su trabajo, compromiso y esfuerzo cotidianos, han contribuido al desarrollo institucional de la Contaduría Mayor de Hacienda, hoy Auditoría Superior de la Federación, sirviendo así a los más altos intereses de la patria.

Índice General

Página

Presentación 9

Capítulo I
Antecedentes en las épocas prehispánica y colonial

Mesoamérica 31

Organización política y territorial (31). Gobierno (35). Mesoamérica ante la conquista (36).La Colonia (38).

Siglo XVI. 39

La Encomienda (43). La Real Hacienda (45). Órganos de Gobierno y de Justicia en la Administración de la Hacienda Indiana (52). Control en la Administración de la Hacienda (53).

Siglo XVII 55

La Hacienda (60). Gobierno (62). Los Tribunales de Cuentas de Indias (63).

Siglo XVIII 63

Reformas políticas y administrativas (69). Organización de la Real Hacienda (70). Mecanismos de control sobre los funcionarios de la Administración (73).

Siglo XIX 82

Consecuencias de las reformas político-administrativas (borbónicas) (86). Decadencia del imperio español y crisis de autoridad en la Colonia (90). La insurrección (94). El movimiento emancipador y las Cortes de Cádiz (94). Acta de Declaración de Independencia (100). La Junta de Zitácuaro (102). Consumación de la Independencia (104).

Índice General

Página

Capítulo II
Evolución jurídica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la historia de México, 1824-2000

México Independiente. 1824-1836 113

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos: 1824 (117). Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (122). El Congreso (124).

El Centralismo en el Estado Mexicano. 1837-1853 132

Ley del 29 de diciembre de 1836 (132). Cámara de Diputados (133). Cámara de Senadores (133): Congreso General (134). Poder Ejecutivo (136). Consejo de Gobierno (138). Ministerio (138). Primera República Centralista (139). Ley del 14 de marzo de 1838: Creación del Tribunal de Cuentas (140). Segunda República Centralista (155). México después de la guerra (158). La dictadura de Santa Anna (160). Decreto de noviembre de 1853: establecimiento del Tribunal de Cuentas (161).

La Reforma y el Estado Mexicano. 1854-1875 170

La Revolución de Ayutla (170). Golpe de Estado: Plan de Tacubaya (179). Guerra de Reforma (181). Gobierno de Juárez, 1861-1867 (183). El Congreso (186). Monarquistas e intervencionistas franceses (188). El Segundo Imperio (189). Juárez durante el Segundo Imperio (190). La República Restaurada (193). La administración de Benito Juárez, 1867-1872 (194). Reforma Hacendaria (201). Plan de la Noria (204). La administración de Sebastián Lerdo de Tejada, 1872-1876 (206). La Hacienda Pública (209). Reformas constitucionales (209). Renovación del Congreso y preparativos para las elecciones, 1875 (215).

Índice General

Página

El Porfiriato en México. 1876-1910 217

La Revolución Mexicana. 1911-1934 257

La institucionalización del Estado Mexicano. 1935-1975 289

Presidente Lázaro Cárdenas del Río (289). Política de desarrollo interno, 1940-1975 (303). Presidente Manuel Ávila Camacho (306). Presidente Miguel Alemán Valdés (309). Presidente Adolfo Ruiz Cortínes (311). Presidente Adolfo López Mateos (313). Presidente Gustavo Díaz Ordaz (316). Presidente Luis Echeverría Álvarez (318).

La Planeación y Modernización de las Instituciones. 1976-2000 321

Presidente José López Portillo y Pacheco (321). Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (342). Presidente Carlos Salinas de Gortari (350). Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (352).

Capítulo III
Transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) en Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2000-2004

Creación de la Auditoría Superior de la Federación 359

Antecedentes de las reformas electorales (359). La LVII Legislatura (371). Reforma Constitucional. Artículos 73, 74, 78, 79: Cámara de Diputados (378). Cámara de Senadores (407). Cámara de Diputados, aprobación final (426). Ley de Fiscalización Superior de la Federación: Cámara de Diputados (434). Cámara de Senadores (457). Cámara de Diputados, aprobación final (460). Nombramiento de titulares: Contador Mayor de Hacienda 1998-2001 (503); Auditor Superior de la Federación 2002-2009 (508).

Índice General

Página

Funcionamiento actual de la Auditoría Superior de la Federación 512

Marco rector (512). Organización (514). Metodología para la fiscalización superior (528). Estructura del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (530). Objetivos, alcance y naturaleza de las revisiones (534). Normas y principios de actuación (541). Promoción de la cultura de rendición de cuentas (546). Presencia y relaciones institucionales (555). Visión Estratégica de la ASF (580). Postulados de sustento para la Fiscalización Superior (585).

Bibliografía 589

1824-2004

180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México

Presentación

Presentación

La Auditoría Superior de la Federación entiende que, en la historia de los pueblos, muchas de las celebraciones se significan por dar testimonio y valor a los hechos relevantes que han marcado su origen y destino. En esta ocasión, la historia recuerda que 2004 es fecha doblemente conmemorativa. Hace 180 años los mexicanos se dieron cita, por un lado, para finalizar un largo periodo de lucha en aras de alcanzar su independencia, plasmando su proyecto de nación con la promulgación de la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y por otra parte, para dar forma, ser y deber ser a una de las instituciones más antiguas de nuestro país, la Contaduría Mayor de Hacienda, siendo así que, al nacer la Patria, nació también nuestra institución.

El Estado mexicano surgió con la organización de los Poderes, cuya independencia concretó el principio de su existencia, su identidad y fisonomía como país que mostraba los ideales a flor de piel y el ímpetu desbordado. Con su liberación, México surgió a la vida independiente y recuperó lo que le pertenecía. Los mexicanos rompieron definitivamente las cadenas que los ataron por tres siglos y los condenaban a ser extranjeros en su propio suelo. La Constitución de 1824 plasmó las ideas universales que otorgan los derechos fundamentales de los hombres y que nos legaron un orden jurídico para la conformación de nuestras instituciones. Los instrumentos de nuestra historia constituyen el espíritu de las leyes que dieron cuerpo a nuestra Constitución y cimiento a nuestra nación.

El descubrimiento y reconocimiento de errores y aciertos cometidos a lo largo de los años hicieron que los hombres y mujeres patriotas, los ilustrados, los creadores y los emprendedores que lucharon cuerpo a cuerpo para formar la nación mexicana vieran la necesidad de que el Poder Legislativo, recién formado, fuese el medio de contrapeso del Poder

Ejecutivo para evitar que el poder mismo recayera de forma absoluta en una sola persona o en un solo grupo. El control del poder desemboca en la creación de algo nuevo y son las leyes las que reúnen la experiencia histórica para enriquecer el nuevo curso que emprende nuestro país, ya que la historia es la mejor herramienta con la que el hombre puede armarse para enfrentar la lucha por la vida en común. Precisamente por ello, la primera Constitución General de la República fue la que, en 1824, y dentro de la división de los Poderes Federales, creó la obligatoriedad del Poder Ejecutivo de rendir cuentas del ejercicio de los recursos que maneja, estableció la fiscalización superior de los recursos públicos como facultad del Poder Legislativo, y dotó a la Contaduría Mayor de Hacienda, de las facultades necesarias para constituirse como el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados.

Como parte de los festejos y la conmemoración del 180 aniversario de la Contaduría Mayor de Hacienda, hoy Auditoría Superior de la Federación, se ha elaborado un texto cuyo propósito primordial es recordar nuestro origen, antecedentes y cambios que la institución ha tenido que adoptar en las distintas etapas de su existencia, así como el orden jurídico que le ha señalado el qué hacer, el cómo y para qué, dándole cuerpo y organización. Es un hecho claro que una nación fuerte y estructurada lleva inmerso, en su ser, el espíritu de la experiencia que solamente le dan los años de su historia, su cultura y su razón, pues ello representa un lazo indisoluble entre las instituciones y los hombres que la hacen posible.

La Auditoría Superior de la Federación encuentra su origen y destino en su propia historia, en la cual se constata que ésta es una institución bien nacida, que recuerda su cuna, que lo celebra y festeja y que hace un esfuerzo para que las nuevas generaciones conozcan y continúen la trayectoria de su vida institucional que, al igual que las culturas y los pueblos mexicanos, se encuentra inmersa en la memoria de México.

En la elaboración de este trabajo conmemorativo, se realizó un esfuerzo para entender a esta institución como parte de nuestra nación, de nuestra sociedad, y de nuestro orden jurídico, pues en ese entorno histórico está expresado el germen que le dio ser y la mantiene viva y vigente. Así, el presente trabajo pretende incorporar el recuento de los antecedentes y evolución de la Auditoría Superior de la Federación a través de una crónica y revisión de la estructura económica, política y social que ha registrado la historia de México.

Las ideas centrales con que se inició la búsqueda de las fuentes y la información relevante del origen, cambios, ajustes y evolución de la institución, se basaron en los tres ejes siguientes: rastrear, determinar e incorporar el conjunto de leyes, decretos y reglamentos que conformaron su orden jurídico; identificar e incluir los mandatos que dictaron su actuación y organización; y ubicar, todo ello, en el contexto en el que los mismos se desarrollaron, considerando la expresión de los sucesos políticos, económicos y sociales ocurridos en

México, el papel que desempeñaron los personajes principales y los hechos que marcaron las diversas etapas de nuestra historia.

La elección de este sendero para el desarrollo de la investigación fue animada por la estrecha relación y vínculo que guarda el ser y quehacer de la Contaduría Mayor de Hacienda, hoy Auditoría Superior de la Federación, con la vida republicana del país y con el desempeño histórico del Poder Legislativo, el cual ha sido protagonista del escenario histórico de nuestra vida independiente y soberana.

Sobre la historia particular de la institución, se consideró que su relato, para realizarlo de manera integral, debe incorporar los tres fundamentos siguientes: el orden jurídico regulatorio que determina sus atribuciones y organización; el orden administrativo que describe sus funciones, métodos y procedimientos; y los informes de los resultados de su actuación, que muestran sus efectos en los ámbitos político, económico, jurídico y social.

En cuanto al orden jurídico institucional, la investigación avanzó a paso firme, no así en las áreas administrativas y de resultados, en las cuales se presentaron amplios espacios de omisión o inexistencia de información que, por diversas circunstancias, no fue recuperada y sistematizada en forma consistente y suficiente en los archivos y bibliotecas de las principales instituciones públicas responsables de su conservación y resguardo. Esta ausencia de memoria histórica documental, se originó comprensiblemente, por las innumerables vicisitudes y sucesos de incertidumbre e inestabilidad que presentó el México de las instituciones del siglo XIX.

En razón de lo anterior, el fundamento correspondiente al orden jurídico fue definido como el principal hilo conductor de la crónica ante la imposibilidad de contar con todos los elementos que permitieran otorgarle la composición deseada.

De igual forma, ante la falta de documentación e información completa, se optó por insertar el recorrido de la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro del gran entorno histórico, que concretó, sintetizó y dio cuenta del desarrollo de la vida nacional del país. No obstante, el testimonio de la trayectoria de esta institución fiscalizadora se constituye como un personaje trascendental de nuestra historia, que si bien en algunas épocas, por razones políticas, militares o administrativas no ocupó espacios centrales, sí asumió, invariablemente, su deber y responsabilidad, correspondiendo así a lo que le ordenaban las leyes que la rigieron y a lo que la sociedad esperaba de ella.

En este contexto, la obra conmemorativa de los 180 años de la Auditoría Superior de la Federación se organizó en dos periodos fundamentales: el primero, expresado en forma

de crónica, relata, por una parte, nuestros antecedentes prehispánico y colonial (capítulo I), y por otra, la evolución histórica de 1824 hasta el año 2000 (capítulo II). El segundo de dichos periodos, reseña la importante y trascendente reforma constitucional que dio origen a la entidad de fiscalización superior y a su ley reglamentaria, así como la situación que actualmente presenta su organización, metodología de trabajo, principios e ideario, visión estratégica y presencia institucional en los ámbitos nacional e internacional (capítulo III).

Reconocernos en nuestra historia, implica identificar y aceptar nuestras raíces profundas y firmes. Un pueblo conocedor de sus raíces posee las armas principales para edificar su futuro como una sociedad altamente estructurada, con códigos de conducta firmes y con leyes, medios de control y sistemas de vigilancia eficaces que le permiten desarrollarse y formar parte de su entorno universal. Así, dentro del primer gran periodo, el primer capítulo de la obra nos remite precisamente al rastreo general del origen que nos dio vida y que constituye el núcleo de la existencia del México pluricultural que actualmente conocemos, incluyendo los medios de organización religiosa, política y social que otorgaron un legado que sirvió de pauta para finalizar una etapa e iniciar la siguiente.

Los inicios de los procesos de rendición de cuentas y control se ubican en dos vertientes históricas de nuestro pasado remoto: las sociedades americanas originales y la cultura occidental traída al continente americano mediante la Conquista. En nuestro país siempre ha habido rendición de cuentas y control, ya que sin ello no hubiese sido posible el desarrollo de las grandes culturas en el territorio nacional.

Pero la concepción de fiscalización y la rendición de cuentas en nuestra historia no era lo que actualmente se entiende por ello. La premisa simple y llana de recoger y repartir el tributo y consumirlo en bienestar de toda la sociedad, fue lo que llevó a un estricto control a cargo del Tlatoani, quien personalmente llevaba a cabo la tarea de supervisar el ingreso, el recuento y su distribución. La comunidad azteca o mexica es referencia importante al constituirse como el principal asentamiento y cúspide de la organización política y social de las culturas autóctonas, lo cual resume, ilustrativamente, los aspectos centrales de la organización económica prehispánica donde no se tenía acuñación de moneda, crédito, ni posibilidades de registro puntual de las operaciones comerciales, pero que sí contaba con sistemas especializados de tributación y control de los ingresos por parte del soberano. En su organización y división territorial, así como en su sociedad cuidadosamente estratificada y con funciones específicas para cada uno de sus integrantes, se percibe claramente el orden y cumplimiento de las normas que regían los derechos y obligaciones de la comunidad.

La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl, a cuyo mando se encontraba el Hueycalpixqui o Calpixqui mayor, quien era responsable tanto de recoger todo

lo que los calpixque menores entregaban como de llevar las cuentas en los libros respectivos. Además, el Hueycalpixqui, que en su persona también reunía las atribuciones de Prefecto de la Capital, se encargaba de dar instrucciones a los jefes de barrio, teniendo adicionalmente, las funciones de alta dirección de los recaudadores de impuestos en el señorío.

Al arribo de los españoles, eran precisamente los aztecas quienes dominaban el territorio mesoamericano y su organización imperaba como orden establecido a lo largo y ancho de la tierra que habitaban. Con la experiencia de su cultura y para contribuir a su economía, los españoles aprovecharon el arraigo de los mecanismos de control y distribución establecidos, enriqueciéndolos con elementos europeos, particularmente españoles, respecto al tema de la rendición de cuentas, con lo que la Corona realizó esfuerzos para contener al conquistador y evitar un posible afán desmedido de éste por apoderarse de la riqueza del territorio en su bienestar particular. Surgieron así instituciones como la Real Hacienda, la Encomienda, los Repartos, el Consejo Real y Supremo de Indias, así como los oficiales reales expresamente enviados y nombrados para llevar un registro de la riqueza obtenida de la explotación agrícola, minera y tributaria, los cuales realizaban funciones en conjunto con el Virrey para que la sociedad novohispana conformara una organización económica y productiva que retribuyera a la Corona lo que a su juicio le correspondía por derecho.

Es un hecho que la organización de las colonias requirió de mecanismos de control que consolidaran los derechos del Rey y los hicieran efectivos en las actividades fundamentales de la Nueva España, cobrando cada vez mayor importancia la minería, la agricultura, el comercio interno y el control absoluto y restrictivo del comercio internacional, y consolidando, paulatinamente, una dependencia directa con la metrópoli, aspecto que daba al monarca español un poder soberano y un dominio de los instrumentos que hacían funcionar a la administración colonial pese a la distancia geográfica de los territorios.

Como consecuencia directa de ello, los mecanismos de control que la Corona instauró en la Nueva España se hicieron cada vez más estrictos y complejos, creándose y recreándose una y otra vez diversas reformas y políticas administrativas que sujetaron a los funcionarios administrativos al servicio del Rey. De esta forma, los Tribunales de Cuentas de Indias y las Contadurías de Cuentas de Indias, se constituyeron como antecedentes fundamentales de los mecanismos de control en un territorio colonial, cuya estructura social, política y económica, se encontraba delimitada al estilo español y europeo.

Así, por Ordenanzas del 24 de agosto de 1605, Felipe III de España creó los Tribunales de Cuentas de Indias como medio de la Corona para asegurar una periódica rendición de cuentas, ya que el sistema implantado en 1554 adolecía de graves errores. Estos Tribunales de Cuentas, que quedaron confiados a ministros versados y a científicos expertos, se asentaron

en las ciudades de los Reyes en Perú, de Santa Fe de Bogotá en Colombia y de México en la Nueva España. Cada uno de dichos Tribunales se integraba por tres contadores de resultas, dos oficiales con título real para ordenar las cuentas y un portero con vara de justicia que ejecutaba lo ordenado por los contadores. Además debían, entre otras atribuciones, tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales, tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales, con la obligación de enviar al Consejo de Indias la debida razón de todo ello, y en particular, de lo que consideraran conveniente que el Rey proveyera para la buena administración, cobro y recaudo de la Real Hacienda y de lo que afectara a la hacienda indiana.

En resumen, en México, durante la época colonial, se implantó un sistema económico que, al igual que en otras colonias dependientes de España, tendía a garantizar la vida de éstas, procurando siempre el mayor rendimiento a favor de la "Madre Patria"; para conseguirlo, fue necesario, además del desarrollo productivo local, una vigilancia muy cuidadosa en la percepción y distribución de los tributos que eran muy crecidos. Pero las reformas políticas y administrativas (Borbónicas), la decadencia del imperio español, el movimiento emancipador de las Cortes de Cádiz y la crisis de autoridad en la colonia, provocaron la manifestación de diferencias entre los integrantes de la población ilustrada, que en una constante búsqueda de identidad y arraigo, encontraron que la Nueva España era su destino. Las ideas europeas de libertad tuvieron aquí terreno fértil, y lo que principió como diferencia social se convirtió en revolución.

A finales del siglo XVIII, los tiempos bullían, las mentes caldeadas de ideas libertarias, principalmente alimentadas por los documentos constitucionales francés y norteamericano, empujaban a los estudiosos para que realizaran más traducciones de textos políticos y sociales, sobre todo europeos, pues tantos años de hambruna intelectual repentinamente llegaban al hartazgo. Por supuesto, los ideales independentistas se unieron con la necesidad de asegurar la soberanía de nuestro territorio como garantía de devolvernos nuestro arraigo perdido o empeñado. Pero no era tarea fácil emprender los caminos de la libertad; ello significaba introducirnos por sendas desconocidas y totalmente nuevas, en las que había de crearse un nuevo modo de vida.

Por su parte, el segundo capítulo de la obra, nos remite a revivir la convulsión que la guerra de independencia causó y la revolución que implicó la transformación jurídica que se desató en el transcurso del siglo XIX, la que culminó con otra revolución, la de 1910 en los inicios del siglo XX, dando todo ello origen, como consecuencia fundamental, a los dos pilares de nuestro desarrollo legal: la primera Constitución, en 1824, y la que hasta la actualidad nos rige, en 1917; pero entre ambas se sucedieron una serie de reformas, adiciones y derogaciones que enriquecieron y depuraron los códigos una y otra vez, hasta donde se creyó que las distintas posibilidades para alcanzar su integridad habían sido agotadas.

Pese a las dificultades vislumbradas, el primer grito de libertad vino a enlazarse entrañablemente con un clamor esencial de igualdad y fraternidad. La abolición de la esclavitud decretada por Hidalgo en 1810 fue expresión de un ánimo generoso que dio a la Independencia su alcance auténtico y que, años más tarde, marcó en los principios constitucionales de Apatzingán, una línea de conducta, la cual, en materia internacional, no ha perdido valor ni significado: "Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza".

Con base en ideales libertarios y soberanos, la guerra de independencia se da en los inicios del siglo XIX y finaliza con el Acta de Declaración de Independencia que culmina con la promulgación de la Constitución de 1824. La doctrina social que sustenta nuestra primera Constitución es una respuesta clara a los sufrimientos que México padecía durante esos periodos de su historia en los que se intentó frustrar muchos de los propósitos colectivos esenciales para alcanzar la libertad y la vida independiente de la República.

Con la promulgación de la Constitución, se inauguró la República Federal con 19 estados y 4 territorios. Se subrayó no sólo la autonomía de los estados y la división de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para gobernar y dirigir juntos los destinos de la nación, sino también la supremacía del Poder Legislativo como depositario de la atribución de emitir leyes y decretos para sostener la independencia nacional, conservar y proveer de seguridad al país, fortalecer la unión de los estados, autorizar los recursos del presupuesto y revisar sus cuentas, buscando con todo ello, la conservación y prosperidad de la nación.

Todo nacimiento conmueve y mueve a la reflexión, sea un ser, un pueblo, una institución o una nación. La Contaduría Mayor de Hacienda nació como parte del Poder Legislativo para revisar las cuentas rendidas en el país. Al tener los mexicanos el reto de construir una nación, se encargó al Poder Ejecutivo la organización de la política, la economía y la sociedad haciendo uso de los elementos que permitieran crear instituciones para el funcionamiento del país. Herramienta fundamental para tal tarea son las leyes, para cuyo cumplimiento y seguimiento, se crean diversos instrumentos con funciones específicas para consolidar y hacer operar al Poder Supremo de la Federación, ya que éste no está depositado en una sola persona, corporación o en el conjunto de ellas.

Era necesario inspirar confianza en el nuevo sistema y enseñar a la población a ejercer y preservar sus nuevos derechos, además de colocar en el centro de atención la minuciosa revisión de la aplicación de los recursos del país, los resultados que de ésta derivan, así como la función estrictamente apegada a derecho de los servidores públicos que ejercían el presupuesto de la nación garantizando la sana administración de la economía nacional; con motivo de ello, el 16 de noviembre de 1824, el Congreso General decretó la Ley para el Arreglo

de la Hacienda Pública, y con esa misma fecha, se ordenó la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, que bajo la inspección de la Cámara de Diputados, se encargó de examinar y glosar las cuentas de gastos y crédito público, de analizar los presupuestos de gastos con su correlativo informe a la comisión de diputados, de hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, así como de glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda, que se dividió en dos secciones: la de hacienda y la de crédito público. Estas funciones fueron ejercidas por la Contaduría Mayor de Hacienda hasta el año de 1838.

Respecto a la evolución de nuestra institución, su organización y atribuciones se alternaron con las del Tribunal de Cuentas. La Contaduría Mayor de Hacienda, como se mencionó, se creó en 1824, y continuó así hasta la promulgación de la ley del 14 de marzo de 1838 en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, que se extinguió por decreto del 2 de septiembre en 1846, restableciéndose nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda, la que, con sus facultades anteriores, desarrolló su actividad hasta el año de 1853. Esta última fecha marcó el retorno de la Contaduría Mayor a funcionar como Tribunal de Cuentas, el cual tuvo vigencia hasta el 10 de octubre de 1855, año en que se sucedió otro decreto que la regresó a su figura de Contaduría Mayor de Hacienda, que operó hasta el año de 1865 en que se dio la Emisión Provincial del Imperio Mexicano que reconstituyó una vez más al Tribunal de Cuentas. Éste, por última ocasión, funcionó hasta la Restauración de la República en 1867. El 20 de agosto de dicho año, la institución retornó a su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.

A partir de 1867 y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, habiendo operado durante ese periodo bajo un proceso más estable en su regulación jurídica, el cual contrasta con la etapa anterior, en la que fue sujeto de decretos que respondían, en la mayoría de las ocasiones, a situaciones de coyuntura de orden político, principalmente, así como a necesidades apremiantes y circunstanciales de ese tiempo.

Durante la época del porfiriato, en que el país gozó de decenios de estabilidad y paz, se dio un énfasis importante en lo relativo a la administración pública y al presupuesto federal, lo que, en consecuencia, impulsó la función y actuación fiscalizadora del Poder Legislativo.

Esas circunstancias derivaron en un cambio sobre la manera de regular atribuciones y funciones, dando la pauta para decretar, en 1896, la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la que le sucedió, bajo el gobierno porfirista, la de 1904. Reflejo de la paz social y la continuidad de las instituciones en el siglo XX, fue que sólo dos leyes orgánicas resultaron suficientes para conformar el marco normativo de la institución: las reformas de

la etapa cardenista en 1937, y dentro del contexto de la reforma administrativa para la planeación del desarrollo, la de 1978.

Al interior de la crónica conmemorativa se encuentra la relatoría detallada de la compleja composición de todo ese cuerpo jurídico, que en algunas ocasiones de manera general, y en otras de forma puntual, determinó y circunscribió las funciones, responsabilidades, organización, y contenido de los informes de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Así como las instituciones no son ajenas a la historia de su país, tampoco la condición de estabilidad de las mismas está separada del cumplimiento cabal de los objetivos para los cuales fueron creadas, lo que sólo se demuestra cuando el balance histórico de sus actividades ha mantenido congruencia con la realización de dichos objetivos. En la sucesiva recreación legal, se sabe que el Poder Legislativo busca la definición de sus instituciones y ensaya diversas formas para legislar y fortalecer las bases de la estructura nacional.

En este contexto, la crónica también incluye, de manera puntual, el devenir del marco constitucional tanto en lo relativo a la rendición de cuentas que obliga al Poder Ejecutivo en materia presupuestal como en lo referente a las facultades constitucionales de fiscalización superior del Poder Legislativo. Así, quedaron los grandes apuntamientos en la Constitución original de 1824, en las Leyes relativas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de 1836, en la Constitución liberal de 1857, en los ajustes constitucionales de 1874 y en la Constitución social de 1917.

A lo largo del siglo XIX la inestabilidad del país fue reflejo de la inseguridad de sus dirigentes y de la inexperiencia de los aspirantes para llevar las riendas de los destinos nacionales. La lucha parecía interminable, y uno tras otro se sucedieron los protagonistas que ostentaron o dijeron ostentar el poder del gobierno mexicano. Las guerras, las invasiones, los conflictos internos de carácter social y político y las luchas intestinas por el poder hacían de México un país con muchas carencias y detenido en el tiempo respecto al desarrollo mundial. Se trataba de una etapa convulsa pero determinante para los tiempos que le sucedieron. La crónica refleja y reseña a detalle las numerosas transformaciones por las que atravesó nuestro país en las tres cuartas partes del siglo XIX hasta la culminación de la Revolución Mexicana y la promulgación de la Constitución de 1917, en el siglo XX.

Desde que se restableció la paz en nuestro país, los mexicanos se abocaron a la reconstrucción de la nación, con una Constitución nueva y una organización diferente. La edificación de la vida democrática del país se inició con la instauración de la vida institucional, haciendo cada día más patente que el alma de la historia estaba basada en sus propios pueblos; el espíritu conjunto de una y otros radicaba en sus leyes, y el ejemplo vivo de la experiencia se

contenía en las constituciones. La Contaduría Mayor de Hacienda tuvo existencia en nuestras constituciones y tuvo sus raíces en la historia que dio cuerpo a su legalidad.

Pese a las amplias carencias de información relativa a la Contaduría Mayor de Hacienda, fue posible conocer algunos nombres de los titulares que encabezaron la institución. Según fuentes originales, la primera planta de empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda fue encabezada por Ildefonso Maniau, como Contador Mayor responsable de sus dos secciones; posteriormente, para un cierto periodo del siglo XIX, la información correspondiente no estuvo disponible. Fue a partir de 1881 y hasta las fiestas del centenario de 1924, que nuevamente fue posible obtener información de los titulares que dirigieron a la institución abarcando periodos interinos y ordinarios, siendo éstos los siguientes: José S. Ponce de León (1881-1901); Francisco Diez Barroso (1901-1907); Higinio Sánchez (1907); Ángel Berea (1907-1912); Higinio Sánchez (1912-1914); Carlos Esquerro (1917-1918); Ignacio de la Hidalga (1918); Luis Meza Gutiérrez (1918-1920); Arnulfo Silva (1920-1922); Roberto Casas Alatriste (1922); Enrique de Vázquez (1922); Manuel Gómez Pezuela (1923-1924); Miguel Melgarejo (1923); Amílcar Zentella (1924); y Rafael Cordero Sevilla (1924).

Para el siglo XX, a partir de la cuarta década, se sucedieron los titulares siguientes: Manuel Tarrega (1940-1942); Ángel Castillo Lánz (1942-1970); Rodolfo Membrila Almazán (1970-1972); Antonio Lomelí Garduño (1972-1973); Claudio Aponte Rojas (1973); Jesús Castillo Menéndez (1973-1976); Rodolfo González de la G. (1977-1978); Francisco Rodríguez Gómez. (1978-1979); Enrique Ojeda Norma (1979-1982); Miguel Rico Ramírez (1982-1990); Javier Castillo Ayala (1990-1998); y Gregorio Guerrero Pozas (1999-2001). En el presente siglo XXI, la Auditoría Superior de la Federación se encuentra dirigida por Arturo González de Aragón O. como primer Auditor Superior de la Federación electo por la Cámara de Diputados.

Es importante agregar que, en diversas ocasiones, las oficinas correspondientes a la Contaduría Mayor de Hacienda fueron clausuradas y cerradas o quizá adicionadas a la Cámara de Diputados. También es digno de mención que la Cámara de Diputados, cuando se ubicó en el Palacio Nacional, sufrió un incendio que arrasó con gran parte de un acervo documental que hubiera resultado de inestimable valor en la investigación y en el acopio de información completa para el desarrollo del presente texto.

A través de esta obra, la Auditoría Superior de la Federación rinde homenaje y deja testimonio de reconocimiento a los miles de mujeres y hombres que durante dieciocho décadas estuvieron al servicio de la fiscalización superior en México. Fueron héroes anónimos que entregaron tiempo, capacidad, empeño y voluntad y, en ocasiones, arrostraron peligros, sacrificaron familia, e inclusive, arriesgaron sus vidas para realizar un trabajo comprometido con la legalidad en beneficio del pueblo de México. Supieron actuar en su

tiempo y circunstancia. Enfrentaron la tradicional carencia de recursos institucionales en el desempeño de su labor, adaptándose a los tiempos y desarrollando imaginación, talento e inteligencia. Aceptaron retos técnicos y de información utilizando el cambio tecnológico que cada etapa les marcó. Por sus resultados y por la satisfacción del deber cumplido, las mujeres y los hombres al servicio de la fiscalización superior son un orgullo destacado en la historia de la Contaduría Mayor de Hacienda, hoy Auditoría Superior de la Federación.

La crónica, en la última parte de este segundo capítulo, hace referencia a la época contemporánea. La sociedad posrevolucionaria se caracterizó por tomar forma dentro del contexto de un sistema político plural incipiente, con una economía encaminada a la expansión industrial y al asentamiento urbano de la población en general, todo ello como respuesta al compromiso de la Revolución para impulsar una nueva estructura política, económica y social del país. Como aspecto fundamental en la construcción del México moderno y del desarrollo global de la nación, se inició la titánica labor de democratizar todos los ámbitos nacionales, cuyo resultado fue evidente al fortalecerse las estructuras de la división de Poderes y al tener un mayor equilibrio del Estado en los rumbos de la Patria.

A lo largo de todo el siglo XX, la sociedad se estratificó y creció la población. La modernización del transporte, las comunicaciones, el sistema financiero, la economía, la política y la sociedad marcaron el camino para la transformación de la legislación nacional. Y es así que, para finales de dicho siglo, y como producto de varias reformas electorales, la Cámara de Diputados presentó una nueva composición de fuerzas políticas, y con ello, una pluralidad que fue la pauta y la constante en la toma de decisiones y en los debates parlamentarios como una importante aportación en beneficio de un ámbito más amplio de la población.

De acuerdo con ello, en su tercero y último capítulo, esta obra conmemorativa relata la composición de las fuerzas políticas que se presentaron en la Cámara de Diputados a partir de la reforma electoral de 1963 y las sucesivas, dando un espacio destacado a la LVII legislatura del Congreso de la Unión, en la que, con el proceso electoral de 1997, se obtuvo como resultado que ningún partido político obtuviera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Con base en su pluralidad, la Cámara de Diputados dio inicio a los trabajos legislativos, realizando diversas reformas a su Ley Orgánica con el propósito de cambiar la composición de sus órganos internos de gobierno, y procediendo, simultáneamente, a la integración de sus diferentes comisiones y a la discusión sobre la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998. Con esta nueva composición, la LVII legislatura logró una independencia e intensidad de discusión nunca antes registrada en el Poder Legislativo.

El tema de la fiscalización superior en México tomó destacada importancia, y fue, durante la LVII Legislatura, particularmente trascendente continuar, bajo su responsabilidad, los trabajos previos de la construcción de una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior, dando cuenta de ese cambio dos ordenamientos fundamentales que constituyeron una revolución legislativa y que son, hoy en día, el cuerpo de la fiscalización del siglo XXI en nuestro país: las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000.

La finalidad de las reformas propuestas tuvo como premisa principal buscar instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, a través de una entidad de fiscalización superior que, como órgano adscrito a la Cámara de Diputados, contara con atribuciones específicas en materia presupuestaria y de control gubernamental.

De esta forma, el órgano superior de fiscalización estaría dotado de autonomía técnica y de gestión, de protección jurídica y sujeción a la Constitución y a la ley sin orientación partidista, y de mayor fortaleza en sus atribuciones para aplicarlas de manera imparcial y con rigor técnico y competencia profesional. Así también, sus responsabilidades serían más amplias y abarcarían a toda la Federación, a fin de garantizar el óptimo cumplimiento en la aplicación de los recursos públicos y del patrimonio nacional. Aspecto central de la reforma sería también dotar a este órgano de mayores atribuciones para el fincamiento de responsabilidades y la determinación de los daños y perjuicios que afectasen a la Hacienda Pública Federal.

Con la aprobación de esas reformas por parte del Constituyente Permanente, la LVII legislatura tuvo un año intenso de análisis, reflexión y debate para integrar la ley reglamentaria que surgió por iniciativa de tres partidos políticos. Al igual que para la reforma constitucional, hubo un vigoroso debate parlamentario que generó el proyecto de ley respectivo, el cual finalmente fue aprobado en el año 2000, dando origen a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, iniciando así el siglo XXI con un nuevo y sólido marco jurídico. Esta ley, a diferencia de las leyes orgánicas anteriores y los decretos que privaron en el siglo XIX, marcó una moderna concepción de la fiscalización superior, dotando a la institución de una nueva organización interna con renovados procedimientos para la realización de las auditorías, visitas e inspecciones que la misma ley le encomienda.

En la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se precisa que la Auditoría Superior de la Federación tendrá, entre otras atribuciones, las siguientes: establecer criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe de Avance

de Gestión Financiera; establecer normas para el archivo de documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público; evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales verificando su desempeño y la legalidad en el uso de los recursos públicos; verificar que las entidades fiscalizadas que recauden, manejen, administren o ejerzan recursos públicos, lo realicen conforme a lo aprobado y a los montos autorizados; y verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales autónomos se efectúen de acuerdo con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y con apego a las disposiciones normativas correspondientes.

De importancia vital para la LVII Legislatura fue la elección y nombramiento del último Contador Mayor de Hacienda del siglo XX. Se recurrió a una convocatoria pública para la inscripción abierta de candidatos a concursar por la titularidad de la institución, habiéndose aprobado, por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, la designación del último Contador Mayor de Hacienda, el C.P. Gregorio Guerrero Pozas. De acuerdo con lo establecido en la reforma constitucional y en la ley respectiva, la Cámara decidió, en el año 2001, la no ratificación de dicho titular de la institución, para así iniciar, conforme al procedimiento estipulado en la ley, un nuevo proceso para la designación del que encabezaría la recién creada Auditoría Superior de la Federación. De esta forma, en diciembre de 2001, mediante convocatoria pública y de entre 65 candidatos inscritos, entrevistados y evaluados, se eligió, por mayoría calificada, al C.P.C. Arturo González de Aragón O., quien tomó protesta ante el pleno de la Cámara como el primer Auditor Superior de la Federación, por un periodo de ocho años (2002-2009).

Con la reforma constitucional que creó a la Auditoría Superior de la Federación, y con la elección de su primer titular, se dio inicio a una nueva etapa en que la rendición de cuentas clara, oportuna y transparente se convierte en tesis central y condición indispensable para el ejercicio pleno del derecho de revisar y fiscalizar el uso y aplicación honesta y eficiente de los recursos públicos, fortaleciéndose con ello el cambio político y económico del país.

Finalmente, esta obra conmemorativa describe, en grandes enunciados, los propósitos principales para los que fue creada la Auditoría Superior de la Federación; el marco rector dentro del cual la institución desarrolla actualmente su actividad; y las nuevas facultades, atribuciones y funciones fundamentales con las que cuenta, entre las que destacan, la de revisar y fiscalizar tanto la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año anterior al que ésta es rendida como el Informe de Avance de Gestión Financiera, el cual también constituye otro instrumento de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo que reporta el avance presupuestal del primer semestre del mismo año en que éste es ejercido.

Con base en el nuevo orden jurídico, el texto también incorpora la organización interna que le fue conferida a la institución, dando origen a nuevas unidades administrativas con

estructuras más ágiles y flexibles y con mejores técnicas y procedimientos que incluyen herramientas con tecnología informática actualizada, la que es promovida en todos los niveles de la institución mediante una capacitación de excelencia.

Con un riguroso y profesional manejo de los recursos presupuestales que le son asignados, la conducción de las tareas y responsabilidades de la institución se efectúa bajo principios de alta dirección y administración, habiendo establecido adecuados mecanismos para un mejor control de sus procesos operativos y de decisión, así como para el uso eficiente, honesto y productivo de los recursos a ella conferidos.

El Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones que desarrolla la institución, se estructura actualmente con base en un proceso amplio, moderno y profundo de planeación, que cuenta con un sistema eficaz de integración de información para producir los informes que se presentan a la Cámara de Diputados, a las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal y a la sociedad en general.

Al facultar la ley a la Auditoría Superior de la Federación para revisar los recursos federales asignados a todos los Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos y a los diferentes estados y municipios del país, la institución lleva a cabo su función siguiendo las tendencias internacionales en materia de fiscalización superior, de tal suerte, que desde hace pocos años, su programa sustantivo incluye auditorías del Desempeño y de carácter Especial, además de las de Regularidad y Cumplimiento Financiero que normalmente ha practicado.

Este último capítulo también hace referencia, en forma clara y precisa, al mandato de ley que rige a la institución, a la nueva misión que le da vigencia, así como a la visión estratégica de su actuación, contando adicionalmente con claros principios rectores y con un código de ética profesional que constituyen la guía básica del diario quehacer de todos los servidores públicos que la conforman. Con base en ello, y como acción prioritaria de su encomienda, la Auditoría Superior de la Federación ha adoptado, con una visión institucional, un enfoque que contribuye a la mejora de la gestión gubernamental mediante la atención de las 10 líneas estratégicas de actuación siguientes: propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública; promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales; fomentar el desarrollo del servicio civil de carrera en el gobierno federal; contribuir al establecimiento de sistemas de evaluación de desempeño; impulsar la fiscalización de alto impacto; fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública; inducir la preservación del patrimonio de la nación; identificar las oportunidades de mejora de la gestión pública; arraigar la cultura de la rendición de cuentas; y reforzar, en los programas educativos de todos los niveles de enseñanza, el estudio de los valores éticos y morales.

En el desarrollo de las democracias contemporáneas, las cuales tienen como sustento fundamental la rendición de cuentas y la transparencia, resulta fundamental promover permanentemente una cultura sólida y decidida en esas materias; por ello, la Auditoría Superior de la Federación ha promovido, a la fecha de la presente obra, cuatro Certámenes Nacionales de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. Adicionalmente, ha impulsado otra importante tarea de divulgación a través de su serie editorial titulada "Cultura de la Rendición de Cuentas" que, con siete ediciones publicadas, ha permitido difundir el interés y conocimiento de áreas temáticas relevantes vinculadas con la rendición de cuentas y con la fiscalización superior.

Resalta, también, la importante presencia que la Auditoría Superior de la Federación ha mantenido en los ámbitos nacional e internacional. La institución preside el Consejo Directivo de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), que corresponde a una organización autónoma, independiente y de apoyo técnico que congrega a todas las entidades de fiscalización superior de los estados de la República y del Distrito Federal, y cuyos principales propósitos son los de establecer la coordinación y promover el desarrollo de los mejores medios de rendición de cuentas y de fiscalización y control de las operaciones de gobierno en lo relativo al ingreso, gasto y deuda pública.

En el ámbito internacional, México pertenece, desde su fundación, a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), la cual incorpora a 185 países, y cuyo objetivo ha sido el de promover el intercambio de ideas y experiencias en las materias de fiscalización y control gubernamental que desarrollan las entidades responsables de ello en todo el mundo. Para facilitar la cooperación profesional y técnica, esta organización cuenta con siete Grupos Regionales de Trabajo que promueven los objetivos de la INTOSAI, cada uno de los cuales centra su atención en cuestiones inherentes a su propia región. Uno de los grupos regionales corresponde a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), del cual México ha sido miembro activo.

En su estructura, la INTOSAI cuenta con diversos comités responsables del desarrollo y del trabajo técnico de esa organización. Destaca el hecho de que sea México el único país latinoamericano que desde 1992 preside uno de dichos comités, el de Deuda Pública, habiendo obtenido nuestro país, por sus aportaciones, calidad y perseverancia demostradas, el premio Jörg Kandustch en el año de 1995. Por otra parte, México también es país integrante del Grupo Global de Trabajo (GWG, por sus siglas en inglés), el cual complementa los trabajos de la INTOSAI, explorando oportunidades que permitan compartir información y experiencia de interés mutuo en aspectos de globalización y otros desafíos emergentes para los gobiernos y las entidades fiscalizadoras.

Este último capítulo de la obra concluye con la visión estratégica de la Auditoría Superior de la Federación, y los enunciados de los grandes postulados en los que se sustenta la fiscalización superior, los cuales dan rumbo y soporte al quehacer de la institución para cumplir a cabalidad con las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere, y con lo que le exige la sociedad mexicana a la que sirve.

Los hechos históricos que se suceden en más de 500 años, son un claro reflejo de la diversidad de etapas por las que hubo de transitar nuestro país para llegar a constituir sus bases institucionales. En razón de ello, y en una apretada síntesis, esta obra ha tenido como propósito dar a conocer la evolución y trayectoria de la institución fiscalizadora de la Cámara de Diputados, tomando como entorno referencial y contextual, los diversos periodos de la historia de México en los que se encuentra inmersa, confiriéndole así, fuerza y expresión a su actuación, la que, indudablemente, está vinculada a los avatares y vicisitudes de nuestro devenir histórico.

El texto de la crónica que conmemora los 180 años de existencia de la institución, por su forma y diversidad de la información que incorpora, propicia distintas lecturas y puede ser observado bajo los ojos de diferentes disciplinas: el historiador lo percibirá como una relatoría de los sucesos estelares de más de 500 años de vida que tiene nuestro país; los juristas encontrarán en él una recopilación de todo el ordenamiento jurídico que ha regido a la fiscalización en México; el politólogo lo advertirá como una reseña de los procesos políticos y legislativos con un detalle, en su último capítulo, del debate parlamentario que culminó con la creación de la Auditoría Superior de la Federación; el administrador encontrará una crónica de las distintas transformaciones que presentó el registro y control de las finanzas públicas, con su consecuente progreso y modernización tecnológica; el legislador tendrá a su alcance un relato de la importancia del debate, y particularmente, de la trascendencia del Poder Legislativo en la vida nacional independiente; y la gente relacionada y comprometida con la fiscalización recibirá de esta obra un panorama general, en cuya perspectiva histórica reconocerá cómo el esfuerzo y desarrollo de la técnica se han combinado fielmente con la evolución de las instituciones y el progreso económico, político y social de México.

Esta investigación no pretende ser una obra técnica ni especializada, por lo que no se sujetó a una estricta metodología académica. El público al que esta crónica se dirige no es únicamente el especialista o el versado en alguna o distintas materias, sino también intenta alcanzar al ciudadano común interesado en nuestro devenir histórico, que de forma accesible se procuró plasmar en este compendio, y en el que, como se mencionó, se insertan hechos y circunstancias que dan vigor, existencia y compromiso a la Contaduría Mayor de Hacienda y a su cometido fiscalizador a través de un volumen fundamentalmente de divulgación. Toca al lector ponderarlo.

Es necesario recordar que mirar atrás es caminar hacia delante, y que quien no camina es por causa del desconocimiento de su propia historia. El sendero que llevó a desarrollar este texto conmemorativo de los 180 años de existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, hoy Auditoría Superior de la Federación, fue precisamente el de los acontecimientos históricos que se sucedieron en más de 500 años para dar cimientos a una nación fuerte y estructurada que lleva inmersos en su núcleo tanto un espíritu de experiencia que solamente lo pueden dar los siglos de historia que la precedieron, como una cultura y razón de ser que constituyen un lazo indiscutible entre las instituciones y los hombres que le dieron vida a través de la conformación legal, institucional, administrativa, política y social de México.

El texto, en su totalidad, fue realizado, coordinado e integrado por personal de la Auditoría Superior de la Federación, con el esfuerzo decidido de un grupo de trabajo interno y restringido al que se le otorga un especial reconocimiento por su convicción en el campo del servicio público y por su empeño y valiosa contribución al engrandecimiento de esta institución, y consecuentemente del país.

Esta tarea no habría sido posible sin la lucha continua y constante de los legisladores que dotaron a la institución de un cuerpo legal y jurídico, con atribuciones, responsabilidades y obligaciones claras y específicas para su óptimo funcionamiento a lo largo de sus 180 años de existencia.

La elaboración de esta obra conmemorativa se realizó aprovechando el esfuerzo de los historiadores que, durante muchos años, se han dedicado a desentrañar la complicada madeja que es nuestra historia, en su diario afán por interpretar y desenterrar los hechos que dieron vida y alma a nuestro pueblo, y que, con avidez vehemente, mostraron el camino a estudiosos del derecho y administradores, a políticos y sociólogos y a todos aquellos que han intervenido para llevar a cabo, en conjunto, la tarea de construir a México como un país de instituciones.

La Auditoría Superior de la Federación expresa también su agradecimiento a la biblioteca de la Cámara de Diputados, al Archivo General de la Nación y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su asistencia, facilidades y valiosa información proporcionadas para la elaboración de este trabajo de investigación.

Esperamos que el presente trabajo constituya la base para el desarrollo de futuras publicaciones que continúen la labor de difundir la cultura de la rendición de cuentas y de su fiscalización, tarea que no se termina, sino que sigue y se renueva constantemente. De esta forma, el libro que el lector tiene en sus manos, es parte, solamente, de una permanente investigación que se esfuerza por difundir el legado y la trayectoria de nuestra institución.

Finalmente, extendemos un merecido reconocimiento a todas las personas que integran la Auditoría Superior de la Federación y hacen posible el cumplimiento de las funciones que hoy en día realiza la institución, la que ratifica, como premisa fundamental, seguir actuando con base en la neutralidad como principal patrimonio de su diario quehacer, y de trabajar sin filias ni fobias, honrando siempre el compromiso adquirido con la sociedad a la que tiene el privilegio de servir.

C.P.C. ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN O.
AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

1824-2004

180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México

Capítulo I

Antecedentes en las épocas prehispánica y colonial

Capítulo I
Antecedentes en las épocas prehispánica y colonial

Mesoamérica

Organización política y territorial

Muchas veces hemos escuchado que un pueblo es producto de su historia. Y en efecto, ello se cumple. Porque la historia es precisamente la memoria y existencia de los pueblos, el fehaciente registro de su paso por el tiempo. Y del conocimiento de su historia depende la fortaleza de estructura que dichos pueblos logren construir en su trayectoria de desarrollo y crecimiento.

Un pueblo conocedor de su historia posee hondas raíces y seguridad de su destino, que le ayudan a mantener viva su cultura y organizar una sociedad altamente estructurada con códigos de conducta firmes, con leyes y medios de control y sistemas de vigilancia eficaces para su mejor desenvolvimiento en el entorno universal.

México posee una riquísima veta histórica que le ha otorgado la posibilidad de construir firmes sistemas administrativos y órganos gubernamentales, sociales, políticos y culturales que sirvieron a los conquistadores como basamento y punto de partida en la cimentación de una nueva forma de gobierno resultante de la unión de dos pueblos, de dos mundos y de dos visiones diferentes del universo: la Colonia.

Para realizar un análisis de los antecedentes prehispánicos en relación con la consecuente colonización, suele tomarse como punto de partida la organización azteca o mexica, lo

que se explica por haber sido el primer contacto de los dos mundos con una organización propiamente dada, además de que ésta resultaba ser la más estructurada y compleja con la que los españoles debían conciliar y compatibilizar sus dotes administrativas.

La organización política del México antiguo no era de un nivel sencillo debido al entreveramiento de los diferentes señoríos que lo conformaban. La división territorial, la sectorización de la sociedad, la estratificación político religiosa y la estricta administración de la producción, la riqueza y la especial forma de tributación, constituían todo un sistema complejo que otorgaba un nivel muy alto de integración centralizada del poder en una persona, representante y detentador de las decisiones: el Tlatoani o señor.

El imperio estaba dividido, en cuanto a territorio, en sectores de producción, comercialización, centros ceremoniales y educativos. La ciudad estado estaba gobernada por el Tlatoani como unidad política fundamental y comprendía la zona central que incluía los edificios públicos (palacios de gobierno y templos), rodeados de una zona densa de población de carácter urbano con sus gobernantes, servidores, artesanos y comerciantes que debían sustentarse de los productos agrícolas traídos de fuera. Además incluía zonas rurales de población campesina.

La complejidad de la sociedad requería un régimen de propiedad rígidamente reglamentada y basada sobre todo en el estrato social del individuo y en la distinción que en la guerra tuviese. Una persona, aunque su situación económica se lo permitiera, no podía poseer determinados bienes si éstos no correspondían a su estrato social. Desde mediados del siglo XV, Moctecuhzoma Ilhuicamina había dictado leyes en este sentido, las mismas que más tarde el segundo gobernante de igual nombre haría aún más rigurosas. Por lo que respecta a los bienes inmuebles, con excepción de la tierra, se seguían los mismos lineamientos de posesión y uso que para los muebles: según el estrato social al que se pertenecía, sin poderse salir de él arbitrariamente.

Los datos que existen sobre la organización política de un señorío se refieren a ciudades como Tenochtitlan y Tezcoco, que eran capitales de reinos; las ciudades dependientes debían tener una organización semejante, pero más sencilla.

El señorío se dividía en diferentes barrios o calpullis con multitud de funciones en la organización social, pero con la salvedad de que el término calpulli podía aplicarse a distintas partes en que se subdividía la sociedad según sus distintos grados de organización territorial.

El calpulli, tierra comunal dividida en parcela que se otorgaba a cada jefe de familia para el sustento de ésta y que no podía ser enajenado ni abandonarse por más de tres años,

debe ser considerado como una institución de existencia histórica, como un ente en continuo proceso de cambio a través del tiempo y del espacio; una subdivisión social que generalmente coincidía con una zona residencial o barrio y que controlaba ciertas tierras para el uso común o individual de sus miembros. Funcionaba como una unidad corporativa en ciertas esferas de la organización social. Económicamente, no sólo poseía la tierra, sino que era también la unidad responsable colectivamente por el pago de tributos y servicios personales. En la división del trabajo había la tendencia a que los distintos grupos de artesanos tuvieran sus barrios particulares.

Para una mejor apreciación del calpulli, se pueden considerar los siguientes rasgos como los más característicos al tiempo de producirse la conquista española:

a. Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales (ambilaterales en el caso de los pipiltin o nobles), y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de las que tenían carácter comunal.
b. Entidad residencial localizada, con reglas establecidas sobre la propiedad y usufructo de la tierra.
c. Unidad económica que, como persona jurídica, tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
d. Unidad social, con sus propias ceremonias, fiestas y organización política, que llevan a la cohesión de sus miembros.
e. Entidad administrativa con dignatarios propios, dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
f. Subárea de cultura, en cuanto se refiere a vestidos, adornos, costumbres y actividades, entre otros aspectos.
g. Institución política con representantes del gobierno central y alguna injerencia.
h. Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.

En resumen, puede decirse que el calpulli es la unidad social mesoamericana típicamente autosuficiente en la que se dan todas las condiciones básicas de producción, incluidas las de producción de excedentes, entendidas éstas como trabajo en común realizado para el esplendor y dicha de la propia unidad social integral y de la unidad superior encabezada por el *huey tlatoani* o supremo gobernante.

Todas las funciones sociales del calpulli y la solidaridad interna de sus miembros estaban reforzadas por el hecho de que solían ser gente de origen étnico y cultural distintivo. En el México antiguo, la población de cualquier unidad política era un mosaico de elementos pobladores que habían llegado al país en épocas distintas y con culturas diferentes. Y la organización política de un reino se basaba parcialmente en la especialización de estos

distintos grupos étnicos o calpullis en distintas actividades de gobierno, de modo que los señores de estos grupos no tenían todos sus súbditos en una misma parte, sino mezclados con otros grupos étnicos, lo que otorgaba dificultad para la formación de rebeliones.

En lo relativo a las distintas formas de posesión de la tierra y sus divisiones, se tienen:

1. Tierras de propiedad comunal. En ellas, aparte de las cultivadas en forma comunal para el pago de tributos, estaban las entregadas en usufructo a cada uno de los miembros del calpulli, cuya condición para disfrutar de dicho derecho era ser miembro del calpulli, y una familia podía tenerla de por vida, pero sin poder enajenarla ni dejar de labrarla durante un periodo de máximo tres años.

2. Tierras administradas por el Estado, que eran propiamente las *altepetlalli* o *altepemilli*, es decir, las tierras sementeras de la ciudad, donde se distinguían las siguientes modalidades:

    - Teopantlalli o tierras de los templos, destinadas a sufragar los gastos de manutención del cuerpo sacerdotal, los de reparación y conservación de los templos y los de las celebraciones religiosas.
    - Tlatocatlalli o tlatocamilli, tierras o sementeras del señorío, o tierras del destino del señor, que eran arrendadas para sufragar los gastos de palacio, que incluían entre otros, el dar de comer a los huéspedes, a los pobres y a los principales. Estaban asignadas a los tlatoque o gobernantes, en cuanto tales, de manera que a cualquier otro individuo le estaba vedado disponer de ellas a no ser que pagase el arriendo correspondiente.
    - Tecpantlalli, cuyos frutos eran aprovechados para el sostenimiento de los servidores de palacio.
    - Tecuhtlatoque o tierra de los jueces, señaladas por el tlatoani como pago a los servicios de estos dignatarios, asignación que se hacía con respecto al cargo y su labor con base en el arrendamiento.
    - Milchimalli y cacalomilli, tierras señaladas para cubrir el avituallamiento durante las guerras.
    - Yaotlalli o tierras del enemigo, ganadas por guerra y por lo tanto el botín para México y sus aliados.

3. También se tiene la tierra de propiedad privada, para nobles o individuos de ilustre cepa, y podían ser enajenadas a su arbitrio, salvo de hacerlo a la gente común del pueblo. Si se contravenía la norma de enajenación, las tierras tornaban a su legítimo propietario, el Estado, a través de su máximo representante, el *huey tlatoani*, para que las adjudicara en el momento oportuno a quien fuera necesario.

Podría concluirse la afirmación de la inexistencia de la propiedad privada territorial entre los antiguos mexicanos, ya que la propiedad recaía únicamente en dos entidades: el *calpulli* y el Estado. En las tierras del primero, sus integrantes las trabajaban para su provecho y para las finalidades de su propia comunidad; en tanto que en el segundo, el *tlatoani*, como cabeza del Estado y siguiendo las normas vigentes, adjudicaba sus derechos a los templos, al palacio, al ejército y a sí mismo.

Gobierno

Los tres reinos que conformaban el imperio azteca (México Tenochtitlan, Azcapotzalco y Tezcoco) eran cada uno un conjunto de señoríos, encabezados por el más importante de ellos, cuyo rey era el soberano del reino en su conjunto. Los reyes de los otros señoríos eran por lo común miembros del mismo linaje, o de linajes emparentados, además podían estar relacionados mediante alianzas matrimoniales.

Los mejores datos sobre el gobierno de un reino son los referentes a la ciudad de México y de Tezcoco, ciudades capitales, y los informes con que se cuenta se refieren tanto al gobierno de la ciudad en sí como al gobierno de todo el reino. La autoridad suprema de un reino era el huey tlatoani o gran señor, quien combinaba funciones civiles y militares, judiciales y legislativas. Las descripciones en las crónicas de cómo los reyes encomendaban varios asuntos a los distintos señores con título de tecuctli sugieren que no había una división precisa de funciones y que el rey podía escoger para una misma actividad a señores de distinto título. Se puede apreciar que dominaba la costumbre de encargar las principales actividades a grupos de funcionarios responsables conjuntamente en el desempeño de su cometido.

Dependientes de la autoridad del rey había dos grandes consejos que sesionaban cada uno en una sala cercana a la residencia del gran señor. El consejo más importante se llamaba en Tenochtitlan el tacxitlán, que quiere decir "a los pies". El consejo trataba de los crímenes de los señores, y parecía un tribunal de apelación superior para los maceguales. El segundo consejo se llamaba teccalco, casa de los señores y, como su nombre lo indica, lo formaban jueces de rango de señor (teuctli), aunque por lo menos en Tezcoco también los había de origen plebeyo. Este consejo se describe como audiencia de causas civiles a la cual llevaban sus asuntos los plebeyos. Otra sala era la "casa de los nobles, hijos de señores" o tecpilcalli, experimentados en la guerra; la sala de consejo de guerra se llamaba tequihuacacalli o "casa de capitanes" o cuauhcalli "casa del águila". Asistían a ella los generales y los capitanes para discutir todo lo referente a la guerra. A la "casa de los mayores" o achcauchcalli, acudían los funcionarios de origen plebeyo que actuaban como mensajeros y ejecutaban las sentencias

de muerte. Una parte muy importante del palacio eran los almacenes de todos los tributos que llegaban a la ciudad, llamados petlacalco o "casa de los cofres", y el encargado de ellos era el petlacalcatl. Los mayordomos o recolectores de tributos (calpixque o "guardacasas") se reunían en la calpixcalli donde recibían órdenes del rey acerca de los tributos que se debían traer para atender las necesidades del palacio.

La anterior descripción de las casas reales sugiere varios principios de organización política donde los principales órganos de gobierno guardaban relación con los principales estamentos sociales. Reyes, señores, nobles, capitanes, mandones de las casas de solteros, formaban consejos que trataban sobre las actividades inherentes a cada rango y todos ellos estaban a las órdenes del rey. Los funcionarios que realizaban mal ejercicio de sus deberes eran condenados a muerte. Por otra parte, parece ser que cada consejo combinaba funciones legislativas, ejecutivas y judiciales dentro de su esfera de actividad.

Las alianzas de los reinos eran fundamentalmente para hacer la guerra y cobrar tributo de los lugares conquistados, el que se repartía según el grado de importancia de cada una de las partes. Además, cada una de ellas podía hacer sus propias conquistas y tener sus propios tributarios. La autoridad suprema del imperio era el consejo formado por los soberanos de los tres reinos. También se conectaban por alianzas matrimoniales. La elección o confirmación de los soberanos se hacía con la participación de los otros dos. El equilibrio de poder entre los reinos cambió el curso de la historia con la tendencia al crecimiento del poder de los mexicanos, quienes en vísperas de la conquista española habían impuesto en Tezcoco a su candidato Cacama como sucesor de Nezahualpilli. Los mexicanos también habían establecido señores independientes directamente de ellos en lugares antes pertenecientes a los otros dos reinos. El imperio azteca alcanzó el mayor grado de extensión de todas las unidades políticas conocidas de las tradiciones históricas.

Mesoamérica ante la Conquista

La naturaleza de la sociedad mexicana prehispánica y su distribución geográfica forman un antecedente fundamental para explicar el proceso de conquista y colonización españolas. La población mesoamericana había acumulado ya para entonces una considerable riqueza, sobre todo en metales preciosos en los tesoros de sus soberanos, joyas de sus dirigentes, objetos de culto y adornos de los templos que pudieron ser apropiados directamente en la guerra de conquista. La población mesoamericana era lo suficientemente numerosa y técnicamente avanzada para ser explotada después de la Conquista, utilizando el mismo sistema de producción de la civilización aborigen y apropiándose el excedente en forma de

tributo; más aún, la población indígena podía suministrar la mano de obra necesaria para las nuevas empresas económicas de los españoles, primero mediante varias formas de trabajo forzado y pronto también como asalariados libres.

Puede decirse que Mesoamérica, en las condiciones del siglo XVI, era un país eminentemente conquistable para los europeos. Estaba lo suficientemente civilizado para atraer los intereses de la expansión española, pero no lo bastante avanzado en la técnica militar y la organización política para poder oponer una resistencia que hiciera fracasar los intentos de colonización ibéricos. La población y cultura mesoamericanas fueron un antecedente y componente fundamental en el proceso de formación de la nación mexicana.

Todas las provincias conquistadas por los aztecas eran tributarias del Señorío, y consistían en animales, frutas, minerales, telas de algodón, plumas y semillas, que eran cubiertos según la tasa que se les había prescrito. En pocas palabras, se pagaba tributo al Señorío de México de todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles de alguna manera al señor. Todas estas contribuciones, junto con los cuantiosos presentes que le hacían al señor los gobernadores de las provincias y los despojos de guerra, formaban una inmensa riqueza que constituía la Hacienda Pública y que causó enorme asombro a los españoles conquistadores.

Para la organización y el control de la Hacienda Pública, se tenía una máxima autoridad de la organización fiscal que era el Cihuacóatl, bajo el que se encontraba el hueycalpixqui o calpixqui mayor, encargado de recoger todo lo que los calpixque menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos.

Los aztecas llevaban una estricta y exacta cuenta de las entradas de la Hacienda Pública tanto por concepto de tributos como por los de los territorios conquistados registrados en una nómina detallada con cantidades, objetos o cosas, entradas y salidas que cada 80 días se entregaban al calpixque, quien las remitía a México Tenochtitlan.

El Cihuacóatl llevaba el control general de los tributos que formaban la Hacienda Pública y cuidaba de su precisa distribución y buen empleo, por lo que contaba con autoridad propia, evitando que el Señor dispusiera a su libre arbitrio de los caudales del reino, pues estaba determinado de antemano a qué bien público estaba destinado, hablando de un gran progreso administrativo para aquellos tiempos y circunstancias.

Pero si los calpixque incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos, se les remitía a prisión y se les condenaba a muerte, además de que sus bienes pasaban a manos del señor y su familia era arrojada de su casa.

Para redondear la aplicación de la ley y garantizar el funcionamiento preventivo del control sobre los funcionarios administrativos del señorío, se tenía una cuidadosa selección de jueces e impartidores de justicia, y se cuidaba que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, en especial los de gobernadores de pueblos anexados, jueces y funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los calpulli. Dichos funcionarios se encontraban libres de tributo y su sustento y alojamiento correspondía al tlatoani.

Las penas eran rigurosas y acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial en el reino, lo que originaba el florecimiento de la impartición de justicia y sentido de la legalidad que admiró de tal forma a los españoles que los jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacilaban en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos.

La Colonia

Fue precisamente el contacto con la Gran Tenochtitlan lo que determinó que los españoles establecieran su sistema administrativo, político, económico y social en el desarrollo de una nueva nación, ya que era la sociedad mesoamericana más organizada y estructurada de todo el nuevo territorio conquistado. Aunque los métodos administrativos de los aztecas eran rudimentarios, poseían normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos bajo el control de los calpixque, de los hueycalpixque y del Cihuacóatl, funcionarios que tenían a su cargo la recaudación y vigilancia de los tributos que recibía el señorío azteca, y eran auxiliados con la intervención de jueces y de amplias medidas de prevención para evitar malos manejos y desviaciones en la conducta de los funcionarios, y aplicaban severas sanciones en los casos de corrupción, que muchas veces llegaban a la muerte de los infractores.

Los españoles recién llegados decidieron aprovechar la estructura ya fundamentada y probada de la administración mexica, puesto que implantar una totalmente nueva y desconocida para aquellos nativos habría sido prácticamente una labor titánica comenzando por la barrera de la lengua y siguiendo con toda la visión del mundo y el cosmos tan distinta que tenían unos y otros. Así, fueron evolucionando las distintas instancias gubernamentales hasta conformar nuevas y más adecuadas instancias como las encomiendas, que funcionaron por mucho tiempo y marcaron la pauta para la hacienda pública y los tribunales de cuentas, cuya referencia inmediata era el Tribunal Mayor de Cuentas constituido por las Cortes Españolas y su tarea en 1453 era la de inspeccionar las cuentas de la Hacienda Real de España y que años más tarde serviría para vigilar a los conquistadores, que debían enviar a la metrópoli el "Quinto Real".

Los sistemas administrativos de la época colonial —y los complejos sistemas, estructuras y funcionarios que intervinieron en el control administrativo durante los 300 años de la Colonia— llegaron a ser muy complicados, y existían numerosas disposiciones y diferentes funcionarios que detentaban el control y vigilancia de la Hacienda Real.

En esta época destacan dos etapas: la comprendida desde la consumación de la Conquista hasta el siglo XVIII, y la que se inició con motivo de la Ordenanza de Intendencias emitida en 1786, con el advenimiento de la Corona española de los Borbones, y que incluyó la aplicación de ciertas reglas de influencia francesa.

Siglo XVI

La primera sociedad que resultó de la conquista realizada por Hernán Cortés y su hueste, se presenta a nuestros ojos dividida en dos grupos: indios y españoles. Éstos se establecieron en el territorio ocupado por pueblos de civilización elaborada y cuya organización política supieron aprovechar para lograr el acatamiento de las autoridades indígenas y el auxilio de los pueblos ya conquistados y, con ello, someter a otros más.

Con la rendición de los aztecas, el 13 de agosto de 1521, dio fin el sitio de Tenochtitlan y empezó la vida colonial en Nueva España. Aunque no todos los señoríos sujetos reconocieron inmediatamente la Conquista, pronto fueron anexados por medio de representaciones o por la fuerza de las armas, con lo que se logró el primer enclave importante y estable de los conquistadores españoles en el territorio y que sería base de la ulterior expansión que se prolongaría por tres siglos.

Una vez superados los días de desesperación y caos por la escasa repartición de oro se dio el asentamiento y búsqueda de gratificaciones con la riqueza estable. Cortés dio los primeros pasos y providencias oportunos para la organización del reino y para proseguir las expediciones. Atendía a todo, desde repartir a los indios, conseguir pólvora, mandar fundir los cañones, recibir embajadas, escribir a la metrópoli para justificarse y solicitar el reconocimiento de su obra, hasta suplicar las reales provisiones y que le enviasen frailes, frutos, ganados e instrumentos para instaurarlos en las nuevas tierras.

Cortés gobernó con el título que le confirieron los miembros del ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz de capitán general y justicia mayor de la hueste, hasta que recibió su confirmación como gobernador el 22 de octubre de 1522.

El gobierno de Cortés duró hasta el 22 de octubre de 1524, y se ocupó de la expansión de la Colonia, la consolidación de lo conquistado, el repartimiento de la riqueza inmueble en encomiendas y mercedes de tierras y de la introducción a la Nueva España de semillas, frutos, cultivos e instrumentos técnicos, además de reglamentar todos los aspectos de la vida política con ordenanzas para los Concejos, para los moradores y para la milicia. Pero, con su partida en la expedición a las Hibueras, los encargados del gobierno en su ausencia comenzaron a tener conflictos, intrigas, desacatos y desmanes, y permitieron y provocaron toda clase de abusos, al grado que se enfrascaron en una lucha política que casi degenera en guerra civil. Y no fue sino hasta enero de 1526 que los cortesistas recuperaron el control y lo conservaron hasta el regreso del gobernador el 15 de junio de ese año, y volvieron a ocupar el gobierno por sólo 15 días más, ya que el 3 de julio fue sustituido por Luis Ponce de León, llegado como juez a levantar la residencia de Cortés por orden del rey para terminar con los escándalos y el malestar en la Nueva España. Muerto Ponce de León al poco tiempo de llegar a la Colonia, lo suceden tres funcionarios más con la misma misión, pero tampoco hicieron grandes cosas durante sus funciones.

Inmediatamente después de los hechos de conquista y pacificación, se suceden los primeros establecimientos, con lo que los españoles afirmaron el dominio político y establecieron relaciones inmediatas de servicio y tributación sobre los indios. Se instaura la encomienda para que los españoles obtuvieran servicio y tributo de los pueblos conquistados y lograr el asentamiento español en esas tierras indianas. Aunque la Corona opuso reparos a la encomienda porque significaba otorgar poder a los conquistadores sobre los indios, además de lo negativa que podría ser la experiencia de abuso y explotación inherentes, finalmente la aceptó, cuidando que los lazos entre encomenderos y encomendados no se convirtieran en señoríos, jurisdicciones independientes de la corona, pues hubiese significado el desmembramiento del Estado que se iba afirmando y consolidando en España como en ningún otro país de Europa.

La Corona logró paulatinamente reducir el poder ganado por los conquistadores con base en diversas medidas, tales como el establecimiento del gobierno de las audiencias, la creación de tribunales a los que podían acudir los indios con sus quejas, vigilancia por parte de los religiosos y su informe relativo a los agravios que los españoles hacían a los indios, y se nombraron alcaldes o justicias para gobernar y cobrar tributos de los indios libres de la encomienda. Asimismo, hacia 1524 la Corona de España decidió crear en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, cuya finalidad era revisar los ingresos y gastos de Hernán Cortés y de los demás conquistadores. Este organismo constituye parte del origen de la Contaduría Mayor de Hacienda, o uno de las primeras referencias en México del organismo de control.

Como consecuencia, el rey se inclinó por instaurar una Audiencia en Nueva España para poner en orden al gobierno y acallar las quejas y el malestar que habían concitado los anteriores funcionarios, y nombró a Nuño de Guzmán para presidirla, auxiliado por varios oidores. La actuación de este gobierno fue desastrosa. Con funciones para administrar justicia, como era propio de esas instituciones los componentes aprovecharon para cometer toda clase de tropelías, y aumentaron las quejas que llegaron hasta la metrópoli, a pesar del rígido control que impusieron para evitarlo.

Con objeto de finalizar con los desastrosos ensayos de gobierno, acallar las quejas y protestas de los moradores españoles en la Nueva España y para reparar los excesos cometidos con los indios, el rey decidió establecer el Virreinato, forma de gobierno que tenía como fin ejercer más directa y personalmente la autoridad, por medio de un funcionario que tuviera su representación y su confianza, y se nombró a Antonio de Mendoza como el primer Virrey de la Nueva España, quien entró en funciones hacia 1535.

El ejercicio de esta Audiencia logró restablecer los derechos y la confianza de los pobladores, aligeró la carga de los indios, redujo los tributos y organizó su tasación e introdujo el sistema municipal en sus comunidades; suprimió las encomiendas usurpadoras en el gobierno anterior, y las incorporó a la Corona y frenó así el auge y los excesivos privilegios de los encomenderos. Se emprendieron obras materiales, sociales y culturales entre las que se cuenta la apertura de vías de comunicación, la fundación de Puebla y la fundación del Colegio de Tlatelolco.

Pero lo más importante de esta labor fue restablecer las bases para reducir las pretensiones señoriales de los conquistadores y allanar el camino a favor del centralismo regalista, además de que con la gestión de la segunda Audiencia finalizó el primer periodo de la vida colonial en la Nueva España.

Hacia 1550 se operaba un cambio en el territorio novohispano al que correspondió una transformación en la sociedad. Nuevos tipos humanos, recursos y estímulos económicos concurrieron al unísono con el empobrecimiento de la población indígena en las tierras hasta entonces ocupadas. La sociedad se diversificó más, y dejó de ser únicamente de indios y españoles, al crecer la población mestiza y de negros, mulatos o españoles distintos de los conquistadores. Aparecen en la nueva tierra funcionarios y primeros inmigrantes, lo que obliga a las autoridades a tomar nuevas disposiciones de gobierno para poder asimilar a la diversidad humana imprevista de la sociedad formada con la conquista.

Los cambios no se hicieron esperar cuando los caciques y principales que fungían como autoridades de república se ajustaron a los usos y maneras de los españoles tanto en

la ropa como en el menaje de sus casas, prácticas que, junto con la mayor riqueza, los hizo separarse claramente del común de los pueblos o *macehuales*, que cargaron con los tributos y obligaciones impuestas a las comunidades, nombre que se les daba a los pueblos indígenas cuando eran considerados como unidades económicas.

En síntesis, la estructura económica con que se estableció la Nueva España es el resultado de dos corrientes que se manifiestan en la forma en que se realizaron las expediciones de descubrimiento y conquista, en donde los privilegios se obtenían todavía de los méritos y servicios que debían ser premiados. Sale a flote el corte empresarial y mercantilista con que se verificó toda la conquista, ya que la corona no podía sufragar los costos que implicaría la empresa y por eso los participantes fueron empresarios particulares que invertían según su persona y su posición, su personal participación, sus armas y caballos y las cantidades que servían para los gastos, aparte de la aportación personal y bienes de uso. Y ya establecida la sociedad en la Nueva España, los apuros financieros de la corona forzaron la legalización de las propiedades de tierra y se exigió la *confirmación* y *composición* de los títulos de propiedad a cambio de un pago, con lo que nacieron inmensas propiedades que se concentrarían más tarde en la *hacienda*, unidad autosuficiente que se fue afirmando a lo largo del siglo XVII como resultado de los reajustes de la propiedad, fusión de varias propiedades en una sola mano y cambios en el régimen de trabajo, reajustes que favorecieron la fijación de poblaciones dentro de los límites de las haciendas.

También hubo de instaurarse una institución encargada de los asuntos de mayor nivel como judiciales, de competencia y jurisdicción, creación de nuevas instituciones y otros de esa misma índole, que fueron atendidos por el Real Consejo de Castilla, más tarde llamado Consejo Real y Supremo de Indias, cuyas funciones fueron administrativas, legislativas y judiciales. Atendían en primer lugar gran cantidad de asuntos, como los relativos a la Real Hacienda, nombramientos de altos funcionarios, confirmación de todos los de menor jerarquía, los descubrimientos y conquista, instituciones de relación entre los colonos y los naturales, colonización, navegación y comercio a través de la Casa de Contratación de Sevilla y los consulados y, en general, lo relativo a la administración de todas las instituciones.

En su función legislativa, el consejo expedía ordenanzas, provisiones y las cédulas reales; después se encargó de las recopilaciones e intervino en la redacción de las Leyes de Indias. En lo judicial fue tribunal supremo en el que se ventilaban asuntos públicos y privados en última instancia, y conocía sobre visitas generales, juicios de residencia, competencias jurisdiccionales entre instituciones, funcionarios y territorios.

Los miembros de este consejo eran nombrados por el rey, que los seleccionaba de entre los que habían adquirido experiencia en los asuntos americanos desde los puestos directivos

de las colonias. Tenían tres clases de ministros: los de cámara, los togados y los de capa y espada, que se ocupaban de la administración, de la justicia y legislación y del gobierno, respectivamente. El consejo estuvo dirigido por un presidente, que nombraba el rey de entre los más destacados políticos peninsulares.

Otra gran institución mediante la cual los reyes españoles intervinieron en los asuntos eclesiásticos de las colonias americanas fue el Real o Regio Patronato Indiano, que administró y controló todas las funciones delegadas en la Corona. Su labor principal en América consistió en dar eficacia a la evangelización, que fue el principal compromiso de España con la Santa Sede, a cambio de la donación papal de 1493. Fue, por tanto, otro de los organismos metropolitanos que regularon la relación con los indios. En general, fue el dispositivo de la relación Iglesia-Estado, con el que España gobernó las colonias españolas en América.

La Encomienda

Era una institución establecida para asegurar el trabajo de los indios a favor de los españoles. Es decir, una de las formas que se adoptaron para repartir la riqueza estable de las islas, en vista de la escasez de la riqueza móvil y con el pretexto de proteger a los indios.

Al terminar la conquista de la Nueva España y agotarse la riqueza móvil del país —oro de rescate e indios rebeldes— se procedió a repartir la riqueza inmóvil —tributos y servicios de indios y tierras, aguas, sueldos y pensiones— y fue cuando Cortés encomendó los naturales a los españoles conquistadores como gratificación por sus servicios en la campaña, acto que abriría una larga etapa de sondeos, titubeos, ensayos, pareceres y discusiones sobre los pros y contras de esta institución de sujeción de los indios, que se prolongó a lo largo de tres décadas. Pero a pesar de las discusiones y de las etapas favorables al criterio que en algunos momentos privó sobre la libertad de los indios, ya no pudo impedirse su situación de encomendados sino hasta mucho más tarde cuando la encomienda perdió su eficacia y debió ser sustituida.

La encomienda constituyó el meollo de toda la organización de la nueva colonia. Sus implicaciones, y no sólo sus características, fueron tantas que afectaban a todos los órdenes de la vida novohispana: la sociedad, la economía, la política y la religión, y trascendían el ámbito local para afectar también la vida metropolitana peninsular.

Por medio de las *Ordenanzas de buen gobierno*, Cortés pretendía que los encomenderos cumplieran con la obligación de conservar las armas para guardar la tierra, luchar contra la

idolatría y destruir ídolos, entregar a los hijos de caciques para su instrucción religiosa, pagar a los clérigos para evangelizar indios, cobrar tributos en servicios personales a los indios. La Corona se oponía a la sujeción de los indios a la encomienda y someterlos a su jurisdicción en calidad de vasallos e imponerles tributos para centralizar la soberanía fiscal.

Con la encomienda como punto de discusión, la Corona y los conquistadores se encontraban enzarzados en la polémica que significaba la forma de estructura de la Colonia, la cual presentaba diversos matices y contradicciones, donde los principales eran de tipo económico y se centraban en la forma de gratificar a los españoles; entre los políticos privaba el centralismo real en rápido ascenso hacia el absolutismo, que se contraponía al sistema de señorío que demandaban los conquistadores; en cuanto a los intereses fiscales se discutía si las rentas se daban directamente a los colonos o si se establecía un sistema tributario en beneficio total de la Corona. Con toda esta situación, la primera Audiencia tendió al fracaso.

Posteriormente llegó instrucción secreta del rey a la segunda Audiencia gobernadora, en la que destacaban los propósitos contrarios a la encomienda a favor de un sistema regalista. Las instrucciones estaban formuladas en el sentido de que se declararan nulos los repartos de las encomiendas que habían quedado vacantes y los que habían hecho la primera Audiencia; que los indios de esas encomiendas se pusieran en libertad y se les señalaran tributos convenientes, los cuales debían ser pagados a los oficiales reales; además se establecía que debían introducirse los corregimientos.

Se desprenden de los alegatos suscitados por la encomienda, las características definitivas de ésta, que definen a dicha institución como un beneficio o señorío limitado, otorgado a un español privilegiado, que no incluye derechos jurisdiccionales, ni gubernativos. Conservaba del auténtico señorío feudal el derecho de percibir servicios y tributos mediante cesión real. La reclamación de estos beneficios implica cesión de soberanía real, aunque la corona se empeñaba en declarar que ésta no había sido disminuida. El encomendero quedaba comprometido a determinadas obligaciones militares, políticas, religiosas y económicas. Fue, entonces, una institución de beneficios y derechos, pero también de obligaciones.

Entre las obligaciones se encontraban la vigilancia y el mantenimiento de la paz del distrito encomendado; engrosar la hueste cuando el encomendero fuera requerido para emergencias, aun fuera del reino, la que fuera una de las principales obligaciones dadas. Para cumplir con el mantenimiento del orden y la paz en los pueblos, el encomendero fue obligado a establecer su casa en la cabecera, con familia, armas y caballos, cumpliendo así también con otra obligación de derecho público: la de mantener a los indios en policía y la tierra en real anexión. También debía mantener la paz espiritual, procurando que nunca faltara en los pueblos el doctrinero y los medios materiales para el funcionamiento de la doctrina; y debía mantener en operación el hospital.

La encomienda fue una de las instituciones más importantes para el establecimiento y organización de la Colonia, y el encomendero se convirtió en un verdadero empresario, aunando los beneficios de la encomienda a otras actividades en forma eficaz, para estructurar la economía de los primeros tiempos coloniales. La encomienda sirvió principalmente para la estabilización del colonato, debido a que por su medio se logró el cambio en el conquistador, de empresario de expediciones de conquista a poblador, dio a éste una doble característica, la de señor semifeudal y la de empresario capitalista. Como señor semifeudal con señorío sobre los indios, aunque limitado por el control político y la evangelización, no podía tener de ellos más que las haciendas, pero no las vidas, pues se le negó la facultad de impartir justicia. Como empresario capitalista se sirvió de sus productos y del trabajo personal que le proporcionaron los indios, como bienes de capital, de los que dispuso ampliamente para la inversión. Utilizó los tributos y los servicios personales de los indios para salir adelante en un camino que aparentemente estaba cerrado debido a la economía de subsistencia que prevalecía entre los mesoamericanos.

La encomienda decayó a lo largo del siglo XVII salvo en lugares apartados como Nuevo León y Yucatán, y fue abolida en el siglo XVIII; la ley sancionó así lo que ya era una realidad. Muchos de los encomenderos eran desde finales del siglo XVI, simples rentistas de la Real Hacienda que pagaban una cantidad correspondiente al tributo de sus encomendados a quienes no veían y sobre quienes no tenían ya poder ni derechos propios.

Por último, es importante hacer notar que, convertir los productos en dinero o lograr la acumulación originaria y sacar al país poco a poco de la economía premonetaria fue el fin que persiguieron los encomenderos, sentido en el que funcionaron como capitalistas, aunque la encomienda, ni siquiera en parte, fuera una estructura capitalista, sino sólo una institución aprovechada para obtener los elementos y medios materiales precisos para la inversión en otras empresas.

La Real Hacienda

Aunque la organización administrativa de la Hacienda indiana no fue uniforme durante el periodo de tres siglos de Colonia, las características de los órganos inherentes a ella durante el siglo XVI permanecieron iguales a lo largo del siglo XVII, con las variantes necesarias que se fueron dando conforme se avanzó en el tiempo. Y no fue hasta el siglo XVIII cuando presentó cambios considerables en su estructura y organización.

Dentro de las características generales de la Hacienda indiana se encontraban: 1) unidad del objeto; 2) centralización y autonomía de las regiones administrativas; 3) actuación

colegiada; 4) homogeneidad del sistema; y 5) su originalidad respecto de la organización castellana.

1) Unidad del objeto. En un principio, la Hacienda indiana recibió siempre el nombre de Hacienda Real, ya que, de acuerdo con el criterio jurídico de la época, el soberano encarnaba al Estado y, por tanto, era él a quien correspondían en propiedad los bienes de un territorio. Como consecuencia, existía un poder absoluto del Rey en todo lo relativo al fisco, además de que había gran confusión entre los bienes reales de origen público (impuestos) y los bienes privados que el Rey podía tener en las Indias como cualquier particular. Unos y otros eran administrados conjuntamente por los funcionarios de Hacienda, ya que no hubo organización financiera distinta para los diversos territorios, sino una sola organización para todo.

2) Centralización y autonomía de las regiones administrativas. La centralización de la Hacienda se explica fácilmente por la forma de gobierno imperante en aquella época, la monarquía absoluta española, que no era más que una faceta de la centralización de todas las funciones de gobierno en la persona del Rey, el cual se auxiliaba de sus secretarios y de los miembros de los distintos consejos. La autonomía de los distritos administrativos radicaba en que los oficiales reales que administraban las Cajas Reales no tenían entre sí ninguna dependencia, ni siquiera con los de la capital del Virreinato o Gobernación, pues sus relaciones eran directas con el poder central (Rey, Consejo de Indias, Casa de Contratación de Sevilla) y únicamente mantenían entre sí las relaciones necesarias para una buena administración, pero siempre en un plano de igualdad jerárquica. Además, dicha autonomía únicamente operaba en la llamada "administración por menor", ya que por encima de los distritos fiscales se encontraba en los virreinatos la persona del Virrey, a quien correspondía la administración por mayor de los territorios bajo su autoridad, e intervenía en nombre del rey en todas las Cajas Reales, siempre dentro del marco de facultades que la Corona le concedía en materia fiscal.

3) Actuación colegiada. Esta fue quizás la característica más acusada del sistema administrativo de la Colonia, ya que conforme a uno de los principios que rigieron la actuación de los oficiales reales, debían actuar conjuntamente en todo, lo que trajo aparejada la inobservancia de esta obligación, penas pecuniarias e incluso la pérdida del oficio. Una consecuencia lógica del sistema colegiado instituido en la administración de rentas fueron las "juntas" o "acuerdos" de Hacienda, ya que todos los organismos colegiados —Casa de Contratación de Sevilla, Consejo de Indias, Audiencias y Tribunales de Cuentas— llevaron a cabo sus tareas en reuniones colectivas.

4) Homogeneidad del sistema. Esta característica derivó del hecho de que la intensa actividad legislativa que requirió el desarrollo de la organización financiera tuvo su origen fundamentalmente en la Corona, y aunque numerosas instrucciones referentes a la Hacienda se debieron a los órganos de gobierno de la Administración Indiana, las mismas requerían confirmación del Rey, y dieron lugar a una uniformidad en la organización administrativa de la Hacienda.

5) Originalidad respecto de la organización castellana. Puede afirmarse que el sistema fiscal indiano se derivó en su mayor parte del de Castilla, pero contó con un ingreso importante del tributo que procedía de los sistemas rentísticos indígenas de los nuevos territorios. Característica fundamental de la organización administrativa indiana consistió en la administración directa por funcionarios de la Corona —los oficiales reales— de las principales rentas —quinto real de los metales y rescates, tributo del indio—, por lo menos a partir de mediados del siglo XVI.

El sistema administrativo en que descansó la organización de la Hacienda Indiana radicaba en los órganos superiores que integraron la Administración Central, es decir el monarca y el Consejo de Indias, y de modo secundario la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda. Dichos órganos radicados en la Península coexistieron con los funcionarios que residieron en la Nueva España y en los demás territorios conquistados, y de ellos se derivaron las directrices que orientaron el manejo de la Real Hacienda.

En su calidad de señor absoluto, el rey poseía facultades omnímodas en lo relativo a la Hacienda y, aunque delegó gran parte de la "administración al por mayor" en los demás órganos superiores de la administración o en las autoridades gubernamentales que lo representaban en los nuevos territorios, se reservó determinadas facultades, como su derecho de fijar el sistema de explotación minera, señalar cuáles habrían de ser las granjerías reales y establecer los impuestos que estimara convenientes, además de que la participación directa del rey desde el punto de vista de la administración de la Hacienda, siguió siendo muy importante en algunos aspectos, y el más relevante sin duda, la fijación de los gastos de la Hacienda, materia en la que el monarca siempre mantuvo iniciativa, y era él quien fijaba los salarios de los distintos funcionarios, cuya cuantía sólo podía modificarse por disposición real; prohibía a las autoridades de Indias la concesión de mercedes pecuniarias sin previa autorización, al tiempo que les exigía autorización expresa para que pudieran efectuar gastos extraordinarios.

La suprema dirección de la Hacienda Indiana estuvo a cargo de este organismo durante los siglos XVI y XVII, salvo en el periodo comprendido entre 1557 y 1562, en que pasó a manos del Consejo de Hacienda de la Contaduría Mayor de Castilla con amplias facultades

que en materia de hacienda venía gozando desde su creación el Consejo de Indias. Fue una determinación tomada por Felipe II quien decidió unificar toda la organización fiscal en un solo organismo competente. Pero en 1562 la administración de la Hacienda Indiana volvió al Consejo de Indias, entre cuyas actividades se distinguían dos funciones principales: velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real y fiscalizar la actuación de los oficiales reales.

La primera de esas funciones se desprende de las ordenanzas que recibía el Consejo, las cuales señalaban la obligación de deliberar con la mayor frecuencia posible sobre las medidas que fueren convenientes al aumento de la Hacienda Real. La segunda de ellas, la de fiscalizar la actuación de los oficiales reales de Hacienda, se realizaba por dos vías diferentes: mediante inspecciones directas a los distritos fiscales (visitas) o a través de la revisión de los libros de cuentas que los oficiales reales estaban obligados a llevar. Esta revisión se llevaba a cabo directamente en Indias por medio de contadores de cuentas enviados por el Consejo, o lo que era más usual, con el examen de las copias que aquellos funcionarios remitían a la contaduría del Consejo. Es precisamente por haber prevalecido esta última práctica —revisión de copias de las cuentas en el propio Consejo— que se creó una sección propia de dicho organismo: la Contaduría Mayor, que se hizo cargo de ella, habiéndose ocupado, además, de llevar razón de los gastos extraordinarios que el Rey permitía hacer en Indias y del envío a éstas de contadores de cuentas por parte del Consejo.

A lo largo del siglo XVII el gobierno de privados y validos se dejó sentir en la vida del Consejo, creándose dentro de éste una especie de Comisión ejecutiva llamada Cámara de Indias, que fue suprimida en 1609 y restablecida en 1644. En 1604 se crearon también cuatro secretarías que se redujeron a dos en 1609: una para Nueva España y otra para Perú. En 1636 se dictaron para el Consejo nuevas ordenanzas, se produjeron aumentos de personal y de salarios, precisamente cuando la decadencia de la Hacienda del Consejo era más acusada. Finalmente, se convirtió en mero organismo consultivo cuando Felipe V implantó, en 1717, la Secretaría del Despacho Universal de las Indias.

La Casa de Contratación de Sevilla se creó por Real Cédula el 20 de enero de 1503 como el organismo rector del comercio peninsular con las Indias y como una institución de gobierno con atribuciones políticas, singularmente en el orden fiscal. Cuando se creó el Consejo de Indias, las funciones de la Casa de Contratación de Sevilla se redujeron a mantener estrecha relación con los factores de las Indias, a los que remitían mercancías para su venta; a recibir y custodiar las remesas de oro y plata que le hacían los oficiales reales, cuya contabilidad había de llevar escrupulosamente; y, finalmente, a recibir las fianzas de los funcionarios antes de trasladarse a los territorios conquistados, aunque esto último era con carácter facultativo, al permitirse el otorgamiento de fianzas en Indias. En el siglo XVIII, con las reformas políticas y administrativas introducidas por los reyes de la Casa de Borbón, se

precipitó el ciclo histórico de su decadencia, y se le privó de sus principales atribuciones, y en 1722, se ordenó su traslado a Cádiz donde siguió funcionando hasta 1790 en que se extinguió totalmente.

El Consejo de Hacienda fue el organismo que, durante el periodo que va de 1557 a 1562, mantuvo la dirección suprema de Hacienda Indiana y fue sustituido por el Consejo de Indias, y su intervención se redujo a partir de 1562, y se limitó ésta al estudio de asuntos de interés común que realizaban sus consejeros con los de Indias. Además, contenían a los funcionarios típicos de Hacienda de Indias que eran propiamente fiscales.

Bajo el nombre de Oficiales Reales se comprende al contador, tesorero, factor y Veedor, oficiales reales por antonomasia (además del Proveedor y el Pagador). El Contador ejercía una función de control sobre lo que entraba y salía de la Caja, certificaba y cuidaba los papeles y ordenaba las libranzas de los sueldos y de las demás cosas que se mandaban pagar. El Tesorero se encargaba de recibir los ingresos de la Real Hacienda, así como de realizar los pagos que en ella se librasen. El factor era un gerente real de negocios, y como tal mantenía un continuo intercambio con los otros factores y con la Casa de Contratación de Sevilla; además, tenía bajo su cuidado los almacenes en que se depositaban las mercancías pertenecientes al monarca, procedentes del pago de tributos, intercambio comercial o decomisadas. Vigilaba también todo lo relativo a las ventas de estos géneros, de las armas y municiones de los almacenes reales. El veedor tenía asignada la misma función que el factor, consistente en asistir a las fundiciones y rescates y a todas las cobranzas, compras, ventas o pagos que se hubiesen de hacer de la Hacienda Real, con la aprobación del gobernador y de los demás oficiales reales.

Estos fueron los pilares sobre los que descansó toda la organización burocrática de la Hacienda Real de Indias, incluso desde los días que siguieron a los primeros descubrimientos de Colón y en la etapa inicial de la colonización, cuando más se acentuó el predominio de los intereses privados en las expediciones de descubrimiento, conquista y nuevas poblaciones, y fue precisamente a través de estos oficiales de la Real Hacienda como hizo notoria su presencia el Estado español en defensa de los derechos fiscales de la Corona, lo que explica la firmeza de sus atribuciones y la amplitud de sus responsabilidades. Aunque por un lado estuvieron sometidos a una severa fiscalización por parte de los órganos representativos del Gobierno Superior contaron, al mismo tiempo, con el seguro respaldo de la Corona cuando se desenvolvían en su actuación dentro del marco estricto de sus propias facultades.

En las cuentas presentadas por los oficiales reales se les formulaban cargos "no sólo por lo recaudado, sino por las omisiones indebidas", además de que se les exigía el reintegro de las partidas que resultaran fallidas por insolvencia de los deudores y de los pagos hechos indebidamente, si mediaba culpabilidad de negligencia por su parte.

Otros funcionarios de la Hacienda de Indias fueron los "escribanos mayores de rentas" y "los de minas y registros", donde destacó la función de estos últimos cuya labor no estaba restringida a las cuestiones relacionadas con el "quinto real" de los metales preciosos, sino que asumieron un papel fiscalizador de toda actividad relacionada con el tesorero real, y se constituyeron en elemento principal para poder formular los cargos a los oficiales reales. Con ese objeto, se dispuso que les fueran entregadas las relaciones de los ingresos de la Hacienda Real (almonedas, fundiciones, evaluaciones...), y era necesaria su presencia en todas las ocasiones en que los oficiales introducían fondos en la Caja y daban fe de las partidas que en ella se depositaban. Estaban también obligados a llevar libro de cargo del tesorero, toda libranza debía ser señalada por ellos y, por último, asistían siempre que se hacían cargos a alguno de los oficiales reales. Este oficio solía acumularse de hecho a otros de manera especial al veedor de funciones.

Los oficiales reales propietarios eran nombrados por el Rey, a propuesta del Consejo de Indias, con excepción del periodo comprendido entre 1571 y 1591 en que muchos nombramientos de oficiales reales fueron realizados por el Presidente del Consejo de Indias. Para ser nombrado oficial real, debían cumplirse condiciones fundamentalmente de carácter moral y técnico, es decir que la elección debía recaer en personas que, por su conducta anterior, ofrecieran garantía de honradez en su actuación y que contaran con la pericia necesaria para desempeñar el cargo.

Dentro de las restricciones para nombrar oficiales reales se encontraban: ser mercaderes; ser parientes de la autoridad gubernativa del territorio, puesto que ese hecho podría coartar su libertad de actuación; ser hijos o nietos de condenados y quemados por la Inquisición; finalmente, tampoco podían ser oficiales reales aquellos que no ofrecían las garantías necesarias como arrendadores de rentas o deudores del fisco.

Al ser nombrado, el oficial real propietario recibía un título que lo facultaba para el cargo y señalaba de modo general su derecho al cargo con todas las honras, gracias, mercedes, franquezas, libertades, exenciones, preeminencias, prerrogativas e inmunidades que ordenaba se le reconocieran su retribución anual, su facultad de nombrar teniente estando justamente impedido y la cantidad que había de depositar con carácter de fianza; y una instrucción que contenía a detalle sus obligaciones específicas.

En la ceremonia de toma de posesión del cargo y presentación al mismo, el nuevo oficial se comprometía a dar las fianzas consignadas en el título, prestaba el juramento acostumbrado por el cual se obligaba a usar bien y fielmente el oficio, guardando su servicio y lo que conviniere al aumento y conservación de la Real Hacienda. Esta última obligación comprendía la revisión de los papeles de Hacienda, mirar por el aumento de los fondos reales,

guardar justicia a las partes, cumplir las leyes, ordenanzas e instrucciones, dar cuenta y avisos al Consejo y comprometerse a no tratar ni contratar por sí o por otras personas. Como complemento a la toma de posesión se tenía la realización de un inventario de los bienes existentes en el arca de tres llaves tanto en numerario como en escrituras de deudas.

Como principios de actuación, los oficiales reales estuvieron regidos por los principios de administración conjunta y responsabilidad solidaria. La actuación colegiada fue obligatoria para todas las operaciones de administración y su incumplimiento solía estar sancionado con penas pecuniarias e incluso con la pérdida del oficio. Juntos debían asistir a los Acuerdos, a las fundiciones, a las almonedas, al cobro de impuestos, al abrir y guardar el oro en el arca, por lo que tenían tantas llaves como oficiales había. Juntos también debían abrir los despachos del Rey y contestarlos. La actuación mancomunada se extendía a las sentencias, libranzas, pagos, entregas, autos, diligencias y recaudos relativos a la Hacienda, los que debían ir firmados por todos, de modo que si un certificado de pago aparecía firmado únicamente por el tesorero, pero sin que constase mención alguna en los libros de los demás oficiales, no era reconocido el pago.

Los oficiales reales tenían dos derechos fundamentales en razón de su nombramiento: percibir una retribución económica a cambio de la prestación de sus servicios y la inamovilidad del oficio, excepto por cese en el mismo o por concepto de pena. Otro derecho reconocido fue el poder nombrar tenientes que les sustituyeran en sus tareas cuando se encontraban impedidos por enfermedad o ausencia forzosa. Entre sus facultades estaba la de nombrar jueces comisarios y contadores de tributos y azogues dentro de su distrito, así como para tomarles cuentas. Además, estos funcionarios tenían las más amplias facultades para administrar la Caja respectiva, pero su desempeño debía ajustarse a las instrucciones y ordenanzas que recibían. Por jurisdicción en 1560, obtuvieron el gran privilegio de conocer en primera instancia de los asuntos referentes a la Real Hacienda.

Por otra parte, los oficiales reales poseían la facultad de iniciar de oficio los pleitos fiscales y seguirlos por la vía ejecutiva, si eran ejecutables, o por mandamiento de apremio en lo que era invencible y líquido. Los bienes en litigio eran depositados en la Caja y para el cobro de las deudas podían despachar requisitorias a las autoridades judiciales ordinarias, que debían cumplirlas siempre que fueran firmadas por todos los oficiales.

El Tribunal de Hacienda funcionaba también en forma colegiada, principio de actuación que era expresamente invocado por las leyes para la resolución de los pleitos y ninguno de los oficiales, por sí solo, podía emitir sentencia.

En suma: las obligaciones de los oficiales reales podían reducirse a una sola: la de cumplir las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales que se les entregaban

para la buena administración de su oficio y, en general, todas las disposiciones dadas para las Indias, observancia que se comprometían a cumplir bajo juramento desde la toma de posesión de su cargo.

Entre las limitantes y prohibiciones de los oficiales reales se encontraba el no poder ir a descubrir minas, no poder aceptar comisiones especiales de virreyes, gobernadores o Audiencias; no poder desempeñar funciones políticas o judiciales, todo ello por una razón: poder estar libre en el cuidado de las cosas de la Hacienda Real, con independencia total en el ejercicio de su delicada función. Tampoco podían casarse con hijas, hermanas o parientas, dentro del cuarto grado, de los otros oficiales de los mismos distritos, bajo pena de privación del oficio y de inhabilitación para tener otro; y tanto ellos como sus hijos, hermanos o cuñados, por sí o por otras personas, no podían tener minas ni ingenio ni entrar en compañías con otros dentro del distrito del oficial real. No podían realizar ninguna clase de tratos comerciales, lo que obedecía al propósito de evitar el empleo de los fondos reales para fines particulares y a la intención de defender los derechos de los comerciantes, ya que era de suponerse que los oficiales antepondrían sus intereses a los de los particulares. Finalmente, se trataba de prevenir el peligro que suponía para la Hacienda el que hicieran tratos aquellos que tenían como función específica la fijación del precio a las mercancías llegadas de España.

Órganos de Gobierno y de Justicia en la Administración de la Hacienda Indiana

Es importante destacar la participación que tuvieron los virreyes, corregidores y alcaldes ordinarios en los asuntos de la administración de la Hacienda al lado de los oficiales reales.

Al Virrey correspondía, como suprema autoridad gubernativa del territorio, la superintendencia o administración por mayor de la Hacienda, y su jurisdicción se extendía en esta materia a todas las Cajas del Virreinato. Sus funciones en el aspecto fiscal pueden ser agrupadas en funciones legislativas —dar ordenanzas e instrucciones para el mejor funcionamiento y desarrollo de la Hacienda—; funciones fiscalizadoras —tomar cuentas, visitar y castigar a los oficiales reales por los excesos cometidos en el uso y ejercicio de sus oficios; vigilar que dichos funcionarios cumplieran con las obligaciones inherentes a su cargo y otorgaran las fianzas correspondientes; cuidar que no se retrasase el pago de deudas al fisco— y funciones administrativas.

A los Gobernadores correspondían las mismas funciones de superior gobierno de la Hacienda que poseía el Virrey, en los casos en que el Gobernador era la máxima autoridad de

gobierno del territorio, aunque en las diversas épocas de la Colonia hubo variantes en dichas atribuciones. Los Gobernadores estaban facultados para expedir disposiciones referentes a la Hacienda, fiscalizar la actuación de los oficiales reales; intervenir en las operaciones administrativas de aquéllos; nombrar a los oficiales reales provisionales de la Gobernación y a los calpixque y mayordomos de los pueblos de indios; vigilar los envíos de metales preciosos a la Península y recibir las apelaciones de las sentencias pronunciadas por los oficiales reales en materia de hacienda, cuando no existía una audiencia en la Gobernación.

Como las audiencias fueron, desde su creación en 1525 y durante todo el siglo XVI, los órganos típicamente fiscalizadores de la actuación de los oficiales reales de la hacienda, los fiscales y oidores controlaron las altas funciones de gobierno de los propios virreyes, actuando en corporación como reales acuerdos. Correspondía ante todo a la audiencia la función de velar por el exacto cumplimiento de las instrucciones y ordenazas dadas por el Monarca a los oficiales reales y también fue su típica función la toma de cuentas a los oficiales de las cajas enclavadas en su distrito. El fiscal de las audiencias acudía a las almonedas, a los remates de los diezmos, a las causas de contrabandos y comisos que veían los oficiales reales en sus tribunales, y a los arrendamientos y asientos de rentas y monopolios reales. Cuidaba que se tomaran las cuentas y se residenciara a los corregidores al finalizar el tiempo de su oficio; vigilaba de modo especial que se guardaran las provisiones, cédulas reales y ordenanzas dadas para el aumento de la Hacienda Real; asistía a los acuerdos de hacienda para enterarse de lo que se dispusiera en esta materia, y estaba obligado a remitir al consejo de Indias copia de lo allí tratado; velaba porque el Virrey no hiciera libramientos injustos, oponiéndose a que se pagaran libranzas de éste si no habían sido aprobadas en acuerdo, y vigilaba que las concesiones de dilatoria separaran el pago de deudas fiscales hechas por los virreyes para no perjudicar los derechos del monarca.

El papel de la audiencia no se encontraba limitado a la función de control, ya que los oidores participaban en las juntas de Hacienda e informaban permanentemente al Consejo de Indias de las medidas convenientes para la mejora del fisco e intervenían en la tasación de los tributos.

Control en la Administración de la Hacienda

La Corona siempre tuvo gran interés en el establecimiento de un sistema legal de garantías tendiente a asegurar el funcionamiento de la Hacienda Indiana, mediante la doble función de control de la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se originaran. Al respecto, fueron numerosas las medidas que se tomaron,

y puede afirmarse que el principio de administración conjunta o actuación colegiada era en sí misma ya una garantía, a la que deben agregarse las fianzas, los juramentos, inventarios, libros, llaves, la rendición de cuentas, el tribunal de cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas.

El otorgamiento de la fianza personal se encontraba regulado en las leyes y era práctica acostumbrada para el ejercicio de los oficios y tal obligación comprendía a oficiales reales propietarios, oficiales provisionales y oficiales de las cajas subordinadas. En cuanto al juramento, era otra medida de garantía exigida a los oficiales reales, por medio del cual se obligaban a guardar secreto y a desempeñar bien y fielmente sus oficios. El juramento debía prestarse también en otros momentos, como al iniciarse la toma de cuentas. Los inventarios se hacían de los bienes existentes en la caja a la toma de posesión del encargo y también de los bienes que poseía el nuevo oficial al iniciar el desempeño de su oficio.

Los libros que con minuciosa reglamentación llevaban los oficiales reales constituyeron también una garantía de la correcta y fiel administración. Los libros de cuentas eran examinados detalladamente en las operaciones normales de toma de cuentas y en las inspecciones giradas a las cajas. Otra garantía generalizada fue que los bienes del Rey se guardaran en una arca con varias cerraduras y llaves, que eran por lo general tres, con lo que se trataba de evitar la libre disposición de los fondos reales, puesto que la caja sólo podía abrirse con el concurso de todos los que gozaban de ese derecho.

La rendición de cuentas, otra garantía de la administración de Hacienda, se estableció en Indias desde el inicio de la colonización. Los primeros oficiales del fisco con nombramiento real recibieron la facultad de tomar cuentas a quienes interinamente habían actuado en las expediciones de conquista. A los oficiales reales les fueron tomadas cuentas en este periodo de manera esporádica y por distintas personas. Las leyes de 1542-1543 establecieron la obligación de rendir cuentas cada tres años y de enviar un tiento anual —resumen de lo recibido y lo gastado—.

Con la expedición de las Ordenanzas de 10 de mayo de 1554 se fijó un sistema único de toma de cuentas para todos los territorios indianos que rigió, con algunas aclaraciones hechas posteriormente, hasta la creación de los Tribunales de Cuentas. De conformidad con dichas Ordenanzas, las cuentas debían ser tomadas por el presidente de la audiencia y los oidores en los lugares donde coincidiera la sede de la audiencia con la de los oficiales reales, en tanto que en los restantes territorios debían ser tomadas por el Gobernador, con dos regidores y el escribano del consejo. La revisión era anual —y cada tres años la cuenta final— y debía iniciarse al empezar el año, y concluirse dentro de los dos primeros meses, con la advertencia de que si no era así debido a negligencia, no les serían pagados sus salarios a los oficiales

reales. Desde la península eran enviados comisionados especiales —contadores de cuentas— para intervenir en la toma de cuentas a jueces de residencia y visitadores.

Siglo XVII

Como los hechos históricos no pueden fijarse en el estrecho límite de las cifras que contienen los calendarios, para definir las épocas o los siglos es necesario fijarse en lo que hacen los nombres, en quiénes son los protagonistas y en dónde actúan. Hacia mediados del siglo XVI aparecen en escena varios personajes que no consideraron a las autoridades en la sociedad de indios y españoles, con lo que se desbordaron los marcos legales pensados para su orden. Por otro lado, el territorio ocupado por la primera sociedad colonial comenzó a expandirse y sus medios económicos empezaron a dictar nuevas pautas para aprovechar los recursos ofrecidos, lo que marca el paso al siglo XVII.

El descubrimiento de nuevas vetas mineras en Zacatecas (1546) despierta la atención de aventureros, de hombres de empresa y, por supuesto, de las autoridades, con la promesa de riquezas más abundantes que las de los yacimientos superficiales de oro que fueron rápidamente agotados. Pero el territorio del norte, poblado por los bárbaros chichimecos, tribus de recolectores o cazadores, estaba abandonado desde hacía cientos de años por las altas culturas concentradas en el valle de México. Los aventureros probaron la dificultad que había para el aprovechamiento de la tierra debido al pillaje y los asaltos como práctica continua de los indios de la región, que hicieron casi imposible los establecimientos definitivos. Pero ante la obstinada misión de asegurar los caminos de la plata, y contando con los medios para contrarrestar los continuos ataques bárbaros, se abrieron las rutas hacia los reales mineros, y se complementó la economía con el traslado de ganado vacuno, lanar y caballar ya asentados en los territorios civilizados.

Después de asegurar la región minera de Zacatecas, se hace lo propio con Guanajuato, Mazapil, Charcas, Durango (grandes yacimientos de hierro) y Santa Bárbara, entre otras, construyendo poblados españoles, mestizos y criollos como San Miguel el Grande, Lagos, Jerez de la Frontera, Celaya, Aguascalientes, así como presidios y fortificaciones. Hacia fines del siglo XVI la Nueva España ya tenía dos caminos de primer orden que cruzaban su territorio: de norte a sur, el que venía de los reales mineros de Zacatecas a México, pasando por Querétaro y de allí hasta Oaxaca, Chiapas y Guatemala. De este a oeste, el que iba desde Veracruz pasando por Puebla hacia México y continuaba hasta Michoacán y Guadalajara,

perdiéndose en el norte de Nueva Galicia. Posteriormente se abriría el camino de México hacia Acapulco, puerto de llegada de las naves procedentes de Asia.

La empresa de explotación minera requirió de una reorganización del servicio personal de los indios, y se hizo más urgente su distribución en las empresas de españoles la agricultura, ganadería, construcción de caminos y edificios en las ciudades que crecían en los territorios ocupados por los españoles. La situación se agravó con la disminución de la población indígena debido a las epidemias que la habían mermado considerablemente, siendo que a finales del siglo XVI la población indígena del México central no llegaba apenas al millón y medio de habitantes y que siguió disminuyendo a consecuencia de otras epidemias y de los desajustes y empobrecimiento de los distintos pueblos para alcanzar su más bajo nivel hacia 1630 cuando se cree que los indígenas de la Nueva España apenas sumaban 1,200,000. Pero a partir de entonces se da una lenta recuperación de la población indígena, que llegó hasta los dos millones en los últimos años del siglo XVII.

La minería fue la principal riqueza de la tierra ante los ojos de las autoridades. Por esa época, el real erario necesitaba cantidades cada vez mayores de metal precioso para hacer frente a los gastos de las guerras europeas y pagar las crecidas sumas por los intereses de los préstamos a los banqueros. Además, mucha de la plata producida en la Nueva España era enviada para mantener las fortificaciones y gastos de administración de otros dominios españoles como Filipinas, Antillas y La Florida, además del contrabando que llegó a alcanzar las dos terceras partes del tráfico ultramarino debido a la decadencia de los transportes en España y a la ineficiencia del control monopólico y proteccionista. Para 1640 ya se advierte una gran disminución en los registros de plata de la Real Hacienda, pero no se trata de una decadencia absoluta en la producción minera de la época.

En este siglo las limitaciones al servicio personal son las más importantes de la Colonia, lo que ocasiona que se dé un crecimiento paralelo al trabajo de gañanes o trabajadores libres, fenómeno que se relaciona con el surgimiento de la hacienda como un reajuste en la propiedad y fusión de varias propiedades en una sola mano y que fuera una unidad autosuficiente afirmado a lo largo del siglo, y con ellos cambió el régimen de trabajo y propiedad de la tierra, así como la fijación de poblaciones dentro de los límites de la Hacienda.

Una vez destruidas las unidades políticas de la época prehispánica, los pueblos se mantuvieron como unidades económicas y sociales en el marco de la nueva organización política de la Nueva España. El régimen de propiedad de los pueblos de indios seguía siendo el comunal para el aprovechamiento de la tierra y como medio para satisfacer sus necesidades económicas y sociales, ya que la producción estaba destinada para subsistencia propia y manutención de autoridades y grupos dominantes dentro o fuera de los pueblos, a

quienes tributaban en especie, con bienes de consumo, artículos de lujo, que favorecieron el asentamiento de los encomenderos y el cobro de tributos para el rey de España, y obligaron a cada pueblo como unidad económica bien localizada a soportar las cargas de bienes y servicios para los españoles, además de que los misioneros se valdrían de ello para organizar las comunidades que consideraran más adecuadas para el espíritu del cristianismo primitivo, pues en el afán de lucro y ambición de riquezas veían el obstáculo para una verdadera vida cristiana.

Los españoles veían en la tierra un medio de enriquecimiento y de adquisición del poder, de ahí su afán por apropiarse de grandes extensiones, lo que dio origen a conflictos entre terratenientes españoles y los pueblos, ya que éstos pretendían ocupar las tierras labradas por los indígenas para extender en ellas sus cultivos y ganados. A los conquistadores se les dio la tierra como recompensa de los servicios que habían prestado (mercedes), peonías para los soldados de a pie y caballerías para los de a caballo. Se consideraba justo el retribuir equitativamente a los que habían colaborado en la conquista y pacificación del territorio. Pero como los hechos de méritos y servicios fueron eclipsados por el valor de las empresas económicas y por el establecimiento de colonos laboriosos, las unidades para otorgar la tierra se hicieron atendiendo al destino económico que se les asignaba, dando como resultado que españoles y criollos mostraran su fuerza expansiva invadiendo y aduenándose de tierras de comunidades indígenas, mediante negociaciones o invasiones violentas.

La política de las autoridades favoreció la defensa de las tierras de las comunidades indígenas que supieron aprovechar acudiendo constantemente ante el virrey para pedir amparo de sus tierras y para que no se dieran mercedes de estancias de ganado cerca de los pueblos, pues los animales perjudicaban sus cultivos. El virrey enviaba visitadores frecuentemente para convencerse de que las estancias estuvieran a distancias adecuadas, además se concertaron de muy diversas maneras para defender sus tierras, y la forma más corriente fue el "echar derramas", es decir, contribuciones extraordinarias para enviar representantes ante el Juzgado General de Indios de la Ciudad de México.

El eterno pleito favoreció la cohesión social dentro de las comunidades pero también los abusos de caciques y autoridades que aprovechaban las "derramas" para enriquecerse y pasar constantemente a la Ciudad de México como procuradores de sus pueblos, consumiendo el trabajo y los bienes en común en gastos y regalos a escribanos y funcionarios.

En el norte, en las tierras menos pobladas la apropiación de ésta fue menos limitada, y se extendió el ganado sobre los vastos espacios que eran reclamados después como propios por los dueños de las manadas.

Como la Corona pasaba por una etapa de grandes apuros financieros se forzó la legislación de las propiedades territoriales, y se exigió la confirmación y composición de los títulos de propiedad a cambio de un pago, con lo que nacen las grandes propiedades que posteriormente fueron las haciendas.

En cuanto a la agricultura, el impulso que se le dio por medio de ordenanzas y licencias para la introducción de cultivos europeos en la Nueva España fue muy favorable a la Corona por las grandes inversiones que requería la empresa. Pero a causa de una política proteccionista española que prohibía el cultivo y explotación de ciertos productos europeos en la Nueva España como la vid y el olivo, la morera para la cría del gusano de seda y la propia industria de la seda.

La agricultura indígena subsistió al lado de los nuevos productos, y se conservó al maíz como alimento básico en todas las regiones y se incorporó a la dieta de la población blanca y mestiza. El frijol y el chile se introdujeron también en la alimentación diaria de toda la sociedad. El maguey se siguió cultivando para la obtención del pulque al igual que en los tiempos prehispánicos, ya que su utilidad era máxima: las hojas se aprovechaban para obtener fibras y hacer cuerdas y, una vez secas, como combustible o para techar jacales y chozas de indios.

La ganadería tuvo una rápida y asombrosa expansión en las tierras de la Nueva España. Los animales traídos por los españoles aprovecharon las inmensas extensiones de pastos vírgenes y pronto abundaron en las regiones densamente pobladas. El primer animal traído por los conquistadores fue el caballo, y llegaron a abundar las manadas caballares en la Nueva España. Su comercio fue limitado por el temor de que fuesen adquiridos por los indios, y sólo caciques y principales podían obtener licencias para tener caballos ensillados y enfrenados. Como medio de transporte y carga fue de máxima utilidad y prácticamente el único. Paralelamente, debido a las comunicaciones abiertas por los españoles y la minería se favoreció la cría del ganado mular cuya tracción se usaba para mover los batanes de los molinos de metal y para apisonar los trozos de mineral extraído.

Fue muy propicio y abundante el crecimiento del ganado vacuno y porcino, lo que a la larga reportó graves consecuencias para la agricultura indígena cuyos terrenos de cultivo eran invadidos por el ganado. Por ello, los virreyes dictaron innumerables mandamientos para proteger a los indígenas frente a los ganaderos, lo cual no resolvió el problema. La política de los virreyes fue conceder mercedes de estancias para ganado mayor en las zonas áridas del norte donde no había problemas con los pueblos de indios dada la baja densidad de población en ellos. Los beneficiarios de estas mercedes acumularon inmensas cantidades de tierra; algunos recibieron de cuatro a siete estancias en una sola merced y se ingeniaron

para acumular más, haciendo que sus ganados avanzaran por lugares que luego trataban de legalizar como su propiedad.

Se tomaron medidas de control para el crecimiento del ganado, se sacrificaron los excedentes elegidos por los "jueces de matanzas" nombrados por el virrey, procedimiento considerado indispensable para disminuir la reproducción del ganado.

El ganado menor, principalmente el lanar, fue introducido en grandes cantidades hacia mediados del siglo XVI, y paralelamente a su multiplicación se desarrollaron centros para el tejido de telas de lana que llegó a ser muy grande en Nueva España y a lo largo de los siglos XVI y XVII se dictaron repetidas ordenanzas para organizar el gremio de pañeros, a fin de que los obrajeros y maestros tejedores ajustaran su producción a las medidas y normas de calidad establecidas y evitar competencia desleal.

La relación que tuvo en la Nueva España entre la ganadería y la apropiación de la tierra fue de gran importancia pero desconocida en la península ibérica, lo que resulta evidente en la transformación de las instituciones que se trasplantaron desde España para organizar la actividad de los ganaderos, como la organización de la *mesta* o hermandad de ganaderos existente desde antiguo en los reinos de Castilla. Se nombraron *alcaldes de la mesta* para discernir las cuestiones y problemas que surgieran entre ganaderos y organizar el paso de los ganados por las cañadas y pastos comunes. Se acordaron también las *ordenanzas de la mesta*, confirmadas en 1631 en un documento que recoge muchas características propias de la ganadería novohispana. Se reglamentó en ellas el rodeo y el herradero, que debían hacerse por lo menos dos veces al año. También el trabajo de los indios, mestizos, mulatos y negros dentro de la ganadería.

La baja de los envíos de plata a la península ibérica, la merma de la población indígena, el asentamiento de la ganadería y la disminución del comercio entre México y España han servido de base para asegurar que el siglo XVII es el de la depresión económica, aunque dicha afirmación se sustenta en una apreciación unilateral de la historia novohispana, fijado más que todo en documentos de los archivos españoles y en datos formales que no atienden a las transformaciones internas del reino de la Nueva España.

La merma en la población indígena resulta evidente en los tres primeros decenios del siglo XVII. Los pueblos del centro de la Nueva España se empobrecieron a consecuencia de las epidemias y del desajuste social que trajo el régimen económico y político impuesto por los españoles. También influyó la redistribución de los pueblos de indios y su congregación forzosa en pueblos distintos a los que originalmente tenían. La población blanca aumentó sensiblemente, dado que los españoles tenían mejores condiciones de vida y pudieron resistir

mejor las enfermedades además de que se distribuyeron con más libertad sobre el territorio, y formaron ciudades, villas y lugares de españoles que se desarrollaron durante el siglo XVII tanto en el centro como en el norte de la Nueva España. El número de negros introducidos como esclavos también aumentó considerablemente, pues eran indispensables para el trabajo en las minas y en los campos de caña. Los mestizos y las castas aumentaron constantemente, lo que preocupaba a las autoridades debido a la afición que tenían al vagabundeo y a la alteración del orden en las villas y ciudades de indios y lugares camineros.

Tenemos que la organización de la sociedad novohispana obedeció a criterios de vieja tradición de la península ibérica, con lugar preferente y señalado por el honor a los españoles tanto peninsulares como nacidos en estas tierras, cuyo régimen era de libertad de movimiento y contratación. Los indios, según la recopilación de leyes, se equiparaban a los españoles en su régimen personal. Eran vasallos libres del rey y podían contraer matrimonio con la gente de origen español, aunque la sujeción a un régimen especial de protección les quitaba libertad de movimiento y les obligaba a vivir en sus pueblos, lo que también les hizo padecer todas las cargas de trabajo y tributo de las que escapaban los mestizos y castas con mayor facilidad. Los mestizos y las castas se encontraban sin lugar definido dentro de la sociedad estamental y su régimen era propiamente prohibitivo y las autoridades se preocuparon más por limitar la acción de estos imprevistos actores de la realidad social pensada para indios y españoles que no acomodarlos dentro del orden de república, pero fueron haciéndolo en ciudades y pueblos como artesanos, trabajadores o vagabundos y, en ocasiones, como capataces en obrajes y haciendas.

La Hacienda

Como ya se dijo, una institución que surge como consecuencia de la encomienda es la hacienda. Como la expansión territorial, la explotación de la riqueza de los territorios conquistados y la evangelización fueron grandes empresas que requerían de grandes recursos económicos, fue preocupación de los reyes españoles y de los oficiales de la Hacienda allegarse de ellos con una vasta organización financiera.

La unidad productora desarrollada en el siglo XVII y que habría de caracterizar la vida económica de la Nueva España como gran propiedad autosuficiente fue la hacienda. Como factores que confluyeron en su surgimiento se encuentra la gran propiedad territorial que se afirmó desde la segunda mitad del siglo XVI; el cambio en el régimen de trabajo que acompañó a la decadencia de la encomienda y el servicio personal; el afán de riqueza, poder y prestigio personal de los señores de la tierra que los llevó a organizar las tierras en torno

a construcciones de grandes casas, con templos propios para los servicios religiosos de una población que se iba agrupando dentro de ellas.

Las haciendas lograron atraer trabajadores de los pueblos de indios, mestizos y españoles pobres, que por verse liberados de la miseria se establecían en ellas, donde el dueño de la hacienda los protegía ya que necesitaba de su fuerza de trabajo. Pero pronto aparecieron las quejas de los encomenderos y labriegos que demandaban el tributo y los servicios de los pueblos de indios. El hacendado pagaba en ocasiones lo que los indios debían a sus encomenderos con la condición de que éstos permanecieran en sus tierras, cosa que lograban también adelantándoles salarios, con lo que se acumulaban las deudas de los peones que poco a poco se hacían impagables.

Los indios de los pueblos preferían establecerse en las haciendas, ya que así se veían libres de los servicios y cargas que les imponían los caciques, aseguraban su subsistencia con pequeñas parcelas que les eran concedidas por los hacendados, la siembra de una cantidad de maíz suficiente para la alimentación de los trabajadores, además de que recibían vestido y alimento para ellos y para sus familias a cambio del trabajo ejercido en la hacienda. Todo ello constituía un arma de doble filo, ya que con los bienes recibidos, los préstamos y adelantos de salario, los trabajadores terminaban endeudados y eran obligados a permanecer dentro de la hacienda, aunque lograban evitar el pago de tributo a la corona y a los encomenderos, por lo que preferían radicarse en ella. Ya hacia 1631 era claro que ni los encomenderos ni las autoridades indígenas tenían el poder suficiente para retener a los indios en sus pueblos.

Por todo lo anterior, hubo haciendas que resultaron verdaderos feudos, donde la autoridad del hacendado era la única dentro del límite de sus propiedades, aunque también las hubo como organizaciones capitalistas, sobre todo las productoras de trigo y azúcar que vendían en los mercados, destacando entre éstas las propiedades de las órdenes religiosas, principalmente las jesuitas, que fueron excelentes administradores.

En términos generales puede aseverarse que hubo dos clases de haciendas en la Nueva España del siglo XVII: la gran hacienda ganadera del norte, que producía más bien para el autoconsumo de sus trabajadores y para mantener la unidad territorial, y la hacienda que trabajaba principalmente para el mercado, en el Bajío, centro y sur del país, que también era autosuficiente, pues abastecía a su población de todo lo necesario. Activos labradores y comerciantes que producían trigo con resultados satisfactorios, resultaron fuertes competidores de las haciendas del centro.

Al observar las transformaciones en la economía y la sociedad novohispanas del siglo XVII, se aprecia que no puede hablarse de depresión, sino de un reacomodo de la producción

que obedecía a necesidades propias de la sociedad y no a demandas del comercio y de los monopolios que trataban de mantenerse desde la metrópoli.

Hacia el año 1640, los envíos a la metrópoli de metales preciosos disminuyeron sensiblemente, paralelamente a la baja de importaciones de bienes españoles. Entonces, más que de una depresión económica en la Nueva España, puede hablarse de una autosuficiencia del reino, en el que ya se producían bienes que sustituían a los que enviaban de la península. Claro que con ello se afectó a la metrópoli a todo lo largo del siglo, pero el hecho no refleja necesariamente la situación de sus dominios, sino solamente que el comercio legal de la Nueva España con la península bajó sensiblemente desde antes de mediar el siglo, lo que por otro lado incrementó el comercio de contrabando con otras naciones europeas y con el reino de Perú. Aunado a ello, no todo el capital se invertía en el comercio; mucho se hacía en tierras, edificios, grandes casas o palacios, obras de riego, en fin, una serie de inversiones y de riquezas de las que dan cuenta que sólo reflejaban una parte de la realidad en los dominios de ultramar.

Si en la segunda mitad del siglo XVI dejaron de construirse los grandes monasterios que ahora nos admiran, también entonces surgen las obras propias de las haciendas y ciudades criollas, cuyo inventario y comprensión histórica podrán mostrar una imagen muy distinta del siglo XVII novohispano.

Gobierno

Inmediatamente después de la conquista, los españoles gobernaban las comunidades indígenas a través de los jefes indígenas existentes, lo que lograron hasta cierto punto durante los primeros treinta o cuarenta años. Pero la necesidad de hispanizar el gobierno indígena, de rechazar la autoridad de los jefes indígenas y de introducir cabildos municipales en la forma hispánica era urgente, lo que surgió del deseo español de controlar las finanzas municipales de los indígenas. En la atmósfera de las primeras administraciones virreinales, la hispanización municipal provocó parte del optimismo y el entusiasmo que caracterizó los esfuerzos de los misioneros, de los que puede ser considerada como una contrapartida secular y a lo que los gobiernos indígenas respondieron positivamente.

Pero las presiones españolas sobre los gobiernos indígenas, las demandas de tributo y de suministro de trabajadores de una población declinante, crearon nuevas y más rigurosas condiciones políticas que se esperaba afianzaran nuevamente el poder del Rey en la colonia novohispana, creando instituciones nuevas de control y manejo de las finanzas y la política de la Nueva España, así como reformar otras con la misma finalidad.

Los Tribunales de Cuentas de Indias

Fueron creados por Felipe III mediante las Ordenanzas del 24 de agosto de 1605, constituyeron otro de los medios de que se valió la Corona para asegurar la rendición periódica de cuentas, dado que el sistema implantado en 1554 adolecía de graves errores como la falta de experiencia y práctica de los que tomaban las cuentas y dicha función estaba encomendada a las autoridades gubernativas y judiciales que ya tenían muchas y diversas tareas que realizar. Además la Hacienda había crecido de tal modo que la toma de cuentas debía confiarse a ministros versados y a científicos en la materia.

Los Tribunales de Cuentas tuvieron sus asientos en las ciudades de Los Reyes, México y Santa Fe y estuvieron integrados cada uno de ellos por tres contadores de resultas, dos oficiales con título real para ordenar las cuentas y un portero con vara de justicia que ejecutaba lo ordenado por los contadores. Sus atribuciones consistían en tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales y de los tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y recolectores de las rentas reales. También se entendían en el cobro de los retrasos en el pago de deudas al fisco; recibían fianzas que los oficiales reales estaban obligados a prestar al tomar posesión de su encargo y les tomaban cuentas anualmente. Tenían obligación de enviar razón de todo al Consejo de Indias y, en particular, de aquello en lo que consideraran conveniente que el Rey proveyera para la buena administración, cobro y recaudo de la Real Hacienda. El contador más antiguo debía asistir con voz y voto a las Juntas de Hacienda que convocara el Virrey o Presidente. Contaban, en suma, con funciones de asesoramiento y decisión en todo lo que afectara a la Hacienda Indiana.

Como complemento para llevar a cabo las tareas de los Tribunales de Cuentas, existían las Contadurías de Cuentas de Indias, que eran auténticas audiencias con contadores jueces legítimos y competentes y despachaban por autos en forma de provisiones estampados con el sello real y habían de ser obedecidas por todas las autoridades.

También existieron otros procedimientos para fiscalizar la actuación de los oficiales reales: residencias, pesquisas y visitas.

Siglo XVIII

Es difícil precisar cuándo empezaron los cambios que transformaron la sociedad colonial en el siglo XVIII. No es posible ver el origen de la transformación solamente en la política

seguida por los gobernantes ilustrados de la casa de Borbón, según los nuevos conceptos del mundo y de la vida, pero tampoco es posible restar importancia a las disposiciones que les dictó su vigilante celo. Igualmente difícil es señalar hechos precisos y cambios bruscos y radicales que marquen el paso de la sociedad colonial señorial a la sociedad moderna, pues parece que la tendencia en el siglo XVIII, fue reforzar las disposiciones dadas en los anteriores. No obstante, es indudable que la sociedad del siglo XVIII tiene carácter propio, distinto del que tuvo la sociedad colonial del siglo anterior.

Es importante hacer notar que la sociedad colonial se parecía en todo a la española, puesto que fueron españoles los que la formaron y marcaron las directrices generales por seguir, pero no debemos olvidar que la sociedad colonial se organizó sobre la base de una población indígena muy numerosa y que lo que le da su carácter propio son los pueblos indios y la aclimatación de las disposiciones metropolitanas.

Al comenzar el siglo XVIII, la sociedad colonial es en esencia la misma del anterior. La influencia del pensamiento renovador e ilustrado europeo no se dejó sentir en la Nueva España en las primeras décadas del siglo. La vida en el virreinato al iniciarse este siglo era áspera, vulgar, incómoda y llena de penalidades, no sólo para el indio conquistado, sino también para el español. La habían conformado así el abandono, la superstición, el favoritismo y el desorden de los monarcas de la casa de Austria.

La intervención de la Iglesia en todos los actos de la vida diaria y en el gobierno de la Nueva España fue poderosa durante todo el siglo anterior y en el siglo XVIII, los Borbones españoles habrían de batallar por hacerse reconocer señores absolutos de sus reinos, sometiendo a su voluntad a todos los grupos sociales, a fin de imponer el gobierno ilustrado con el que querían lograr la felicidad de sus súbditos. El fortalecimiento del poder real y de su influencia habría de ser a costa del de los eclesiásticos, quienes encontraban menos oposición para escalar puestos ya que entre ellos, ser criollo no era gran defecto y hubo religiosos nacidos en el virreinato que llegaron a ser obispos. Los religiosos tuvieron una gran influencia en los cambios sociales que se efectuaron en la colonia, estando relacionadas con la Iglesia todas las actividades de aquella, de una manera u otra. Además, la pugna tradicional española entre el Estado y la Iglesia se acentuó con la dinastía borbónica, a veces hasta extremos dramáticos, por el deseo de la corona de adoptar una política liberal.

En el seno de la Iglesia en México hubo dos tendencias: una, reformadora en sentido amplio y moderno, y otra, celosa y tradicionalista, ignorante y estática. La Inquisición, otrora órgano para eliminar de la sociedad todo lo que constituyera una falta de disciplina de curas y religiosos, hechicerías y brujerías, y que hizo las veces de conciencia pública, no tuvo grandes problemas que resolver durante el siglo XVIII, pues la sociedad colonial estaba bien constituida y las normas sociales bien establecidas.

La sociedad era totalmente clasista y estaba compuesta de un gran número de indios (quizá millón y medio en el corazón del virreinato), menos de medio millón de españoles peninsulares y criollos y otro medio millón de mestizos, mulatos y africanos, sin faltar algunos asiáticos y extranjeros europeos (portugueses, franceses e ingleses).

Había leyes y disposiciones precisas para el comportamiento de indios y españoles; los demás se acomodaban en la sociedad como podían. Algunos con el apoyo de los padres o del dinero; otros, sufriendo las intransigencias de una sociedad mojigata y amedrentada, pero los más privilegiados eran los españoles venidos de la península. Las supremas autoridades del virreinato, virrey y arzobispo, encabezaban la lista de aquellos que merecían todo respeto y consideración y su conducta era observada mañosamente por los novohispanos para ganarse su favor, y por los peninsulares, para intrigar en la corte europea. Cuando las reales cédulas eran de encomio, la posición de estos personajes en la Nueva España se fortalecía, pero cuando eran de represión o de disgusto, empezaban las murmuraciones y los cuchicheos y sufría su autoridad.

La nobleza criolla, dueña de vastas haciendas de labor y ganado, cedía, sin embargo, el lugar preeminente al gachupín venido de España, apareciendo al lado de los funcionarios y las dignidades eclesiásticas con gran ostentación, pero en segundo lugar, condes y marqueses prestaban sus casas para recibir y hospedar a visitas importantes venidas de la metrópoli, y sus coches, criados y vajillas de plata para los festejos y días de campo. Lograban, casi sin oposición, ser alcaldes de las villas importantes. El Cabildo de la Ciudad de México lo componían generalmente una docena de criollos distinguidos que contribuían generosamente a la construcción de iglesias y conventos y al morir dejaban gruesas sumas a la Iglesia para obras pías.

Pertenecían al grupo peninsular los comerciantes del Consulado de México que se movían con holgura y facilidad entre los funcionarios como entre los criollos ricos, participaban activamente en la vida social de la capital, ostentando sus grados militares de miembros del Regimiento de Comercio en las funciones privadas y públicas. Pero era sabido que los comerciantes se enriquecían con la introducción fraudulenta de mercancías, a pesar de las órdenes estrictas y severos castigos que el rey dictaba para acabar con ese desorden tan repetido y perjudicial e intolerable para la Corona. Los comerciantes de México servían al rey como generales de la nao de China, y cuando el gentilhombre de la nao brincaba antes de llegar a Acapulco para dar la noticia oficial del arribo de la nao, autoridades y comerciantes empezaban a prepararse para ver cómo defraudaban al fisco, y aunque entre los comerciantes hubo muchos pleitos y diferencias en que hubo de intervenir la Audiencia o el virrey, vistos desde afuera, presentaban un frente unido y el gremio era cerrado y exclusivo.

El cambio de costumbres que se efectuó en el siglo XVIII es más perceptible en la clase alta que en las bajas. Los españoles y criollos modificaron sus maneras de proceder con mayor facilidad por recibir la influencia europea directamente. En la sociedad novohispana se advierten también influencias mutuas, pues así como las clases bajas imitaban las costumbres de la aristocracia, deformándolas y adaptándolas a su medio, los españoles y criollos aflojaron la tensión que les imponían los viejos moldes castellanos y adoptaron el tono más despreocupado y ligero, más flexible y propio de la tierra de los mestizos y castas. Todo ello sucedía en los centros urbanos, pero lejos de ellos, el cambio se da más lentamente y de forma insignificante.

Los monarcas europeos ilustrados dieron mayor soltura a su gobierno en el siglo XVIII para adecuar a la sociedad colonial a las nuevas exigencias. La vida de los diferentes sectores de la sociedad estaban bien diferenciadas y estratificadas. Los indígenas comienzan a ser un eslabón de crítica social importante, pero permaneció al margen de la sociedad española, en incomprensión mutua y desconfianza. Crecen entre ellos la superstición, el rito pagano y la brujería, que incluso penetraron en círculos sociales menos ignorantes, al grado que el empeño de las autoridades de la época por luchar contra la superstición se hizo evidente y asunto de importancia.

Por otro lado, la tajante división social, la emigración de la metrópoli a los pueblos y a los centros urbanos de la Nueva España de gente desempleada y desocupada, comenzó a dar un giro de desasosiego e inseguridad en caminos y ciudades, formándose grupos de malechores, salteadores y malvivientes que representaron un grave problema a las autoridades de la colonia, haciendo que éstas tomaran medidas drásticas y estrictas para combatirlos y exterminarlos de la vida pública, formando tribunales específicos como el de la Acordada, que tuvo extensa actuación y poder en todo el territorio, siendo famoso por su mano firme y dura, así como por haber disminuido considerablemente el número de delincuentes peligrosos y bandas de importantes caudillos.

A la Ciudad de México, sede de todos los poderes —político, económico, religioso y social—, afluían todos los caminos y negocios del virreinato. También, las grandes diferencias que se observaban en el aspecto de la ciudad se traslucía en el ambiente social que se respiraba en ella: por una parte, los macizos y ricos edificios españoles; por otra, las humildísimas viviendas de los indios y castas; de un lado, los gobernantes ilustrados intentando hermosear y sanear la ciudad con paseos, alumbrado, adoquines; de otro, los ricos criollos recalcitrantes oponiéndose a toda medida de reforma y progreso; a su vez los mineros y comerciantes se enriquecían rápidamente, al tiempo que la vagancia aumentaba. Por su parte, la Iglesia continuaba haciendo labor de proselitismo, pero no podía reprimir la superstición y la ignorancia. Por último, el propio monarca español, empeñado en ejercer y

gozar de un poder personal absoluto, encaminaba en su intento a que la colonia tendiera a la separación de la metrópoli.

A mediados del siglo XVIII, ya se advierte que los medios empleados en los siglos anteriores por los gobernantes para modelar la sociedad colonial pierden su fuerza y ya no producen el efecto que se busca. Las corrientes populares se hacen poderosas en estas décadas y las disposiciones dictadas parecen no haber podido contrarrestar su efecto. Todo parece tender a avivar y acelerar la vida social en el virreinato: la revisión que los gobernantes hicieron de las leyes rectoras de la sociedad en el siglo anterior, las comunicaciones más frecuentes con la Metrópoli, la influencia de otros países, el acrecentamiento de la riqueza del país y el aumento de la población mestiza, todo ello contribuyó a relajar las costumbres que la tradición y el aislamiento habían hecho válidas.

La política en la primera mitad del siglo XVIII en la Nueva España. Es sabido que la ruta de la plata fue la envidia de las otras naciones europeas desde su fundación en el siglo XVI y que Inglaterra, Francia y Holanda lucharon por arrebatarle a España su paso al oriente y sus minas, atacando todos los puntos estratégicos de la ruta, ya por mar o por tierra, pues sabían que mientras España mantuviera operante su línea de comunicación, continuaría siendo poderosa en Europa.

Por ello, en la reagrupación dinástica europea que resultó del ascenso del príncipe Borbón al trono español, esto es en la guerra de sucesión española (1701-1713), se vio que, para imponerse a España, no sólo era necesario enviar ejércitos a la península, sino que, de manera especial, había que impedir que recibiera las riquezas de sus posesiones de ultramar. Y una de las primeras medidas que tomó Felipe V cuando llegó a España fue aprovechar la armada de Francia para proteger los dominios americanos, representando una novedad en la política internacional.

Una de las primeras disposiciones que dictó Felipe V para precaver sorpresas en el virreinato de la Nueva España, cuando empezó la guerra entre sus partidarios y los del príncipe habsburgués Carlos, fue la de que se confiara el gobierno de las fortalezas de Veracruz, Florida y Acapulco a castellanos de reconocida lealtad; además, el virrey ordenó que fueran a Veracruz todos los hombres que se consideraran capaces del servicio militar. No sólo se dirigió a los que tradicionalmente prestaban este servicio, inscritos en el Regimiento de Comercio, sino que también anunció que perdonaría a los vagos y delincuentes que se alistaran en alguna compañía que saliera para el puerto. Este movimiento de tropa no fue inusitado, pero sí de mayores proporciones que en todas otras ocasiones en que llegaban noticias de hostilidades entre las naciones europeas o cuando de La Habana, Campeche o Tampico llegaban avisos de haber visto embarcaciones extranjeras navegando cerca de la costa.

Los avisos de peligro eminente fueron sólo un aspecto de la política de defensa de la colonia española, ya que además de las disposiciones para enfrentarse a emergencias en los lugares estratégicos, los reyes españoles protegieron sus reinos americanos adoptando una política de expansión y poblamiento que con el tiempo podía llegar a ser más efectiva que las grandes fortalezas, pues en el caso de invasión de enemigos habría quien peleara por defender la tierra que ya estaba efectivamente poseída por súbditos españoles. Se inicia entonces la expansión hacia el norte, hacia los territorios de bárbaros chichimecas, con la finalidad de establecer presidios y ciudades llevando las técnicas agrícolas y ganaderas que habían sido efectivas en el resto del territorio.

Dicha actividad fue pensada y dirigida desde España por el Rey y el Consejo de Indias, pero le tocaba llevarlas a cabo al virrey y a los súbditos de la Nueva España, lo cual presentó oportunidades para que funcionarios y criollos ambiciosos y ricos del reino, deseosos de sobresalir, encontraran ocasión de distinguirse, respondiendo con gusto al llamado poniendo su vida, hacienda y espada al servicio del monarca. Se produjo una especie de renacimiento de viejos patrones señoriales, pero el gobierno metropolitano de los Borbones más se inclinaba a la administración de sus posesiones por la eficacia burocrática que valiéndose de los arranques de lealtad de sus vasallos americanos. Y para lograr una mayor sumisión de las colonias y su mejor aprovechamiento había que estudiar, planear y encontrar soluciones adecuadas a los fines de conservación del Imperio, por lo que era necesario aplicarse en menesteres poco lúcidos e ingratos, como fijar impuestos para contar con suficientes rentas para los nuevos proyectos y con empleados diestros que obedecieran sin poner objeciones. Había que moralizar la administración colonial y para ello se necesitaba mano firme y severa del peninsular.

La política imperial de expansión y defensa en la Nueva España tuvo consecuencias inesperadas, pues iba a costar trabajo a los reyes dejar sentir su voluntad en el reino, en donde la pugna entre criollos y peninsulares era ya bien discernible. Los novohispanos, a la postre, tendrían que escoger entre el interés imperial y el nacional.

En la segunda mitad del Siglo XVIII, la guerra de los Siete Años (1756-1763) produjo una fuerte conmoción a la monarquía española y para firmar la paz, el rey francés que había iniciado la guerra, tuvo que ceder Canadá y la mitad de Luisiana a Gran Bretaña, y el español, como su aliado, la provincia de la Florida, con el fuerte de San Agustín y Panzacola. Otras posesiones españolas estuvieron amenazadas de correr la misma suerte, por lo que, después de la paz de Versalles, Carlos III y sus ministros se propusieron dedicarse de lleno a regenerar la monarquía, combatir el debilitamiento que desde años atrás iba consumiendo al Imperio, llegando a la conclusión que el remedio sería introducir cambios y reformas

administrativas para obtener con urgencia, resultados inmediatos. Por tanto, era necesario poner en movimiento a las fuerzas productivas del Imperio, revivir el antiguo espíritu de empresa, aprovechar los avances de la ciencia, sacudir los prejuicios y el pesimismo.

Reformas políticas y administrativas

El espíritu dominante al iniciar el periodo de reformas políticas y administrativas por el monarca Borbón fue inspirado en un sentido altamente centralizador, y tuvo repercusión acusada en los territorios de Indias. Algunas reformas consistieron en rescatar del deterioro en que habían caído muchas disposiciones del pujante siglo XVI y adecuarlas a las circunstancias del momento; otras, las más novedosas, se copiaron de la administración francesa, donde habían sido probadas con éxito. Entre los proyectos de renovación y reforma de la monarquía, de ministros y funcionarios, figuraron prominentemente las aportaciones que debían hacer al bien general los lejanos reinos americanos, pues al pertenecer a la corona, debían contribuir a su lucimiento y respeto ante los rivales europeos.

Como el gobierno colonial siempre fue difícil por la distancia que había entre los novohispanos y el rey y sus consejos, el entusiasmo por cumplir con diligencia las órdenes de la corona se enfrió y se facilitaron acomodos y adaptaciones que, en la metrópoli, eran considerados abusos y desviaciones de los fines perseguidos. Por mucho que se esforzaran virreyes y funcionarios, la realidad era difícil de describir: había que esperar muchos informes para que en la metrópoli supieran cabalmente lo que pasaba en el virreinato. Además parece ser que la administración económica de las Indias se encontraba en mal estado. A Nueva España se le tenía por un reino lleno de riqueza, pues prosperaba el comercio, principalmente de contrabando, y a España volvían ricos virreyes, capitanes generales y otros funcionarios de primera y segunda categoría. A esta colonia se la consideraba en buena situación económica por lo que enviaba a España, aunque en la península la querían mejor, pero sobre todo, más dependiente y vigilada por la metrópoli.

La estructura administrativa del virreinato era prácticamente la misma que fue implantada en el siglo XVI para gobernar el pequeño reino de la Nueva España, pero al llegar el siglo XVIII, la formación de otros reinos, el crecimiento de las ciudades y de la población mestiza y las frecuentes comunicaciones con el interior y el exterior, dificultaban y entorpecían la buena marcha de la maquinaria administrativa. Los asuntos que había que atender se multiplicaron, los empleados eran insuficientes, los trámites se hacían eternos, muchos asuntos quedaban indefinidamente pendientes y por falta de instrucciones y vigilancia se posponía el interés de la colonia.

Característica de los gobiernos de los monarcas borbones fue que en las disposiciones elaboradas en la metrópoli para las colonias se procediera con orden y método, razonando cuidadosamente cada precepto cada mandamiento. Los textos de tantas cédulas reales u ordenanzas como llegaron a la Nueva España son modelos de prosa clara, lógica, que no se presta a equivocada interpretación. Los funcionarios deben haber estado muy orgullosos de haber producido tan ajustados razonamientos para corregir el desorden atribuido a la administración colonial. Pero hay que advertir que se olvidaron de la realidad, ya que no pensaron en que Nueva España estaba muy lejos, que allá había una sociedad criolla rica, pero subordinada a cualquier peninsular, lo cual iba resultando cada día más enojoso; muchos indios que ya no eran vistos como persona, sino como mano de obra barata, castas que nadie sabía cómo definir o gobernar, en fin, una naturaleza desconocida, por lo que ¿cómo iban a hacer entender los funcionarios peninsulares a los de la colonia que todo lo que mandaban era por la grandeza de España?

Los encargados de poner en práctica la nueva política gubernativa fueron los virreyes. Pero la convicción y seguridad que los españoles tenían de su derecho al gobierno de las provincias americanas y la forma en que éstas debían ser administradas, comenzó a perderse tanto por los trastornos internacionales de la última mitad del siglo XVIII, como por las posibilidades que abrían las ideas circulantes, dando a los gobernantes pensar más en su suerte personal que en la del virreinato.

Debe recordarse que las atribuciones de gobernador (policía), presidente de la audiencia (justicia), capitán general (guerra) y superintendente de real hacienda (hacienda) a más de las del vicepatrono que tuvieron los virreyes en los siglos anteriores resultaron excesivas en el XVIII para que las desempeñara una sola persona.

Organización de la Real Hacienda

Por otro lado, el cobro de impuestos, la administración de los bienes de la corona y la regulación del gasto público fueron problemas que preocuparon siempre a los monarcas españoles y a sus personeros en los dominios americanos. La falta de soluciones adecuadas para dichos problemas fue el resultado del desorden con que se establecieron los impuestos desde el siglo XVI, pues se iban creando a medida que se descubrían riquezas en los territorios conquistados, cuando había gastos inaplazables en las guerras, en la administración y en la evangelización.

En tales circunstancias, resultó inevitable la falta de un plan general para la administración de los recursos del reino de la Nueva España, y su ausencia fue siempre

señalada como uno de los males que más perjudicaban la marcha de los asuntos públicos. Por eso, cuando en el siglo XVIII se inició el reinado de los Borbones en España y sus dominios, las reformas administrativas se orientaron hacia el saneamiento de las rentas públicas. Para ese entonces, los monarcas y sus ministros contaron con experiencia y con medios que ciertamente no tuvieron en sus manos los que habían gobernado bajo la dinastía de los Habsburgo. En primer lugar, un mejor conocimiento de los límites del territorio novohispano; también el sometimiento de ciertos grupos, como los conquistadores y sus descendientes y las órdenes religiosas, entre otros, al poder del Estado. Por otra parte, se había ido desarrollando una burocracia hábil y capaz de entender muchas de las cuestiones administrativas, y, lo que es de gran importancia, durante el siglo XVIII progresó enormemente la ciencia económica, hasta el grado de alcanzar su definición como *economía política* o cuerpo de principios ordenados y sistematizados para regir con acierto los intereses materiales de las naciones.

Todo ese bagaje de conocimientos y de experiencias fue acogido con empeño por los monarcas y sus personeros; había un clima propicio para ello, se confiaba en que la razón era capaz de desentrañar el secreto de lo que ocurría en la naturaleza y en la sociedad, y en que los conocimientos logrados por la ciencia podían aplicarse en la práctica para lograr el poderío y el bienestar de las naciones. Esa confianza en la razón lleva a una *política ilustrada*, en la que se reconoce el poder de los monarcas, pero, al mismo tiempo, se exige que sus acciones se ajusten a los principios racionales. Nace el *despotismo ilustrado*, que desde los comienzos del reinado de los Borbones se impuso en los dominios españoles.

Fueron muchas las reformas que se introdujeron en España y sus dominios como consecuencia del despotismo ilustrado. Las que afectaron directamente a la organización de la Real Hacienda fueron la creación de las secretarías de despacho por materias y el régimen de intendencias. Las secretarías de despacho se introdujeron en España desde 1705 y fueron la de Estado, la de Asuntos Extranjeros, la de Asuntos Eclesiásticos y Justicia, la de Marina e Indias y la de Hacienda. La Secretaría de Ultramar, como también se llamó a la de Marina e Indias, absorbió importantes atribuciones que hasta entonces habían correspondido al Consejo de Indias, órgano principal en el gobierno de los dominios americanos. A la Secretaría de Ultramar se encargaron todos los asuntos administrativos, entre ellos el de Hacienda, dejando al Consejo lo relativo al gobierno municipal y al Real Patronato, licencias para pasar a América y la proposición de individuos para ocupar cargos puramente políticos. Carlos III restó aún más atribuciones al Consejo de Indias y reorganizó la Secretaría de Ultramar para hacerla más eficiente.

El sistema de intendencias se introdujo en la península ibérica desde 1701, luego se suspendió y se volvió a imponer, dotándolo de mayor eficiencia durante la primera mitad del siglo. La aplicación del sistema de Intendencias por el cual el rey trataba de repartir las tareas

administrativas entre varios funcionarios, fue difícil de imponer, pues los hábitos adquiridos durante la organización anterior de alcaldías mayores y corregimientos no pudieron desterrarse. Esta forma que, a primera vista sólo parece ser la solución lógica y razonada al congestionamiento administrativo, ha sido vista, a veces, como el deseo de acabar con el omnímodo poder del virrey.

Mediante la expedición de la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España de 1786, termina el periodo de organización administrativa de los dos siglos anteriores, caracterizada por la autonomía de las distintas demarcaciones territoriales creadas con fines fiscales y su dependencia directa de la metrópoli. Bajo este nuevo sistema, los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores fueron sustituidos por 12 intendentes y sus subalternos encargados de las cuatro materias fundamentales: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra. Respecto al ramo de Hacienda, se encomendó su dirección y manejo a la Intendencia General de Ejército y Hacienda, como se aprecia de la lectura del artículo 2 de las Ordenanzas mencionadas:

> *Art. 2. Ha de continuar el Virrey de la Nueva España con todo el lleno de la superior autoridad [...] que le competen como a gobernador y Capitán General en el distrito de aquel mando [...] pero dejando la superintendencia y arreglo de mi real Hacienda en todos los ramos y productos de ella al cuidado, dirección y manejo de la Intendencia General de Ejército y Hacienda, que se ha de crear en dicha capital, y a que estarán subordinadas las demás de Provincias.*

Desde que comenzó a regir la Ordenanza de Intendentes, se creó la Junta Superior de la Real Hacienda, presidida por el superintendente general —cargo que ocupó el virrey de la Nueva España para evitar alteraciones en el gobierno y en el orden del reino—. La Junta Superior de Real Hacienda la integraron, además del superintendente general, el regente de la Real Audiencia, el ministro más antiguo del Tribunal de Cuentas —tribunal encargado de vigilar el desempeño de los asuntos fiscales— y el contador o tesorero de la Real Hacienda. El objeto de esta junta fue la unificación de criterios en el orden fiscal. A dicha Junta debería asistir siempre el escribano de la Superintendencia para autorizar los acuerdos y resoluciones que no fueran sobre el ramo de Propios y Arbitrios o bienes de comunidad.

Los intendentes estaban facultados para vigilar si los jueces de residencia cumplían con lo prevenido en las leyes y sus instrucciones; podían amonestarlos o dar cuenta al fiscal del Consejo en lo referente a residencias y al de Audiencia del distrito en lo tocante a las

comisiones que de ella emanasen. La dirección por mayor de las Rentas Reales también se encontraba a cargo de los intendentes, pues a ellos se trasladó la jurisdicción contenciosa otorgada a los oficiales reales para la cobranza del Real Erario, con la obligación de estar sujetos a fianzas y responsabilidad mancomunada.

Conforme a lo dispuesto en los artículos del 86 al 88 de las ordenanzas citadas, los ministros y subalternos empleados en la Real Hacienda, así como sus mujeres, hijos y criados en causas civiles y criminales gozaban de fuero militar que era extensivo para los jefes y demás empleados en funciones o jubilados con sueldo en las Contadurías y Tesorerías Generales y Principales. Los demás ministros o subalternos de Rentas Reales gozaban de fuero pasivo del Ministerio de Hacienda sólo en los negocios y causas civiles y criminales que procedieran de sus oficios o por motivo de ellos.

Todas las reformas efectuadas se orientaron a darle autonomía al aspecto hacendario dentro de la administración del gobierno logrando con esa base un paso de gran importancia en la cuestión fiscal, pues al determinarla, conocerla y hacerla objeto de especial atención, podía muy bien irse construyendo el plan general tan necesario para la buena administración de la Real Hacienda.

En paralelo con las reformas administrativas, se hicieron informes y estudios parciales con fines prácticos e inmediatos cuya explicación total del sistema hacendario de la Nueva España y su funcionamiento se hizo cuando ya se habían actualizado las principales reformas, y es indudable que para entonces el caos de la administración y del fisco comenzaba a entenderse y se iba intentando la organización fiscal de manera más efectiva. Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia escribieron hacia 1791 un estudio reunido en seis tomos, titulado *La Historia General de la Real Hacienda*, con que dieron cumplimiento a la orden del virrey Revillagigedo el Joven.

Mecanismos de control sobre los funcionarios de la Administración

Como parte de las reformas mencionadas, se introdujeron mecanismos de control más estrictos y específicos para regir y dirigir la labor de los funcionarios encargados de la administración de la colonia, y como una necesidad de hacer posible el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales y el control en los territorios conquistados. Pero el procurar su efectiva aplicación representaba grandes dificultades, dada la enorme distancia que separaba los territorios descubiertos de la metrópoli y la lentitud en las comunicaciones, lo que hacía casi imposible una vigilancia eficaz por parte del Rey o del Consejo de Indias. No obstante ello, las medidas de control se implantaron.

Aunque la Real Hacienda fue preocupación primordial de la Corona y, por lo tanto, se establecieron medios de control rigurosos para regular la actuación de los oficiales reales, también lo es que los demás funcionarios de la Administración estuvieron sujetos a diversos mecanismos de control general unos y específicos otros.

Mecanismos de control general. Debido a que cuando el Estado español quiso afirmar su presencia en los territorios coloniales, reivindicando para sí el cuadro completo de sus regalías, se entabló una lucha entre sus intereses y los de los colonizadores, situación de la que salió airosa la Corona debido a que contaba con el respaldo de una doctrina jurídica, de una organización jerárquica y de una burocracia estatal eficiente. Pero ello requería del apoyo necesario a esa burocracia, a fin de asegurar su administración y gobierno, y por otra parte, de un control en su actuación para prevenir o corregir los abusos de poder que podían cometerse al amparo de las grandes distancias y de la dificultad de las comunicaciones. Las medidas tendientes a ejercer este control fueron:

Las instrucciones. Si de un lado se otorgaron a virreyes, presidentes y gobernadores amplísimas atribuciones, éstas les fueron limitadas, sin embargo, por medio de instrucciones muy minuciosas a las que habían de ceñirse estrictamente en el desempeño de sus cargos.

Equilibrio de poderes entre virreyes y audiencia. A pesar de la superioridad jerárquica de los virreyes, las audiencias criticaban frecuentemente las disposiciones administrativas que emanaban del virrey por estar facultadas para protestar formalmente ante él en contra de dichas disposiciones, y si el virrey insistía en su actitud, la audiencia podía apelar ante la Corona. Que la audiencia pudiera mantener correspondencia con la Corona sin necesidad de autorización por parte del virrey o del presidente de la audiencia, incrementaba aún más la eficiencia de este control sobre la actividad administrativa virreinal.

Como aspecto de refuerzo, todo acto jurídico de significación requería de la confirmación del Rey para obtener plena validez, por lo que era obligatorio cumplir ese requisito como medio de controlar la actuación de los funcionarios en Indias.

Informe a la Corona. En todo acto resolutivo era obligación de las autoridades coloniales informar a la Corona, y sólo podía emitirse una providencia sin este requisito cuando la realidad política así lo exigiese, en cuyo caso debía darse cuenta a la Corona *a posteriori* de la decisión adoptada.

Debía informarse a la Corona sobre los distintos ramos de la Real Hacienda, actos de gobierno y administración, ejercicio del Regio Patronato Indiano, asuntos de justicia, comercio y navegación, problemas relacionados con las misiones, las Reducciones de indios y negros,

los actos de alta trascendencia y de interés general, de interés restringido o estrictamente particular, cartas y representaciones que para esos efectos habían de escribirse, entre otros asuntos.

Visitas. Gobernar desde la península vastos territorios, tomando en cuenta sobre todo los medios de comunicación tan irregulares, era necesario que la Corona contara con instrumentos efectivos de control más eficientes de sus funcionarios que impidieran los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber, o corregir y evitar las conductas indebidas del personal de su Administración aparte de los medios de control generales implementados, se crearon las visitas y juicios de residencia.

Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitanía general, o bien la gestión de un funcionario determinado. En el primer caso, se trataba de una visita general, y en el segundo, de una visita específica o particular. También, se nombraron visitadores especiales para la nueva organización virreinal y para la implantación del nuevo sistema de gobierno y administración. Estas visitas se diferenciaban fundamentalmente de los juicios de residencia en que eran despachadas en cualquier momento en que surgieran sospecha o denuncia, en tanto que los segundos sólo se exigían al terminar su mandato la autoridad residenciada.

Además, la competencia del visitador estaba determinada por la comisión que recibía y debía limitarse exclusivamente a ella, a menos que fuera ampliada a otros organismos o personas, y su jurisdicción abarcaba tanto a autoridades altas como bajas, incluidos los virreyes, pero sólo en los actos realizados como presidente de la Audiencia Virreinal. Dicha competencia del visitador estaba protegida frente a la posible actuación del Virrey y de otros tribunales, especialmente de la Audiencia del Territorio que en ocasiones pretendía intervenir. Para tal efecto, se entregaba al visitador una Real Cédula, en la que se prohibía a la audiencia intervenir en la gestión de aquél, así fuera para alegar exceso de comisión por parte del visitador. Tampoco los eclesiásticos a cargo de plazas y oficios en que ejercían jurisdicción gozaban de fuero eclesiástico.

Se tienen diversas medidas cautelares para la visita consistentes en el secreto que debía guardarse ante la decisión de efectuar la visita, medida que tenía como finalidad evitar que los excesos y abusos de los funcionarios u organismos fueran encubiertos al saberse investigados. Pese a todo, existía el riesgo de infiltraciones, que podían atenuarse dependiendo de la rapidez con que el visitador actuaba. Otra medida consistía en las finanzas que debían otorgarse a ministros de justicia y funcionarios de la hacienda. Y, finalmente, el inicio de la actuación del visitador en España lo facultaba para recabar información en el Consejo de Hacienda o en la Casa de Contratación de Sevilla, para integrar el expediente y ser más eficientes en la aplicación de su encargo.

El visitador debía ser recibido solemnemente junto con sus acompañantes si los tenía, en el territorio de destino, atendiendo también a su hospedaje y salvaguardando su autonomía e independencia respecto de las autoridades y personas influyentes y la debida discreción con los papeles de la visita. Una vez instalado convenientemente se procedía a la publicación de la visita de viva voz y por edicto, enviando copias de este último a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos, obligación que quedaba consignada expresamente en una Real Cédula que se entregaba al visitador al hacerle su nombramiento.

El juez visitador podía ser reacusado desde el momento de hacer público su nombramiento, lo que hacía lentos los juicios. Para evitar esta eventualidad, se hizo práctica, y más tarde ley, que el visitador pudiese nombrar acompañantes que actuaran por él mientras se resolvía la reacusación. Y una vez salvados dichos trámites, se pasaba a la práctica de la notificación del visitado y su consecuente comparecencia ante el juez visitador pudiendo hacer esta última etapa por sí o por procuradores. Pero cuando alguno de los que debían ser visitados había fallecido, entonces la notificación del citatorio de visita se derivaba a los herederos, en cualquier lugar que se encontraran.

La actuación del visitador daba principio como juez atendiendo las demandas que hubieren sido presentadas por los particulares en contra del visitado, en un plazo de 60 días, que iniciaba su cuenta desde la fecha de notificación. Generalmente estas demandas eran por causas mal juzgadas, si se trataba de los jueces de la Audiencia, o de adquisición ilícita de casas o solares, cuando se trataba de oidores. La información se obtenía fundamentalmente a través de tres vías: denuncias, interrogatorio de testigos y revisión de libros. La fuente ordinaria de información era la declaración de testigos que se realizaba mediante un largo interrogatorio general con los cargos habituales, según se tratara de ministros de una audiencia, oficiales reales de Hacienda o de otros funcionarios. Los testigos eran interrogados sobre la actuación de los funcionarios en su oficio y también sobre si había permitido o disimulado que los ministros vivieran licenciosamente y la deposición de los testigos era rigurosamente secreta, a fin de evitar represalias del visitado en su contra, aspecto fundamental de la visita, que la distinguía no sólo de la residencia, sino también de la pesquisa.

Para asegurar más el secreto, no se podía dar a los visitados los nombres de los testigos, aunque los pidieran al visitador, además de que se entregaba a este último una cédula de amparo para todas las personas que pusieran querellas y demandas a los visitados y dijeran sus dichos en la visita. Finalmente, el visitador examinaba los libros de Acuerdos de la audiencia y los de la Hacienda Real, constituyendo la revisión de estos últimos, en las visitas a los oficiales reales y a los contadores del Tribunal de Cuentas, un medio de información importantísimo, y sólo le estaba vedado expresamente ver la correspondencia entre los oidores y el Rey en lo referente a la visita.

Seguidamente, el visitador establecía los cargos y los notificaba al visitado, quien contaba con un plazo de 10 días para responder con sus descargos, que solían ser igualmente muy detallados. Si de la información secreta y del análisis de los cargos y descargos se deducían graves causas contra el visitado, el juez visitador podía ordenar la suspensión del primero en su oficio y aún el destierro, sin esperar la sentencia definitiva del Consejo, pero debía ser una causa verdaderamente grave para tales efectos, y en el caso de los virreyes, no procedía la aplicación de dichas medidas.

La plaza del suspendido no se podía proveer hasta haberse visto y sentenciado la visita en el Consejo y haberse revisado y consultado al Rey las suspensiones o privaciones de los ministros. Adicionalmente, los visitados durante el tiempo de suspensión no gozaban de salario ni eran indemnizados de los salarios perdidos, si eran absueltos por el Consejo de Indias.

Al finalizar la visita se procedía a redactar un resumen que se enviaba al Consejo de Indias y facilitaba la tarea de los consejeros. Se procedía a dar un auto de conclusión de la visita y su remisión al Consejo. Se sacaba una copia del expediente para depositarlo en las Indias y se enviaba el original a España, para que se procediera a la ejecución de la sentencia que era notificada al condenado y después se hacía pública para conocimiento de la colectividad. Podía darse curso de suplicación en contra de la sentencia del Consejo.

Juicio de Residencia. Otra medida de control que pendía sobre la cabeza de cada funcionario, recordándole en todo momento la obligación de ajustar sus actos al ordenamiento jurídico era el juicio de residencia, que era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo y tenía por objeto averiguar la conducta de las autoridades a quienes comprendía, para lo que debía procederse de oficio, sin menoscabo de las demandas públicas que pudieran establecer contra los residenciados cuantas personas se consideraran agraviadas por los actos de su administración. El nombre de esta medida proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer obligatoriamente en el lugar donde había ejercido su oficio, con objeto de facilitar la investigación y de que los particulares estuviesen en posibilidad de presentar sus demandas por los agravios que les hubiese inferido dicho funcionario.

Todos los funcionarios de Indias estaban obligados a dar residencia en cumplimiento de las leyes que lo establecían, vigilados por la Corona.

El juicio de residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento. Primero, debía ser secreta, y el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario; segunda, que era pública, se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de sus agravios.

Las residencias de oficios provistos por consulta del Consejo de Indias las tomaban jueces designados por el presidente de dicho órgano, y las de oficio, cuyo título hubiese sido expedido por virreyes, presidentes y gobernadores, fuesen tomadas por jueces comisionados por dichos funcionarios.

Por supuesto existía la posibilidad de recusar a los jueces de residencia, como también la existencia de recusaciones maliciosas presentadas únicamente con el propósito de postergar el juicio y para evitarlas, la Real Audiencia de México obligaba al escribano de la Cámara a certificar, en cada petición de recusación, si era la primera o la segunda vez que se efectuaba, caso este en que el recusante debía acreditar que tenía causas suficientes para hacerlo, so pena de pagar la cantidad de 100 pesos. Otra medida para impedir la paralización del juicio consistió en nombrar jueces acompañantes.

Como medida para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas y evitar que el juicio de residencia se convirtiera en un mero formulismo, ante la práctica de ocultación de bienes por parte de los funcionarios, se exigió el otorgamiento de fianzas. Pero en la segunda mitad del siglo XVIII se sustituyó este sistema por la retención de la quinta parte de los sueldos de aquellos funcionarios que los tuvieran en cantidad suficiente que bastara para responder de lo que resultara de la residencia y que su cargo no trajera aparejada la recaudación de la Real Hacienda. Si no le eran formulados cargos, la cantidad retenida le era devuelta. Esta medida no duró mucho tiempo y solamente se continuó aplicando a un grupo reducido de gobernantes.

En la mayoría de los casos, el despacho de las residencias tenía lugar al finalizar el ejercicio del cargo; de cinco en cinco años, si el oficio era perpetuo, y en el momento del traslado de una plaza a otra, si se trataba de los ministros togados de las audiencias. El juicio podría abrirse en cualquier momento, aunque se procuraba que no impidieran el normal desenvolvimiento de los organismos o que abrumaran con gastos excesivos a los funcionarios dejando a la prudencia de virreyes y presidentes el suspender la práctica de los juicios si no hubiera causas que obligaran a tomarlos. En cuanto al lugar de la residencia, debía ser tomada la del sitio donde el funcionario había desempeñado su oficio, lugar en que debía permanecer durante el plazo establecido por la ley. De esta manera, los particulares agraviados no necesitaban trasladarse a grandes distancias y podían justificar más fácilmente la verdad de los hechos en que apoyaban sus demandas. Los funcionarios, por su parte, podían conseguir en forma más expedita los testigos y pruebas documentales que requirieran para sus descargos.

El juicio comenzaba con la publicación de los Edictos de Residencia, normalmente en las principales ciudades y villas, cuando se trataba de funcionarios cuya jurisdicción abarcaba

amplias provincias. Esta publicación era de suma importancia, ya que daba a conocer a todos la existencia del juicio y señalaba el momento a partir del cual principiaban a contarse los términos establecidos en la Cédula de comisión. En los edictos se invitaba a la población a presentar sus demandas contra el residenciado, por agravios, perjuicios, injusticias y sinrazones que hubieran recibido en sus personas, honra o hacienda, asegurándoseles la protección y amparo reales. En lugares alejados, la publicación de los edictos y el examen de testigos, los jueces nombraban comisionados a quienes les debían el mismo acatamiento que al juez de residencia y su oposición era severamente castigada.

Las primeras diligencias del juez consistían fundamentalmente en fijar con precisión a las personas sometidas al juicio y en redactar el interrogatorio a cuyo tenor serían examinados los testigos de la parte secreta, periodo en que el juez actuaba oficiosamente, pudiendo ser el último en solicitar informes a diversos organismos oficiales, revisar documentación pública, recibir denuncias anónimas y examinar testigos. La primera diligencia obedecía a que en los despachos de comisión se nombraba únicamente al principal de los residenciados y no a sus oficiales, que debían ser enjuiciados conjuntamente con él. En la segunda diligencia anotada se seguían generalmente los modelos corrientes de interrogatorios incluidos en las obras clásicas de práctica forense o los utilizados en las residencias anteriores tomadas en el mismo distrito, agregándose las preguntas que se consideraban convenientes para el mejor esclarecimiento de los hechos o para cumplir con las instrucciones especiales que le hubiesen sido entregadas al juez visitador.

La prueba más importante era la testimonial. Debían elegirse los testigos más verosímiles y que supieran las cosas que se pretendiese averiguar y aquellos a los que se refiriesen los testigos de oídas. Era también obligación del juez cerciorarse de que los testigos no fuesen enemigos del residenciado, por haber sido castigados por éste o por haber sufrido alguna sentencia adversa dictada por el propio funcionario enjuiciado y que pudiese utilizar el juicio de residencia como manera de vengarse de él.

No faltaban los fraudes en beneficio o perjuicio del residenciado, pero el mayor peligro lo representaba la deshonestidad del juez de residencia, pues era él quien se hallaba en las mejores condiciones para coaccionar a los testigos, bastando a veces demostrar cierta familiaridad entre el juez y el residenciado para provocar que el testigo huyera sin declarar.

Una vez obtenida y comprobada la información en la parte secreta del juicio, el juez formulaba los cargos correspondientes corriendo traslado de ellos al residenciado para que presentara su defensa. Los cargos, hechos en un lenguaje moderado, debían referirse directamente a un determinado hecho y especificar todas las circunstancias pertinentes de tiempo, lugar y persona, siendo nulos los cargos generales, como el decir que el residenciado

había sido parcial porque no había hecho justicia a las partes, siendo uno de los cargos más comunes en las residencias indianas, y sobre todo en las de corregidores, el relativo a la violación de las leyes que prohibían el comercio y toda clase de negociaciones a los funcionarios.

La parte pública de la residencia era la que tenía gran importancia, donde los particulares podían interponer capítulos, demandas y querellas al residenciado. A través de los capítulos se ejercía acción popular en contra de este último, es decir, cualquiera podía demandarlo, aunque no hubiese sido perjudicado directamente y bastaba para la admisión de los capítulos el otorgamiento de fianzas que cubrieran la indemnización a la que era condenado quien no los probaba.

Pronunciada la sentencia por el juez de residencia e interpuesta o no apelación por el residenciado o el capitulante, los autos eran elevados al Tribunal Superior para ser examinados junto con la secreta. Una vez establecidos los cargos y presentados y probados los descargos por el residenciado, el juez dictaba sentencia, la cual se ceñía a declarar si el enjuiciado había obrado bien o mal y a hacer efectiva su responsabilidad en el segundo caso. La revocación de las disposiciones equivocadas o injustas únicamente correspondía a los superiores o a los sucesores del residenciado. El juez no podía avocar a sí pleitos juzgados o pendientes en otros tribunales, aunque el residenciado hubiere tenido en ello alguna intervención. Los jueces tenían obligación de sentenciar todos los cargos y de consignar tanto los buenos como los malos procedimientos de los residenciados para que los primeros fueran premiados y los malos castigados. Todo era examinado por los jueces, como la vida privada, costumbres, pasatiempos, detalles nimios que contribuían a trazar su perfil moral.

Si el residenciado era absuelto de los cargos, el juez lo declaraba recto y buen ministro, acreedor de los correspondientes ascensos, o utilizaba otras fórmulas parecidas destacando su desinterés, integridad, rectitud, etc. Algunos residenciados en estas circunstancias, previa obtención del permiso necesario, imprimían las sentencias para difundirlas o presentarlas junto con las relaciones de sus méritos y servicios al solicitar nuevas mercedes.

En el caso de sentencias condenatorias, el juez imponía las penas correspondientes, que podían ser las de multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado, siendo la multa la más usual y para cuyo pago se otorgaba en ocasiones una prórroga. La inhabilitación perpetua no siempre se aplicaba rigurosamente, ya que en algunos casos los condenados por esta pena obtenían nuevos oficios. En la inhabilitación temporal se procuraba en ocasiones beneficiar al condenado acordando el término de la misma en su favor. Pero la sentencia debía pronunciarse en el término previsto por las leyes, de tal manera que si era dictada fuera de dichos términos, se consideraba igualmente válida, pero el juez era castigado.

En lo concerniente a las costas, en un principio los jueces cobraban sus salarios de los culpados, de los gastos de justicia de la Audiencia respectiva o de la Cámara de la Audiencia. Después, los jueces comenzaron a imponer las costas a los residenciados, aunque resultaran inocentes. En los juicios del siglo XVIII era corriente que se obligara a cubrir las costas al funcionario que había sido absuelto y elogiado en la sentencia.

Con todo, el juicio de residencia fue, en su largo periodo de vigencia en las Indias, una institución muy controvertida, siendo uno de los inconvenientes más serios que se le atribuyen el excesivo rigor que limitó la autonomía y creatividad de los mejores y más altos funcionarios, los que ponían todo su cuidado en seguir al pie de la letra las instrucciones recibidas ante el temor de incurrir en responsabilidades. También resultaba inconveniente que las residencias fuesen aprovechadas por personas mal intencionadas para enlodar la reputación de funcionarios con falsas imputaciones que, aunque luego fueran desvirtuadas, quedaban consignadas en los procesos, siendo una especie de marca con la que cargaban para siempre.

También se ha considerado que las residencias eran válvulas de escape a la libertad de expresión, ya que cada uno de los gobernados podía manifestar con franqueza su opinión acerca de las gestiones de sus gobernantes y esta posibilidad de exigir al funcionario cuenta de sus actos era una forma de gobierno del pueblo.

Con todas las reformas y adecuaciones legales y administrativas practicadas en este siglo, puede decirse que el siglo XVIII fue menos propicio a los desarrollos nacionales en la Nueva España que en el siglo XVII. Tanto insistir en unificar el gobierno de las colonias con el de la Metrópoli dejó huella en el virreinato. A la idea de una confederación de reinos, sucedió la de una metrópoli y sus colonias.

En procurar que la Nueva España fuera más española se gastaron muchos caudales y el esfuerzo de muchos servidores del rey, especialmente en la segunda mitad del siglo XVIII. Pero al tiempo que crecía el deseo de la Metrópoli de afirmar el dominio español en las provincias americanas, se robustecía la resistencia de los criollos en aceptar un nuevo y perjudicial acomodo en sus intereses en beneficio de un gobierno tan lejano. La vida de la Nueva España, anterior a las guerras de Independencia estaba llena de contrastes: rica, lujosa, ilustrada, muy posiblemente por efecto de las reformas ilustradas y de la modernización, para unos cuantos; angustiosa, incierta para el grueso de la población nativa, que poco cambió sus costumbres ancestrales y cuyo comportamiento producía impaciencia en quienes tenían que gobernarla.

La última parte del siglo XVIII es un periodo de cambios profundos en la Nueva España, y en su mayoría, como en el caso de las reformas político-administrativas o en el de

las modificaciones impuestas al sistema de comercio exterior, los cambios experimentados significaron entrar de lleno en algo novedoso y antes nunca visto. El régimen borbónico, actor principal en este momento de la historia colonial, aparecía en ocasiones como el joven modernista cuyo principal interés era acabar con el pasado, sin quedar atrás, a su lado, los filósofos, quienes ávidos de salir de las garras de un viejo molde de pensamiento, estaban deseosos de caer en las de uno nuevo y lucharon por desterrar la filosofía peripatética de las aulas y los libros.

Por otra parte, una imagen verdadera de lo que el último tercio del siglo XVIII fue en realidad no es precisamente la gran conversión de nuestra historia, ni la Nueva España resultó algo irreconocible para quien la hubiera conocido cincuenta años antes, porque detrás del brillante cuadro que nos dan las ciudades, los gobernantes, las universidades y los hombres cultos y culteranos, se encuentra la otra realidad de una sociedad predominantemente rural, indígena, aislada y paupérrima, que no fue completamente ajena a los cambios, pero en la que éstos se dejaron sentir casi siempre de modo indirecto y muy atenuados sus efectos cuando no desvirtuados y convertidos más en una regresión que en un progreso.

También, sería tanto o más inexacto imaginarse a la sociedad del siglo XVIII compuesta de sólo dos estratos sociales, de los cuales el superior es el único que conoció una vida de nuevo tono, pues la secularización de las costumbres, para tomar un ejemplo, tuvo muchas expresiones populares, y sería incorrecto imaginarse que la etapa en cuestión fue poco original o poco trascendente y pensar que los grandes cambios que dieron lugar al México actual deben buscarse exclusivamente en la Independencia, la Reforma o la Revolución o cualquier otro acontecimiento de los que se escriben con mayúscula. La realidad es que el siglo XVIII que fue de sembradores, no le tocó vivir casi ninguna de las nuevas formas de vida que plantó, por el simple hecho de que le faltó tiempo y de que el terreno no fue fértil o no se abonó o tardó en dar su fruto.

Es innegable que el siglo XVIII fue el receptor de la semilla de la modernidad, de la nueva cultura, de la apertura y las ideas libertarias que se fueron gestando poco a poco y que dieron su fruto estallando en un grito de libertad en la primera década del siglo que le sucedió.

Siglo XIX

Al iniciar el siglo XIX, el virreinato de la Nueva España era la porción más importante de los dominios que los reyes españoles poseían en el continente americano, pudiendo

calcularse la superficie del territorio en cerca de cuatro millones de kilómetros cuadrados, cuya población apenas ascendía a unos seis millones de habitantes.

A partir de la espectacular conquista de Hernán Cortés, la evolución de la Nueva España fue lenta, pero firme y sistemática, y es a lo largo del siglo XVIII cuando consolidó su nombre y forjó definitivamente su peculiar rostro material y espiritual, distinguiéndose para entonces como "la joya más preciada de la corona española", considerándose a ese siglo como el "siglo de oro" novohispano. En general, todo el siglo mostró un panorama deslumbrador y promisorio: la agricultura, la ganadería, la industria —tanto privada como gubernamental— y, en especial la minería, disfrutaron de un auge nunca visto; aumentó la capacidad de compra, el dinero circula con profusión, la moneda es firme y el crédito público sólido. De las Reales Cajas de México salieron, todos los años, fuertes sumas de dinero en concepto de subsidios, a fin de cubrir el déficit de las otras colonias; grandes envíos a la península para subsanar sus gastos en el continente europeo también salieron del superávit de la Nueva España. Casi todo el presupuesto de la legación de España en los Estados Unidos corrió por cuenta de las cajas de México. En 1736, Felipe V mandó pedir con urgencia la cantidad de dos millones de pesos para cubrir los gastos de construcción del Palacio Real de Madrid, dinero que fue puntualmente remitido a la península, junto con más dinero, oro acuñado, plata, oro labrado y mercaderías.

Pero si los recursos económicos del país que experimentaron un alza considerable después de las reformas fiscales implantadas entre 1766 y 1771 por el visitador José de Gálvez sirvieron para atender gran número de urgencias foráneas, de igual manera se aplicaron para satisfacer necesidades materiales, sociales, culturales y hasta suntuarias del propio virreinato, porque el siglo XVIII novohispano fue un siglo eminentemente constructor: caminos, puentes, acueductos, fortificaciones, iglesias, hospitales, hospicios, cascos de haciendas, palacios públicos, mansiones privadas, fuentes, conventos, obras de ornato, etc., en cantidad que hoy todavía asombra, se levantaron incluso en los rincones más apartados de la Colonia durante esa adinerada, y a veces despilfarradora centuria borbónica.

Siglo barroco por excelencia, terminará en neoclásico, y así se incorporó la Nueva España a la moda estética que impone el viejo mundo, no abandona sus propósitos de grandiosidad y magnificencia que son los signos consustanciales de la época. En cuanto a las ideas, las aportaciones novohispanas, aunque distan mucho de aproximarse a los altos y audaces niveles a que había llegado el pensamiento europeo contemporáneo, sobre todo en Inglaterra y Francia, la Ilustración de acá obtendría unos logros significativos. Se tenía una prensa periódica que garantizó su permanencia a partir de 1784 —*Gaceta de México*—; y en forma cotidiana desde 1805, al fundarse el *Diario de México*. Data de 1755 el primer intento serio por inventariar, con un subyacente orgullo nacionalista, las aportaciones culturales de la Nueva España: tal es la finalidad de la *Biblioteca Mexicana*.

Entre los extremos, debemos tener en cuenta a los jesuitas humanistas expulsos en 1767 y que desde su destierro seguían enriqueciendo el patrimonio espiritual del solar patrio. Además, tenemos el ingenio vernáculo de José Joaquín Fernández de Lizardi — "El Pensador Mexicano"—, que publica en 1816 su celebérrimo *Periquillo Sarmiento*, picaresca que brota de la entraña misma de la sociedad local y que es considerada la primera novela de un escritor nacido en la América hispánica e impresa de este lado del Atlántico. También, se erigen nuevos institutos educativos para reforzar y modernizar la estructura tradicional de la enseñanza, en un loable empeño por abrir otros senderos a la juventud, como el Colegio de San Ignacio (laico y para señoritas), la Academia de Bellas Artes de San Carlos, el Real Colegio de Minería y el Jardín Botánico. En el campo científico, se ubican toda una serie de notables exploraciones científicas, útiles por cuanto estimularon la afición al paisaje, a las antigüedades y a los fenómenos naturales del amplio y múltiple espacio novohispano: Inguarán (Michoacán), para examinar los criaderos de cobre; Cuincho (Michoacán), para analizar las aguas termales; Jorullo (Michoacán) y la Sierra de San Martín (Intendencia de Veracruz), para estudiar un volcán en erupción; Xochicalco (Intendencia de México), para describir una ruina arqueológica.

A la vuelta del siglo, Iturrigaray patrocinó la más sistemática y bien planeada exploración arqueológica que se intentara en el virreinato, enviando en 1804 al capitán Guillermo Dupaix a viajar por todo el reino para indagar y descubrir cuanto se encuentre digno de la posteridad, relativo a las antigüedades de esos dominios antes de su conquista, examinando los palacios, pirámides, sepulcros y estatuas para la ilustración de la historia antigua del país. Este proyecto fue frustrado en su fase final por la caída súbita del virrey en 1808.

El centro político, administrativo, eclesiástico, económico y cultural del enorme país era la Ciudad de México, urbe mestiza, así por ser versión españolizada de la antigua Tenochtitlan como por la mezcla racial de su vecindario. No había ninguna en el Nuevo Mundo que la igualara en riqueza, calidad edilicia y cifra demográfica, al grado que Humboldt quedó deslumbrado por su categoría urbana y su movimiento social, intelectual y mercantil; y que un viajero posterior la distinguió con el mote de "Ciudad de los Palacios", forma que se hizo del dominio popular.

Casi todas las poblaciones importantes estaban ligadas con la capital por caminos más o menos transitables en cualquier época del año. El trazado entre México y Veracruz, que en buena parte seguía la antigua ruta de los aztecas, fue concluido en tiempos de Iturrigaray y era una verdadera obra maestra de ingeniería, sin igual en el resto de la América española.

Dos puertos claves bien fortificados, Veracruz y Acapulco, ponían a la Nueva España en comunicación con Europa y Asia; mientras un largo camino real, auténtica espina dorsal del virreinato, situaba a la metrópoli mexicana en el centro de dos activas terminales: Santa Fe de Nuevo México y León de Nicaragua.

Las jurisdicciones provinciales, que hasta muy entrado el siglo XVIII se denominaron gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores, fueron uniformadas en 1786, siguiendo el modelo de la península, bajo el sistema de intendencias, de las cuales hubo 12 que llevaron el nombre de su respectiva cabecera: Mérida, Veracruz, Oaxaca, Puebla, México, Valladolid, Guanajuato, Guadalajara, Zacatecas, San Luis Potosí, Durango y Arizpe. Con esta división territorial, coexistió en la zona septentrional del país, por razones militares y de seguridad, otra, planeada por el visitador Gálvez, la Comandancia General de las Provincias Internas. Y sobre estos moldes se trazó, después de 1821, el cuadro de las divisiones políticas del México Independiente.

En cuanto a la población de la Nueva España, se aceptó que para el siglo XVIII, la proporción del 40% de indígenas —con una minoría de negros—, otro tanto de mezclas —mestizos, mulatos, con sus capas intermedias— y el 20% de blancos —europeos y americanos—, siendo los dos primeros grupos, el 80% del total, los que componían la población inculta, paupérrima y explotada, con escasa influencia en el gobierno general —civil y eclesiástico—, en la economía y en la cultura del virreinato. Se trata de sectores desplazados casi por completo de los mandos esenciales que regían la complicada máquina sociopolítica. El tercer grupo —en el que hay que incluir a los miles de individuos que, no siéndolo en su totalidad, podían pasar por blancos y obraban como tales—, el 20% de la suma, controlaba el poder y se imponía sobre los otros, llevándose la tajada del león en el reparto de dividendos que generaba la Colonia. Pero esta clase, dirigente y pensante, la más preparada para conservar el sistema o modificarlo a su arbitrio, no integraba un bloque compacto y armónico, ni sus dos vectores defendían los mismos intereses. El Atlántico, amplia divisoria geográfica entre el Viejo y el Nuevo Mundo, era también la grieta psicológica y mental que se interponía entre los blancos de allá y los de acá, entre los peninsulares y los criollos, entre los americanos y los europeos. Décadas después de la conquista, la fisura entre ellos se profundizó tanto y acentuó de tal manera las incompatibilidades que a la vuelta del siglo XIX llegaba a su punto climático y hacía imposible la continuidad de ese frágil *status*. La grave crisis gestada a lo largo de más de dos centurias dividió al país en dos bandos antagónicos fundamentales: el español —realista— y el criollo —independentista—, que arrastraron tras de sí, como cola incontenible e inevitable, a los otros núcleos de indios, negros, mestizos y mulatos.

Consecuencias de las reformas político-administrativas (borbónicas)

Todas las reformas borbónicas tuvieron un sentido político final: cancelar una forma de gobierno e imponer otra; pero en el conjunto se pueden distinguir las encaminadas a uniformar el régimen político implantado por los Habsburgos, las que afectaron el cuadro administrativo encargado de aplicar esa política, y las destinadas a modificar la economía y la hacienda coloniales.

El hombre encargado de promover estas reformas —el visitador José Gálvez— las comenzó a poner en práctica con gran ímpetu y, cuando fue nombrado ministro de las Indias(1776-1787), dispuso de mayor fuerza para ejecutarlas. En resumen, el sentido de dichas reformas es la *sujeción*, es decir, que la península se proponía recuperar los hilos que movían en la colonia con independencia de la metrópoli, desde hacía más de un siglo, los mecanismos económicos, políticos y administrativos de la colonia, para colocarlos bajo la vigilancia de hombres adeptos a la metrópoli y hacerlos servir a ésta por sobre cualquier otra consideración. Este fue el triple propósito de las reformas. Su ejecución produjo cambios tan violentos que a partir de la fecha en que se tornaron vigentes, la Nueva España adquirió, en sentido real y estricto, su estatus colonial, porque nunca antes su dependencia y sometimiento fueron mayores. Además de este resultado, las diversas medidas que cambiaron la situación de la Colonia, desencadenaron múltiples procesos que marcaron la historia de este periodo.

De acuerdo con la idea de que no podían existir poderes corporativos o privados que rivalizaran con los del soberano, ni con el principio de que éste no podía conceder privilegios que atentaran contra el interés supremo del Estado, una de las primeras tareas de los Borbones fue recuperar las atribuciones que los Habsburgos habían delegado en cuerpos y grupos. En la Nueva España la corporación más poderosa tanto por su fuerza moral como por su riqueza y las funciones políticas que desempeñaba, era la Iglesia, y especialmente el clero regular. Muy pronto este sector resintió el embate que antes había debilitado a sus hermanos en Francia, Portugal y España, víctimas del mismo furor regalista de los funcionarios ilustrados que alentaban la creación del Estado moderno.

Desde las primeras décadas del siglo XVIII, los Borbones intentaron reducir la fuerza del clero regular y a partir de 1760 los ataques a la iglesia fueron más violentos. La Compañía de Jesús, la orden más conflictiva por su adhesión al Papa —quien lucha por mantener la independencia de la Iglesia frente al Estado—, por su influencia indisputada en la educación superior, por su gran riqueza y por su carácter independiente, fue sorpresivamente expulsada de todos los dominios americanos en 1767.

Cuando en el mes de diciembre de 1804 estalla el conflicto bélico entre España e Inglaterra, la Corona decide hacer extensiva a sus posesiones americanas la política de desamortización de los bienes de la Iglesia, que ya había emprendido en la metrópoli desde 1798. Y sin duda el golpe que más afectó a la Iglesia fue la *Real Cédula sobre enajenación de bienes raíces y cobro de capitales de capellanías y obras pías para la consolidación de vales reales*, expedida el 26 de diciembre de 1804 y que extendía a Nueva España y a todos los dominios americanos, la política desamortizadora que los Borbones comenzaron a aplicar en España desde 1798. Urgido de recursos financieros y empecinado en su lucha contra las corporaciones, el Estado español no se detiene a analizar el carácter de las riquezas de la Iglesia en la Nueva España, ni la función de centro financiero que ésta representa para las clases propietarias, en particular para los terratenientes y la burguesía en ascenso. En efecto, el mayor poder económico de la Iglesia no está en las propiedades, que podían ser afectadas sin provocar graves desequilibrios; es la parte de la cédula que se refiere al cobro de capitales la que tiene implicaciones descapitalizadoras para la economía en su conjunto. Lo mismo que en España, la ejecución en América del real decreto tenía el evidente propósito de minar la base económica que sustentaba la Iglesia, pues mandaba recoger, como préstamo el capital que se sacara de la venta de los bienes raíces de la Iglesia, así como el capital circulante que ésta poseía o administraba en las colonias, y que se prestaba a miles de agricultores, mineros y empresarios bajo prenda hipotecaria y pago de réditos. Esto hace que la ejecución de la real cédula provoque las más violentas y generales reacciones contra la metrópoli y es que, con excepción de los comerciantes más ricos, la real cédula afectaba a los principales sectores de la Nueva España —agricultura, minería, obrajes y pequeño comercio—, y sobre todo a la agricultura, pues la mayoría de las haciendas y ranchos estaban gravados con hipotecas y censos que los propietarios tenían que redimir ahora en un corto plazo para que ese capital fuera enviado a España.

En esta ocasión, como en otras ocasiones, la Iglesia actúa dividida. Por un lado, el Cabildo Eclesiástico de Valladolid y el Obispo de Puebla, que advierten el peligro que este tipo de medidas representa para el futuro del régimen colonial; y por el otro, los altos prelados del clero católico que participan en la Junta Subalterna de Consolidación, responsable de aplicar la real cédula en la Nueva España

La clase compradora, poseedora del mayor capital líquido —después de la Iglesia—, ya había empezado a invertir en la minería y agricultura, en respuesta de las medidas liberalizadoras del comercio. En esta coyuntura adquiere haciendas y ranchos que muchos propietarios se ven obligados a vender ante la necesidad de redimir a corto plazo sus hipotecas. No es raro entonces que el Consulado de la ciudad de México ofrezca su espontánea colaboración al virrey para la aplicación de la cédula real. Así, los propietarios de minas,

terratenientes, rancheros, buscones y comerciantes medianos y pequeños, seriamente afectados, buscan impedir su ejecución, pero a pesar de todas las razones y temores que la aristocracia criolla aduce en sus famosas representaciones —entre otras las del Tribunal de Minería y del Ayuntamiento de la ciudad de México—, la cédula de consolidación se aplica a partir del 6 de septiembre de 1805. Entre esa fecha y el 14 de enero de 1809, el debilitado erario real recauda aproximadamente 12 millones de pesos, pero el costo fue muy alto para la economía colonial y escindió definitivamente las antes más o menos cordiales relaciones entre la Iglesia y el Estado y sembró entre los miembros más alertas de la Iglesia temores fundados acerca del futuro. Los acontecimientos que caracterizaron las relaciones entre la Iglesia y el Estado durante la primera mitad del siglo XIX mostrarían que estos temores eran justificados y que de entonces arranca el proceso que culminará con las Leyes de Reforma.

Por último, debe mencionarse que entre las reformas administrativas que más ruido hicieron en la época fueron la de los alcaldes mayores, funcionarios distritales, encargados de la recolección de tributos en los pueblos de indios de su jurisdicción cuyas facultades comprendían el conocimiento en primera instancia, de la jurisdicción civil y criminal en los pueblos de indios —los alcaldes ordinarios de los cabildos ejercían las mismas funciones, pero en los pueblos de españoles y criollos, donde en ocasiones había también un corregidor que presidía el cabildo y atendía todos los asuntos judiciales de su distrito—. Tanto los alcaldes mayores como los corregidores tenían, además, como principal obligación, el cuidado y protección de los indios, para lo cual debían hacer visitas regulares y solicitar o ejecutar los remedios necesarios. El alcalde mayor residía en el pueblo cabecera de su distrito y tenía prohibido, como el corregidor, adquirir propiedades, comerciar y casarse con personas de su jurisdicción durante el desempeño de su cargo, pero por los bajos salarios percibidos los alcaldes fueron inducidos a violar los principios básicos de su cargo desde mucho tiempo atrás, lo que se hizo costumbre. Por otro lado, el alcalde mayor y su teniente letrado obtenían grandes ganancias de la venta —a menudo forzosa y a precios altísimos— de artículos españoles en los pueblos indígenas y del acaparamiento de la mayor parte de la cosecha de sus productos, que aseguraban por el procedimiento de adelantar dinero a los agricultores —habilitaciones— que recibían de los comerciantes. Este negocio fue extenso y escandalosamente conocido con el nombre de *repartimiento*. En otras palabras, el único funcionario real que estaba en contacto con los indios y tenía la misión de protegerlos era, por las condiciones antes señaladas y por la estructura de dominación existente, el que más lo explotaba y se convirtió en el símbolo concreto de la opresión y la injusticia, acumulándose contra él las protestas y motivando levantamientos de regiones enteras.

Contra este representante típico del antiguo régimen los borbones desencadenaron una de sus campañas más persistentes, porque su política administrativa favorecía la corrupción

y el beneficio personal del alcalde mayor y estaba también en contra de los monopolios particulares y el alcalde mayor favorecía el monopolio comercial en una zona determinada; y tercero, los borbones argumentaban que el sistema de repartimiento era una de las principales causas que acentuaban la degradación del indio. Finalmente, la *Real Ordenanza de Intendentes* de 1786, en el artículo 12, se abolía las alcaldías mayores y corregimientos y proscribía el repartimiento. En sustitución de los alcaldes y corregidores, la *Real Ordenanza* creaba subdelegados, que serían pagados del ingreso de la recolección del tributo indígena. También, la ejecución de estas disposiciones tropezó con problemas que impidieron su observancia —agrícolas, epidemias y las guerras entre España e Inglaterra, que produjeron el bloqueo naval y el cese de transacciones entre la colonia y su metrópoli, afectaron la agricultura de exportación—. Todo ese conjunto de factores ocasionó la baja inmediata de la producción, de los impuestos y del tributo, así como de los ingresos provenientes de la exportación más importante en la Nueva España después de la plata: la grana cochinilla.

A pesar de las inconsistencias y frenos que perturbaron la ejecución de las reformas administrativas de los borbones, éstas modificaron el sistema antiguo y afectaron la composición de los organismos y grupos de poder tradicionales, provocando un profundo desequilibrio y un consecuente reacomodo de los grupos interesados que condujo a la división de la antes unida élite tradicional. Por otra parte, al atacar sólo la parte superior —Virrey, Real Audiencia, Junta de Real Audiencia, Intendentes— e inferior —alcaldes mayores, subdelegados— del aparato administrativo, sin intentar crear los cuadros medios que más falta hacían, los Borbones perdieron una fuerza que sólo más tarde los liberales del siglo XIX tratarían de aprovechar y fortalecer.

Junto con la Iglesia, toda la clase propietaria y empresarial de la Nueva España, más los trabajadores vinculados a sus actividades resultaron directamente afectados por la cédula de 1804. De ahí que la disposición suscitara un descontento general y que muchos de los grupos lesionados se atrevieran, mediante numerosas r*epresentaciones* dirigidas al monarca a exponer lo desacertado del real decreto, criticando de paso la política de la metrópoli. Cuando el ritmo de crecimiento de la economía novohispana empieza a descender y las crisis agrícolas se suceden, esta medida unilateral de la Corona agudiza los sentimientos anticoloniales y el desprestigio de la metrópoli. Además, el largo proceso del último siglo ha demostrado que la economía novohispana puede ser mucho más que un complemento de la española. La aristocracia criolla, consciente de su poder económico, ha empezado a manifestar en forma articulada su ambición política. La contradicción Metrópoli-Colonia se encuentra ahora en primer plano y sólo falta un detonante para que se manifieste abiertamente, y éste estalla en la península en 1808.

Decadencia del imperio español y crisis de autoridad en la Colonia

Al ser guillotinados Luis XVI y María Antonieta por los revolucionarios franceses, España declara la guerra a la Francia revolucionaria. Derrotada, firma en 1795 un tratado conocido como la Paz de Basilea, que limita la independencia política hispana, supeditándola a los intereses galos. En marzo de 1808, aprovechando la decadencia de la aristocracia española y las pugnas dentro de la familia real, Napoleón decide invadir la península ibérica, conjurando así el peligro de que el territorio español fuese ocupado por Inglaterra. Cuando la invasión se efectuó, el favorito de la corte, Manuel Godoy, propone al monarca español y a su esposa huir hacia América.

Cuando el pueblo se entera del intento, el 18 de marzo se levanta contra el Príncipe de la Paz, en Aranjuez y Madrid. Napoleón invita entonces a los reyes españoles y a su heredero Fernando a reunirse con él en Bayona, en territorio francés, y desconoce la abdicación de Carlos IV a favor de su hijo, a quien obliga a renunciar a sus aspiraciones y coloca en el trono español a su propio hermano, José Bonaparte. La mayoría de la aristocracia reconoce la maniobra francesa y apoya a José Bonaparte, con el fin de proteger sus privilegios e intereses. Pero el pueblo español reacciona valientemente en defensa de la independencia nacional y se lanza a las calles de Madrid el 2 de mayo de 1808 y, pese a la deslealtad del ejército español estacionado en la ciudad, los trabajadores e intelectuales combaten ese día contra la más importante fuerza armada del mundo; y, aunque el levantamiento es sangrientamente reprimido, su repercusión política es determinante. La guerra de independencia del pueblo español adquiere pronto el carácter de una revolución antifeudal, asumiendo su dirección y organización los sectores avanzados de la clase acomodada —pequeña burguesía—. El 25 de mayo se forma una junta en Asturias para declarar la guerra a los franceses. Después, la Junta de Sevilla, fundada el 27 de ese mes, logra centralizar toda la autoridad y termina con la anarquía provocada por el surgimiento de diversas juntas, que se consideraban depositarias de la voluntad popular y del derecho a representar la autoridad del depuesto Fernando VII.

En medio del influjo ideológico de la Revolución Francesa, dos tendencias contrapuestas buscan la transformación de los fundamentos de la vida política española: la tradicional y la liberal. Su confrontación final se dará en las Cortes de Cádiz, y la Constitución de 1812 reflejará el resultado de la misma. Estos sucesos influyen de manera determinante en las luchas revolucionarias que se desatan en diversas partes de América Latina, cuyos vaivenes estarán relacionados con todos los grandes acontecimientos de la revolución en la metrópoli. Ésta, por su parte, no dejará de resentir los movimientos del nuevo continente.

Los acontecimientos que sacuden a España se conocen con casi tres meses de retraso en la ciudad de México. El 8 de junio llegan las noticias del levantamiento popular en Aranjuez,

la destitución de Godoy y la abdicación de Carlos IV a favor de Fernando VII. Las nuevas son recibidas con júbilo por todos los sectores de la sociedad novohispana que culpan al favorito de la decadencia del imperio español. Sólo el virrey José de Iturrigaray, que debe su posición a Godoy, se muestra contrariado y teme su destitución, pero el 14 de julio recibió con alivio la noticia de la abdicación de Fernando VII.

La Audiencia de la ciudad de México propone al virrey publicar una proclama conjunta, en la que se desconozca la autoridad de los invasores franceses y se anuncie la suspensión de la Cédula de Consolidación, que tanto disgusto causó en las clases propietarias locales. Iturrigaray rechaza la propuesta porque no menciona su ratificación en el mando, mientras que los peninsulares desconfían del virrey por su entendimiento con los criollos y con el grupo de Godoy, al que se oponen.

Los miembros del Ayuntamiento de la ciudad de México, encabezados por el concejal Juan Francisco Azcárate y Ledesma y el síndico Francisco Primo de Verdad, llevan el 19 de julio una representación al virrey, en la que se acuerda suspender la ejecución de la Real Cédula de Consolidación y se señala que, en ausencia del rey, el Ayuntamiento representa a la Nueva España, cuyas autoridades, incluido el virrey, deben ratificarse. Ante esta nueva postura, Iturrigaray acepta la representación del Ayuntamiento, aunque continúa sintiendo cierto temor por sus excesivas ambiciones.

En tanto que el Ayuntamiento propone el 23 de julio convocar una Junta o Congreso de las autoridades de la Nueva España para enfrentar la crisis derivada de los acontecimientos en la metrópoli, la Audiencia actúa dividida. Se manifiestan abiertamente las contradicciones del bloque dominante y la Audiencia, defensora de los intereses de la oligarquía española, se enfrenta al Ayuntamiento, vocero de la aristocracia criolla. Para la oligarquía española nada se ha modificado, sólo es necesario mantener en funcionamiento la maquinaria burocrática y administrativa de la Colonia en tanto se decide en la metrópoli el problema del poder real. La aristocracia criolla piensa también que no ha ocurrido ningún cambio fundamental que pueda repercutir en la estructura novohispana, pero opina que la ausencia del rey obliga a tomar medidas hasta entonces desconocidas. En realidad ve en esta situación la oportunidad de transformar el viejo orden legal que le impide participar directamente en el gobierno de la Nueva España.

Para el Ayuntamiento, lo importante es crear nuevas formas de gobierno, respetando las leyes vigentes; y mientras la aristocracia criolla ve la oportunidad de acceder al poder político sin necesidad de subvertirlo, el virrey aspira a conservarlo; ambas partes se unirán contra la Audiencia. Pensaban constituir un nuevo gobierno a través de una Junta de Autoridades de la ciudad de México, para después convocar a un Congreso de todo el reino que ratificara a Iturrigaray y sancionara las medidas adoptadas.

Los miembros del Ayuntamiento y todos los criollos que aspiran a una relativa independencia respecto de España, encuentran fundamentos para sus presiones en los escritos de Fray Servando Teresa de Mier quien ve en la Conquista los orígenes de un pacto social a través del cual América se constituyó parte integrante de la monarquía, pero como reino independiente, sin otro vínculo con España que el rey.

Al conocerse, el 29 de julio, el levantamiento armado del pueblo español, las masas novohispanas festejan espontáneamente la noticia, invocando el nombre de Fernando VII. Para ellas, el príncipe representa la posibilidad del cambio y el repudio al régimen decadente de Carlos IV. La esperanza de que el heredero modificara el orden de la situación existente está presente también en 1810, cuando el movimiento revolucionario inicia bajo el grito de «¡Viva Fernando VII, muera el mal gobierno!». En este momento concreto del proceso de destrucción de la vieja sociedad, el pueblo recurre a las figuras del pasado y el mito de Fernando VII es una semilla revolucionaria en una envoltura conservadora.

El pueblo comienza a mostrarse hostil contra los peninsulares cuando se hace público el conflicto del virrey y el Ayuntamiento con la Audiencia. El 5 de agosto Iturrigaray convoca a una junta de autoridades, a pesar de las protestas del Real Acuerdo. El 9 de agosto se realiza la primera junta con la presencia de la Audiencia y el Ayuntamiento, pero también están presentes los representantes —criollos y peninsulares— de la Iglesia, la burocracia, el ejército, los gremios mercantiles y mineros, los terratenientes y la Universidad. Se confirman todos los nombramientos reales, se reconoce a Fernando VII como legítimo rey de España y se acuerda iniciar los preparativos para la defensa del reino, en caso de una invasión francesa.

En la junta —y las subsecuentes— se hacen cada vez más evidentes las diferencias entre la Audiencia y el Ayuntamiento, pero también entre los criollos que sostienen la necesidad de un Congreso, existen dos tendencias y sus perfiles se esclarecen cuando se discute en torno a la composición del Congreso que sería convocado por el virrey. Una de las tendencias del Partido Conservador Independentista opina que la Junta debería ser representativa de todas las clases, aunque en ella solamente participaran la oligarquía española y la aristocracia criolla, ya que supone que los sectores populares estarían representados por los diputados del Ayuntamiento y propone la incorporación de sólo dos de ellos al Congreso, que constaría de 22 miembros.

El abogado Francisco Primo de Verdad, graduado del Colegio de San Ildefonso, miembro del Colegio de Abogados y síndico del Ayuntamiento, representa la otra tendencia. Para él son dos las autoridades legítimas que encarnan al pueblo: el rey y los Ayuntamientos, por lo que en el Congreso deberían participar los diputados de todos los cabildos y la

burocracia virreinal, y también considera al Ayuntamiento como representante de las clases populares. Para esta tendencia, el control quedaría en manos de los intelectuales que dominan los Ayuntamientos del país.

En la segunda Junta, celebrada el 29 de agosto, se discute si debía reconocerse la Junta de Sevilla, dos de cuyos representantes habían llegado a México. En la tercera, del 1° de septiembre, las autoridades analizan qué posición se debe tomar, pues los representantes de la Junta de Oviedo llegaron a reclamar legitimidad. En esta tercera junta, la Audiencia vota dividida en relación con el reconocimiento de la Junta de Sevilla y se aprueba, por mayoría de votos, convocar a los ayuntamientos en las capitales de provincia para que envíen representantes al Congreso que se reunirá en la ciudad de México. El 7 de septiembre se lleva a cabo la quinta junta, e Iturrigaray, haciendo caso omiso de las violentas protestas de los españoles, intenta definir las bases en las que se convocaría al Congreso y quiénes lo integrarían, haciendo con este acto, prácticamente definitivo el rompimiento entre la Audiencia con el virrey y el Ayuntamiento.

Por otro lado, la península sabe que si el Congreso se realiza estarán en minoría frente a la aristocracia criolla apoyada por el virrey, y solamente les quedaba un camino: recurrir a la violencia y evitar por la fuerza lo que no pudieron impedir por la vía legal. Y es así que, a pesar del llamado que hace Iturrigaray a los regimientos de infantería de Celaya y Aguascalientes para custodiar la capital, la noche del 15 de septiembre de 1808, antes de que aquellos lleguen a la ciudad de México, Gabriel de Yermo, acaudalado hacendado y comerciante, da un golpe de Estado apoyado por los comerciantes del Consulado de la ciudad. Además, la destitución violenta del virrey cuenta con la aprobación del arzobispo Lizana Beaumont, de la Inquisición y del Real Acuerdo. Se ordena la aprehensión de los principales oponentes que apoyan al virrey

Los criollos se percatan de que todas las trabas que se oponen a su adelanto derivan de la legislación colonial y de que la oligarquía española, en su afán de salvaguardar sus propios intereses, no ha dudado en violentar la organización política de la Colonia. El nuevo orden no se basa en la legalidad tradicional que ellos siempre han acatado, sino en el acto arbitrario, sancionado además por las autoridades coloniales, de un puñado de comerciantes peninsulares. Pero es evidente que con el golpe de Estado se clausura la posibilidad de obtener la independencia tal y como la concebía la aristocracia criolla, es decir, limitada a un cambio en las relaciones existentes entre las clases del bloque dominante, sin participación popular y sin enfrentamientos violentos. Su vocero, el Partido Conservador Independentista pierde la oportunidad de dirigir la lucha por la liberación y, posteriormente al estallido de la revolución popular de 1810, se aliará con la reacción colonialista contra los sectores populares y de la corriente liberal.

La insurrección

La clausura de la alternativa de independencia sin apoyo popular lleva a los grupos liberales a transformarse en conspiradores, siendo los antecedentes más importantes del estallido revolucionario las conspiraciones de Valladolid en 1809 y la de Querétaro en 1810. En la primera, encabezada por el teniente de infantería José Mariano Michelena, participaron varios criollos con cierto prestigio en la provincia, quienes expresan que, ante la desaparición del rey, la Nueva España tiene la facultad de nombrar a sus propias autoridades que resguardarán al país hasta el retorno de Fernando VII. También planean ganarse el apoyo de los indios y mestizos aboliendo los tributos y las cajas de comunidades, y la adhesión de los soldados se garantizaría ofreciéndoles buena paga. Suponían una rebelión bien organizada y con apoyo de las masas y acabarían rápidamente con el gobierno virreinal. La conjura es descubierta y los involucrados son aprehendidos.

En la conspiración de Querétaro se retoma el proyecto militar de los conjurados de Valladolid y, en el plano ideológico, la idea de establecer un Congreso en el cual los representantes de todas las provincias gobernarían en nombre de Fernando VII. Al ser descubierta la conspiración, los involucrados deciden iniciar el levantamiento armado —previsto para el mes de octubre— , encabezado por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, la madrugada del 16 de septiembre de 1810, teniendo como protagonistas a las masas oprimidas de la Colonia. La guerra civil que se inicia, sangrienta y devastadora, desembocará a la vuelta de casi 12 años, en la emancipación política de la Nueva España.

El movimiento emancipador y las Cortes de Cádiz

El movimiento emancipador mexicano se desenvuelve en dos planos de importancia desigual, distintos pero complementarios en la evolución del proceso: el de la rebeldía armada, con todas sus gradaciones políticas, que trastorna el orden establecido, y el de la revolución ideológica que, originada en España, contagia a la sociedad colonial de las vastas áreas no insurgentanizadas, y contribuyen a acentuar afinidades más que diferencias entre los dos campos, el sublevado y el fidelista, y a promover la interrelación de principios e ideas conducentes a una meta común, la independencia, por más que los medios y procedimientos para llegar a ella disientan unos de otros.

En lo que toca a España, la convocatoria a las Cortes de fines de octubre de 1809 fija la instalación solemne para el 1° de marzo siguiente, y establece que, mientras llegaban a España los diputados americanos, legítimamente electos, ocuparan su lugar 28 suplentes,

seleccionados de la colonia americana residente en Cádiz. El decreto de la regencia, del 14 de febrero de 1810, que convocaba a la elección de las diputaciones ultramarinas, contenía un insólito párrafo cuya esencia da la medida del margen de apertura que se estaba fraguando en Cádiz, y dice: «Desde este momento, españoles americanos, os veis elevados a la dignidad de hombres libres: no sois ya los mismos que antes, encorvados bajo un yugo mucho más duro mientras más distantes estabais del centro del poder; mirados con indiferencia, vejados por la codicia y destruidos por la ignorancia». Ya fuese palabrería circunstancial o afán de simple cortejo para obtener de los americanos su respaldo a las Cortes, próximas a instalarse, estas palabras fueron enarboladas por los interesados, una y otra vez, con el fin de exigir de las Cortes mismas el trato de hombres libres que ofrecían los convocantes.

Cuando el mencionado decreto se publicó en bando en la *Gaceta de México* el 16 de mayo, provocó una verdadera conmoción y júbilo fuera de lo común, además de una expectativa optimista ante el hecho de que el propio gobierno peninsular franqueara la puerta de la democracia y la igualdad social a los novohispanos. Y bastaba que solamente se insinuaran la "democracia" y la "libertad" por los medios oficiales, para que el ambiente se desperezara y el sector más politizado —clase media e intelectuales— tratara de aprovechar la ocasión con el propósito de no desperdiciarla.

Así, el año del "Grito" de Hidalgo coincide con el de las primeras elecciones que hubo en el país, que aunque fueran comicios *sui géneris*, fueron comicios en los que los ayuntamientos de las capitales provinciales designaban una terna de las que salía el diputado que llevaría la voz de la provincia respectiva en las cortes. No fueron meras designaciones ni simples formalismos o manipuleo completo del aparato estatal. Aunque no fueron la expresión literal de la vox populi, algo tuvieron de ella y significaron el comienzo de una prometedora perspectiva, porque, en primer lugar, debe recordarse que los ayuntamientos estaban, en general, dominados por los criollos, y por consecuencia, de ese sector saldrían los miembros de las ternas. Luego, hubo interés entre las fuerzas vivas de cada provincia por la composición de las ternas y muchos precandidatos fueron discutidos y analizados, incluso a nivel callejero, y se formaron bandos a favor o en contra de los nombres que sonaban, y no fueron pocos los aspirantes que montaron verdaderas campañas preelectorales que sirvieron por lo menos para iniciar la concientización política del mexicano medio.

Al gobierno virreinal se le escapó de las manos el control de la diputación que marchó a España, que era un cuerpo más independiente de lo que se supone, dándose por primera vez en las reglas del juego gaditanas, que en la Nueva España existió una oposición legal y reconocida, confrontada con el tradicional poder de la mancuerna virrey-audiencia.

Fueron 16 los diputados enviados por la Nueva España a Cádiz, todos criollos y nativos de las provincias que los eligieron, con una sola excepción. Los más notables, por

su cultura, recursos forenses y participación en los debates, fueron: José Beye de Cisneros, Antonio Joaquín Pérez —posteriormente obispo de Puebla—, José Miguel de Gordoa, José Miguel Guridi y Alcocer y Miguel Ramos Arizpe —el más brillante y activo del grupo—, pero ninguno de ellos alcanzó la fama oratoria y la popularidad de José Mejía, llamado el "Mirabeau del Nuevo Mundo".

Cádiz quedaba muy lejos de la Nueva España y las irradiaciones liberales de las Cortes, al cruzar el océano recibían del otro lado un tratamiento especial o se les silenciaba con ingeniosas y grotescas argucias, siendo el virrey Venegas uno de esos títeres saboteadores, quien sostenía, con el pretexto de la guerra de independencia, que era indispensable gobernar bajo la ley marcial y que debía evitarse toda clase de concesiones políticas que sólo servían para impulsar la sedición y beneficiar a los rebeldes, lo que se vio muy claramente con la primera de las grandes medidas revolucionarias decretadas por las Cortes: la libertad de imprenta, votada en la sesión del 17 de octubre de 1810, donde se destaca el texto de su artículo 1°:

> *Todos los cuerpos y personas particulares, de cualquiera condición y estado que sean, tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna, anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que se expresarán en el presente decreto.*

Pero al recibirlo, Venegas no lo publicó y durante más de un año y medio dio amañadas explicaciones a la Regencia para justificar su desacato a la orden de las Cortes, y es ahí precisamente donde se palpa la operancia de la diputación de la Nueva España como contrapeso del poder virreinal. Ramos Arizpe, a nombre de sus compañeros, habló, gritó e interpeló denunciando las componendas de Venegas y pidiendo a las Cortes y a la Regencia que le exigieran el cumplimiento estricto de la ley de imprenta en Nueva España, y como consecuencia, el virrey no pudo evitar dar cumplimiento a tal decreto el 17 de octubre de 1810, cuando se le remitió la Constitución, en la que quedaba incorporado. Y es así que, la Carta Magna de Cádiz promulgada el 19 de marzo de 1812, fue recibida por Venegas en septiembre, con la orden terminante de publicarla y hacerla cumplir, lo que obedeció temeroso y de mala gana. Los juramentos se iniciaron el día 30, comenzando con el suyo, en el palacio virreinal. Fue ahí donde se leyó en voz alta la Constitución que fue ampliamente aplaudida e inspiró esperanzas en medio de la guerra civil en que se encontraba envuelto el país.

La nueva Constitución española, que seguía en gran medida las constituciones francesas de 1793 y 1795, otorgaba amplios poderes a las cortes, reducía el papel del rey al poder

ejecutivo, proclamaba la soberanía popular, decretaba la libertad de prensa y de expresión y abolía la inquisición, a la vez que establecía la paridad de las colonias con la Metrópoli en lo que respecta a representación a cortes y distribución de empleos administrativos. También dividía a la Nueva España en provincias, y limitaba el poder virreinal a una de ellas.

La Constitución gaditana caía como anillo al dedo para hacer aflorar ideas precavidamente soterradas, para soltarse el pelo liberal y para tender un puente de unión entre el ámbito veneguista y el morelista, entre el mundo real y el utópico. La Constitución, con una visión amplia y generosa sobre el papel del hombre, vino a abrir compartimientos, no a cerrarlos, y es ahí donde radica su mayor mérito. Aunque su vigencia fue corta y mediatizada, no disminuye su significado como anticipo, precedente, punto de partida, conquistas que hay que seguir ganando todos los días, y en lo que respecta a cómo afectó a la Nueva España, destacan tres logros importantes que deben consignarse: la instauración de la *Diputación provincial*, el proceso democrático para la elección de los ayuntamientos constitucionales y, aunque por breve tiempo, la libertad de imprenta.

En Cádiz predominó la tesis de que el régimen centralista era el más eficaz aliado del despotismo, por lo que las Cortes aprobaron —el 16 de marzo de 1811— sólo para la Península, un notoriamente federalista *Reglamento de Provincias*, que el diputado novohispano José Mejía pidió se hiciese extensivo también a América por el gran beneficio que reportaría al Nuevo Mundo si se adoptaba para aquellos países, idea que fue ampliada y desarrollada por Ramos Arizpe en sesudos memoriales e intervenciones desde la tribuna, hasta lograr que, limitándose los poderes centralistas del virrey y las audiencias, se otorgara una buena dosis de autonomía a las provincias, a través de un cuerpo colegiado gubernativo, al que se le dio el título de *Diputación provincial*. La Constitución especificaba seis diputaciones provinciales independientes política y administrativamente unas de otras, con residencia en las ciudades de México, San Luis Potosí, Guadalajara, Mérida, Monterrey y Durango.

El nuevo órgano de Gobierno, que coadyuvaba con las autoridades locales en la dirección sociopolítica de una determinada entidad, significaba no sólo el principio de un sistema próximo al clásico federal, sino además la irrupción de la ciudadanía como factor activo en la vida pública de su patria chica, habida cuenta que, tanto los diputados a cortes como los de provincia debían ser electos en comicios indirectos por el propio pueblo. Durante 1813 y los primeros meses de 1814, se volcó la pasión y el deseo de participar, y quedaron instaladas todas las diputaciones de la Nueva España. Pero cuando Calleja recibió el primer aviso de que Fernando VII había restaurado el régimen absoluto, suprimió todo de un plumazo. Mas como la experiencia había sido tonificante, el virus democrático y federal no pudo eliminarse.

Como consecuencia, las elecciones para integrar los nuevos ayuntamientos constitucionales mostraron el intenso grado de politización alcanzado a dos meses de haberse

publicado la carta de Cádiz. En México, espejo del virreinato, el suceso alarmó a Venegas, entre otras cosas porque evidenciaba su impotencia para maniatar la voluntad popular, cuando ésta tenía ocasión de expresarse y neutralizar las maniobras del grupo opositor. Los comicios se llevaron a cabo el 29 de noviembre para designar, por parroquias, a veinticinco electores, los cuales nombrarían a su vez a los miembros del ayuntamiento. El elector fue el verdadero motivo, el foco de atracción y discusión de la junta electoral. Un selecto grupo de criollos, molesto por el recuerdo de la derrota de 1808, organizó días antes, parroquia por parroquia, una bien orquestada campaña de propaganda, sobre entre el pueblo bajo, con el *slogan* de "Ningún gachupín al Ayuntamiento", logrando un triunfo rotundo, pues no salió ni un solo elector europeo. Algunos de los electores más populares fueron Jacobo de Villaurrutia, José María Alcalá, Carlos María de Bustamante y José Manuel Sartorio.

Otra de las cuestiones importantes para el gobierno y el cumplimiento de las normas administrativas novohispanas registradas en las Cortes de Cádiz fue la de residencia como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, a la que se le dio el nombre de juicio de responsabilidad, y quedó asentada en el artículo 261, facultad sexta de dicho ordenamiento, que a la letra dice: *Toca a este supremo tribunal* [el Supremo Tribunal de Justicia]*: Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.*

Eran sujetos de responsabilidad, en primer lugar, los miembros del Poder Ejecutivo —en ausencia del rey—, acorde a los ordenamientos del decreto de 24 de septiembre de 1810 que responsabilizaba ante la Nación a las personas en quienes se delegara el Poder Ejecutivo mientras durara su administración; el Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo de 16 de septiembre de 1811, en que se fijaban los límites de la potestad ejecutiva confiada al Consejo de Regencia; y el Nuevo Reglamento de Regencia del Reino, de 26 de enero de 1812, en cuyo capítulo IV, artículo 1 de su cuerpo legal se contemplaba la responsabilidad ante las Cortes de los regentes, por su conducta en el ejercicio de sus funciones. Además, se establecía que eran sujetos de juicio de responsabilidad los secretarios del Despacho por las órdenes autorizadas contra la Constitución o las leyes. Por último, el Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino del 8 de abril de 1813, responsabilizaba a los secretarios de Despacho, individualmente, ante las Cortes por las resoluciones del Gobierno acordadas en junta a que ellos hubieran concurrido, además de que cada uno de ellos sería responsable de los particulares de su ramo. Además se asentaba la responsabilidad de todo empleado público. Los diputados no podían ser juzgados sino por el tribunal de las Cortes.

Aunque los diputados gaditanos no se ocuparon expresamente del supuesto de una ley anticonstitucional, si trataron en cambio de la responsabilidad del Ejecutivo, en los casos en que sus disposiciones violaran el sistema legal establecido, disposiciones que eran nulas de

pleno derecho y hacían responsable personal y directamente al secretario correspondiente que las firmaba, así como a cualquier otra autoridad o persona pública que tratara de ejecutarlas o aplicarlas. Esta responsabilidad se calificaba de infracción a la Constitución, a efecto de aplicar lo ordenado en los "Reglamentos sobre infracciones a la Constitución" o en el decreto referente a las "Reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos".

El Rey, como persona sagrada e inviolable, era el único sujeto exento de responsabilidad, aunque tenía ciertas restricciones como el no poder privar a ningún individuo de su libertad ni imponerle para sí pena alguna y si un secretario de Despacho firmara la orden, y un juez la ejecutara serían también responsables ante la Nación y castigados como reos de atentado contra la libertad individual; quedaban protegidos los derechos individuales.

En cuanto a la libertad de prensa, fugaz y efímera, fue aprovechada por el *Diario de México*, acreditado periódico siempre flagelado por la censura, que publicó una serie de cáusticas críticas al sistema —como la del caso de los militares que salían pobres a las campañas y regresaban ricos a México— y una sugerente traducción de la Constitución de los Estados Unidos. También circularon en esos días varias hojas volantes y cuadernillos, generalmente anónimos o suscritos con anagramas o seudónimos, cuyo objeto primordial era fustigar al gobierno o a determinados funcionarios y jefes militares, casi siempre en términos chocarreros y vulgares. Dos son los periodistas capitalinos que lograron aprovechar la feliz coyuntura de la libertad de prensa: José Joaquín Fernández de Lizardi, con su periódico *El Pensador Mexicano* y Carlos María de Bustamante con su *Juguetillo*. El capítulo de apertura se cerró con el ucase de Venegas el 5 de diciembre de 1812.

Otras conquistas constitucionales perduraron hasta 1814 cuando Calleja recibió la proclama absolutista de Fernando expedida en Valencia no siendo difícil para él abatir el sistema constitucional en Nueva España. Ahora las sombras del despotismo, vengativo y represor, cubrieron al país. Pero el espíritu liberal de cientos de miles de novohispanos no fue acallado y aguardaron una nueva coyuntura para renacer. Ello tardó seis años en presentarse, lapso en el que, tanto la insurgencia como el constitucionalismo, habían sido casi exterminados. Y en España se informaba que la Nueva España había sido pacificada y volvía a tomar su viejo rumbo como en antaño.

Pero la historia es irreversible y un nuevo catalizador vino de la península en 1820, año en que el comandante Rafael del Riego se pronunciaba proclamando la Constitución de Cádiz en una sublevación victoriosa que el 7 de marzo hacía que Fernando jurara la renaciente carta. Ello ocasionó que el liberalismo tomara fuerza y nuevamente iniciara acciones en España. La noticia llegó a América y produjo una impresión de pasmo en el virreinato, por un lado, y por otro, un júbilo incontenible que provocó que la gente de la calle se desbordara proclamando

la Constitución y obligando al virrey a precipitar su juramento el 31 de mayo, con lo que casi todo el virreinato quedó constitucionalizado hacia el mes de junio.

El cambio engendró una agitación política sin precedentes. Con el retorno de la libertad de prensa ya imposible de silenciar, decenas de publicaciones brotaron de la noche a la mañana en México, Puebla, Veracruz y Guadalajara, e incontables escritores se animaron a abordar el género de la politología. Muchos de los folletos publicados eran de contenido transitorio y fugaz; algunos estaban cargados de intención, y las tendencias de varios de ellos cuajarían más tarde en la evolución jurídico política del país. Pero lo importante es que la tónica dominante del diluvio de literatura política que se dio entonces era a favor de la Constitución, con un toque especial que oscila entre los "ismos" de constitucionalismo y absolutismo: independencia. Fue el efecto directo del pronunciamiento de Del Riego la independencia de la Nueva España.

Acta de Declaración de Independencia

Mientras iban y venían acuerdos y desacuerdos entre las fracciones peninsulares y virreinales relativas a la Constitución de Cádiz, en México continuaba la lucha independentista de los caudillos Hidalgo, Morelos y sus destacados seguidores. Aunque los primeros cayeron, los relevos ya estaban en funciones, y el movimiento no declinó, antes bien tomó fuerza, y llevó a la revuelta del nivel regional a un poder superior o nacional. Ignacio López y Rayón erigió el 19 de agosto de 1811 la Suprema Junta Nacional Americana a nombre de Fernando VII "para la conservación de sus derechos, defensa de nuestra religión santa e indemnización y libertad de nuestra oprimida patria", como un cuerpo colegiado de cinco vocales. Con dicha junta, López y Rayón se proponía dar unidad a la causa revolucionaria, cuestionar la legitimidad del gobierno virreinal de la Ciudad de México y fortalecer un instituto que fijara la línea ideológica de la insurgencia, además de acreditar su posición personal.

La junta se hizo oír en la zona central del país y atrajo a su seno a algunos jefes menores que se habían mostrado renuentes a supeditar su autoridad. Además, la junta contó con el aval de Morelos; dispuso de imprenta para propagar sus ideas en vasta escala; emitió moneda nacional con los emblemas del águila, el nopal, el arco, la flecha y la honda; envió un comisionado a Estados Unidos para gestionar su reconocimiento en calidad de beligerante; se benefició con los auxilios e informes que le proporcionaba desde la ciudad de México una especie de quinta columna, organización secreta que se hizo famosa con el nombre de *Los Guadalupes* y elaboró el proyecto de una Constitución Nacional, que no se consolidó. Sus esfuerzos fueron insuficientes y no logró imponer su autoridad, su gobierno y su pensamiento, pues para lograrlo necesitaba prestigiarse con una serie de victorias militares que dieran el

dominio efectivo de una buena porción del país, aspecto que le fue adverso. Cuando Calleja, al frente de su flamante división, tomó por asalto Zitácuaro, le asestó un golpe del cual no pudo ya restablecerse López y Rayón, y la junta se vio perseguida metódicamente por diversas columnas realistas y, finalmente, se quebrantó al separarse los vocales, y degeneró en una lamentable querella, el descrédito de los fundadores y la disolución de la propia junta hacia el primer trimestre de 1813.

Con la pérdida de autoridad e influencia de López y Rayón, el movimiento tendió a radicalizarse y fue otro caudillo el depositario de la confianza del consenso general para dirigir la revolución: José María Morelos y Pavón. Las campañas de Morelos pueden ser interpretadas como la etapa más positiva de la guerra de independencia y la única en que dicho movimiento tuvo la posibilidad real de aniquilar al régimen colonial. En síntesis, discurren a lo largo de un lustro: desde el 25 de octubre de 1810, cuando inició su movilización con un puñado de voluntarios, hasta el 5 de noviembre de 1815, en que es derrotado y capturado en la acción.

Morelos fue un buen organizador y quizás el más dotado que produjo la insurgencia. Al contrario de Hidalgo quien se negó a conducir muchedumbres caóticas e indisciplinadas, cuya eficacia en combates formales y frontales era mínima, cuando no nula. Procuraba reclutar sólo a los más aptos y los distribuía en cuerpos sujetos a riguroso control, dotándolos de armas efectivas y les exigía un mínimo de instrucción militar. Redactó unas sencillas pero sensatas ordenanzas y sus libros de intendencia eran modelos de orden, claridad y experiencia administrativa. A su lado y siguiendo su ejemplo se formó una pléyade vigorosa de jefes insurgentes, algunos de los cuales continuaron su obra: Hermenegildo y Pablo Galeana, Leonardo, Miguel, Víctor y Nicolás Bravo, Mariano Matamoros, Manuel de Mier y Terán, Valerio Trujano, Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero, entre otros. Morelos y sus capitanes mostraron superioridad notoria en numerosas acciones contra las tropas realistas —casi todos militares de carrera—, pero la obra que el caudillo consideraba incluso más importante que la militar era la de construir políticamente a la nación que desde septiembre de 1810 se venía liberando.

Fue Morelos el jefe de armas que más evolucionó en el renglón de las ideas y la política revolucionaria y que mejor llegó a plasmar y sistematizar un pensamiento liberal y progresista, y devino el caudillo más destacado también en los aspectos político, económico y social, y se colocó incluso por encima de sus colegas y de los que le sucedieron. En cada pueblo que ocupa, elimina a las autoridades tradicionales y ejerce actos de soberanía nacional. Su tónica habitual es exhortar a los vecinos de los pueblos que libera, a que se reúnan en una especie de cabildo abierto para recibir explicaciones del cambio que se viene operando, en la inteligencia de que todo es a su favor, porque sólo se va mudando el gobierno político y militar

que tienen los gachupines, para que lo tengan los criollos, y quita a éstos cuantas pensiones se puedan, como tributos y demás cargas que los oprimían. En fin, anuncia la necesidad de entregar las tierras de los pueblos a los naturales de ellos para su cultivo, ya que le repugnaba el latifundismo engendrado por la vía del despojo de sus tierras a los indios.

La Junta de Zitácuaro

Con los triunfos estrategas de Morelos, el apoyo a la insurgencia se generaliza y se amplía a la mayor parte del territorio. La junta formada en Zitácuaro por López y Rayón legalizó las funciones de las tropas y sus directivos, y citó para su juramento a los gobernadores y alcaldes de los pueblos indios de las inmediaciones. Morelos reconoció la junta sobre todo para proyectar la imagen de un gobierno revolucionario, unido y armónico, pero en el fondo disentía de la estructura limitativa de la junta y de su bandera ideológica de una soberanía a medias y limitativa del populismo. Las diferencias entre ambos dirigentes no tardaron en manifestarse, y se dio una dicotomía insalvable el 2 de noviembre de 1812, cuando Morelos, desde Tehuacán (Puebla), objetó uno de los puntos capitales del proyecto de constitución que López y Rayón le había turnado: "Que se le quite la máscara a la independencia, porque ya todos saben la suerte de nuestro Fernando VII", pero López y Rayón insistió en la necesidad estratégica de dicha máscara.

A partir de entonces, las divisas que Morelos enarbola y ya no suelta son la "desfernandización" y democratización del país, y asesta uno de sus golpes más espectaculares, tomando por asalto la ciudad de Oaxaca, haciéndose por primera vez con un importante centro urbano que retiene hasta principios de 1814, con todas las ventajas que ello implica: cabecera de intendencia y obispado, nutridas bibliotecas, atmósfera politizada, imprenta, presencia de ideólogos y proyectistas, siendo dos de ellos José Manuel de Herrera y Carlos María de Bustamante, que dirigen sucesivamente el periódico inspirado por Morelos, *Correo Americano del Sur*, que hará una eficaz propaganda de las ideas, cada vez más avanzadas, de la insurgencia.

Y es ahí, en Oaxaca, donde Morelos, después de arduas consultas, decide formar la Junta Gubernativa en un Congreso Nacional, electo hasta donde se pueda, por el voto de los pueblos. Redacta la convocatoria correspondiente y fija el lugar y la fecha de reunión: Chilpancingo, por ser dentro del ámbito liberado, un punto céntrico, y el mes siguiente a la conclusión de la campaña sobre Acapulco. El castillo de San Diego se rindió en agosto de 1813 y el 14 de septiembre, en medio de una viva expectación, Morelos inauguró el Congreso con un discurso trepidante. Las sesiones de la asamblea, que son a puerta abierta, culminaron el 6 de noviembre con la *Declaración de Independencia*, total y no mediatizada. En Chilpancingo

se operó, de una vez y para siempre, la ruptura con el pasado, la desaparición del ente Nueva España y, en consecuencia, el alumbramiento del Estado mexicano.

Tres son las ideas que resaltan en el acta de independencia: primero, se declaró que la soberanía correspondía a la nación mexicana y que se encontraba usurpada; segundo, que quedaba rota para siempre la dependencia del trono español; y tercero, que a la nación correspondían los tributos esenciales de la soberanía: dictar leyes constitucionales, hacer la guerra y la paz y mantener relaciones diplomáticas. Queda así plasmado, de manera diáfana y comprensible, el principio cardinal de la nacionalidad mexicana.

El programa constitucional e institucional del Congreso, alentado por Morelos, encargado del poder ejecutivo, se desarrolló en condiciones particularmente adversas, dado el asedio y ofensiva militar llevada a cabo por Félix María Calleja, como una campaña personal contra Morelos y todo lo que él significaba. A pesar de la división causada por las derrotas al ejército insurgente, la revolución popular radicalizó las ideas de los letrados criollos y las concepciones liberales nuevas fueron recibidas con mayor apertura pudiendo los congresistas de Chilpancingo emprender una obra heroica: la promulgación del *Decreto Constitucional*, efectuada en el pueblo de Apatzingán (Michoacán), el 22 de octubre de 1814.

La constitución de Apatzingán —fruto del Congreso— se inspiraba sobre todo al igual que su hermana de Cádiz, en las constituciones francesas de 1793 y 1795; establecía el sistema representativo nacional, la separación de tres poderes, los derechos del ciudadano y la libertad de expresión. El artículo 5° se refiere a la soberanía, según el cual debe residir originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos. En otros puntos, el lenguaje correspondía a las nuevas ideas, hablando de garantizar al ciudadano el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles, se define la ley como la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común que consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, que son derechos fundamentales del hombre en sociedad. Pero la Constitución no consagraba ninguna medida agraria ni sentaba las bases para ninguna reforma ulterior en el régimen de tenencia de la tierra.

En las deliberaciones del congreso y en la letra de la constitución privó la preferencia de los abogados y eclesiásticos por las asambleas representativas y su temor al caudillismo. La soberanía nacional se consideraba representada exclusivamente por el Congreso que, una vez elegido, se hacía depender de él todo el poder de la nación. El Congreso tuvo cuidado de restringir constitucionalmente hasta el máximo las atribuciones del ejecutivo, y prohibió que éste recayera en una sola persona, que se reeligiera o que tuviera libertad en el traslado de su residencia, todo ello en vías de evitar el despotismo. El Congreso se reservó directamente el mando de la fuerza armada y estableció que ocupar un puesto ejecutivo era incompatible con el mando militar.

Con la instauración del Congreso, la dirección política de la insurgencia pasaba a manos de un cuerpo colegiado que actuaba material y espiritualmente alejado de las masas, siendo los únicos candidatos al Congreso los curas medianamente ilustrados y los abogados y escritores, únicos poseedores del dominio necesario de las letras y el prestigio intelectual que exigían las lides retóricas de la asamblea. La clase media encontraba así su órgano político más eficaz. El Congreso le dio a la revolución la expresión política y el carácter institucional que el impulso popular anárquico no podía dar, pero las instituciones liberales que creó constituyeron un instrumento que arrebataba de hecho el poder real de manos de las masas.

Morelos y el Congreso reorganizan el gobierno —en un alto a su peregrinar por efectos de la guerra en Puruarán—, envían una embajada a Estados Unidos y publican el *Manifiesto a las Naciones*, que es quizás el texto justificativo de la independencia más inteligente y mejor fundamentado de cuantos se lanzaron entre 1810 y 1821. Posteriormente, el Congreso se traslada a Tehuacán, escoltado por Morelos, y en el camino son atacados por los realistas, que los derrotan y hacen prisionero al caudillo. Los miembros del Congreso llegaron trabajosamente a su destino.

Morelos es sentenciado a la pena capital, degradado de sus órdenes sacerdotales y ejecutado el 22 de diciembre de 1815 en San Cristóbal Ecatepec. Con este hecho, el movimiento popular entra en agonía, es disuelto el Congreso por ausencia de un centro de dirección, se divide el movimiento y se atomiza. Se inicia una guerra entre caudillos y los reiterados ofrecimientos de amnistía por parte de los virreyes van minando poco a poco con las partidas insurgentes.

Pero ya desde 1814, con el regreso a España de Fernando VII dispuesto a gobernar como monarca absoluto, la abolición de la Constitución de Cádiz y la disolución de las Cortes, se inicia una dura represión contra los liberales, y se implanta nuevamente el despotismo real. De este lado del Atlántico, Félix María Calleja suprime la Constitución que nunca se aplicó, restablece el tribunal de la Inquisición y regresa a España. Es sustituido por Juan Ruiz de Apodaca, quien inicia de inmediato una política doble para terminar con los restos de la rebelión, y ofrece indultos a los insurgentes e inicia una campaña militar decisiva.

Consumación de la Independencia

El precio de la revolución fue alto: los años de guerra violenta habían destruido la economía del país, siendo la minería la más afectada; el comercio exterior, debido a la ocupación en España por los franceses, también se redujo en forma drástica; la agricultura

también tuvo una baja de casi el 50% en su producción; los intereses de la Iglesia sufrieron tanto por la crisis económica general, como por la disminución considerable de los diezmos que aún podían pagarse. Surge, como fenómeno importante de la revolución, el ejército como nuevo grupo dominante. La inseguridad de los caminos se acrecentó, por lo que el ejército tomó el control de las rutas de acceso a los puertos y el transporte de mercancías en las provincias; el comercio interior al mayoreo llegó a depender de los militares. Por todo el estado de cosas, los propietarios criollos, la Iglesia y el ejército se encontraban más dispuestos cada vez a cambiar la situación.

La ocasión se presentó en 1820, cuando en España dio inicio la rebelión liberal que tuvo como consecuencia que la multitud obligara a Fernando VII a jurar la constitución de Cádiz, y el gobierno recayó en una Junta que convocó inmediatamente a cortes, en las que privaba el ambiente liberal de 10 años antes, sobre todo el anticlericalismo. Las cortes emitieron una serie de decretos contra el poder temporal de la Iglesia: supresión del fuero eclesiástico, reducción de los diezmos, abolición de las órdenes monásticas y de la Compañía de Jesús, y abrogación de la Inquisición. Por supuesto que en México dichas medidas tuvieron repercusión inmediata, donde el virrey y la Real Audiencia se vieron obligados a jurar la constitución de Cádiz.

En México, desde finales de 1815 y hasta 1820, fungió como Jefe Supremo de la República el insurgente Vicente Guerrero, sucesor de Morelos, que sostenía el congreso de Chilpancingo y el último foco importante de rebelión subsistente. La contienda entre insurgentes y realistas duró un lustro, sin una posibilidad real de imponerse uno a otro, lo que originó un fenómeno de relaciones personales entre individuos de la tropa de un bando y otro y, posteriormente entre los oficiales mismos, que llevaron a la situación de propiciar un clima de transacción. Como Guerrero fue un buen político —hombre que sabe amoldarse a las realidades impuestas que no puede variar—, entendió perfectamente lo que sucedía a su alrededor y no perdió la brújula, siendo la única estrategia posible la alianza con el enemigo, a cuenta de ganar la partida más adelante.

Entra en el escenario Agustín de Iturbide, quien despliega un plan bien fraguado que logra la adhesión de los principales jefes militares, redactó un plan en Iguala, proclamó la independencia, declaró a la religión católica como la única de estado, estableció la conservación del clero secular y regular con todos sus fueros y preeminencias y pidió que los europeos, criollos e indios se unieran en una sola nación, y como régimen del nuevo "imperio", mantener la monarquía. Iturbide, a través de diversas gestiones epistolares y entrevistas con Guerrero, logró una alianza que se formalizó en el Plan de Iguala, el 24 de febrero de 1821, o "Plan de Independencia", cuyos puntos principales eran:

a. Religión católica, sin tolerancia de otra alguna.
b. La Nueva España es independiente de la antigua y de toda otra potencia.
c. Su gobierno será monarquía moderada con arreglo a la constitución peculiar y adaptable al reino.
d. Será su emperador el señor don Fernando VII u otro miembro de la casa reinante española.
e. Provisionalmente gobernará una junta.
f. Todos los habitantes de Nueva España, sin distinción alguna de europeos, africanos ni indios, son ciudadanos de esta monarquía con opción a todo empleo, según su mérito y virtudes.
g. Personas y propiedades serán respetadas y el clero regular y secular conservado en todos sus fueros y preeminencias.
h. Se formará un ejército protector que se denominará de las *Tres Garantías*: religión, independencia y unión íntima de americanos y europeos.
i. Las tropas del anterior sistema de la independencia que se unan inmediatamente a dicho ejército, se considerarán como de milicia nacional.

El plan y su respectivo manifiesto fueron leídos a la tropa y oficialidad acuartelada en Iguala el 2 de marzo. Iturbide aceptó el grado nacional de Primer Jefe del Ejército Trigarante, y oficializó así su pronunciamiento con apoyo de la tropa y la fidelidad del ejército, la adhesión del clero y de la prensa. Guerrero reconoció a Iturbide como primer jefe del Trigarante y de la independencia. A la llegada del último virrey, Juan de O'Donojú, también despliega Iturbide su diplomacia, y logró los acuerdos de Córdoba en que se reconocía la independencia y se ratificaba el plan de Iguala con ligeras variantes.

Finalmente, el 27 de septiembre de 1821 se fijó como el de la entrada del Ejército Trigarante a la ciudad de México, en medio de una multitud frenética y jubilosa, enarbolando los colores de la recién adoptada insignia nacional, llegando hasta la Plaza de la Constitución para dirigir su mensaje. Así se da fin a 300 años de sujeción colonial y se inicia la edificación del nuevo Estado.

La proclamación de independencia en 1821 no reanuda la revolución, por el contrario, sólo es posible en el momento en que ésta parece aplastada. Se trata de un episodio en que una fracción del partido contrarrevolucionario suplanta a la otra, pero el cambio operado en la dirección del poder es importante. Los europeos pierden la dirección de la nación; los funcionarios de estado abandonan el país casi en su totalidad; el ejército expedicionario fue repatriado. Por su parte, el sector exportador pierde importancia; los propietarios de minas nunca lograrán reponerse. El poder ha pasado a manos del alto clero y del ejército, donde están representados los nobles criollos.

El proceso revolucionario no termina con la proclamación de la independencia política, pues los antiguos insurgentes van a unirse nuevamente para continuarlo y una vez más, los letrados de la clase media tomarán la iniciativa, pero ahora la revolución popular ha terminado y los letrados han perdido contacto real con el pueblo. Su instrumento de lucha serán los órganos representativos; las deliberaciones de las asambleas remplazarán a la acción de las masas.

Durante cierto tiempo el sistema administrativo no fue alterado radicalmente. Los intendentes funcionaron como agentes financieros del gobierno y la Audiencia de la capital continuó con sus funciones de Supremo Tribunal de Justicia. Pero el presidente de la Regencia ordenó la agrupación de los territorios existentes en cinco distritos militares bajo el mando de un capitán militar

La Junta Provisional Gubernativa —constituida en 1821— excluía a los antiguos insurgentes, pero aceptaba un número considerable de abogados y eclesiásticos procedentes del tradicional baluarte de la clase media: los ayuntamientos y diputaciones provinciales. Para apoyar a Iturbide y la regencia se unieron los miembros del ejército, el alto clero y los hacendados y nobles criollos; en la oposición, el bajo clero y casi todos los abogados, fracción que, aliada por la táctica, llegó a controlar el pequeño Congreso, e incrustó así en el nuevo régimen una plataforma de lucha de la clase media, y comenzó, desde los primeros días la sorda pugna contra la regencia.

Cuando se intentó convocar al congreso nacional, se presentaron tres proyectos que revelaban los distintos puntos de vista: el de Iturbide que proponía una cámara única con representación proporcional a la importancia de las clases —que daría predominio a los grupos privilegiados— y elección directa, que eliminaría el papel elector de los ayuntamientos. El de la regencia coincidía con el anterior en la separación de clases y en la eliminación de la intervención electoral de los ayuntamientos, pero difería por proponer dos cámaras: una alta, formada por clero, ejército y diputaciones, y una baja, de ciudadanos. Por el contrario, el proyecto de la mayoría de la junta pedía una sola cámara sin separación de clases ni representación proporcional, y elección directa, lo que de hecho la entregaría a los cabildos que controlaban las elecciones, y daba el triunfo a los abogados y al clero bajo y medio. El proyecto adoptado se acercaba fundamentalmente a este último, y aunque aceptaba la representación por clases, no admitía que fuera proporcional y dejaba a los cabildos la función de las juntas electorales.

Finalmente, el 24 de febrero de 1822 se instala el Congreso constituyente, dominado por la clase media, que infiltró la revolución, sin infringir el orden legal, su arma más poderosa, y votó desde la primera sesión por unanimidad que en él residía la soberanía. Así, el Congreso,

desde el principio, se enfrentó directamente con el primer magistrado. Y también se inicia un control administrativo con el decreto de que todos los oficiales fiscales debían dar informes regulares al ministro de Hacienda; se prohibieron los gastos no autorizados por el Congreso y se anularon los préstamos forzosos, además de quedar destituida la Regencia.

El panorama es de pugna interna y de adversidad. Iturbide dimite a la presidencia de la Regencia y a su puesto de generalísimo, ultimátum que alarma al Congreso que, el 18 de mayo, cede ante un tumulto de ejército y plebe que piden la corona para Agustín I, y confirma la designación. El 21 de julio de 1822 Iturbide es coronado emperador de México, en medio de severas dificultades, siendo la más severa la financiera, que le auguraban un pronto fin al naciente imperio. El nuevo soberano juró por Dios y por los evangelios que defendería y conservaría la religión católica, apostólica y romana, sin permitir ninguna otra en el Imperio; que guardaría y haría guardar la Constitución que redactara el Congreso y, entre tanto, la española, en la parte que estaba vigente, así como las leyes, órdenes y decretos que había dado y en lo sucesivo pudiera dar el Congreso; no exigiría jamás nada que hubiera decretado el Congreso; finalmente, respetaría la propiedad, la libertad política de la nación y la personal del individuo.

Al mismo tiempo que aceptaba la corona como emperador, Iturbide negaba la tercera garantía de Unión, lo que sería la clave de los ulteriores acontecimientos. El enfrentamiento del emperador con el Congreso no había concluido. Agustín I decretó la disolución del Congreso el 31 de octubre y en su lugar se formaría una junta instituyente con dos diputados por cada provincia con suficiente población, y uno por los otros. Esa junta de 45 miembros y 8 suplentes debía actuar como legislativa, y comenzó a redactar una Constitución el 13 de noviembre de 1822 que se pensaba poner en manos del nuevo Congreso para su aprobación cuando éste se reuniera.

Las medidas adoptadas por el emperador, contrariamente a sus expectativas, lo debilitan y van anunciando su caída estrepitosa, ya que va quedándose solo y debía guardarse de una doble oposición. Por un lado, la de los liberales, dispuestos a luchar por la república; y por otro, la de los antiguos borbonistas que aún soñaban con una restauración de la dinastía española, y ambos se unirían contra el imperio criollo.

Aprovechando el estado de cosas, el 1° de enero de 1823, Antonio López de Santa Anna se subleva en Veracruz, y lanza un proyecto republicano, al que se van uniendo antiguos insurgentes como Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo, así como los borbonistas y generales importantes del ejército. También muchas ciudades hacen lo propio y, el 19 de marzo de ese año, acaba el efímero imperio cuando Iturbide abdicó a la corona y parte al exilio.

Con la caída de Iturbide, el Congreso es restablecido y proclama el derecho de constituir una nación en la forma que más le conviniera, anunciando así la república y, mientras se establecía la constitución adecuada, el gobierno quedó confiado a un triunvirato, formado por los antiguos insurgentes Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo y el antiguo iturbidista, general Pedro Celestino Negrete. Pero el poder real aún se encontraba en manos de los grupos privilegiados de la Iglesia y el ejército, por lo que muchos años de lucha serían necesarios para transformar la realidad social en que descansaban sus privilegios, años duros y de enconada lucha que puso a la nación al borde de la fragmentación.

Para fines de 1823 se reunió el nuevo Congreso, en el que dominaba el sector federalista que aseguraba que el federalismo era la elección adecuada como sistema gubernamental en México, y se oponía al argumento de los centralistas de que era necesario evitar un cambio drástico y sostenía que la república centralista era la transición natural y necesaria entre la Colonia y una vida autónoma. La mayoría estaba por el federalismo y su adopción en ese momento salvó la integridad territorial.

El 31 de enero de 1824, el Congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, que era un conjunto de leyes por medio de las cuales se regiría provisionalmente al país. Se establecía —en su artículo 6°— que las partes integrantes de la República serían «Estados independientes, libres, soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior».

La Constitución, terminada el 4 de octubre de 1824, inauguró la República Federal, con sus 19 estados y 4 territorios y subrayó la autonomía de los estados, la supremacía del poder legislativo. La Constitución fue firmada por 99 diputados del Soberano Congreso Constituyente. El 10 de octubre son nombrados Guadalupe Victoria como presidente de la República y Nicolás Bravo como vicepresidente en la sede del Congreso, la antigua iglesia de San Pedro y San Pablo en una austera ceremonia, como correspondía al republicanismo que se inauguraba.

1824-2004

180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México

Capítulo II

Evolución jurídica de la CMH y la historia de México. 1824-2000

Capítulo II
Evolución jurídica de la CMH y la historia de México. 1824-2000

México Independiente, 1824-1836

Paralelamente a la firma del Acta Constitutiva de la Federación se presentó la necesidad de establecer la capital de la nueva República en la Ciudad de México —ante la necesidad de erigir el Distrito Federal como forma de fortalecer a la debilitada antigua provincia de Nueva España— por ser la única con toda clase de facilidades, edificios y comunicaciones necesarias para establecer el gobierno central y aprovechar el predominio que la provincia central había tenido en el pasado.

Eran tiempos de constitucionalismo ardiente, y ante la nula información política del pueblo se publicaron todas las constituciones importantes que podían servir como modelos: la francesa, la norteamericana, la colombiana, así como muchos proyectos elaborados por entonces y traducciones de escritos políticos importantes, tarea a la que se dieron con gran empeño y con toda conciencia los congresistas aportando su experiencia y conocimiento de las necesidades concretas de la nación, considerando como modelo principal la Constitución de 1812, por ser la más cercana a la realidad nacional y que ya había aportado algunas respuestas a problemas americanos, y tomando algunas fórmulas de representación de organización federal de la norteamericana.

Con la aprobación del Acta Constitutiva de la Federación, el 31 de enero de 1824, quedó establecida la forma de gobierno y la religión que regirán en la nación mexicana, compuesta de las provincias comprendidas en antiguo territorio del virreinato de Nueva España, la

antigua capitanía general de Yucatán y las comandancias generales de Provincias Internas de Oriente y Occidente. Surgió la Nación Mexicana como libre e independiente de España y de cualquier otra potencia, y reside su soberanía, radical y esencialmente en la propia Nación, a la que pertenece el derecho de adoptar y establecer la forma de gobierno y leyes fundamentales que le parezcan convenientes para su conservación y prosperidad, y puede modificarlas y variarlas según le convenga. Además, adopta para su Gobierno la forma de República representativa popular federal y sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en cuanto a su administración y gobierno interior.

En cuanto al aspecto religioso, la Nación Mexicana se promulga católica, apostólica y romana y no admite, antes bien prohibe, cualquier otra religión.

La división de los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tiene por fin el ejercicio óptimo del Poder Supremo de la Federación, el cual no puede ser depositado en una sola persona o corporación ninguna o el conjunto de ellas.

Tocante al Poder Legislativo, éste se depositará en una Cámara de Diputados y en un Senado, y ambos componen el Congreso General, cuyos miembros nombrarían los ciudadanos de los estados.

El Congreso General dará leyes y decretos para sostener la independencia nacional, proveer la conservación y seguridad de la Nación en sus relaciones exteriores, así como preservar la paz, el orden público, promover su prosperidad general, mantener la independencia de los estados entre sí, proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la Federación, conservar la unión federal de los estados y definir sus límites, así como sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos de éstos ante la ley.

Aspecto fundamental del Congreso es fijar cada año los gastos generales de la Nación en función de los presupuestos que el Ejecutivo le presentará y así establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos de la República y determinar su inversión. También es materia de su competencia arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados de la Federación; también la contratación de deudas sobre crédito y designación de garantías para cubrirlas y señalar medios para consolidarlas.

Si fuese necesario, en vista de los datos presentados por el Poder Ejecutivo, declarar la guerra, conceder patentes de corso y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra. En este rubro, también importante resulta la designación y organización de la fuerza armada, tanto de mar como de tierra. Aunado a lo anterior, llegado el momento, queda facultado el Congreso para aprobar tratados de paz, de alianza, de amistad y los relativos a conceder o negar entrada de tropas extranjeras al territorio de la Federación.

En cuanto al Poder Ejecutivo, éste será depositado en el individuo o individuos que la Constitución señale, siendo sus atribuciones, entre otras: ejecutar las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la Federación y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior; nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho; cuidar la recaudación y decretar la distribución de las contribuciones generales y nombrar empleados de Hacienda. Por otro lado, también podrá declarar la guerra, previo decreto aprobatorio del Congreso General, disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa para la defensa exterior y seguridad interior de la Federación, así como nombrar a los empleados del ejército, milicia y armada, dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares y nombrar enviados diplomáticos y cónsules, previa autorización del Senado, con objeto de mejor dirección de las negociaciones diplomáticas, tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada y comercio.

En lo tocante a la justicia, debe cuidar que ésta se administre pronta y cumplidamente por los Tribunales Generales. También publicar, cuidar y hacer guardar la Constitución General y las leyes, dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de ella y suspender de los empleos hasta tres meses y privar hasta de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo a los empleados de la Federación infractores de las órdenes y decretos que les rigen.

Con esta Acta Constitutiva se da el preámbulo de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos emitida por decreto de 4 de octubre de 1824, en la cual se da personalidad legal a la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Constitución mexicana no era un documento tan pragmático como las leyes anglosajonas, cuajada de reglas generales destinadas a regir con sentido práctico la misma realidad. Era más bien un documento ideológico y la preocupación fundamental de sus autores consistía en la organización y funcionamiento del gobierno, así como consagrar la soberanía popular. Por tanto, el poder quedó sobre todo en manos del legislativo, y subrayó la autonomía de los estados, aspecto que posteriormente probaría ser funesto para la nación. En plano secundario quedaron las garantías individuales, como había sucedido en el caso de la constitución norteamericana. Pero por el momento, la supremacía del Poder Legislativo resultó problemática, ya que un ejecutivo débil y un Estado federal con una autoridad dudosa dificultaban su funcionamiento.

La nueva y flamante república federal quedaba constituida por 19 estados y 4 territorios. El 4 de octubre se firmó la Constitución.

Por otro lado, se realizaron las primeras elecciones presidenciales que dieron como resultado el nombramiento de Guadalupe Victoria, como presidente, y de Nicolás Bravo,

como vicepresidente, que protestaron en la vieja iglesia de San Pedro y San Pablo, en una austera ceremonia como correspondía al republicanismo que se inauguraba, el 10 de octubre de ese año de 1824. Este gobierno resultó relativamente estable gracias al fusilamiento del emperador y a que dos préstamos ingleses trajeron alivio económico al país, y no tuvo que recurrir Victoria a los impopulares préstamos forzosos del pasado. Pero a pesar del optimismo y la confianza que reinaba en el nuevo estado de cosas, la situación continuaba siendo difícil, ya que la larga lucha entablada por más de una década había desquiciado a toda la sociedad, pero también había heredado un grupo de ambiciosos generales que no querían resignarse a una vida oscura después de su papel desempeñado en la independencia.

Guadalupe Victoria intentó conciliar fuerzas antagónicas e invitó a representantes de diversos grupos para que formaran parte de su gabinete. En cuanto a las relaciones internacionales intentó hacer lo mismo y procuró equilibrar la influencia norteamericana y la de su ministro Poinsett, y se inclinó hacia Gran Bretaña y su ministro Ward.

Pero los grupos políticos aún estaban en formación; todavía no tenían una verdadera existencia y todos buscaban respuestas a los problemas mexicanos; pertenecían más o menos al mismo grupo y constituían la *élite* que decidía los destinos del país, pero pasaban de un grupo a otro en su búsqueda de puestos, influencia y poder, sirviendo sin escrúpulos a gobiernos de tendencias diversas, aunque todos estaban de acuerdo en que deberían ser los ciudadanos responsables los que participaran en la política, en que se tenía que educar al pueblo para que, en un futuro no muy lejano, entraran a hacer uso de sus derechos ciudadanos sólo aquellos que supieran leer y escribir y tuvieran un mínimo de propiedad, y de este modo se conservó la cláusula de la Constitución de Cádiz que exigía a los ciudadanos saber leer y escribir para una fecha determinada.

Al ocupar la presidencia Guadalupe Victoria, el único grupo político organizado que existía era el de los masones escoceses, por lo que el presidente creyó necesario fundar una nueva logia como contrapeso a la influencia de aquellos. Surge así la Logia de York —que se funda en 1825—, fundada por algunos federalistas radicales como Alpuche, Zavala, Guerrero, Ramos Arizpe, lo cual logró gran éxito, ya que acogía en su seno a los desplazados de puestos civiles o militares, y les dio un apoyo para entrar en las nóminas. Además, su gran popularidad fue aplastante al tomar como una de sus banderas el antihispanismo presente en el ambiente. Esta facción trataba de monopolizar los cargos públicos.

El establecimiento de dos facciones políticas resultó funesto para el funcionamiento del gobierno, ya que buena parte de las luchas ocurrían en la capital y casi todos los ministros eran miembros de las logias, lo que ocasionaba largas discusiones que parecían interminables, resultando que las leyes no se aprobaran por pequeños detalles y las órdenes no se daban si

chocaban con los principios de quien tenía que aprobar o firmar, y obligó a la administración a seguir usando la legislación española, a pesar de que ésta chocaba con los nuevos principios políticos.

La política de las logias culminó con el decreto del 10 de mayo de 1827, cuando se obliga a los españoles a abandonar sus empleos que ocuparían, en adelante, los criollos, aspecto que no les pareció suficiente a los yorkinos, reclamando el ostracismo de los españoles, lo que consiguieron por decreto del 20 de diciembre de ese mismo año. Finalmente, el 20 de marzo de 1829, el Congreso expidió una ley que expulsó a los españoles del territorio de la República.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos: 1824

La forma de gobierno adoptada por los representantes de México cuando quedaron en libertad de hacer una elección libre y sin presiones, fue la de una República Federal, cada uno de cuyos miembros administra sus propios asuntos internos, en tanto que la totalidad forma un solo cuerpo político, por medio de ciertas obligaciones y leyes generales contenidas en la Constitución Federal, decretada el 4 de octubre de 1824.

Este instrumento, después de declarar la absoluta Independencia del país, de adoptar la religión católica romana y de reconocer como partes componentes de la Federación a los 19 estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán (Valladolid), Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, las Tamaulipas, Veracruz, Jalisco (Guadalajara), Yucatán y Zacatecas, al igual que los territorios de la Antigua y la Nueva California, Colima, Nuevo México y Tlaxcala, procede a dividir los poderes del Supremo Gobierno en tres ramas: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial.

El Poder Legislativo reside en un Congreso, que está dividido en dos Cámaras, la Cámara de Diputados y la de Senadores.

La composición de la Cámara de Diputados será con miembros elegidos por los ciudadanos de los estados por un periodo de dos años, con base en una elección, y se enviaría a un miembro por cada ochenta mil habitantes o por cada fracción que exceda de cuarenta mil.

Un diputado debe tener 25 años cumplidos y debe haber residido dos años en el estado que lo elige. En caso de no ser mexicano por nacimiento, debe tener ocho años de residencia

en la República y poseer bienes raíces hasta por la cantidad de ocho mil dólares o algún oficio o profesión que le produzca mil dólares anuales, excepción hecha a favor de los nativos de las antiguas colonias de España, de quienes es requerida una residencia de tres años y de todos los militares a quienes ocho años de servicio durante la guerra de Independencia les da derecho a todos los privilegios de los nacidos mexicanos.

El presidente y el vicepresidente de la Federación, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y empleados de sus departamentos, los gobernadores de los estados y territorios, los comandantes militares, los arzobispos, obispos, vicarios generales, jueces de distrito y comisionados generales de hacienda o de guerra, no son elegibles para diputados por los estados o territorios en los cuales ejerzan sus funciones; y para serlo deben haber dejado sus diversos empleos seis meses antes de que se lleve a cabo la elección.

El Senado estará compuesto por dos senadores por cada estado, elegidos por una mayoría de votos en la legislatura o congreso estatal. El último de los dos nombrados es reemplazado por un nuevo nombramiento al final de dos años. El primero retiene su escaño durante cuatro años. Ambos deben tener 30 años cumplidos y poseer todas las cualidades exigidas para ser diputado.

El Congreso así constituido se reunirá cada año el 1° de enero y cerrará sus sesiones el 15 de abril, a menos que se haga necesario prorrogarlas durante otros treinta días. En el intervalo entre las sesiones ordinarias, se puede convocar a un Congreso Extraordinario (compuesto siempre por las dos Cámaras), por el presidente o por el Consejo de Gobierno, en caso de que dos terceras partes de sus miembros acuerden su conveniencia. El Congreso no puede iniciar sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

Cualquiera de las Cámaras se puede erigir en Gran Jurado, calificado para conocer de todas las acusaciones contra el presidente (por el crimen de traición al intentar subvertir la forma de gobierno establecida o por cualquier acto manifiestamente dirigido a impedir la libre elección de senadores y diputados), o contra los miembros del Supremo Tribunal de Justicia, los secretarios de Estado y los gobernadores de los diferentes estados, por infracciones a la Constitución y por la publicación de leyes contrarias a las leyes generales de la Unión. En caso de que las dos terceras partes de los miembros de la Cámara ante la cual se presente una queja decidan hacer una acusación formal, la persona acusada es suspendida *ipso facto* de su cargo y puesta a disposición del tribunal competente.

Tanto los diputados como los senadores son inviolables y nunca pueden ser llamados a dar cuenta de sus opiniones.

Toda resolución del congreso general tendrá carácter de ley o decreto. Para transmitir al presidente cualquier formulación legal, se requiere la concurrencia de ambas Cámaras. En caso de aprobación, se publica inmediatamente con su firma y adquiere entonces fuerza de ley. En caso de no ser aprobada por el presidente, se envía de nuevo a las Cámaras, con las observaciones pertinentes y, si vuelve a ser sancionada por la mayoría de las dos terceras partes de los miembros de ambas Cámaras, el presidente debe firmarla y publicarla, sin protestas posteriores. En caso de no ser aprobada por mayoría, el proyecto no se puede volver a tomar en consideración hasta el año siguiente. Las objeciones del presidente siempre deberán ser presentadas en el término de diez días, sin lo cual se da por sentado que la ley ha recibido su sanción y debe ser promulgada.

Las leyes de cualquier clase pueden originarse indistintamente en una u otra Cámara, con excepción de las que se refieren a impuestos o contribuciones, que deben ser propuestas en la Cámara de Diputados.

Además, para la formación de una ley se requiere la presencia de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras.

Entre las principales atribuciones del Congreso se encuentra la reglamentación de los gastos del país y subsanarlos por medio de contribuciones, impuestos y derechos; supervisar la manera de recaudarlos y examinar anualmente las cuentas del gobierno; contraer deudas sobre el crédito de la federación y designar garantías para cubrirlas; reconocer la deuda nacional y señalar medios para consolidarla y amortizarla; crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.

En cuanto al Poder Ejecutivo, éste se depositará en las manos de un presidente, asistido por un vicepresidente, quienes, para ser elegidos, deberán ser mexicanos por nacimiento, tener 35 años cumplidos y residir en el país. No pueden ser reelectos sino después de un lapso de cuatro años a partir del término de su última gestión. Su elección se hará por los congresos de los estados.

El presidente tendrá poderes para publicar, circular y hacer observar las leyes y decretos del Congreso General; expedir decretos o reglamentos para mejor observancia de la Constitución y de las leyes generales; para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado; para supervisar la recaudación y aplicación de las rentas según lo previsto por el Congreso; para nombrar a los jefes de las diferentes oficinas de hacienda, a los comisarios generales, agentes diplomáticos, cónsules, coroneles y otros oficiales superiores del ejército y de la milicia, con la aprobación del Senado o, cuando el Congreso no esté en funciones, del Consejo de Gobierno; para solicitar al Congreso prolongar sus sesiones ordinarias; para

observar la debida administración de la justicia y ver que se ejecuten las sentencias de la Suprema Corte y de otros tribunales de la Federación; para suspender durante tres meses y privar de la mitad de sus sueldos a cualesquiera de los oficiales del gobierno culpables de desobediencia o infracción de las leyes, entre otros.

Como restricciones a los poderes del presidente, se tienen: no poder tomar el mando de las fuerzas armadas sin el consentimiento del Congreso o de una mayoría de las dos terceras partes del Congreso de Estado; no puede interferir en las elecciones o impedirlas; no puede abandonar (tampoco el vicepresidente) el territorio de la República sin permiso del Congreso, ni durante el término de su servicio ni durante un año después.

El gobierno estará dividido, para el despacho de los negocios, en departamentos, al frente de cada uno de los cuales se encuentra un secretario de Estado o Despacho, que se hace responsable de todas las disposiciones de su departamento en las que aparezca su firma. Los secretarios de Estado o Despacho estarán obligados a presentar al Congreso un informe del estado de sus diferentes departamentos al comienzo de las sesiones anuales, y deben incluir en dicho informe el presupuesto para el año en curso.

Si fuese necesario efectuar cambios en la Ley Constitucional, únicamente el Congreso General tendrá el poder de decidir las cuestiones que se puedan suscitar con respecto a la interpretación de cualquier artículo de ella. Jamás se podrán cambiar los artículos de esta Constitución que establecen la libertad e independencia de México como nación, su religión y su forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de los Supremos Poderes de la Federación.

La subdivisión de poderes gubernamentales se adapta bien a un país cuya extensión es tan vasta que hace difícil e incierta la transmisión de órdenes desde cualquier punto central; por tanto, a pesar de que en otros aspectos las instituciones monárquicas pudieron haber sido más adecuadas a los hábitos y a la educación previa de los mexicanos, la adopción del sistema federal ha dado a México el beneficio de sólidas seguridades para la libertad individual.

Aunque en la mayoría de los artículos de la Ley Federal dice que son transcripciones de artículos correspondientes en la Constitución de los Estados Unidos, hay una mezcla ocasional de la antigua levadura española que se manifiesta particularmente en el establecimiento de la fe católica, apostólica y romana y en las excesivas precauciones que se ha considerado necesario tomar contra la posibilidad de que el presidente abuse del poder. El primer aspecto es explicable dado el largo aprendizaje sufrido bajo el yugo de la nación más intolerante del mundo; el segundo viene de la circunstancia de haberle arrebatado el cetro a Iturbide, quien

se colocó a la cabeza de los negocios públicos en el país, aspecto que despierta la desconfianza en un Poder Ejecutivo depositado en un solo individuo, en lo que el Congreso puso mucho cuidado de plasmar dentro del articulado de la nueva Constitución.

Por otro lado, era necesario inspirar confianza en el sistema y enseñar al pueblo a estimar sus nuevos derechos en proporción a la cantidad de injusticias de las que les liberaron dichas leyes, además de poner en el centro de atención la minuciosa revisión de los recursos del país, su aplicación y resultados, y la función estrictamente apegada a derecho de los servidores públicos que ejercen el presupuesto de la nación, precauciones no por demás excesivas que garanticen la sana administración de la economía de la nación.

En relación con lo anterior, el Congreso General decretó, el 16 de noviembre de 1824, la Ley para Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, y extinguió las direcciones, contadurías generales de las aduanas, pólvora, lotería, montepíos de ministros y oficinas, tesorería general de lotería y tribunal de cuentas, —debe recordarse que el Tribunal de Real Audiencia de Cuentas se instituyó en 1605, cuyas funciones principales fueron la toma de cuentas a los oficiales reales y al contador de tributos y azogues donde hubiera este oficio, controlar la jurisdicción de los comisarios y reconocer los delitos de fraude y contrabando. En las Ordenanzas de Intendentes de 1786 el Tribunal refrendó sus atribuciones sobre control de ingresos, inspección de las cuentas tomadas, fenecidas y aprobadas por los oficiales reales y tesoreros, y mantuvo la facultad de ejercer justicia de los delitos contra la Real Hacienda— siendo el secretario de Estado y del despacho de hacienda quien dirigirá todas las rentas pertenecientes a la federación y ejercerá inspección sobre las casas de moneda. También se estableció un ministerio de hacienda o departamento de cuenta y razón, con funciones de contaduría en los ramos respectivos a sus jefes de sección, además de tener a su cargo la formación de los presupuestos y de la cuenta general de todos los ramos de hacienda de la federación. Se erige la tesorería general de la federación —antes tesorería general del ejército y hacienda pública—, donde entrarán todos los productos de las rentas, contingentes de los Estados, empréstitos y donativos, es decir, las cantidades de cualquier procedencia de que pueda disponer el gobierno de la federación. La tesorería deberá formar y publicar estados mensuales y anuales en que consten todos los ingresos, egresos y existencias de los caudales de la federación en todos los puntos de la República.

Para una mayor supervisión y confiabilidad del estado de la administración de los recursos del país, queda asentada la facultad del gobierno para enviar visitadores a los puntos que considere conveniente, con las facultades necesarias para residenciar a los empleados de la federación, examinar sus cuentas, suspenderlos con arreglo a la ley y entregar al tribunal competente a los que resulten culpados.

Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda

El 16 de noviembre de 1824 se decretó la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda sustentada en la Ley para Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública y bajo la inspección de la Cámara de Diputados encargada de examinar y glosar las cuentas de gastos y de crédito público; analizar los presupuestos de gastos e informar a la comisión de diputados; hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales; glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda y expedir el finiquito de la cuenta de la Tesorería.

El decreto establece que, para el examen y glosa de cuentas anuales que debe presentar el secretario de despacho de hacienda y para las de crédito público se establecerá una contaduría mayor bajo la inspección de la Cámara de Diputados ejercida por medio de una comisión de cinco diputados nombrados por la misma, a quien le tocará examinar los presupuestos y la memoria del secretario de despacho de hacienda. La contaduría se dividirá en dos secciones: la de hacienda y la de crédito público. Cada sección estará a cargo de un contador mayor, cuyo nombramiento estará a cargo de la Cámara, sometido a votación. La propia Cámara nombrará a los demás empleados de la contaduría, de una terna propuesta por el propio contador e informada por la comisión. Una vez nombrados los contadores, se elaboraría el reglamento de oficina y se turnaría a la Cámara de Diputados.

Después de la emisión del decreto que daría forma a la Contaduría Mayor de Hacienda del 16 de noviembre de 1824, pasarían casi dos años en que quedaría formado el Reglamento para la sección de hacienda de la contaduría mayor, el cual que se publica en decreto del 10 de mayo de 1826.

Dicho reglamento consta de 15 artículos, divididos en secciones que determinan el tipo y número de empleados de que constará la Contaduría Mayor, las funciones del contador mayor, de los contadores de glosa, de los oficiales de libros y correspondencia, de los oficiales de glosa, de los escribientes, del portero, del mozo de oficina y de los ordenanzas.

La Contaduría Mayor estará integrada por un contador mayor, cuatro contadores primeros y cuatro segundos de glosa, dos oficiales de libros y correspondencia, cuatro oficiales primeros y cuatro segundos de glosa, cuatro escribientes, un portero, un mozo de oficina y dos ordenanzas. A cada uno de ellos se les determinará un salario mensual que va de los dos mil quinientos y hasta los cincuenta pesos cada uno.

Atribuciones de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. En el decreto que le da origen a la Contaduría Mayor de Hacienda quedan establecidas las atribuciones y obligaciones que cada uno de sus integrantes tendrá y deberá ejercer durante su función:

Al contador mayor corresponde examinar los presupuestos generales de gastos y las cuentas del secretario de despacho de hacienda, y emitir sus observaciones y exponerlas a la comisión inspectora. Además distribuirá las demás cuentas para su glosa entre los contadores subalternos, y dispondrá que sean auxiliados por el oficial u oficiales que considerase convenientes.

Posteriormente pasará al secretario de despacho de hacienda los pliegos de reparos que produjeren dichas cuentas, y recibirá respuestas del mismo secretario y de los responsables, y les comunicará los resultados de sus juicios, a fin de que el gobierno reintegre al erario, particulares o responsables las cantidades correspondientes, y remita al contador mayor constancia de haberse verificado el reintegro. Si el secretario se retarda, el contador mayor deberá hacer las reclamaciones convenientes por el mismo conducto, y dar cuenta a la comisión inspectora si hay demasiada morosidad.

Como autoridad superior, el contador mayor deberá cuidar la puntual asistencia de los otros contadores y subalternos del cabal y exacto desempeño de las funciones de su instituto, y participar a la comisión inspectora de los casos de gravedad o reincidencia en cualquiera falta que incurra.

Los contadores subalternos tendrán a su cargo la glosa de las cuentas que el contador mayor les señale, formarán pliegos de los reparos que encuentren en ellas, expondrán su opinión por escrito sobre las respuestas de los responsables y acordarán con el mismo contador mayor y extenderán los juicios de cuentas, y expedirán los finiquitos correspondientes. También deberán hacer acopio de los datos resultantes de las mismas cuentas que el contador mayor estime necesarias para el examen de los presupuestos y de la cuenta general que ha de presentar anualmente el secretario del despacho de hacienda. Los contadores de glosa recibirán el auxilio de los oficiales de glosa.

Los oficiales de libros y correspondencia deberán llevar los libros de entradas de cuentas, entrada y salida de expedientes, correspondencia y archivo. Llevarán también los libros en que debe tomarse razón de todos los despachos o nombramientos que expida el gobierno, sin cuyo requisito no se pasarán en data en lo sucesivo, a las tesorerías las cantidades que pagaron a los nombrados por sus sueldos.

Por su parte, los escribientes tendrán la función de copiar en limpio los reparos, informes, juicios, correspondencia, índices del archivo y demás cosas relativas a las funciones de la Contaduría Mayor.

El portero, el mozo y los ordenanzas tendrán obligación de cuidar la seguridad del edificio donde se establezca la Contaduría y conducir los pliegos que ocurran en ella.

En el decreto del 13 de mayo de 1826 para dar cumplimiento a la obligación constitucional de emitir un reglamento interior para las funciones de los organismos y oficinas gubernamentales, la Contaduría Mayor presenta a la Cámara de Diputados el suyo, en el cual detalla las funciones de cada uno de los responsables del despacho, así como el establecimiento de sus ingresos.

El salario correspondiente y número de empleados de la Contaduría Mayor se establecieron como sigue en dicho reglamento:

1 Contador 1°	2,500
1 Contador 2°	2,000
1 Oficial 1°	800
1 Oficial 2°	600
1 Escribiente con cargo de archivero	500
1 Portero	400
1 Mozo	250
Total	7,050

México tiene una gran tradición en materia de fiscalización que, aunque se inicia en la época colonial (y ya desde antes se realizaba por los antiguos mexicanos) fue fundamentalmente de carácter interno dependiente del virrey. A partir de la firma de la Constitución en 1824, la fiscalización adquiere carácter institucional en la personalidad jurídico administrativa de la Contaduría Mayor de Hacienda, que va a examinar y glosar las cuentas y gastos y crédito público que anualmente presentará la Secretaría de Hacienda al Congreso consistente en las existencias de entrada y salida, resúmenes comparativos, balances, noticias de cuentas parciales, balanzas general y particulares, cuentas de ingreso y de orden, así como los ingresos de presupuesto por importaciones y exportaciones, de contribuciones interiores, servicios públicos, productos y aprovechamientos diversos, ingresos extraordinarios por contratos celebrados, empréstitos y utilidades de adelanto. También el presupuesto incluye las partidas de egresos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Congreso

Con el creciente antihispanismo y la actitud cerrada de la Iglesia y su gran poder económico e influencia política, provoca división de opiniones entre dos asociaciones que se van a formar a raíz de las logias: los Novenarios (masones) y los Guadalupanos (yorkinos).

Como casi todos los legisladores y funcionarios pertenecían a una u otra asociación, se perdía mucho tiempo en largas y tediosas discusiones que detenían la aprobación y emisión de leyes y decretos.

Como el antihispanismo tenía tradición en México, muestra del resentimiento criollo por la preferencia que se le daba al peninsular recién llegado para ocupar las altas jerarquías del gobierno y la Iglesia. A raíz de la independencia y la promulgación de la Constitución este odio a todo lo español se avivó puesto que los gachupines no desaparecieron y continuaron ocupando altos cargos y elevados cargos en el ejército, situación que creó grandes descontentos. Por su parte, la Iglesia toma partido a favor de sus compatriotas y, encabezados por el padre Joaquín Arenas en enero de 1827, se sublevan conspirando con el fin de volver a la dependencia de España, formando una regencia provisional con los obispos y los cabildos eclesiásticos existentes, alzándose para aprehender al presidente Guerrero con la supuesta complicidad del comandante de armas de la Ciudad de México, quien denunció la absurda conspiración. Los hechos exacerbaron los sentimientos antiespañoles, que dieron como resultado expresiones populares como ataques a propiedades españolas.

El Congreso se vio ante la obligación de hacer algo para solucionar el estado efervescente que prevalecía en el ambiente y, hacia finales de 1827, se decretó la primera expulsión de españoles, aplicable a los soldados que habían depuesto las armas, tanto los que habían depuesto las armas de acuerdo con los arreglos de O'Donojú como los que llegaron al país después, los miembros del clero regular y aquellos considerados peligrosos. Dicho decreto provocó grandes protestas y el malestar aumentó.

Dicen que "a río revuelto ganancia de pescadores". Nicolás Bravo, vicepresidente y jefe de la logia escocesa, aprovechó el momento para pronunciarse en contra del gobierno, y publicó un plan que pedía la abolición de las logias, así como la disolución del gabinete y la expulsión del ministro Poinsett. El presidente Victoria envió tropas al mando de Vicente Guerrero, contra el general Bravo quien, vencido, fue juzgado y condenado al exilio. Esto significó el fracaso del movimiento y el fin de la logia escocesa y, al quedarse solos los yorkinos, se dividieron al interior de su organización.

En medio de este panorama, se convoca a las segundas elecciones presidenciales que únicamente contaron con dos candidatos, ambos partidarios yorkinos: el general Vicente Guerrero, popular entre el sector popular, y el general Manuel Gómez Pedraza, favorito de los yorkinos elitistas y de los escoceses que no tenían candidato.

El Congreso se reúne el 1° de septiembre de 1828 y, una vez que se contaron los votos, declara presidente a Manuel Gómez Pedraza, lo que provocó enorme descontento entre los

partidarios guerreristas, quienes se levantaron en armas el 16 de septiembre, encabezados por Santa Anna, aunque sin mucho éxito ya que quedó sitiado por las tropas gubernamentales. Sin embargo, lograron ser escuchados en muchas partes del país y se dieron levantamientos en Acapulco y la Ciudad de México donde tomaron el edificio de la Acordada. Ya iniciado el desorden y provocada la ingobernabilidad, la masa popular cometió toda clase de excesos, como el saqueo al Parián. La situación se torna muy delicada y el aún presidente Guadalupe Victoria se halla en una encrucijada.

El presidente electo se percata de que ha perdido todo apoyo, renuncia al poder el 3 de diciembre y sale del país, dejando el problema y su posible solución en manos del Congreso, cuya decisión era sumamente importante, puesto que se encontraba en juego el mantener o romper el orden constitucional. Éste no estuvo a la altura de la crisis.

La sede del Congreso había sido trasladada de San Pedro y San Pablo al patio central de Palacio Nacional (1829) donde se mandó construir para tal caso, un salón especial. Constituido en su nueva sala de sesiones, después de escuchar al presidente, el 9 de enero declaró que los votos a favor de Gómez Pedraza no expresaban la voluntad popular y que, por tanto, resultaban nulos, por lo que declaró vencedores a los generales Vicente Guerrero y Anastasio Bustamante para presidente y vicepresidente, respectivamente.

Ese mismo día, el Congreso expidió un decreto de expulsión de españoles más drástico que el anterior por el cual tuvieron que salir centenares de familias, y los ricos consiguieron excepción al cumplimiento del decreto. En abril se inicia la segunda presidencia, pero con la marca que ensombreció la toma del poder a Vicente Guerrero. Desde sus inicios, el periodo presidencial tuvo circunstancias muy adversas, aunado a los informes del cónsul de Nueva Orleáns de que España preparaba una invasión de reconquista, noticia confirmada por el ministro mexicano en Londres, quien aseguraba además que no había esperanzas de que los ingleses apoyaran al gobierno mexicano por su descrédito en Europa.

Pero el problema más agudo y profundo que enfrentaba el país era el financiero, ya que durante el último año del gobierno de Victoria la situación hacendaria había hecho crisis a causa de la quiebra de la casa británica donde México guardaba sus fondos y por los recientes desórdenes políticos. La revolución de la Acordada, el saqueo del Parián y las noticias de la expedición de reconquista paralizaron el comercio, con las consecuencias inherentes que provocaron la paralización de las importaciones que eran la entrada de impuestos, casi el único ingreso seguro del gobierno nacional. Además, existía una deuda de un millón y medio por concepto de sueldos atrasados de empleados y cuerpos del ejército; los ingresos de las deudas del Golfo se encontraban ya empeñadas por adelantado, coronado con la amenaza de una invasión.

Lorenzo de Zavala, cabeza de Hacienda, pensador y administrador diligente enfrentó la responsabilidad de la ardua situación. Como medidas para efectuar sus tareas y después de analizar las condiciones de la Hacienda Pública procedió a limitar las importaciones para proteger la naciente industria; estableció nuevas contribuciones sobre las rentas y los bienes raíces, el algodón en rama y los carruajes, y abolió el monopolio del tabaco poniendo sólo un impuesto a su venta. Todas ellas eran medidas impopulares, pero necesarias. Por otro lado, al revisar las cuentas de la Hacienda, Zavala se percató que sólo Zacatecas, Yucatán, Veracruz y Durango pagaban la contribución fijada por el Congreso a los estados para sostenimiento del Estado federal, lo que le hizo solicitar una cooperación proporcional de los estados para superar la situación de emergencia. Casi ningún estado respondió al llamado. Se hizo necesaria la emisión de la ley del 26 de marzo de 1829 en que el Contador Mayor de Hacienda autorizara el corte de caja de la Tesorería general de la federación el día 1° de cada mes y a expedir a los responsables los correspondientes de sus finiquitos. Esto tal vez para poder llevar un control del erario.

El papel de la prensa fue importante en la falta de colaboración de los estados y atacó sin medida a Guerrero y a Zavala junto con los otros ministros; además dudaba de la invasión y afirmaba que era un pretexto del que se valía el Ejecutivo para que el Congreso le concediera facultades extraordinarias. En medio de un ambiente político tan desfavorable, Guerrero dictó las medidas pertinentes a su parecer. El 27 de julio de 1819 desembarcó en costas mexicanas el brigadier español Isidro Barriadas, y se apoderó del puerto de Tampico. Antonio López de Santa Anna fue nombrado por el gobierno mexicano para defendernos de la invasión. Las tropas españolas fueron sometidas y expulsadas y prometieron no volver a intentar acción alguna contra México.

La invasión sirvió para dar popularidad al general Santa Anna quien junto con Manuel Mier y Terán recibe la banda de general de división. Pero no favoreció a Guerrero que fue el blanco de la inclemente crítica de la prensa, al grado de obligar al presidente a librar una orden contra los abusos extremos de la libertad de expresión. El desafío de los medios fue frontal y ni siquiera publicaron la orden presidencial.

La situación empeoró día a día. El erario estaba exhausto, la autoridad del gobierno federal era nula y la agitación política iba acrecentándose y cualquier decisión del presidente, investido de facultades extraordinarias por el Congreso debido a la guerra, era calificada de opresiva o de inútil. La oposición fue tomando cuerpo, arreciando su campaña contra el régimen e invitando a todos los cuerpos representativos del país a protestar, pedir nuevas elecciones o la restauración de gobiernos anteriores. Se culpaba al ministro norteamericano Poinsett de muchos de los males endémicos de la República. Ya para octubre, las legislaturas de Puebla y Michoacán pedían además de la salida del ministro, la separación de Zavala del ministerio de Hacienda, lo cual obligó al gobierno a ceder a ambas demandas.

Guerrero se encontró de pronto ante el más negro de los panoramas, aunado a que la mayor parte de sus tropas se encontraban en manos de los generales Santa Anna y Anastasio Bustamante, y por un movimiento que estalló en Campeche pidiendo la república centralista. Con mucho esfuerzo Guerrero logra conformar un pequeño contingente para abatir a los rebeldes. Para su ausencia, el Congreso Federal designó para ocupar la Presidencia de la República a su Ministro de Relaciones, José María Bocanegra, quien ocuparía el puesto del 18 al 22 de diciembre de 1829.

Bustamante decidió participar en el derrocamiento del régimen de Guerrero, al mando del ejército acantonado en Jalapa, y declaró nulas las elecciones en que aquél había sido electo vicepresidente. Santa Anna realizó un último esfuerzo por encontrar apoyo para el presidente, sin respuesta. Guerrero se retiró ante la traición cuando trasponía las puertas de la ciudad de México. El 1° de enero de 1830, Bustamante se hizo cargo del ejército y formó su gabinete con políticos del grupo de la llamada "gente bien", como Lucas Alamán y el coronel Facio. El Congreso, reunido en sesión, declaró justo el pronunciamiento, quedando en el poder un grupo formado por escoceses, algunos yorkinos cansados de los excesos de su partido, el clero, el ejército y la burguesía incipiente que quería justicia y orden. Anastasio Bustamante tomó posesión de la Presidencia de la República. Gobernó con mano de hierro y en forma despótica. No se hicieron esperar levantamientos en diferentes puntos del país, que fueron arrollados por fuerzas suficientes destacadas por el propio Bustamante para ello. Para cortar de tajo la revuelta, el presidente ordenó la aprehensión de Guerrero, quien es fusilado el 13 de febrero de 1831.

Terminada la resistencia del sur, se restableció el orden en toda la República y una especie de respiro invadió a todos y el gabinete se puso a la tarea de mejorar las condiciones económicas del país y a organizar la administración pública.

La reorganización de la Hacienda permitió un cobro más eficiente de los impuestos y un aumento de los ingresos aduanales; se restauró el crédito exterior, estableciéndose convenios para el pago de los intereses de los tenedores de bonos mexicanos en Londres y, todo ello devolvió el optimismo a muchas personas. Además, se pudo proveer los obispados vacantes. Gracias a que Bustamante obtuvo un decreto del Congreso el 17 de febrero de 1830. Pero la preocupación más grande de la administración de Bustamante quizá fue la de mejorar la situación económica en general y no sólo arreglar la Hacienda pública, tarea en la que se empeñó Lucas Alamán, con todas las características de un despotismo ilustrado, devolvió el crédito al país; restableció el orden para impulsar el comercio y la industria, aumentar los ingresos y reducir los gastos; capitalizó los intereses vencidos de la deuda inglesa, y empezó a pagar los nuevos, con lo cual devolvió la confianza nuevamente y dio un respiro de orden al caos reinante en el país.

Concerniente al llamado al orden de cosas, en la ley del 21 de mayo de 1831, quedó facultada la sección de crédito público de la Contaduría Mayor para proceder a calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior de la nación con arreglo en las bases establecidas en la ley de 28 de junio de 1824.

A pesar del respiro, en los estados de la República hervían de descontento. Mediante hábiles maniobras se logró la disolución de las legislaturas desafectadas de San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán y Jalisco, pero el nuevo gobierno chocó de todas maneras con el terco autonomismo de los estados, en especial de Zacatecas que se negó a colaborar con sus cívicos para proveer la defensa de Texas, lo que sí hicieron los demás estados del norte con cívicos, pero no económicamente. El Congreso aprobó una nueva ley de colonización el 6 de abril de 1830, y Texas pasó a depender de la Federación en cuanto a asuntos de colonización y prohibía la entrada de más norteamericanos en la región, pero todas las medidas eran tardías y serían incapaces de solucionar el problema surgido.

El 1° de enero de 1832, al iniciar sus sesiones el Congreso y las Legislaturas estatales, tanto Bustamante como los gobernadores informaron de la favorable situación económica de la República. Aunque su política económica había sido acertada, el gobierno de Bustamante se hundió por la rudeza con que trató de imponer el orden. Al día siguiente, Santa Anna acepta encabezar un pronunciamiento que empieza por pedir la dimisión del gabinete y termina apoyando al desconocido presidente, el general Gómez Pedraza. La lucha a pesar de ser breve, fue muy sangrienta, y a pesar de la renuncia de Bustamante, no fue sino hasta diciembre que el Congreso discutió el arreglo que se convertiría en los Convenios de Zavaleta que reconocían como legítimo presidente —hasta el 1° de abril de 1833— a Gómez Pedraza, quien asumió el poder en medio de la confusión e intentó calmar los ánimos con una nueva ley —que no llegó a aplicarse— de expulsión de los españoles, para demostrar su antihispanismo.

En los tres meses que quedaban de su mandato poco pudo hacer Gómez Pedraza, abriéndose el camino para los dirigentes de la revolución para alcanzar el poder. Es así como dentro de la legalidad, las legislaturas de los estados efectuaron una legislación para el periodo constitucional que se iniciaría el 1° de abril, que favoreció al general Antonio López de Santa Anna y a Valentín Gómez Farías —quien tenía fama de liberal y anticlerical—.

Santa Anna cargó con la culpa de todos los errores cometidos hasta entonces por un país que estaba en proceso de fundamentar un estado, que no poseía capital y que era presa deseada de tres potencias comerciales que se disputaban su predominio. Buen soldado, mal general, ambicioso político sin ideario definido, casi sin educación, alegre y expansivo, ardiente patriota siempre dispuesto a defender su patria, Santa Anna gustaba del poder más por los honores que por la autoridad. Muchas veces irresponsable e inconsciente, su gran intuición le

tornaba sagaz político en algunas ocasiones y el importante papel que desempeñó a partir de 1823, en que se pronunció por la República, hasta 1855 en que fue expulsado por la Revolución de Ayutla, se debió a su popularidad, a su carisma, a esa facultad excepcional de mover al pueblo, de formar ejércitos sin dinero y de hacerlo luchar en las peores condiciones.

Valentín Gómez Farías parecía la antítesis de Santa Anna. Serio, educado, federalista ardiente, anticlerical furioso, puritano, era hombre de una sola idea que se mantuvo en pie de lucha toda su vida por su ideal federalista. Ambos hacían una pareja singular al gobernar un país revuelto, en bancarrota y dividido en facciones que querían alcanzar el bien de la patria por diferentes caminos. En el poder se hallaba todo un grupo de apasionados reformistas que formaban lo que ellos mismos llamaron el Partido del Progreso.

La primera tarea que se fijó el Congreso fue el proceso de los ex ministros de Bustamante. A partir del 24 de abril, se sumergió febrilmente en el desarrollo de una doble reforma eclesiástica y militar. Todo ello tuvo lugar mientras ocupaba la presidencia Gómez Farías, mientras tanto Santa Anna abandonó la capital para dirigirse a su hacienda de Manga de Clavo, como solía hacer cuando terminaban los festejos en su honor.

En el Congreso dominaban los progresistas, quedando en libertad para hacer la reforma que muchos estados ya venían aplicando desde 1823 de forma parcial. Ésta pretendía secularizar la enseñanza, incautar los bienes al clero, reformar las órdenes religiosas y dar al gobierno el ejercicio del Patronato Real. La reforma de 1833 fue un paso más en un proceso que se había iniciado durante el gobierno de los Borbones desde el siglo XVIII. Una vez independiente el país, las constituciones estatales habían incluido muchas medidas anticlericales. Hubo varias oposiciones, incluso obligando al propio Santa Anna a acudir a combatir a los rebeldes. Una vez vencida la primera oposición, se inició la reforma. La reforma religiosa afectaba a cuatro puntos: el Patronato, las órdenes religiosas, la instrucción y los bienes eclesiásticos. La reforma militar tendía a debilitar al ejército y a formar milicias cívicas.

El Congreso comenzó por ejercer el Patronato Nacional y mandó proveer los curatos vacantes, por lo que el episcopado mexicano protestó, a lo que Gómez Farías contestó que aquellos obispos que no se sometieran al decreto serían expulsados. Al incautar el gobierno el Fondo Piadoso de las Californias y de Filipinas e iniciar los planes de desamortización general, la oposición aumentó. Se suprimió la coacción civil para el cumplimiento de los votos de las órdenes religiosas y también la coacción civil para el cobro del diezmo.

El plan de la reforma de la instrucción estaba muy meditado y se pretendía arrancarla de manos del clero, que la había ejercido hasta entonces casi con exclusividad. Se cerraban el

Colegio de Santa María de Todos los Santos y la Universidad, y se declaró la libre enseñanza. Se decidió que en cada parroquia del Distrito Federal tendría una escuela, donde se enseñaría junto con las primeras letras, el catecismo religioso y el político. El Seminario quedaba dependiente del gobierno y el resto de la enseñanza en manos de una dirección general. Se reorganizaba la enseñanza superior por completo, se formalizaron seis escuelas: la primera, de estudios preparatorios; la segunda, de estudios ideológicos y humanidades; la tercera, de estudios físicos y matemáticos; la cuarta, de estudios médicos; la quinta, de estudios de jurisprudencia; y la sexta, de estudios sagrados.

Siendo otra de las preocupaciones el funesto papel que el ejército tenía en aquella sociedad, los progresistas trataron de quitarle sus fueros y disolver los cuerpos que se hubieran pronunciado, por lo cual los reemplazaron por milicias civiles.

Los pronunciamientos antirreformistas no se hicieron esperar, siendo un medio la folletería que avivó nuevamente la hoguera y por todos lados había levantamientos populares al grito de "religión y fueros". Era comprensible la resistencia popular a las reformas en un país católico, aspecto que se reforzó por la casualidad, que marcó de "señales" a diferentes fenómenos naturales que se dieron por ese entonces, como temblores, cólera, aurora boreal..., lo que despertó la superstición de la población.

Nuevamente la intuición de Santa Anna le convierte en el salvador. Casi todas las medidas fueron abolidas, excepto la supresión de la coacción contra el pago de diezmos, que tanto beneficiaba a las clases pudientes. Interrumpida la reforma, el intento sólo habría de servir para dar la voz de alerta a la Iglesia, que estaría preparada para contraatacar.

El Congreso deseaba extender sus sesiones un poco más, cosa que Santa Anna no permitió y mandó cerrar las puertas. Se efectuaron las elecciones fijadas por la ley y un nuevo Congreso se reuniría el 1° de enero de 1835. El centralismo había ganado terreno, así como también el escepticismo ante el fracaso del federalismo.

El gobierno federal no había logrado ejercer el poder que le concedía la Constitución porque muchas circunstancias obraron en contra. La base económica que debía sustentar la estabilidad del Estado, lejos de reforzarse, se debilitaba cada día, cosa que dificultaba todo intento de rehacer el orden interior, ya que la falta de pagos alimentaba siempre un descontento listo a estallar. El orden social, afectado en sus mismos cimientos, no se había recobrado, y las esperanzas despertadas buscaban satisfacción. Después de todo, el liberalismo había promovido inestabilidad en casi todas partes, no era un fenómeno solamente mexicano, ni siquiera hispanoamericano.

Finalmente, el Congreso estableció el centralismo con un decreto provisional y se enfrascó en elaborar otra constitución. 18 meses de discusiones públicas y secretas dieron forma a fines de 1836, a las Siete Leyes, nuevo estatuto que era un documento complicado que convertía a los estados en departamentos, con juntas electivas responsables ante el congreso general, y gobernadores nombrados por el supremo poder ejecutivo. El gobierno central estaba constituido por los tres poderes tradicionales, más uno nuevo: el Supremo Poder Conservador, que debía nada menos de evitar los abusos ejercidos en la práctica de los poderes ejecutivo y legislativo. Además, se extendió el periodo presidencial a ocho años, debido a la preocupación de los legisladores por los desórdenes que acarreaban las elecciones. En la práctica, las Siete Leyes hicieron aún más difícil la labor del gobierno, pero el país se iba desarrollando a pesar de los fracasos por organizarlo. Las Siete Leyes también condujeron a que se rescatara a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la reorganización administrativa y política del país.

La primera república central duró seis años, y un solo periodo constitucional, el del general Anastasio Bustamante, que por segunda vez tomaba el gobierno y que con múltiples interrupciones e interinatos, duró de 1837 a 1841.

En un ambiente de tanto vaivén político y social, de revueltas y levantamientos, la formación de un Estado requiere de tiempo, meditación, reflexión y decisión. Uno de los aspectos fundamentales para lograr la consolidación del Estado Mexicano fue la elaboración y adecuación de sus leyes, que fueron incluyendo los aspectos que se presentaron con el transcurso de los hechos y que suscitaron inquietudes y visión a futuro. Por ello, en el siglo XIX hubieron tres periodos legislativos importantes que dejan asentada la experiencia y la posibilidad de fortalecer a las sociedades venideras: 1824, 1836 y 1857.

El Centralismo en el Estado Mexicano, 1837-1853

Ley del 29 de diciembre de 1836.

En esta ley se asientan las bases del ejercicio legislativo, de sus integrantes y de la formación de las leyes, depositado en el congreso general de la nación, compuesto de dos cámaras: de diputados y de senadores.

Ambas cámaras se conformarán de diputados y senadores electos, cuya base electoral es la población, para un término de dos años. Se envía un miembro por cada ochenta mil habitantes o por cada fracción que excede de cuarenta mil.

Cámara de Diputados

Las elecciones para diputados se efectuarán en los departamentos el primer domingo de octubre del año anterior a la renovación, entrando en funciones en enero del año siguiente. Serán calificadas por el senado y, en caso de nulidad por vicio de la elección, se repetirá la elección. A falta del propietario, entra el suplente en su lugar.

Un diputado debe ser mexicano por nacimiento o natural de América independiente de España, mexicano en actual ejercicio de sus derechos o vecino del Departamento que lo elige. Tener treinta años de edad cumplidos y poseer un capital, físico o moral, que le produzca al menos mil quinientos pesos anuales.

El presidente, los miembros del supremo poder conservador, mientras lo sean y hasta un año después, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial, los secretarios de despacho y oficiales de su Secretaría, empleados generales de Hacienda, gobernadores de los Departamentos mientras lo sean y hasta seis meses después, los M. RR. Arzobispos y obispos, gobernadores de mitras, provisores y vicarios generales, los jueces, comisarios y comandantes generales por los Departamentos a que extienda su jurisdicción, no son elegibles para diputados.

Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente vigilar por medio de una comisión inspectora de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. En ley secundaria se indicará el modo y términos en que dicha comisión deba desempeñar su cargo. Además, nombrará a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor. Confirmará también los nombramientos que haga el gobierno para los primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda establecidas o por establecer.

Cámara de Senadores

El Senado se constituye por 24 senadores elegidos cada uno a pluralidad absoluta de votos por la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, en número de individuos igual al que deben ser nuevos senadores. Las listas resultantes serán autorizadas por los secretarios y remitidas a las juntas departamentales, y cada una de ellas elegirá el número necesario de senadores, remitiendo la lista al supremo poder conservador, quien examinará y calificará las elecciones de acuerdo con el artículo 5° que declara senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos, por el orden de dicha mayoría. El Senado se renovará en su tercera parte cada dos años.

Las elecciones se verificarán por la Cámara de Diputados, el gobierno y la Suprema Corte de Justicia el 3 de junio del año anterior a la renovación parcial. El 15 de agosto verificarán las propias las juntas departamentales y la calificación y declaración del supremo poder conservador se verificarán el 1° de octubre del mismo año, participando el ejecutivo el nombramiento a los electos.

Para ser senador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener 35 años cumplidos y tener un capital físico o moral, que le produzca al menos dos mil quinientos pesos anuales.

Es prerrogativa exclusiva de la Cámara de Senadores prestar su consentimiento para dar pase o retener decretos conciliares, bulas y escritos pontificios que contengan disposiciones generales o trascendentales para la nación. Aprobar los nombramientos que haga el poder ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales del ejército permanente, armada y milicia activa.

Congreso General

Las sesiones del Congreso General se abrirán el 1° de enero y el 1° de julio de cada año. El primer periodo cerrará el 31 de marzo, y el segundo durará hasta concluir los asuntos a que se dediquen. En el segundo periodo se hará el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo. Las sesiones serán diarias excepto las obligatorias de asueto.

Las leyes se originarán en la Cámara de Diputados y la de Senadores realizará la revisión. Las iniciativas de leyes corresponden al supremo poder ejecutivo y a los diputados de todas las materias, a la Suprema Corte de Justicia, en la administración de su ramo, a las juntas departamentales relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

Al Congreso General corresponde exclusivamente dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observación. Aprobar, reprobar o reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales. Decretar anualmente los gastos para el año siguiente y las contribuciones que deberán cubrirlos. Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, habiendo sido presentado por el ministro de Hacienda en el último año y habiéndosele glosado y examinado a detalle por una ley secundaria. Decretar el número de tropa de mar y tierra permanente que debe haber en la República. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación

y designar las garantías para cubrirlas. Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla. Aprobar toda clase de tratados celebrados por el ejecutivo con potencias extranjeras y concordatos con la silla apostólica.

Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz y dar reglas para conceder patentes de corso. Dar al gobierno las bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puestos, establecimiento de aduanas y formación de aranceles comerciales. Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas y adoptar el sistema general de pesos y medidas. Conceder o negar entrada de tropas extranjeras en el territorio nacional y la salida del país de tropas nacionales. Conceder amnistías generales. Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones. Dar reglas para la concesión de ciudadanía y naturalización. Aumentar o disminuir Departamentos que forman la República.

El Congreso General está impedido para dictar ley o decreto sin iniciativas, intervalos, revisiones y demás requisitos que exige la ley y señale el reglamento del Congreso, con sus excepciones. Proscribir a ningún mexicano ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente. Privar de su propiedad directa o indirectamente a nadie, individuo, corporación eclesiástica o secular. Dar a ninguna ley efecto retroactivo. Privar ni suspender a los mexicanos sus derechos constitucionales. Resumir en sí o en otros dos o tres poderes, legislativo, ejecutivo o judicial.

El Presidente de la República, los senadores, los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos no podrán ser acusados en materia criminal en los delitos comunes, sino ante la Cámara de Diputados. Tampoco lo podrán hacer contra diputados en funciones y dos meses después y se hará ante el Senado. No es así en el caso de delitos oficiales, en cuyo caso la acusación se hará ante la Cámara de Diputados y se sostendrá en el Senado, y la pena será la destitución del cargo, inhabilitación perpetua o temporal y, en caso de mayores penas, se turnará el proceso al tribunal respectivo para que se siga el curso de las leyes.

Relativo a la indemnización de los senadores y diputados, la de los primeros será mayor que la de los segundos y las cuotas de ambas serán designadas por ley secundaria.

Los diputados y senadores serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser molestados o reconvenidos por ninguna autoridad.

Por último, diputados y senadores no pueden renunciar a su encargo sin causa grave, justa y calificada por su cámara respectiva, ni admitir para sí o solicitar para otros comisión

ni empleo alguno de provisión del gobierno, ni otras prerrogativas ventajosas. Tampoco obtener para sí ni para otro pensión ni condecoración alguna de provisión gubernamental.

Poder Ejecutivo

El ejercicio del Poder Ejecutivo recae en el Presidente de la República por ocho años, elegido el día 16 de agosto del año anterior a la renovación presidencial, de una terna propuesta por la junta del consejo y ministros, el senado y la alta Corte de Justicia, pasando a la Cámara de Diputados. El 15 de octubre del año anterior a la renovación se le dará su acta de elección y el 15 de diciembre se reunirán las dos Cámaras para abrir los pliegos de actas que se hayan recibido, nombrarán una comisión especial de cinco individuos para examinarlas y califiquen las elecciones, regule los votos y presente dictamen, el que una vez discutido y aprobado, se declarará presidente al que obtuvo mayor número de votos.

El cargo de presidente no es renunciable, solamente en caso de reelección y por causas justas calificado por el Congreso General. Las funciones del Presidente de la República finalizan el 1° de enero del año de la renovación.

Para tomar posesión del cargo, el presidente electo, propietario o interino hará juramento ante el Congreso General.

Para ser Presidente de la República se requiere ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos ciudadanos, tener 40 años cumplidos, poseer un capital físico o moral que produzca cuatro mil pesos anuales de renta; haber desempeñado alguno de los cargos superiores civiles o militares; no haber sido condenado o procesado por crímenes o malversación de los caudales públicos; y residir en la República al tiempo de la elección.

Son prerrogativas del Presidente de la República dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso General; no poder dejar de tomarse en consideración las iniciativas de ley o decreto que dirija al congreso general; no poder ser acusado criminalmente durante su presidencia y un año después por ninguna clase de delitos cometidos antes o mientras funge como presidente; no poder ser acusado por delitos políticos antes o durante su gestión ni después de un año de haber terminado ésta. No poder ser procesado sino previa declaración de ambas Cámaras; nombrar libremente a los secretarios de despacho y removerlos cuando lo crea conveniente. Elegir y remitir a las Cámaras, oradores que manifiesten y apoyen la opinión del gobierno en todos los casos en que la importancia del asunto haga, a su juicio y al del consejo, oportuna esta medida.

El Presidente tiene poderes para dar todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública y los reglamentos para su cumplimiento; para iniciar todas las leyes y decretos que considere convenientes para el buen gobierno de la nación; para hacer las observaciones que le parezca a las leyes y decretos que el congreso le comunique para su publicación; para publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso; para pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias; para cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones con arreglo a las leyes; para nombrar a los consejeros; para nombrar a los gobernadores de los departamentos a propuesta en terna por la junta departamental y con acuerdo del consejo; para remover a los empleados diplomáticos si lo juzga conveniente; para nombrar a empleados diplomáticos, coroneles, oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y la milicia activa, a los primeros jefes de oficinas principales de Hacienda, con sujeción a la aprobación del Senado para los primeros, y de la Cámara de Diputados para los últimos; para nombrar a los demás empleados militares y de oficinas; para intervenir en el nombramiento de jueces e individuos de los tribunales de justicia; para dar retiros, conceder licencias y pensiones; para disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior; para declarar la guerra en nombre de la nación previo consentimiento del Congreso; para celebrar concordatos con la silla apostólica, con arreglo a las bases del congreso.

También, el Presidente tiene poderes para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujeto a aprobación del congreso antes de su ratificación; para recibir ministros y enviados extranjeros; para suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar de la mitad de sus sueldos por ese tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos y, en su caso, pasar los antecedentes al tribunal respectivo; para conceder pase o retener decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos con consentimiento del Senado u oyendo a la Suprema Corte de Justicia y al consejo, si fuere necesario; para presentar para todos los obispados, dignidades y beneficios eclesiásticos, que sean del patronato de la nación, con acuerdo del consejo y previo concordato con la silla apostólica.

Igualmente, para cuidar de la legal fabricación de moneda; para providenciar lo conducente al buen gobierno; para contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso; para habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas, formar aranceles de comercio, conceder cartas de naturalización, de acuerdo con el consejo y sujeto a las reglas legales; para dar pasaporte a los mexicanos para viajar al extranjero; para dar o negar pase a los extranjeros para entrar a la República y para expulsar a los no naturalizados que sean sospechosos; por último, para conceder privilegios exclusivos, de acuerdo con el consejo y la ley.

El Presidente de la República no puede mandar en personas las fuerzas de mar o tierra, sin consentimiento del Congreso General o del Senado, con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes. Y mientras mande las fuerzas, no podrá intervenir en acciones de gobierno, quedando sujeto a él como general. No podrá privar a nadie de su libertad ni imponerle por sí pena alguna, excepto si lo exigen el bien o la seguridad pública, caso en que deberá ponerlos a disposición del tribunal o juez competente. No podrá salir del territorio de la República durante sus funciones ni un año después, sin el permiso previo del Congreso. No podrá enajenar, ceder o permutar ciudad, villa o lugar o parte alguna del territorio nacional, ni ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento del Congreso. No podrá imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones de ninguna especia, generales ni particulares. No podrá impedir o diferir las elecciones establecidas por ley ni impedir o turbar las reuniones del poder conservador o negar el cumplimiento a sus resoluciones.

Consejo de Gobierno

Estará compuesto por 13 consejeros: 2 eclesiásticos, 2 militares y el resto de las demás clases de la sociedad.

Su elección será conforme a una lista del Congreso de 39 individuos que remitirá al presidente de la República que escogerá en ella y nombrará los 13 consejeros. En caso de vacante, el Senado propondrá una terna al Presidente de la República para elegir al reemplazo.

Para ser consejero es necesario ser mexicano por nacimiento y tener las mismas calidades para los diputados.

El Consejo tiene como atribuciones todas las constitucionales; dar al gobierno dictamen en casos y asuntos en que se lo elija; y nombrar de entre sus individuos al que ha de fungir como secretario y al que haya de suplirle.

Ministerio

Para el despacho de los asuntos de gobierno habrá cuatro ministros: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina. Estos deberán ser electos exclusivamente por el Presidente de la República, siendo mexicanos por nacimiento, ciudadanos en actual ejercicio de sus derechos y no haber sido condenados en proceso legal por crímenes o malversación de los caudales públicos.

A cada ministro corresponde el despacho de los negocios de su ramo, previo acuerdo con el Presidente de la República; autorización con su firma de los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente que él esté conforme y sean asuntos propios de su ministerio. Presentar a ambas Cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallan los diversos ramos de la administración pública correspondientes a su ministerio, y serán presentados por el secretario de Hacienda en julio de cada año y los otros tres en enero.

Cada ministro será responsable de la falta de cumplimiento de las leyes en relación con los asuntos de su ministerio y de los actos del Presidente que autorice con su firma y sean contrarios a las leyes, en cuyo caso la responsabilidad de los ministros se podrá hacer efectiva sólo en modo y términos de la tercera ley constitucional.

Por último, el gobierno formará un reglamento para el mejor despacho de sus secretarías y lo remitirá al Congreso para su aprobación.

Primera República Centralista

El centralismo conservador representó el afán por restablecer la monarquía y la forma de gobierno anterior a la independencia que garantizaba sus intereses y subordinaba el resto de la sociedad a ello. El grupo más interesado en eso era sin duda la Iglesia. En cambio el federalismo liberal, si bien era una copia del existente en los Estados Unidos, correspondía a formas regionales de poder político, organizadas como cacicazgos, cuyos intereses eran prácticamente omnímodos en su región, salvo en relación con la Iglesia. Eran estos intereses los soportes del federalismo y no el principio democrático que supone al federalismo como una forma de asociación de los individuos para elegir a sus gobernantes en el municipio, el estado y la federación.

Después de la derrota de Santa Anna en Texas y la pérdida de ese territorio, a principios de 1837 regresaron el exiliado Anastasio Bustamante y el general Antonio López de Santa Anna, quien perdió, junto con las tierras del norte, su buena estrella política, ya que no se salvó de los ataques inclementes de la prensa y de los panfletos, por lo que se retiró a su hacienda de Manga de Clavo y ahí publicó un manifiesto en el que se defendía de los cargos que se le hacían y desviaba las acusaciones que se le imputaban en sus subalternos. El caso es que al aproximarse las elecciones, Santa Anna no apareció entre los candidatos, que quedaron reducidos a Anastasio Bustamante, Nicolás Bravo y Lucas Alamán, siendo el triunfador con mayoría definitiva el primero de ellos, que juró como nuevo presidente el 19 de abril de ese año. Aunque se dieron pequeños brotes en San Luis Potosí, California y Veracruz, éstos no tuvieron eco en el resto de la nación.

Bustamante eligió a sus colaboradores, tanto del bando liberal como moderados, por sus cualidades para los puestos, pero un gabinete tras otro renunciaron, haciendo difícil gobernar contra males demasiado complejos, además de tener que soportar la constante difamación de una prensa inconsciente. Por su lado, los males parecían encadenarse: en noviembre de 1837 se sucedieron terribles temblores que dañaron la capital y casi terminaron con el puerto de Acapulco; el año 1838 fue inaugurado por pronunciamientos federalistas y a continuación se dio la declaración de guerra contra el país por parte de Francia. Los puertos estuvieron bloqueados y el país se quedó sin fuerzas y sin recursos económicos para enfrentar al enemigo. Pero aún así, los federalistas intentaron tomar el poder, afirmándose incluso que éstos habían entrado en acuerdos con los franceses. La guerra contra Francia llamada de "los Pasteles" fue todo un desastre.

Caos constante era la premisa de la nación. La sociedad se había adaptado a ello, esperando que se obrara un milagro dada su fe en la ley, en el gobierno, en la educación o en Dios; pero los mexicanos ilustrados no cejaban en su búsqueda de soluciones para los males del país, aunque el optimismo de los años veinte se fuera transformando en hondo pesimismo. Como gobernar en esa sociedad era un arte de locos, Bustamante se empeñó en salvar a la República acudiendo a los federalistas, quienes de inmediato presentaron un proyecto de ley para reformar la Constitución, apoyados por un motín capitalino cuyo lema era "Queremos Constitución sin cola y pura federación", cundiendo el desorden que hubo de acallar el presidente Bustamante.

A los graves problemas económicos y a la inestabilidad política causada por los federalistas se sumaba la inseguridad que dañaba el comercio, la agricultura y la minería, dada la abundancia de bandas de asaltantes que Bustamante se empeñó en combatir, aumentando el ejército para perseguir a los maleantes, pero fracasó por falta de dinero para pagar sueldos. El ejército era ineficiente, tanto por su falta de profesionalidad como por falta de recursos económicos y el enrolamiento por medio de la leva, eran los principales obstáculos para constituir un verdadero ejército.

A ello se agregaba el grave problema de la Hacienda Pública que mereció una cuidadosa atención de Bustamante quien, para resolverlo, llamó a liberales, moderados, conservadores y hombres de todas las profesiones y servicios que, en lugar de resolverlo, algunas propuestas causaron nuevos levantamientos.

Ley del 14 de marzo de 1838: Creación del Tribunal de Cuentas

Quizá como consecuencia del grave problema económico y para aliviar un poco la tensión existente en las arcas del erario público, se estableció un Tribunal de Revisión de

Cuentas, con su respectiva contaduría mayor, cuya función estaría bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, por medio de una comisión inspectora. El Tribunal estaría compuesto por tres Salas, la primera de las cuales quedaría formada por dos contadores mayores —hasta entonces denominado de Hacienda y Crédito Público—, y otro de la misma clase, que sería nombrado por la Cámara de Diputados, los cuales serían sustituidos en los casos necesarios por los contadores de glosa, en el orden de escala establecido; y las otras dos, que conocerían los recursos ulteriores y serían las mismas de la Suprema Corte de Justicia, según su turno, concurriendo a ellas uno de los contadores únicamente con voto informativo y llevando en todas la voz fiscal el contador de la glosa respectiva, sin perjuicio de oír en la segunda y tercera, al fiscal de la alta Corte cuando ellas lo consideraran conveniente.

Respecto a la primera Sala, actuaría con un escribano público y sus mandamientos serían obedecidos por los magistrados y demás autoridades a quienes se dirigiesen. En caso de apelación, ésta sería dentro del término señalado por el derecho, previo reintegro de la cantidad reclamada que sería exhibido por el responsable o sus fiadores.

Los contadores mayores no podrían ser recusados sino sólo en casos y términos que señalaran los ministros de la Suprema Corte de Justicia, siendo en ese caso suplidos por los contadores de glosa en orden de escala, y serían responsables de toda prevaricación por cohecho, soborno o batería por sus sentencias que no estuvieran arregladas a los datos del expediente o a las leyes del ramo de Hacienda.

La Contaduría Mayor estaría compuesta por los contadores y empleados de las dos secciones existentes y de los demás de dicha clase nombrados por la Cámara conforme a la ley del 16 de noviembre de 1824 y previa aprobación de la nueva planta por el Congreso General, teniendo presentes también a los empleados de los antiguos estados que queden sin destino, en virtud del nuevo arreglo de oficinas que exigía el nuevo sistema, con el fin de completar el número necesario para que la glosa de cuentas quede concluida dentro del año siguiente a su presentación. Además, los contadores mayores serían jefes de la Contaduría, desempeñando las atribuciones que le han sido hasta el momento peculiares de los de Hacienda y Crédito Público, conforme al reglamento del que habla el decreto, sin intervención en la glosa de cuentas en que hayan de ser jueces. Se entendería directamente y porte franco para la Contaduría, de la recopilación de Indias, de todo lo relativo al manejo de caudales en dinero o especie de Hacienda y Crédito Público, también exigirían cuentas del manejo que debieran responder y reclamando las que faltaren, debiendo presentarlas al Congreso al término estipulado para ello al gobierno. Se señalarían los plazos para contestación de los pliegos de revisión, de lo contrario se seguiría la vía ejecutiva. Asimismo impondría multas por primera y segunda vez, hasta de cincuenta pesos, y por la tercera, suspenderían de sus destinos y privarían de la mitad de su sueldo por el tiempo necesario, a los empleados morosos en el

cumplimiento de sus providencias, haciéndolo del conocimiento del gobierno para que se dicte las que sean de su competencia, y a los responsables que no disfrutaran de sueldo, les compelería el juez de Hacienda, o de quien correspondiera, de su residencia previo aviso del tribunal de revisión. Se pedirían a las secretarías de despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes necesarios para la cuenta y razón, que serían remitidas con calidad de devolución. Se expedirían finiquitos de las cuentas que debería glosar la Contaduría Mayor y, sólo en caso de haberlos expedido, terminaría a favor del responsable el derecho de la Hacienda o Crédito Público —salvo error de cálculo— al cobro de los caudales que les pertenecen por alcances de las mismas cuentas. Tomaría razón de toda patente o despacho del gobierno, aunque no ocasionara sueldo, y por ningún motivo lo haría de aquellos que expidiera el gobierno o cualquier autoridad a quien correspondiera la provisión de empleos en algún ramo, con infracción de ley, ni de los que no fuesen de rigurosa escala o verdadera vacante, no pudiendo pagarse sueldo alguno que corresponda en tanto no apareciera en el despacho la toma de razón de esta oficina.

Por último, un reglamento, formado por los contadores mayores de acuerdo con la comisión inspectora, metodizaría las disposiciones contenidas en dicha ley, y que se pondría en ejecución sin perjuicio de la revisión y aprobación del Congreso.

En síntesis, la restitución del Tribunal de Revisión de Cuentas en 1838, y su respectiva Contaduría Mayor tuvo como función examinar los presupuestos generales de gastos y la cuenta del Ministerio de Hacienda; exigir noticias, instrucciones o expedientes para la cuenta y razón; calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior y exterior de la nación, y verificar los cortes de caja mensuales y el general que se debía practicar anualmente.

Por todo lo anterior, no es de extrañar que en 1840 algunos dudaran que el régimen centralista fuera una buena solución para el país y por primera vez se oyó la voz de José María Gutiérrez de Estrada que claramente se pronunciaba por una monarquía con un príncipe extranjero, en una carta abierta al presidente en que ponía en duda la conveniencia para México de la Constitución de 1824 y la de las Siete Leyes. La carta provocó un verdadero escándalo, desatando la furia pública contra él de manera inesperada, lo que hizo que abandonara el país, pero no su empeño por traer la "salvación monárquica" para México.

El 12 de marzo de 1840 se emite el reglamento formado por los Contadores Mayores del Tribunal de Revisión de Cuentas, de acuerdo con la comisión inspectora, en cumplimiento del artículo 7° de la ley de 14 de marzo de 1838.

En el capítulo I del Reglamento se establece que el Tribunal de Revisión de Cuentas, que se compondría de las tres Salas mencionadas en el artículo 2° de la ley del 14 de marzo

de 1838, habría de juzgar en primera instancia, y estaría formado por los tres contadores mayores y situado en una de las principales áreas del edificio en que estaría ubicada la Contaduría Mayor.

El presidente de la Sala sería el contador mayor, los miembros del Tribunal serían nombrados por la Cámara a propuesta en terna de la comisión inspectora, de entre los contadores de primera clase, prefiriendo la aptitud, aplicación, puntualidad y honradez, a la rigurosa escala, con total arreglo a los previos informes que debería tener la comisión. Dicha Sala tendría tratamiento de excelencia y sus miembros en lo particular el de Señoría.

Quedó establecido que habría audiencia todos los días útiles del año, desde las ocho de la mañana hasta las dos de la tarde, prorrogándola o abriéndola de nuevo en horas extraordinarias cuando fuese necesario, a calificación de la mayoría.

El reglamento señala que los contadores mayores, que funcionaran como miembros de la Sala de Justicia, no podrían ser recusados, sino únicamente en los casos y términos que lo fueran los de la Suprema Corte de Justicia, teniendo además por impedidos en los casos en que lo estuvieran los referidos ministros sobre cuentas que hayan glosado. En los casos en que, según la ley del 14 de marzo pudiese exigirse la responsabilidad de los contadores mayores, se haría previo los mismos requisitos que a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y ante los jueces designados para éstos.

Cuando los contadores de glosa delinquieren funcionando como contadores mayores serían juzgados por los mismos tribunales, y con los propios requisitos que se mencionó en el párrafo anterior. Pero si delinquieren como meros contadores de glosa, serían juzgados sin los requisitos mencionados por la primera Sala del Tribunal de Revisión de Cuentas en primera instancia, y en segunda y tercera por las de la Suprema Corte de Justicia, en la manera que se haría con las demás causas.

Por su parte, para los efectos de que habla el artículo 21, habría un escribano con el sueldo de quinientos pesos anuales, sin que pudiera cobrar derechos. Además, habría un ministro ejecutor con el sueldo de doscientos pesos anuales, nombrado por los contadores mayores, que podría ser el portero del tribunal, sin cobrar derechos por las funciones que ejerciera.

En el capítulo II del reglamento se estableció que los contadores mayores firmarían lo que resultara en la votación por la mayoría absoluta de los vocales, aunque hubieran sido de opinión contraria; pero podrían los que desistieren, reservar sus votos en el libro de que se hablaría posteriormente, haciéndolo precisamente dentro de veinticuatro horas, contadas

desde la publicación de la sentencia. En consecuencia a lo antes dispuesto, habría un libro reservado en el Tribunal, que correría a cargo del ministro contador menos antiguo, en el que asentarían sus votos reservados los señores que disintieren cuando lo estimaran necesario, fijándolo ellos mismos, y autorizándolos también con su firma el ministro menos antiguo.

Cuando la parte apelara, el Tribunal se sujetaría a lo que dispusiera en esta materia el reglamento de la Corte de Justicia, siendo los costos del papel sellado y derechos de escribano, de cuenta del apelante. Si el Tribunal de primera instancia negara la apelación, el interesado podría ocurrir a la Suprema Corte, la que obraría en el caso como en los negocios comunes. Por su parte, para declarar apelable o suplicable una sentencia por la cuantía del negocio, se arreglaría el Tribunal en las respectivas instancias, a lo dispuesto para los demás negocios, y lo mismo se observaría en cuanto al recurso de nulidad; pero si éste se interpusiera en virtud de documentos nuevamente hallados, o porque la sentencia que se dictó recayera sobre instrumentos falsos se practicaría lo que las leyes de la materia dispusieren en lo sucesivo para ambos casos.

Una vez elevados los casos a la Suprema Corte de Justicia, ésta los repartiría por turno riguroso, conforme a lo verificado en los demás negocios, oyendo, según lo dispuesto en el artículo 2° de la ley de 14 de marzo de 1838, al contador de glosa que hubiere llevado la voz fiscal en primera instancia y también al fiscal de la misma Corte, cuando lo estimara conveniente.

Cuando se hubiera señalado el día para la visita del negocio en segunda o tercera instancia, se avisaría por oficio al tribunal de primera, para que uno de los contadores desempeñara lo prevenido en el artículo 2° de la ley de 14 de marzo de 1838, mismo que tendría asiento en el tribunal después del fiscal de la alta Corte, bajo el dosel y en lugar separado, pero decente, el contador de glosa que hubiere fungido como fiscal. Concluidos los informes del contador de glosa, el fiscal de la alta Corte, cuando se hubiere leído, y del responsable, el contador mayor informaría lo que tuviera por conveniente, y retirados estos tres individuos, se pronunciaría sentencia en el tiempo y forma que se acostumbra en los negocios comunes, notificándose en seguida a los contadores mayores de glosa, al responsable y al fiscal, cuanto hubiera sido oído.

Si al revisarse una cuenta, o en la secuela o conclusión de un juicio sobre ellas, resultara comprobado a los responsables aforados el delito de peculado y otro criminal que merezca pena aflictiva, se remitirían los autos originales, o cuando esto no fuera posible, testimonio de lo conducente, al juez que debiera conocer del crimen, para que le formara el proceso correspondiente, procediendo la suspensión del empleo que impondría el Tribunal. Si la renuencia en contestar continuara una vez cumplidos los plazos e impuestas las penas de que

hablan los artículos 31 y 32, se tendría por alcances líquidos los que hubieren deducido los contadores de glosa, y las cantidades a que, según sus observaciones, resultaran deudores los responsables. Dichos alcances y cantidades los exigiría el Tribunal por la vía ejecutiva, ya de los mismos responsables, ya de sus fiadores, hasta donde alcanzaran sus obligaciones. Si no los hubieran dado, por omisión de los jefes a quienes correspondía exigir las fianzas, éstos serían los responsables con arreglo a las leyes. Asimismo, las autoridades que fueren morosas o rehusaren auxiliar las providencias del Tribunal, serían responsables ante sus respectivos jueces de los perjuicios que ocasionaran por su morosidad.

Por su parte, el Tribunal nombraría visitadores de su seno o de su Contaduría Mayor, en los casos en que la mayoría calificara esta medida de absoluta necesidad, ya para averiguar el paradero de algún caudal que descubriera la glosa de cuentas u otra cualquiera incidencia que ministrara luz clara de sospecha vehemente de malversaciones, bien para hacer formar y rendir aquellas cuentas en que advirtieran pretexto o morosidad, o bien para cualquier otro punto interesante de su conocimiento, que no podría allanarse sin la voz viva de la visita. También podría presentarse alguno de los tres contadores en las oficinas de esta capital para cerciorarse si se asentarían diariamente las partidas de cargo y data en los libros que para el efecto remitiera anualmente el supremo gobierno o sus agentes, pudiendo comisionar para tal fin en lo foráneo a alguna autoridad, juez o vecino del lugar que le mereciera su confianza.

En relación con los jefes de la Contaduría Mayor, el capítulo III del reglamento establecía que los tres contadores mayores formarían la mesa mayor de la contaduría del Tribunal de Revisión de Cuentas, presidida por el más antiguo en nombramiento, y ocupando los otros los asientos que según la antigüedad del suyo les correspondiera. La mayoría de dicha mesa decidiría los asuntos, y su determinación debería también firmarla el contador mayor que disintiera. También, examinarían por sí mismos los supuestos generales de gastos y la cuenta del Ministerio de Hacienda, con presencia de las noticias, documentos y comprobantes que les pareciera conveniente pedir a los contadores de glosa, exponiendo a la comisión inspectora las observaciones que les ocurrieren. Examinarían por sí mismos todo crédito que se les presentara contra la nación; y en el evento de que la mayoría lo declarare legítimo, se pondría a su alcance el auto de reconocimiento, que formarían los tres contadores mayores o, en su caso, el sustituto; y sin el requisito de las tres firmas, no sería pagado el crédito ni admitido en las oficinas de la República, otras cuentas que no sean las tratadas en los artículos anteriores. Los tres contadores mayores firmarían todas las providencias excepto los oficios de correspondencia, que sólo lo haría el más antiguo expresando estar de acuerdo con la mesa mayor.

En todo lo relativo al manejo de caudales en dinero o en especie de Hacienda o Crédito Público, se entendería directamente y porte franco para la Contaduría, con toda clase de

autoridades y responsables aún aforados, conforme a la ley 16, lib. 8, tít. 29 de la Recop. de Indias.

Los jefes de la Contaduría Mayor exigirían cuentas de los que por cualquier motivo debieran responder de su manejo al gobierno nacional, aunque no fueran empleados de Hacienda pública ni disfrutaran sueldo del erario, reclamando directamente a los responsables por las que faltaren, concluido el término en que el gobierno debería presentarlas al congreso. También señalarían los plazos para la contestación de los pliegos de revisión; y para el mejor acierto en el tiempo que prefijaran oirían al contador de la respectiva glosa. Los plazos no podrían exceder de tres meses en la primera remisión de los pliegos, y en la segunda de mes y medio, sin perjuicio de poderlos ampliar cuando por fundadas causas lo solicitaren los interesados antes de que feneciera el plazo, ya fuera con respecto al todo o parte de los respectivos pliegos. Si dentro de los plazos señalados no contestaran los responsables satisfactoriamente los pliegos de revisión de sus cuentas, determinaría la mesa mayor que siguieran aquellos la vía ejecutiva.

A los empleados morosos en el cumplimiento de las providencias de los Contadores Mayores, les impondrían multas por primera vez, en cantidad que no pasase de veinticinco pesos, y en segunda, que no pasase de cincuenta; y por tercera vez se les suspenderían de sus destinos y privarían de la mitad de su sueldo por el tiempo necesario poniendo inmediatamente en conocimiento del gobierno la suspensión para que dictara las providencias que fuesen de su resorte. Estas penas no serían apelables, y el importe pecuniario quedaría a favor de la Hacienda Pública.

Por su parte, pedirían a las secretarías del despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fuesen necesarios a la cuenta y razón, los que hubieran de ser remitidos sin excusa ni pretexto, y con calidad de devolución. Asimismo expedirían en papel del sello correspondiente, costeado por los interesados, los finiquitos de las cuentas glosadas por la Contaduría Mayor, luego que estuvieren éstas en estado.

Quedaría claro que en toda patente o despacho del gobierno, aunque no ocasionara sueldo, pondrían su providencia para que se tomara razón en la Contaduría Mayor; y sin haberse hecho por la mesa de memorias y que constara de ello a continuación, no podría verificarse el pago del sueldo. Y por ningún motivo podrían disponer los Contadores Mayores que se tomara razón en la Contaduría de las patentes o despachos que expidiera el gobierno o cualquiera otra autoridad a quien correspondiera la provisión de empleos en algún ramo, siempre que hubiere en ello infracción de ley o que no fueren de rigurosa escala o de verdadera vacante.

Correspondería a los jefes de la Contaduría Mayor calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior y exterior de la nación, conforme a la ley de 21 de mayo de 1831. Y cuando los ministros de la Tesorería General, en observancia del artículo 22 de la ley de 16 de noviembre de 1824, participaran a la Contaduría Mayor haber hecho algún pago no comprendido en el presupuesto a consecuencia de orden en cuyo cumplimiento insistiere el gobierno, no obstante lo que sobre el caso le representaran los expresados ministros, los Contadores Mayores darían cuenta de la ocurrencia a la comisión inspectora con el informe que estimaran correspondiente, y lo mismo ejecutarían con las copias certificadas de expedientes que el director general de rentas les dirigiera en cumplimiento del artículo 7° de la ley de 26 de enero de 1831. Las demás cuentas las distribuirían para su glosa entre los contadores subalternos, según la calificación que hicieran de la importancia de aquellas y de la aptitud de éstos, disponiendo que fueran auxiliados sus trabajos por el oficial u oficiales que se consideraran convenientes. Señalarían para el servicio de las mesas de los contadores el oficial que correspondiera a cada uno según su graduación, y atendidas las circunstancias personales, destinando según la entidad de las cuentas el mayor número de oficiales que sus labores exigieran, para que todas se glosaran en el año y en nada se atrasara en cada mesa el oportuno despacho de los pliegos de revisión que contestaran los responsables, y todas las operaciones anexas. En el decreto en que la mesa mayor pasara a los contadores de glosa, los pliegos de revisión contestados por los responsables señalarían el plazo en que debiera despacharlos, según lo estimara conveniente.

En cuanto a la intervención de los cortes de caja mensuales y del general que habría de practicarse el 2 de enero de cada año, sería por uno de los Contadores Mayores en el orden de sucesión, y lo mismo se practicaría para inutilizar los sellos, y para todas las demás operaciones que estuvieran consignadas a la contaduría mayor o que se consignaran en lo sucesivo. Al practicar los cortes de caja de que se habla el artículo anterior, el Contador Mayor clasificaría y examinaría las partidas de la cuenta de que procedieran, para deducir si lo recaudado, pagado y existente estaría enteramente conforme con lo asentado en los respectivos libros, y con las leyes de la materia: haciendo igual operación cada mes o cuando lo creyera conveniente en las oficinas exactoras y distribuidoras de esta capital, dando cuenta a la Cámara por conducto de la comisión inspectora, o al supremo gobierno en su caso, cuando advirtiera infracción notable. Si se suscitaran dudas en cualquiera de los actos del corte de caja o la operación de arcas, las decidiría el Contador Mayor, y lo que éste resolviera se obedecería por los empleados, con derecho a salvo del que se sintiera agraviado para representar a la Cámara, por conducto de la comisión inspectora.

Para asentar los acuerdos o resoluciones que en asuntos graves diera la mesa mayor, se tendría un libro reservado; y si alguno de los contadores mayores disintiera, extendería las razones que se fundara, firmándose por todos tres. Como prerrogativa, podrían promover

ante la comisión inspectora las leyes o reformas de las vigentes, que fueran necesarias para mejor y más arreglada cuenta y razón; y también para la mayor prosperidad de las rentas nacionales.

Por último, como jefes superiores de la Contaduría Mayor, cuidarían los tres Contadores Mayores de la puntual asistencia de los otros contadores y demás subalternos, y del cabal y exacto desempeño de todas las funciones de su instituto.

Referente a la mesa de memorias y secretaría de la primera Sala del Tribunal, quedaba establecido en el capítulo IV que la mesa sería servida por el contador de glosa elegido por el Tribunal, y sus faltas serían reemplazadas por elección de él mismo. Este contador recibiría los asuntos y correspondencia que debería entregarle el Contador Mayor más antiguo, para los objetos expresados en los artículos 51 y 52, además de dar cuenta diariamente a la mesa mayor de los asuntos que recibiera, para los efectos del artículo siguiente que dice que una vez determinados y firmados los asuntos por los Contadores Mayores, les darían su correspondiente giro. El contador de dicha mesa, bajo su firma, tomaría razón de las patentes o despachos, en los términos prevenidos en los artículos 36 y 37, además de que autorizaría las copias de documentos que fuera necesario que expida la Contaduría Mayor, y también si hubiera de darse por ella algún certificado. Como secretario de la primera Sala del Tribunal, procedería en la expedición de documentos correspondientes a ésta, como los de la Suprema Corte de Justicia. En esta mesa se tendrían todos cuantos libros fueran conducentes a su régimen y gobierno, con separación de materias según estaban establecidos, debiéndose añadir aquellos cuya necesidad la dieran a conocer los casos nuevos que se presentaran; y concluidos dichos libros, se pasarían bajo conocimiento al archivo, lo mismo que todo asunto fenecido.

Una vez que los asuntos pasaran de la esfera económica a la contenciosa, se pondrían con la debida separación y sujetos a la primera Sala de Justicia, a la que habría de dar cuenta con ellos como secretario, el contador de la mesa de memorias, y expeditar la práctica de sus acuerdos o sentencias, y las demás actuaciones al estilo de los tribunales. Serían entregados en los tiempos convenientes los libros que fuera necesario llevar para la secretaría de la primera Sala de Justicia y los demás papeles de su archivo, al oficial archivero, del modo que quedara dicho para los de la Contaduría Mayor en el artículo 54.

En dicha mesa habría dos índices claros y expeditos para la constancia, en uno, de los papeles, libros y enseres que existieran en ella, pertenecientes a la Contaduría Mayor, y en el otro de los que tocaran a la primera Sala de Justicia; y por esos índices se habría de hacer la entrega de la misma mesa, en los casos de variación del sujeto que la sirviere, firmando el que recibiera y el que entregara, y autorizándose con la firma de los ministros Contadores

Mayores. Esta mesa auxiliaría los trabajos de los Contadores Mayores, y se le señalarían los oficiales y escribientes necesarios para el expedito despacho de ella, la que habría de ir siempre con el día.

En el capítulo V, el reglamento se asienta que los contadores subalternos glosarían bajo su responsabilidad, dentro del mismo año en que fueran presentadas a la Contaduría Mayor, las cuentas que la mesa mayor les cometiere con la debida oportunidad. Además, la revisión debería ser de todas y cada una de las partes que compusieran la cuenta, así en el cargo como en la data, y en cada una de las partidas con sus respectivos comprobantes y extenderse también en cuanto a lo debido cobrar. Una instrucción práctica formada por los contadores de glosa, detallaría muy por menor las operaciones y orden con que debería verificarse la revisión y glosa de las cuentas, a fin de que todos los contadores se uniformaran y nunca se padeciera ignorancia en materia de tanta gravedad y trascendencia. Una vez concluida la revisión se formarían de los alcances y observaciones que produjera cada cuenta los juicios de su glosa, con total sujeción al modelo número uno, distinguiendo separadamente los alcances que fueran a favor y en contra del erario, los del cargo y los de la data, y lo mismo en las observaciones que fueren necesarias y hubieran de extenderse a continuación. En dichas operaciones se guiarían los contadores por la realidad de los alcances y pondrían por observación los que fueren dudosos, y todo lo explicarían con la mayor claridad. Concluida la revisión de cada cuenta, puestos en limpio y firmados los juicios de glosa que se produjeran, se entregarían con ellos a la mesa de memorias, ordenada y cerrada con todos los documentos que se recibieron con la cuenta, para que se practicara lo prevenido en el artículo 51.

Tanto en la primera como en las demás ocasiones que contestasen los responsables sus juicios de cuentas, los pasaría el Tribunal a los respectivos contadores de glosa, quienes los despacharían con la ampliación de datos o razones que fueren necesarios por la parte que faltara de contestar satisfactoriamente y que se convirtiera en contenciosa, en cuyos casos esforzarían la voz fiscal hasta concluir todos los actos demarcados en el artículo 2° de la ley con que comienza este reglamento. Además, en cumplimiento del mismo artículo 2° de la citada ley, habrían de volver en segunda y tercera instancia los juicios de glosa de cuentas a sus respectivos contadores, que ejercerían igualmente la voz fiscal.

Después que la mesa mayor pasara a los contadores de glosa los juicios contenciosos de cuentas, fenecidos en todas sus partes, procederían inmediatamente a formar los pliegos del sumario y fenecimiento de las respectivas cuentas, con arreglo a los modelos números dos y tres, agregándolos al juicio de glosa y asentando en la cuenta, después de la razón de haber concluido su revisión, la de estarlo la satisfacción de los pliegos que produjera, los cuales habrían de quedar unidos a la misma cuenta y cualquiera otro incidente que hubiese producido su glosa. Inmediatamente después de que los contadores de glosa formaran los pliegos de

sumario y fenecimiento de que trata el artículo 66, los pasarían a la mesa mayor para que expidieran los Contadores Mayores el finiquito de que trata el artículo 6° de la ley de 14 de marzo.

En las cuentas cuyo juicio de glosa se feneciere por el convencimiento de las partes, sin llegar al grado de contencioso se procedería por el contador de glosa luego que estuvieren satisfechos los alcances y observaciones, y también en las cuentas cuya glosa no los produjera, a extender los pliegos de sumario y fenecimiento y a lo demás expresado en el artículo 67. Si en la revisión de alguna cuenta se presentaran puntos que por su entidad y trascendencia no debieran detenerse hasta la conclusión de la glosa o que fueren de la clase expresada el artículo 19, lo manifestaría inmediatamente el contador a la mesa mayor con la debida instrucción en exposición separada del juicio de glosa para dar al asunto el trámite que correspondiera. En caso de que al tiempo de confrontar alguna partida de data que debiera haber producido cargo en otra cuenta, no se hubiere ésta presentado en la Contaduría Mayor, se sacaría por el contador de glosa un cargo preventivo contra la oficina o persona que debiera rendir la cuenta, asentándose en el libro de ellos, que según el artículo 87 debería estar bajo custodia del archivero. Todos los contadores al comenzar la glosa de cada cuenta deberían imponerse por aquel libro de los cargos de esta clase que la correspondieran.

Por su parte, ningún contador de glosa podría ser acusado en las funciones de su instituto, pero las partes usarían el derecho de exponer al Tribunal los motivos de su queja, justificándola en lo posible, para que examinada con madurez, se dictara la providencia que conviniere.

Los contadores de glosa cuidarían que los créditos amortizados reconocidos por el Tribunal estuvieren firmados por los tres individuos que lo formaran, y en el evento de que faltare alguna firma, lo manifestarían personal y verbalmente al Tribunal; examinarían o ratificarían las operaciones aritméticas de todo crédito, y cuando advirtieran el yerro de cuenta lo expondrían por separado. Habría un libro general a cargo de la mesa de memorias con pandectas y cinco columnillas o divisiones, para que en él se asentara por los contadores de glosa todo crédito amortizado, poniendo primero el apellido y después el nombre del acreedor, fecha del documento, su procedencia, valor del capital e importe de los réditos, a fin de que se tuvieran presentes estos datos en la glosa de cuentas sucesivas, con el objeto de impedir el que se amortizaran los créditos distintas veces, pues cuando aconteciera ese caso, habría de llevar la voz fiscal el contador que descubriera hasta concluir el punto en todos sus trámites.

Las comandancias de los puertos, o quienes hicieran sus veces, pasarían cada mes al tribunal una noticia circunstanciada de los buques que arribaran en el mes anterior, con

distinción de los que condujeron cargamento, de los que fondearon por remediar avería o socorrer necesidad, y con expresión del número de toneladas que cada uno midiera. Estas noticias reunidas las tendrían a la vista los respectivos contadores de glosa, y las confrontarían escrupulosamente con los buques que constaran asentados en la cuenta para deducir su conformidad, que no teniéndola harían los reclamos que les correspondieran, aunque fuera por separado si así lo estimaran conveniente. Del mismo modo remitirían las mismas comandancias, o quienes sus veces hicieran, en cada tercio del año, otra razón circunstanciada de los buques que en ese tiempo salieron del puerto de su mando, con distinción de los que exportaron cargamento y de los que fueron en lastre. El contador de glosa confrontaría estos datos con las cuentas para los efectos tratados en el artículo 73.

Los administradores y contadores de las aduanas marítimas y terrestres acompañarían, como comprobantes de sus cuentas, las guías que hubieran recibido dentro del año a que se contaren, en unión del libro o cuaderno donde asentaran las guías en el día en que las expidieren. Igualmente acompañaría la dirección general de rentas cada año, las tornaguías que hubiera recolectado, con una razón de las que quedaran pendientes y por qué causa. Los contadores de glosa respectivos, confrontarían las guías con las cuentas de los lugares de la ruta o del final del destino, y satisfechos de que en ellas estuvieran cargados y pagados los adeudos, omitirían el reclamo de la tornaguía que no hubiera presentado la dirección de rentas; pero si no hubiere semejante constancia o estuviere dudosa, promoverían lo conducente a la presentación de las tornaguías que faltaren, y no exhibiéndolas la aduana que admitió la fianza dentro de un prudente plazo, se procedería por el Tribunal contra los empleados responsables, exigiéndoles el reintegro de derechos, a menos que acreditaran haber practicado todas las diligencias que estuvieren en sus facultades, en cuyo caso se transmitiría la responsabilidad a los causantes.

Por su parte, la dirección general de rentas remitiría al Tribunal el principio de año, copia o el libro original en que llevara las constancias del número de guías dirigidas a las administraciones y receptorías de su inspección, cuyos datos servirían a los respectivos contadores de glosa, tanto para confrontarlos con el libro o cuaderno que refiere la primera parte del artículo 75, como para tomar cuentas a los responsables de la inversión del número de guías que recibieron.

En caso de ausencia o muerte de algún responsable del manejo de caudales, quedaría obligada la oficina en que sirvió a contestar el juicio de sus cuentas, no sólo aclarando los hechos en la parte posible y agregando los documentos o copias que se pidieran y existieran en el archivo, sino también a practicar todo cuanto fuere conducente al mejor servicio, en la forma que previniera el Tribunal. Si con estas contestaciones no quedare satisfecho el contador de glosa, y no estimara conveniente reproducirlas o continuarlas, dirigiría la acción

contra la testamentaria o contra los fiadores, sin exigirles la deuda por la vía ejecutiva antes de estar purificada y suficientemente comprobada, cuidando con esmero de no dejar inaudita a ninguna de las partes responsables.

Como rasgo importante, cada contador tendría en su mesa los libros que estimara necesarios para su gobierno y régimen. Ya en el primer día de trabajo de cada mes, presentaría cada contador a la mesa mayor, una nota de las labores practicadas el mes anterior por su mesa, y al fin del año otra general de las hechas en todo el ejercicio, sin dejar pendiente alguna de las que les hayan sido designadas, y en el caso de que inevitablemente les quedara alguna, manifestarían la causa. Todos los contadores ministrarían a la mesa mayor, las noticias que les pidiere para la glosa de la cuenta del Ministerio de Hacienda, y para el examen de los presupuestos generales de gastos de la nación.

Por último en este capítulo, los contadores conservarían, con el debido orden, las minutas de los juicios de glosa que extendieran, consultas, representaciones y demás noticias que pusieran, cuyos papeles, con los libros pertenecientes a cada mesa, formarían un archivo particular, y en los casos de promoción o falta del individuo que le sirviera, habría de entregarse este archivo al contador que reciba la mesa, por formal inventario, en que también se asentaran los enseres, firmando el contador que saliere, o su oficial en caso de fallecimiento, y el que recibiere.

En el capítulo VI del reglamento se establecen responsabilidades y prerrogativas de los oficiales de glosa, que estarían sujetos al contador de la mesa a que fueren destinados para auxiliar en sus labores. En los casos de ausencia del contador en cuya mesa se hallaren, seguirían las operaciones materiales de las cuentas que les correspondieran y cualesquiera otras de esta clase que hubiere pendientes: recibirían los asuntos que pertenecieran a la mesa, y darían las noticias que a ella se pidieran y estuvieran a su alcance conforme a sus atribuciones, y pondrían todo en conocimiento del contador cuando regresara. Y en caso de fallecimiento del contador de la mesa, recogerían lo perteneciente a ella por cuentas y asuntos pendientes y por el archivo particular, para entregarlo todo bajo del inventario de que trata el artículo 81, al contador que sucediera.

El capítulo VII refiere que el archivero tendría a su cargo todas las cuentas que recibiera del Tribunal, las glosadas y las fenecidas, con sus correspondientes pliegos de revisión, y todos los asuntos de correspondencia y libros de la Contaduría Mayor, que ya no fueran necesarios en las mesas. También estarían a cargo del archivero los libros, correspondencia o expedientes de la primera Sala del tribunal, cuya presencia no se necesitara en su secretaría, que lo fuere la mesa de memorias. Además, se tendrían con la debida separación los libros y papeles del Tribunal, y las cuentas y demás de la Contaduría Mayor, y de unas y otras habría

los correspondientes índices, claros y sencillos, capaces de que cualquiera los entendiere, y se encontrara con prontitud lo que se buscara. No podría ser introducida o extraída cosa alguna del archivo, sino por medio del archivero, que firmaría las recepciones, entregando y recibiendo lo que diariamente se necesitara, para lo cual tendría un libro en que firmara el que lo sacara y se anotara cuando se devolviera.

Bajo custodia del archivero estaría el libro de cargos preventivos que trata el artículo 70. Por los índices que trata el artículo 85, habría de hacerse entrega del archivo en los casos de variación del sujeto que lo sirviere, asentándose en ellos hasta los enseres pertenecientes a esta oficina, y firmando el que recibiera y el que entregara, y además se autorizaría con las firmas de los ministros Contadores Mayores. Y, para el exacto servicio de esta oficina, se señalaría al archivero uno o más escribientes, según fuera necesario.

Por último, en el capítulo VII, quedan asentadas las prevenciones generales del reglamento de referencia. Al respecto, se establece que los jefes encomendados de exigir fianzas cuidarían, bajo su responsabilidad, de remitir al Tribunal los testimonios que recibieran de las escrituras otorgadas por los respectivos fiadores, incluidas las de subrogación, y el Tribunal examinaría esos testimonios con el fin de que llegado el caso de hacer uso de ellos, no se presentara obstáculo que impidiera la acción o demanda contra los fiadores. Asimismo remitirían los mismos jefes al Tribunal las certificaciones anuales que estuvieran obligados a exigir de los que manejaran caudales y acreditaran la supervivencia e idoneidad en facultades de los fiadores. Respecto a las multas tratadas en el artículo 33, podrían moderarse o devolverse a calificación de los contadores mayores, pero ni esas ni la pena del trestanto que impusiera la ley de la materia, serían extensivas para su pago a los fiadores, a menos que se obligaran a ellas en sus respectivas escrituras.

También dice que las horas de asistencias a las oficinas del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor, continuarían como habían sido hasta el momento las de ésta, desde las ocho de la mañana hasta las dos de la tarde de los días útiles, sin perjuicio de que los jefes pudieran aumentarlas cuando lo exigiere algún asunto del servicio. Por su lado, los gastos de la primera Sala del Tribunal y su Contaduría estarían a cargo de uno de los Contadores Mayores.

En cuanto al distintivo designado, los ministros Contadores Mayores usarían el mismo que los ministros y fiscales de la Suprema Corte de Justicia, en los artículos 1° y hasta el 6° inclusive, del reglamento del decreto del Congreso General de 27 de marzo de 1837, y sería como sigue: casaca azul oscura cerrada, el pecho, vueltas, cuello, punto, carteras y ruedo de faldones, bordados de oro del ancho de dos pulgadas según el dibujo presentado, centro blanco de casimir, corbata blanca, sombrero montado con ruedo de plumas negras y presilla

de oro y espadín. —Peti— Casaca azul oscura cerrada, vueltas, cuello, y punto bordados de oro y pantalón negro. Los oficiales de glosa usarían el mismo uniforme que los contadores de glosa con la diferencia de que el ancho del bordado sería de pulgada y media y el sombrero montado con filete de galón de oro. El peti no tendría bordado el punto. Los escribientes usarían casaca azul oscura cerrada, vuelta y cuello bordado de oro del ancho de una pulgada, pantalón blanco de casimir, corbata blanca, sombrero montado y espadín con puño dorado. —Peti.— Casaca del mismo color, en el cuello y vuelta filete bordado de oro y pantalón negro. Este peti podrían usarlo los meritorios. El portero, usaría casaca azul oscuro, cerrada, en el cuello y vueltas una franja angosta bordada de oro con centro blanco. El botón sería dorado de águila nacional.

El reglamento fue firmado en México, el 12 de marzo de 1840 por Pedro M. Ramírez, Tomás L. Pimentel, Agustín Rada, José Mendíbil. Se suscribió el anterior acuerdo excepto en los artículos 3° y 45. Finalmente, firmaron de recibido Manuel Payno y Bustamante.

Reinaba en el país un vago descontento, una sensación de que algo no funcionaba y de que no había remedio. Nada parecía lograr la unión de los ciudadanos, ni siquiera el peligro reinante; y a los movimientos federalistas de 1840 siguieron los de 1841, iniciados por Santa Anna quien desconoció las Siete Leyes. Bustamante, incapaz de seguir luchando contra la falta de recursos, los levantamientos federalistas y contra Francia, aceptó pactar con sus oponentes, y firmó el 28 de septiembre las Bases de Tacubaya que suspendían los poderes supremos y convocaban a elecciones para diputados a un Congreso Constituyente. Santa Anna fue designado por los departamentos como nuevo presidente de la República, y comenzó un gobierno bajo una dictadura y con el imperio del militarismo.

Durante su mandato, Santa Anna rechazó dos proyectos progresistas del constituyente del 42 y aceptó las Bases Orgánicas elaboradas por una Junta Legislativa de 68 individuos nombradas por el presidente interino Nicolás Bravo y que pedían la nulidad del Congreso por haber aprobado éste un proyecto de Constitución Liberal y proponían una Junta de Notables. El Congreso fue disuelto e instalada la Asamblea de Notables o Junta Nacional Legislativa, que redactaría la Constitución y convocaría nuevamente a elecciones, donde nuevamente saldría electo el general Santa Anna, quien regresa en marzo de 1842, decidido a gobernar con mano dura.

Santa Anna convocó a elecciones a un Congreso para cumplir con lo pactado, pero mientras tanto gobernó sin leyes durante los siguientes tres años. No fue sino hasta el 1° de junio 1842 cuando nuevamente se instaló el Congreso, con caras nuevas, entre quienes destacarían más tarde en la vida política mexicana, Melchor Ocampo, Ezequiel Montes, José María Lafragua y Mariano Otero. Desde la primera sesión, las voces de federación, libertad

y democracia resonaron en el recinto del Congreso y empezaron a surgir puntos de vista que en la siguiente década dividirían profundamente a los mexicanos. Ya se hablaba de tolerancia religiosa, educación obligatoria y garantías individuales, por lo que no es de extrañar que los dos proyectos elaborados tuvieran un sello liberal moderado. Pero por otro lado se daban, al mismo tiempo, pruebas que hacían pensar en que la República se hundía cada vez más en el retroceso.

Pero el problema más grave continuaba siendo el económico, por lo que Santa Anna hubo de recurrir a la creación de nuevos impuestos, acudir a préstamos forzosos y recurrir al dinero de la Iglesia o vender los bienes de los jesuitas, aunque nada de ello bastaba para cubrir los gastos del Estado. Aunado a las deudas de las reclamaciones extranjeras y a los gastos de gobierno, estaban las extravagancias del dictador que mantenía un numeroso estado mayor, una carroza, el Teatro Nacional y el embellecimiento de la ciudad, aspectos superficiales que minaban el erario público. Cansado de todo ello, en octubre de 1843 Santa Anna cede la presidencia a Valentín Canalizo, retirándose nuevamente y dejando al país en un descontento general que se agudizó por la aparición de un cometa que exaltó la superstición del pueblo que le otorgaba augurios de grandes males. Canalizo apaciguó los ánimos y cumplió bien su cometido de gobernar mientras entraban en vigor las Bases Orgánicas, dándoles un poco de razón a todos, sin hacer nada.

Segunda República Centralista

Una vez reunido el Congreso, el recuento de votos dio nuevamente el triunfo presidencial a Antonio López de Santa Anna quien, al continuar enfermo, no asume el gobierno, y permanece a la cabeza del Ejecutivo Valentín Canalizo. Con la segunda República centralista, el Estado entró en verdadera crisis. Las múltiples apariciones y desapariciones de Santa Anna estaban ya al margen de cualquier legalidad. La situación del fisco era tal que se multiplicaron las contribuciones, aumentaron los impuestos, se decretaron préstamos forzosos y se vendieron bienes del clero. La posibilidad de una guerra con los Estados Unidos ensombrecía el panorama. Todos pensaban que la nación había sido ya insultada suficientemente por los norteamericanos y que la anexión de Texas colmaba la medida. Para el 4 de marzo de 1845 fue aprobada la anexión de Texas a la Unión Americana, por una "resolución conjunta" de las dos Cámaras del Congreso norteamericano del 1° de marzo de ese año. Los debates políticos impedían tomar medidas prácticas. El gobierno de Santa Anna se hizo tan odioso e insostenible que, al caer con el triunfo de la revolución de Guadalajara, a fines de 1844, partió al destierro después de ser sometido a juicio y haber pasado cuatro meses en prisión. El golpe de Estado en la capital impuso a un nuevo presidente: José Joaquín Herrera.

El populacho se dio vuelo al desenterrar la pierna del general y arrastrarla por las calles en medio de burlas e insultos, además de que otro grupo derribó su estatua erigida en la plaza del Volador. Por todas partes se escuchaba un versillo que decía:

Cayó Santa Anna y su fe
y cayó el desventurado
porque estaba mal parado
solamente sobre un pie.

En el Congreso se generó un grupo que se autodenominó "partido del orden y de las leyes "o decembristas", que apoyaban a Herrera. Era un grupo consciente y bien intencionado que se daba cuenta de hasta qué punto el estado político debilitaba la posición internacional del país. Herrera era un hombre honesto y moderado que trató de reorganizar al país con la ayuda de sus seguidores "decembristas" quienes expresaban sus opiniones en las columnas de *El Siglo XIX* y creían que tal vez la guerra, en lugar de acarrear males, lograría unificar a los mexicanos. Herrera trató de conciliar a los diferentes partidos y de evitar la guerra con el reconocimiento de la independencia de Texas, pero ya era tarde para detener los acontecimientos, y su actitud pacifista sólo sirvió para irritar a los nacionalistas.

En San Luis, el 14 de diciembre de 1845, el general Paredes Arrillaga, fuerte después de su triunfo en Guadalajara, lanzó su Plan y tomó el poder en un esfuerzo por terminar con la corrupción, reformar el gobierno y organizar al país para la guerra con Estados Unidos, Paredes era considerado un hombre honesto y en su obsesión por combatir a la corrupción y para dar ejemplo, rindió cuenta de sus gastos, devolvió el dinero sobrante, renunció al sueldo que le correspondía por ocupar la presidencia y de inmediato declaró la guerra sin cuartel a los "ladrones del Tesoro Público". De acuerdo con sus planes, empezó a pedir cuentas a todos los funcionarios y a despedir a los acusados de malversación de fondos, actitud impopular entre la burocracia y el ejército, pero que le ganó la simpatía de los comerciantes que incluso llegaron a prestarle dinero voluntariamente. Hizo que Alamán redactara una convocatoria para un nuevo Congreso que tendría representación por estamentos a la manera tradicional. De esa forma, la propiedad e industria agrícola elegirían 38 diputados, el comercio 20, la minería, la industria, los letrados, los magistrados y la administración pública 14 cada uno, y el clero y el ejército 20 cada uno. Pero antes de iniciar este congreso la salvación de México, los federalistas le arrebatan el mando, Estados Unidos ya había declarado la guerra y, en medio de ese ambiente pesimista, un grupo volvería a clamar por la monarquía. Dicho grupo se fue agrupando y lanzaron el diario *El Tiempo* para divulgar sus ideas.

A pesar de la situación, ni las preocupaciones moralistas ni las legislativas llegaron a cumplirse, pero Paredes se empeñó en su tarea de defender al país de la invasión del norte, ya que en el mes de mayo, Estados Unidos declararía la guerra a nuestra nación y el ejército norteamericano iniciaba su avance hacia el sur. Paredes hizo lo que pudo y tomó el mando de las tropas de defensa, pero fue apresado por sus propios soldados en Querétaro y después conducido a Perote, con lo que los federalistas logran, finalmente, el poder. Después de 11 años de intentos frustrados, Valentín Gómez Farías se salía con la suya.

Mientras tanto, las funciones de la Suprema Corte de Justicia y en ejercicio de las atribuciones que le señala la Constitución de 1824 y el restablecimiento de los tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito, José Mariano Salas firma, en Palacio del gobierno federal, el decreto del ejecutivo siguiente:

El general de brigada José Mariano Salas, y jefe del ejército liberador republicano, en ejercicio del supremo poder ejecutivo, se dirige a los habitantes de la República Mexicana: Que considerando restablecido como lo está, el sistema federal, por decreto de 22 de agosto próximo pasado, nada es más conveniente que el expeditar la marcha de todos los ramos de la administración pública, y consiguientemente el judicial, según las leyes y medidas relativas a aquel sistema, decretaría el cese al carácter de tribunal que el artículo 8° se dio a la Contaduría Mayor por ley de 14 de marzo de 1838; se restablecería en cuanto a sus atribuciones, a ley de 5 de mayo de 1826, y el reglamento del mismo mes y año. Una ley para la cual se pasaría correspondiente iniciativa y arreglaría la contabilidad en todos sus ramos.

Los federalistas se sabían débiles, por lo cual deciden recurrir nuevamente a Santa Anna, el único capaz de movilizar a la población, reunir recursos, hacer sentir a los mexicanos que todo se arreglaría de alguna manera, llamándolo del exilio. Santa Anna desembarcó en Veracruz en agosto y para el 14 de septiembre de 1846 entraba en la capital y recorría triunfante sus calles al lado de Gómez Farías y de la mano de la Constitución de 1824. Se repite entonces la pareja de 1833: Santa Anna y Gómez Farías.

Santa Anna abandona la presidencia para organizar la defensa y Gómez Farías se aboca a conseguir el financiamiento, en un país sin dinero y sin crédito. La situación apurada y las convicciones políticas de Gómez Farías resultarían en la ley del 11 de enero de 1847, que autorizaba el gobierno a proporcionarse hasta 15 millones de pesos, hipotecando o vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas, olvidando que el enemigo se encontraba en casa, lo que desató una lucha de ideas e intereses en la ciudad de México. Santa Anna se vio obligado a volver para restablecer la calma, y se negó a conceder todo lo que el clero exigía, pero se vio precisado a abolir la ley a cambio de 100 mil pesos para organizar la defensa. El

Congreso se encargaría de resolver el resto del problema, al abolir en la Constitución el cargo de vicepresidente, por lo que Gómez Farías quedó cesante.

En septiembre de 1847 el presidente Santa Anna fue desconocido por el Congreso y los gobernadores de los estados, y de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución, tomó el cargo Manuel de la Peña y Peña, quien convocó a los gobernadores y al Congreso a reunirse en Querétaro, puesto que la Ciudad de México se encontraba ocupada por las tropas norteamericanas. El Congreso no pudo reunirse dada la tardanza de los diputados para trasladarse a dicha ciudad y por la inseguridad de los caminos. El Congreso fue convocado en agosto, y hasta noviembre no pudo lograr el *quórum* necesario, y abrió sesiones el día 2. Se le negó la ratificación a De la Peña y se nombró a Pedro María Anaya quien debería abandonar el cargo el 8 de enero de 1848, en que volvería a asumir la presidencia Peña y Peña.

Pero la interpretación que los estados hicieron del federalismo era extrema y consumó el desastre. De 19 estados con que se suponía que se contaba para contribuir a la defensa de la nación, solamente 7 colaboraron en ello. A todos les parecía que el Estado que había nacido en 1821 no sobreviviría, se temió una fragmentación como la de Centroamérica o la absorción total por los Estados Unidos. Para colmo, a los problemas de la ocupación y división, se añadieron sublevaciones indígenas, ataques de indios bárbaros y expediciones filibusteras y pestes. Pero con todo, el Estado sobrevivió y hasta se notaron ciertos cambios en los hombres irresponsables que habían presenciado la tragedia. Los presidentes que sustituyeron a Santa Anna después de su renuncia hicieron todo lo posible por salvar la mayor parte en sus tratos con los norteamericanos en una dura tarea de mantener la unión. Se despertó el sentimiento nacional en muchos mexicanos y el de responsabilidad en otros, lo que produjo una nueva actitud ante la problemática del país. Las posiciones políticas se habían definido con la crisis. Los herederos de los defensores de la tradición, del orden y la religión y la antirreforma, pasaban a integrar el partido conservador y los herederos de los federalistas, yorkinos, progresistas, reformadores empedernidos, formarían ahora el grupo liberal. Poco a poco se impuso el orden en el caos que prevaleció unas cuantas décadas en la república.

México después de la guerra

En Guadalupe Hidalgo se firmó el 2 de febrero de 1848 un tratado de paz, amistad y límites entre México y Estados Unidos y se publicó por decreto de 30 de mayo de 1848. Así la república mexicana perdió el territorio de Texas y el que pertenecía a los territorios de Nuevo México y Alta California; además la línea divisoria afectó los estados de Tamaulipas y Sonora y el territorio de Baja California.

De entre las amargas experiencias que México padeció durante sus años de formación, tal vez la más dura fue la guerra con Estados Unidos, entre los años de 1846 y 1848. Su derrota militar fue absoluta, sufrió la primera ocupación en la capital y perdió aproximadamente la mitad de su territorio original. Sin embargo, esta experiencia dejó algunos resultados positivos, pues contribuyó a que los mexicanos maduraran su sentimiento de nacionalidad, por lo que posteriormente defenderían su soberanía con mayor seguridad.

Firmada la paz con Estados Unidos, el Congreso de México se ocupó de la elección de presidente constitucional, y resultó electo el general José Joaquín Herrera, quien prestó juramento el 3 de junio del mismo año y duró dos años. Los primeros pasos de su gobierno se encaminaron a crear un clima de seguridad y orden. Se empeñó en limpiar los caminos de homicidas y ladrones, persiguió el alcoholismo, se ocupó de establecer escuelas y hospitales, así como de mejorar el sistema penitenciario. Redujo cuanto pudo los gastos públicos, suprimiendo empleos inútiles y reduciendo el ejército. Como el gobierno se encontraba entre las exigencias de los acreedores de la administración y no había suficientes recursos para pagarles, se hizo necesario crear un sistema hacendario sano y firme. Pero la crisis económica se imponía y los ingresos no bastaban para cubrir las obligaciones: la economía del país estaba en bancarrota. José Joaquín de Herrera fue el único en terminar su periodo, y entregó el poder al general Mariano Arista el 15 de enero de 1851.

El principal enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo después de aprobado el tratado de paz se debió al aspecto financiero. El Congreso limitó el empleo de la indemnización de Estados Unidos al general Herrera, que deseaba utilizar gran parte de ella para liquidar algo de la atrasada deuda pública. El Congreso sólo autorizó el empleo de 3 millones para sanear la deuda inglesa. El resto de los 15 millones, a pesar del Congreso, se emplearon en la pacificación interna y en el pago de empleados públicos. Y una vez agotada la indemnización estadounidense, la situación empeoró y en 1851 la administración del general Arista tuvo serios contratiempos con el Congreso, que lo imposibilitaba para tomar medidas hacendarias para poder subsistir. La administración de Arista presentó varias iniciativas para lograr fondos: un impuesto federal del uno al millar por la venta de fincas rústicas y la reorganización del impuesto sobre tabacos; las dos fueron rechazadas por el Congreso y por los gobernadores de los estados quienes continuaban su casi autonomía y, en cuanto sentían afectados sus intereses, reasumían su "soberanía".

Arista suplicó al Congreso una y otra vez que se le concedieran facultades extraordinarias en materia hacendaria, pero siempre le fueron negadas. El tesoro carecía de fondos y en tales circunstancias, hacia enero de 1853, Arista puso en un dilema al Congreso: o facultades extraordinarias o renuncia. El general dejó la presidencia y el país quedó sumido en el caos y la anarquía, puesto que ya había cundido "la bola" en todo el país.

El Congreso designó nuevamente un sustituto, Juan Bautista Ceballos, presidente de la Suprema Corte, a quien sí se le concedieron las facultades extraordinarias que le habían negado a Arista, pero aun así, no tardaron en producirse enfrentamientos entre los poderes ya que Ceballos convocó a elecciones para un Congreso que modificara la Constitución. El legislativo se negó a ello y Ceballos lo disolvió con ayuda del ejército que no dejó pasar la ocasión para apoyar el regreso de Antonio López de Santa Anna. También fue aprovechada la situación por el partido conservador que logró desplazar a los moderados y a los puros. Ceballos renunció el 7 de febrero de 1853, con lo que el ejecutivo quedó en manos de tres militares que eligieron al presidente que gobernaría hasta el regreso de Santa Anna, y resultó Lombardini quien entregó el poder a Santa Anna el 20 de abril de 1853 y que gobernó sin un sistema definido de gobierno y sin un Congreso pero que, por medio de un decreto hizo saber que administraría al país bajo la forma centralista y sin elecciones. Triunfan así los conservadores y se fortalecen los militares y el clero.

La dictadura de Santa Anna

El recibimiento de Santa Anna fue con la pompa digna de un rey, y hasta se le compusieron unos versos:

Este montón que veis de santanistas
que con toda ansia esperan a Santa Anna,
si un rey les sacia la ambición mañana
han de volverse todos monarquistas.
¿Sabéis qué eran ayer? ¡Federalistas!
Y más serán si al oro le da la gana;
y los que oran hoy a don Antonio
adorarán mañana a don Demonio.

Santa Anna recibió de manos de Lombardini el poder presidencial, y juró en la Cámara de Diputados ante Dios defender la independencia y la integridad del territorio mexicano y hacer todo por el bien y la prosperidad de la nación. Su primer acto fue nombrar a los miembros de su ministerio, y como jefe a Lucas Alamán. Dos días después el presidente promulgó por todo estatuto una especie de reglamento administrativo, las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución. Establecían que para poder ejercer las amplias facultades que se le habían concedido, entrarían en receso las legislaturas

locales y la federal. Consolida así el poder central, para lo que reorganizó e incrementó una policía secreta que de inmediato persiguió y desterró a todo aquel que no simpatizara con el régimen; Mariano Arista, Benito Juárez y otros destacados liberales fueron expulsados del país. Además, Santa Anna continuó favoreciendo a los militares y rodeándose de ellos. Ese mismo año de 1853 se suprimió la libertad de imprenta y se acusó de subversión, sedición, inmoralidad, injuria y calumnia a los que criticaban la dictadura. También eran considerados subversivos los que hablaban contra la religión católica.

El aparato administrativo se multiplicó, y como Santa Anna hacía vida de corte, apareció la necesidad de aumentar los impuestos. En noviembre se decretó la restauración de la "Nacional y Distinguida Orden de Nuestra Señora de Guadalupe" creada por Iturbide, y de cuyos hijos se decía que eran los herederos legítimos de la presidencia en caso de muerte de Santa Anna. Además, los poderes discrecionales conferidos a Santa Anna debían concluir al primer año de su gobierno, por lo que militares y clero se movilizaron para prorrogarlos indefinidamente, y le daban distintos títulos que encabezaban los decretos que el dictador expidió a partir de ese momento, y decían: "Antonio López de Santa Anna, Benemérito de la Patria, General de División, Gran Maestre de la Nacional y Distinguida Orden de Guadalupe, Caballero Gran Cruz de la Real y Distinguida orden española de Carlos III y Presidente de la República Mexicana, a todos lo que el presente vieren sabed:...", además de que sería tratado de "Alteza Serenísima".

Decreto de noviembre de 1853: establecimiento del Tribunal de Cuentas

El 26 de noviembre de 1853, el excelentísimo Presidente de la República, Antonio López de Santa Anna, dirigió un decreto para establecer que la Contaduría Mayor de Hacienda en lo sucesivo tendría el carácter de Tribunal de Cuentas, que se compondría de dos salas, denominadas primera y segunda, formada aquélla de un contador para la primera instancia, con una dotación de 1,200 pesos, y ésta de dos contadores y el magistrado de hacienda, con una dotación de 1,500 pesos. En cada una de dichas salas habría un secretario para dar cuenta y formar la sustanciación de los juicios. Además, para cada secretaría se destinaría un escribiente con un peso diario los días útiles.

Se establece que todo juicio de cuentas, cualquiera que fuese la cantidad que en él versara, terminaría en la segunda instancia, causando ejecutoria la sentencia de vista, ya fuese confirmada o revocada la primera. Pero en el juicio cuya cantidad no pasara de 10,000 pesos, causaría ejecutoria la sentencia de primera instancia.

En cuanto a los Contadores Mayores y el Magistrado del Tribunal Superior de Hacienda, que formaran el Tribunal de Cuentas, no serían recusables ni podrían excusarse de conocer en los juicios sino por causa justificada a juicio del mismo tribunal. En dichos casos los contadores jefes de las secciones que no hubieran intervenido en la glosa de la cuenta de que se tratare, sustituirían a los contadores mayores por el orden de las secciones. El magistrado sería sustituido con arreglo a las leyes. Además, los Contadores Mayores que formaran el Tribunal de que se trata, tendrían el tratamiento de señoría, y los honores, fuero y consideraciones de intendentes de ejército, portando el uniforme que sería detallado en el reglamento.

La sección II del decreto se refiere a la sustanciación de los juicios, divididos en primera y segunda instancias. En relación con los de primera instancia, se establece que, después de que se presentara a la primera sala del Tribunal de Cuentas la liquidación con el pliego de alcances, el contador mayor juez de primera instancia correría traslado al responsable, quien contestaría precisamente en el término de nueve días, sólo prorrogables por causas muy justas, calificadas así por el mismo contador mayor, sin que en ningún caso pudiera pasar la prórroga de cinco días útiles.

Una vez contestada la demanda por el responsable, pasarían los autos por vía de instrucción y por el preciso término de tres días al promotor fiscal del juzgado de hacienda de esta capital, quien los devolvería en el término fijado, sacándosele con apremio en caso de no devolverlos en el expresado tiempo. Devueltos los autos por el promotor, el contador juez de primera instancia señalaría la vista del negocio dentro del tercer día. En dicho acto el secretario leería la liquidación y el pliego de alcances y la contestación del acusado, quien verbalmente o por escrito expondría por sí o por apoderado lo que conviniese a su derecho. La cuenta y los documentos necesarios estarían a la vista para evacuar en el acto las citas que se hicieren y demás aclaraciones de hechos, que examinaría escrupulosamente el referido juez contador. En seguida el promotor pediría la absolución o condenación del responsable, con lo que se concluiría el acto, de que se formaría el acta correspondiente por el secretario, y en el mismo día firmaría el citado responsable o su patrono, el promotor, el secretario y el expresado juez, quien pronunciaría su fallo dentro del tercer día que sería notificado al responsable, para que cuando excediera de la referida cantidad de 10,000 pesos pudiera en el acto entablar el recurso de apelación o conformarse si lo creyere conveniente. Fuera del citado recurso de apelación no se daría otro que el de responsabilidad por cohecho o soborno, o el de nulidad porque el fallo fuese notoriamente dado contra ley expresa.

Por lo tocante a la segunda instancia se asienta que, una vez entablado el recurso de apelación, si fuere admisible porque la cantidad excediera de 10,000 pesos, el Contador Mayor

juez de primera instancia, dentro del tercer día, remitiría a las actuaciones con todos sus antecedentes a la segunda sala, la que desde luego citaría al responsable para que procediese a mejorar la apelación, y le concedería al efecto seis días perentorios e improrrogables. Con el escrito en que se mejorara la apelación y actuaciones de primera instancia se correría traslado al promotor fiscal, que lo sería el del Tribunal Superior de Hacienda de esta ciudad, quien para instruirse tendría los autos por seis días, y volvería dichos autos al Tribunal en los mismos términos que se dijo en el art. 9°. Ya devueltos los repetidos autos por el promotor, se señalaría la vista dentro del tercer día, y en ella se procedería en los mismos términos expresados en el art. 11. Concluida la visita en segunda instancia, cada uno de los contadores mayores y el magistrado del Tribunal Superior de Hacienda, podrían tener los autos dos días para instruirse de ellos, y precisamente pronunciarían sentencia dentro de ocho días contados desde el día de la vista del negocio. Una vez pronunciada la sentencia de vista se notificaría dentro del tercer día al responsable, al cual sólo le quedarían los recursos establecidos en el art. 13.

Los recursos de nulidad y responsabilidad, fuesen en primera o en segunda instancia, se interpondrían ante la Suprema Corte de Justicia, la que los sustanciaría como todos los demás de su clase, oyendo al procurador general; pero condenando en las costas y en una multa igual al valor de éstas a favor de la hacienda pública, cuando calificara que los recursos de que se tratare se interpusieran temerariamente. Todas las actuaciones del Tribunal de Cuentas seguirían en papel timbrado con su propio sello, y el de los ocursos y escritos de los responsables en el del sello quinto. Ni los secretarios de ambas salas del Tribunal, ni los contadores mayores, ni el magistrado y promotores de hacienda, cobrarían costas, derechos ni emolumentos de ninguna clase, ni podrían imponer multas a los responsables, salvo las que las leyes tengan establecidas por vía de pena aplicables al fondo judicial.

En su Sección III, el decreto establece los lineamientos de la Contaduría Mayor, que se compondría de tres Contadores Mayores, con el sueldo de 4,000 pesos anuales. El primero, que sería el más antiguo, tendría el carácter de presidente del Tribunal y jefe de la Contaduría; el segundo sería magistrado de la sala de apelaciones y jefe de la sección de hacienda; y el tercero tendría el carácter de juez de la sala de primera instancia y jefe de la sección de crédito público. Por su parte, cada renta o ramo general de los ya establecidos o que en lo sucesivo se establecieran, tendrían en la Contaduría Mayor una sección de glosa, la que precisamente liquidaría la cuenta de las oficinas respectivas en el año siguiente al comprendido por las referidas cuentas. Dichas secciones serían las siguientes:

PRIMERA

Para la glosa de aduanas marítimas.

- Un contador de primera clase con el sueldo de 2,500
- Cuatro ídem segundos con el de 1,800 cada uno 7,200
- Un oficial de libros y correspondencia con un sueldo de 1,800
- Dos escribientes, el primero con 500 pesos y el segundo con 400. 900

SEGUNDA.

Aduanas interiores.

- Un contador de primera clase con el sueldo de 2,500
- Cuatro ídem segundos con el de 1,800 cada uno 7,200
- Un oficial de libros y correspondencia con un sueldo de 1,200
- Dos escribientes, el primero con 500 pesos y el segundo con 400. 900

TERCERA.

Contribuciones directas

- Un contador de primera clase con el sueldo de 2,500
- Cuatro ídem segundos con el de 1,800 cada uno 7,200
- Un oficial de libros y correspondencia con un sueldo de 1,200
- Dos escribientes, el primero con 500 pesos y el segundo con 400. 900

CUARTA.

Rentas estancadas, casas de moneda, lotería y demás ramos menores.

- Un contador de primera clase con el sueldo de 2,500
- Cuatro ídem segundos con el de 1,800 cada uno 7,200
- Un oficial de libros y correspondencia con un sueldo de 1,200
- Dos escribientes, el primero con 500 pesos y el segundo con 400. 900

QUINTA.
Tesorería y comisaría generales
y demás oficinas distribuidoras

- Un contador de primera clase con el sueldo de 2,500
- Cuatro ídem segundos con el de 1,800 cada uno 7,200
- Un oficial de libros y correspondencia con un sueldo de 1,200
- Dos escribientes, el primero con 500 pesos y el segundo con 400. 900

SEXTA.
Crédito Público

- Un contador de primera clase con el sueldo de 2,500
- Cuatro ídem segundos con el de 1,800 cada uno 7,200
- Un oficial de libros y correspondencia con un sueldo de 1,200
- Tres escribientes, el primero con 600 pesos, el segundo con 500 y el tercero con 400 1,500

Esta sección, además de glosar la cuenta de crédito público, desempeñaría las atribuciones de la sección liquidataria que quedaría extinta.

En el decreto se determina que los Contadores Mayores serían jefes de la Contaduría y que sus atribuciones serían: desempeñar las facultades que le señalara el reglamento de que habla dicha ley, sin intervenir en la glosa de cuentas. Entenderse directamente y porte franco para la Contaduría, con toda clase de responsables, aun aforados, conforme a la ley 16, libro 8°, tít. 19 de la Recopilación de Indias, en todo lo relativo al manejo de caudales en el dinero o especie de hacienda o crédito público. Exigir cuentas de los que por cualquier motivo debieran responder de su manejo, reclamando las que faltaren, concluido el término en que deberían ser presentadas a la contaduría. Imponer multas por primera y segunda vez, hasta de cincuenta pesos, y por tercera, suspender de sus destinos y privar de la mitad del sueldo por el tiempo necesario a los empleados morosos en el cumplimiento de sus providencias poniendo la suspensión en conocimiento del gobierno, por el conducto del Ministerio de Hacienda, para que se dictaran las medidas conducentes a que se llevara a efecto. Solicitar de la secretaría del despacho y pedir a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fuesen necesarios a la cuenta y razón, los que

se le remitirían sin excusa ni pretexto alguno, con calidad de devolución. También, aprobar los finiquitos respectivos que se expidieran por los contadores jefes de secciones, con cuyo documento terminaría a favor del responsable, el derecho de la hacienda o crédito público, al cobro de los caudales que les pertenecieran por alcances de las expresadas cuentas. Cuando llegare a averiguarse que se hubiera expedido un finiquito en perjuicio a sabiendas de la hacienda pública, sería castigado el que lo expidiere con arreglo al art. 6°, tít. 3° de la ley de 28 de junio de ese año. Por último, prevenir que las secciones según sus respectivos ramos, tomaran razón de los despachos que se expidieran con arreglo a las leyes, y en caso de infracción, representarían en el acto, suspendiendo la toma de razón mientras recibieran la resolución suprema.

Por su parte, todas las oficinas de hacienda en esta capital, a cuyo cargo estuviera la recaudación o distribución de las rentas nacionales, remitirían directamente a la Contaduría Mayor, dentro de los tres primeros meses de cada año, las cuentas originales pertenecientes a sus ramos, y los responsables se quedarían con copia íntegra de la que enviaran para poder contestar con vista de ella a las resultas. Las cuentas de las oficinas foráneas se remitirían en el mismo término a la misma Contaduría Mayor por conducto de los respectivos directores, en cuanto concerniera a las oficinas recaudadoras, y del tesorero general en lo tocante a las distribuidoras. Después de haber concluido la de cada cuenta, los contadores de glosa informarían por escrito al primer contador jefe de la sección, de quien sería toda la responsabilidad, el resultado de la referida glosa, y en caso de que fuera favorable, se expediría finiquito, si lo mereciera por no haberse encontrado en la cuenta reparo alguno ni a favor ni en contra del erario, o formaría el pliego de reparos en el que constara, por medio de concisas y claras observaciones, los defectos o ilegalidades en que se creyera haber incurrido el responsable.

Respecto a los finiquitos y pliegos de reparos, éstos serían expedidos por el jefe de la respectiva sección, y los Contadores Mayores pondrían su aprobación en los primeros, y dirigirían los segundos para su debida contestación. Los responsables, a su vez, contestarían a los reparos dentro de los términos que la Contaduría Mayor les señalare, y que no excedería de treinta días. La respuesta que un responsable diera al pliego de reparos sería devuelta al Contador Mayor, quien la pasaría al respectivo contador de primera clase jefe de sección, para que en su vista, o diera por terminados los reparos, o dispusiera se formara el pliego de alcances, el cual nunca podría sacarse sin haber oído al responsable de la manera expresada, y darían por concluidos en ese pliego los reparos u observaciones que hubieran sido contestados satisfactoriamente, y se convertirían los demás según correspondiera en los citados alcances, bien a favor o en contra del erario.

Firmado el pliego por el primer contador jefe de sección, se pasaría por los Contadores Mayores al responsable en unión de su respuesta que debería obrar a continuación del pliego

de reparos. Recibido por el responsable dicho pliego, reintegraría al erario o a los particulares, según correspondiera, la cantidad a que asciendan los alcances, a no ser que antes que se venciera el plazo que se prefijara para el reintegro de ellos, y que no debería exceder de treinta días, manifestara su oposición al pago por considerarlo ilegal o indebido, en cuyo caso, el jefe de la respectiva sección, después de haber examinado con la debida imparcialidad las razones que el responsable alegara, desistiría si aquellas fueren fundadas; en el caso contrario pediría que exhibiera el responsable, sin excusa ni pretexto alguno, el importe de los alcances en un plazo igual al señalado en el artículo 31. Sin embargo, le quedaría su derecho a salvo, si no se conformare, para quejarse de esta providencia al Tribunal de Cuentas, quien, ya en este caso o en el que el contador jefe de sección le pusiera el pliego de alcances sin haber sido satisfechos, teniendo por terminados los reclamos gubernativos, y obraría como se previene en el artículo 8° y siguiente. Si en las cuentas apareciera como justificante de alguna partida de cargo o data, resolución judicial que en primera o segunda instancia se estimara contraria a las leyes, el contador, juez de primera instancia y los magistrados de segunda, en su caso, lo pondrían en conocimiento del procurador general para los efectos consiguientes.

En relación con la provisión de las vacantes que ocurrieran en la Contaduría Mayor, sería por rigurosa escala en cada sección, supuesta la aptitud necesaria que los Contadores Mayores hubieran calificado con anterioridad a las propuestas, y según las respectivas hojas de servicio que se deberían remitir anualmente conforme a las leyes.

Respecto a los sueldos y gastos del Tribunal y Contaduría Mayor, se considerarían como gastos de recaudación y administración de las rentas; y por tanto, las oficinas de éstas pagarían con la misma puntualidad que los que les pertenecieran, los que corresponderían a las secciones que debieran glosar sus respectivas cuentas; en concepto, de que tanto esos sueldos, como los que vencieran los Contadores Mayores y demás empleados que no tuvieran a su cargo la revisión de cuentas de oficinas recaudadoras, se pagarían por aquella de esas oficinas, cuya cuenta fuese de mayor monto e importancia, previas nóminas visadas por el director respectivo.

Para la glosa de cuentas atrasadas, habría una sección denominada de rezagos, compuesta de un jefe y de los cesantes, reformados o excedentes que el gobierno tuviera a bien ocupar, previo pedido que de ellos le hiciera el Tribunal, a quien estaría subordinada. Esta glosa comenzaría por las cuentas del año económico que terminara en fin de junio de 1852, y seguiría con las demás retrocediendo sucesivamente, dando preferencia a aquellas que en concepto de los contadores mayores se calificaran de mayor cuantía. La Contaduría Mayor, por tanto, se dedicaría asiduamente a la glosa de las cuentas siguientes, que comenzaran desde la respectiva al año que curse, y los seis meses de julio a diciembre del año anterior. Por el mismo hecho de no quedar glosadas las cuentas del año en el próximo siguiente, quedarían

suspensos sin sueldos todos los empleados de la sección respectiva, a reserva de la mayor pena que judicialmente debiera imponérseles. Esta disposición se haría extensiva a los responsables que no remitieran las cuentas en los tres primeros meses del año, según lo previsto en el art. 26; en cuyo caso, dichos responsables o sus fiadores exhibirían en depósito la cuarta parte del monto de sus respectivas fianzas, cuya cantidad enterarían por vía de pena, si no justificaran su inculpabilidad en la falta de envío de las relacionadas cuentas.

Tanto los asuntos contenciosos del Tribunal, como las cuentas ya finiquitadas, se guardarían ordenadamente en el archivo, el cual por lo tocante a las oficinas de glosa que hubieran antecedido a las que estableciera esta ley, se pondría en completo arreglo, clasificando lo concluido y lo pendiente para sus respectivos objetos. En el archivo habría:

• Un oficial archivero con el sueldo de	800
• Dos escribientes a 400 cada uno	800
• Un portero del Tribunal, sujeto inmediatamente al archivero	400
• Un mozo de oficio ídem	200
• Dos ordenanzas íd. con gratificación de 50 pesos cada uno	100
• Para gastos de oficio del Tribunal y de las contadurías se destina hasta la suma mensual de 60 pesos	720

Para metodizar las labores y actos del Tribunal y Contaduría Mayor, los Contadores Mayores formarían un reglamento, oyendo a los contadores jefes de sección, y a los secretarios en su caso, el cual se pondría en ejecución luego que tuviera la aprobación del gobierno.

Por último, este decreto confirmaría que quedarían vigentes las leyes de indias y demás posteriores dictadas sobre la materia; en todo lo que no se le opusiera al presente.

Se mandó imprimir, circular y dar el debido cumplimiento, y fue firmando en el palacio del gobierno nacional en México, el 26 de noviembre de 1853, por Antonio López de Santa Anna, y turnado al Ministro de Hacienda, quien lo recibió el mismo día.

Por todas partes comenzó a brotar nuevamente el descontento, y en marzo de 1854 se proclamó en Ayutla, Guerrero, el plan que lleva el nombre de la población y en el que se pidió la destitución de Santa Anna y se propuso el regreso "a la normalidad". La dictadura santanista había logrado para entonces provocar el disgusto y la animadversión de todas las clases de la república. Los conservadores que lo habían llevado al poder, lo repudiaban,

porque la efervescencia popular que no tardaría en estallar ponía en peligro sus intereses; los moderados, porque consideraban absolutamente ilegal su régimen y porque habían sido heridos sus intereses de propietarios e industriales; los radicales, por todo, pero principalmente por sus ataques a las libertades civiles y políticas, por sus medidas persecutorias y por sus proyectos monárquicos.

Por su parte, en 1854 las relaciones mexicano-norteamericanas se enfriaron con Santa Anna en el poder. Y ante el interés de Estados Unidos en que el ferrocarril atravesara por La Mesilla y la carencia de fondos del gobierno santanista que lo imposibilitaba para defender ese territorio, se optó por su venta, operación que se llevó a cabo en diciembre de ese año comprometiéndose los Estados Unidos a pagar 10 millones de pesos por él.

Pese a todo, en los años de la Segunda República Federal no todo fue tragedia, y hubo algunos toques de progreso en el país: telégrafo, ferrocarril y barcos de vapor.

El Plan de Ayutla terminaría con el general veracruzano y sus poco más de 30 años en la vida nacional, quien salió al destierro el 6 de agosto de 1855, dejando al país debatiéndose en la anarquía. Desapareció toda una generación, y dio paso a la primera de ellas que no recordaba el virreinato y que deseaba un México republicano o monárquico y estaba dispuesta a jugarse la vida por sus convicciones.

El 10 de octubre de 1855 se emite un decreto constitucional que ordena la derogación del de noviembre de 1853 y se ordena que la Contaduría Mayor tenga la planta y atribuciones que tenía hasta antes del decreto de 26 de noviembre de 1853. Con ello la Contaduría Mayor se erige en Tribunal de Cuentas.

Como síntesis de la época que va de 1835 a 1854, tenemos a un gobierno mantenido por los conservadores a pesar de la enorme inestabilidad política y la penuria económica. Durante este periodo se suceden la independencia de Texas, la guerra con Francia, denominada "de los pasteles", y la guerra con Estados Unidos. También, la pérdida de más de la mitad del territorio nacional acercó la frontera a la zona poblada del país, intensificó el contrabando que anuló el proteccionismo y obligó a modificar el arancel de 1856, y provocó el cierre de muchas fábricas y la disminución del ritmo de producción de otras; es decir, retardó, si no es que nulificó, los esfuerzos para industrializar al país. Otro efecto importante de las guerras y conflictos de estos años fue que se terminó de arruinar la economía nacional y sobre todo el erario, y se crearon mayores descontentos y mayor inestabilidad en el gobierno.

La guerra sostenida con Estados Unidos tuvo efectos contradictorios en las relaciones de poder entre los conservadores y los liberales. Por una parte, la indemnización que los

Estados Unidos dieron al gobierno de México, así como el fondo resultante de la venta de La Mesilla, 22 millones en total, permitieron que el gobierno conservador se mantuviera por más tiempo en el poder. Pero la guerra aumentó el odio de la población contra los conservadores, sobre todo por la pérdida del territorio y por las vergonzosas derrotas militares sufridas por Santa Anna, líder de los conservadores. Y, tras haberse agotado por la guerra civil de 1851 los fondos de la indemnización y de la venta de La Mesilla, el gobierno conservador estaba nuevamente en bancarrota, con lo cual el factor positivo que la guerra había traído a los conservadores desaparecía; en cambio, los factores negativos continuaban en plena vigencia.

De 1837 a 1847, cambió 10 veces el presidente, 48 veces el secretario de Relaciones, 61 veces el secretario del Interior, 41 veces el de Guerra.

Por lo anterior, simplificando, se puede decir que este periodo de guerras internacionales, sobre todo la realizada con Estados Unidos, ayudó a precipitar el triunfo de la Reforma.

La Reforma y el Estado Mexicano. 1854-1875

La Revolución de Ayutla

Al malestar político surgido de la administración santanista se sumaron otros factores que contribuirían a luchar contra el dictador y los conservadores de la Segunda República Federal. Entre otros, las deshonestidades administrativas, los excesos de fuerza contra sus oponentes, la perpetuación de un poder incontrolado e incontrolable, fueron aspectos que determinaron el surgimiento de una oposición apoyada por la mayor parte de del país, además de la existencia de fallas sociales y económicas que no habían sido resueltas, como el problema de la mala distribución de la tierra, el mantenimiento de grupos oligárquicos en diversas regiones, apoyados por el dictador y que cerraban el paso a grupos más amplios, renovadores y activos; la falta de capitales que permitieran explotar racionalmente los amplios recursos de México; la carencia de instituciones culturales y educativas que difundieran la ilustración en todo el país y a todos sus sectores y sin las cuales el pueblo se mantendría en el atraso y la ignorancia.

Por su parte, la guerra extranjera había producido terrible conmoción, pero no había logrado aún plasmar en forma definitiva la conciencia nacional, salvo en contados grupos que veían que, de no constituirse un país fuerte, impregnado de auténticas esencias nacionales,

moderno y progresista a semejanza de los europeos o del norteamericano, México sería víctima propicia de todas las apetencias y ambiciones exteriores. Se percataban de la necesidad de unificar al país, de transformarlo, de realizar en él una auténtica reforma tanto en las estructuras políticas como en las sociales y económicas y de conciencia. Así que, aunque la guerra del 47 hirió grandemente a México y cercenó su integridad, también provocó que en toda su extensión se tuviera una idea más clara de que los problemas que atravesaba no importaban tan sólo a una provincia, sino a todas, que la acción conjunta era indispensable y debía ir encaminada a transformar a México en una auténtica república, en un moderno Estado que pudiera ofrecer a todos sus miembros posibilidades de libertad y prosperidad conjugadas de progreso y uso reflexivo y prudente de su soberanía, de estabilidad social dentro de una organización política en la que todos participaran.

Algunos grupos conservadores sospechaban que las formas republicanas y el ejercicio democrático incontrolado habían provocado la anarquía en que se vivía y desearon implantar formas monárquicas, pero esa visión no era vista favorablemente por la mayoría del pueblo que ansiaba paz y seguridad. También los grupos extremistas liberales que comprendían mal o aplicaban en su particular beneficio ciertos principios como el federalismo a ultranza, contribuían con sus desafueros a mantener la inquietud. Se tornaba preciso unificar criterios y voluntades dentro de unos principios generales. Los liberales aparecían como los únicos capaces de remediar una situación que era ya crónica, para lo que había que eliminar al hombre que, instrumento de todos los partidos y a su vez motor de todos ellos, representaba el caos y el desorden y concentraba en sí todas las antipatías y odios.

A generaciones de jóvenes y de hombres de mediana edad correspondió llevar la dirección de un cambio, y aunque eran de tendencia política desigual —los había moderados y puros—, casi todos ellos procedían de la clase media burguesa, excepto Juárez y algunos otros. Los había también letrados, surgidos de los seminarios eclesiásticos y de los nuevos colegios, con experiencia política coartada en ocasiones por no plegarse a los caprichos santanistas y, más aún, encarcelados o expulsados de sus provincias o del país. Todos ellos estaban ansiosos no sólo de una más amplia movilidad política, sino fundamentalmente de un cambio, de una ruptura total con todo lo que representara el viejo régimen, incluso las conexiones históricas con el pasado. Querían un cambio hacia la modernidad en su más amplio sentido, con sistemas políticos republicanos en los que rigieran las normas liberales que garantizaran plenamente derechos de los individuos que pudieran ejercitarse sin restricciones; la creación de un sistema democrático que amparara más al individuo que a la colectividad y una consagración de derechos absolutos como eran los de propiedad, de trabajo, de empresa y que, con base en esas garantías, se contara con libertad para consagrarse al trabajo, la industria y el comercio que fuera más beneficioso. Por su parte, la experiencia que muchos de los exiliados en los Estados

Unidos habían adquirido en ese país, había un gran anhelo por aprovechar los inmensos recursos de México para expandir su economía y su influencia.

Se preveía un sistema y organización educativos que posibilitase la instrucción del pueblo y su capacitación en las artes mecánicas y liberales. Muchos de los principios de una reforma cultural apuntados a partir de 1821 actuarían en forma decisiva, se reforzarían y llevarían al grupo liberal a integrar un programa de renovación cultural y educativo de gran significación y de profundos alcances. Un punto fundamental del grupo reformista era la separación de la Iglesia del Estado, para que el poder de éste superara al de aquél y que la Iglesia se concretara al cumplimiento exacto de su misión espiritual, a la aplicación de normas de pobreza y al estricto cumplimiento de su apostolado, como en los tiempos evangélicos y en los años de labor misional.

Con dichos antecedentes, y contando con el descontento general del pueblo, el grupo reformista —apoyado en el viejo luchador liberal Juan Álvarez—, preparó en la hacienda de Álvarez, La Providencia, un plan suscrito por el mismo Álvarez, por Ignacio Comonfort, Tomás Moreno, Diego Álvarez y Eligio Romero, llamado Plan de Ayutla, proclamado por Florencio Villarreal el 1° de marzo de 1854 y que, modificado por Ignacio Comonfort en Acapulco el 11 de marzo, desconocía a Santa Anna y a todos los funcionarios que le apoyaran y señalaba que al ejército revolucionario se daría un jefe que elegiría Presidente Interino, el que convocaría un congreso que constituiría a la nación como república representativa popular, la cual se regiría por instituciones liberales, que eran las únicas convenientes al país con exclusión absoluta de cualesquiera otras.

Así fue que, dirigida por Álvarez y Comonfort —uno de mayor influencia política y el otro más hábil militar—, la Revolución de Ayutla contó con seguidores de distintos puntos del país —norte y centro, fundamentalmente— y provocó que, el 9 de agosto de 1855, Santa Anna abandonara definitivamente el país. Es así que los liberales, el 4 de octubre del año de 1855, toman el poder con Juan Álvarez como presidente interino. Éste fue el triunfo —en palabras de Guillermo Prieto— de la primera revolución ideológica de México, formó parte del vasto movimiento reformista que se materializó primero con ésta, prosiguió con la guerra de Reforma y concluyó con la guerra de liberación nacional de 1862 a 1867, librada contra los ejércitos intervencionistas de Francia.

Juan Álvarez llamó a colaborar con él a hombres jóvenes o de mediana edad, instruidos, miembros de la generación intelectual que dirigía la revolución y bastante radicales en sus ideas, entre los que encontramos a Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Benito Juárez, Guillermo Prieto, Santos Degollado, Ignacio Comonfort, que conformaron el gabinete del presidente interino. Convocó, de acuerdo con el Plan de Ayutla, un Congreso Extraordinario

que debería constituir a la nación en forma de República, representativa y popular, el cual laboró del 14 de febrero de 1856 al 5 de febrero de 1857, y sus sesiones, iniciadas con 78 diputados, estuvieron dominadas por el grupo de puros, esto es, por Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Francisco Zarco, Isidoro Olvera y otros. El gobierno, antes que redactar una Constitución, cuya conclusión sería dilatada, creyó necesario que el Congreso elaborara un Estatuto Orgánico Provisional que fijase la organización provisional del gobierno general y de los locales y que atendiese todo lo relativo a los derechos y obligaciones de los mexicanos. El Estatuto se inspiró en la Constitución de 1824 y en las Bases Orgánicas de 1843, además se incorporaron "ideas de mejora y progreso de acuerdo con el programa de gobierno" y se promulgó el 15 de mayo de 1856.

Álvarez, por su edad, por su desavenencia con sus ministros y con las exigencias que le imponía gobernar desde la capital, y por su imposibilidad de enfrentarse con una situación compleja y difícil por sus capacidades limitadas, renuncia el 11 de diciembre y le sucede Ignacio Comonfort en el interinato, del 11 de diciembre de 1855 al 30 de noviembre de 1857.

El movimiento revolucionario reformista tuvo como últimas consecuencias: confirmar el principio de la soberanía nacional, transformar el país convirtiéndolo en un Estado moderno, mantener la integridad del territorio y consolidar la nacionalidad; consolidación lograda gracias a una toma de conciencia basada en la comunión de los conceptos libertad, república y progreso, enfrentada a imperio, sujeción, clericalismo y reacción. Corona al movimiento la promulgación de la Ley Juárez ese mismo año, el 22 de noviembre, por la cual quedan abolidos los fueros eclesiástico y militar. Después se dispuso la extinción de la Compañía de Jesús. Producto del efímero gobierno de Juan Álvarez, se dieron dos disposiciones: la primera, debida a Melchor Ocampo, quien, en la Convocatoria del Constituyente de 16 de octubre, en el artículo 9, fracción VI, privó del derecho de voto a los miembros del clero secular y regular; y la segunda, preparada por el ministro de Justicia, Benito Juárez, la Ley de Administración de Justicia, por la cual suprimía de un plumazo los fueros civiles y militares en los negocios civiles. Ambas disposiciones lesionaban los intereses de dos de las corporaciones más fuertes y conservadoras del país y produjeron gran animosidad y animadversión a la acción gubernamental. Se inicia así una lucha de liberales contra los privilegios y en pro de la liberación de las fuerzas productivas que permanecieron en manos del clero y de las comunidades; una lucha del régimen de derecho contra el régimen de privilegio; una lucha para acabar con las trabas del desarrollo del país.

Como parte de las medidas para ordenar la hacienda pública, el presidente interino envió un decreto con fecha 10 de febrero de 1857 al Legislativo que restablece a la Contaduría Mayor de Hacienda, su planta de empleados y sueldos de acuerdo con la ley de 6 de mayo de 1826, y le abonó cien pesos más al año a cada uno de los escribientes y al portero, y

seiscientos pesos anuales para gastos de oficio. Además, se establecía la plaza de archivero de la Contaduría, con la dotación de mil pesos anuales, la de oficial del archivero con setecientos, y la de escribiente del mismo con quinientos. También se establecería otra plaza de escribiente para la mesa de memorias, con igual sueldo de quinientos pesos anuales. Por su parte, el Contador Mayor de Hacienda disfrutaría del mismo sueldo de cuatro mil pesos anuales que le estaba designado anteriormente. Se firmó dicho decreto en el palacio del gobierno nacional el 10 de febrero de 1857 por el presidente interino Ignacio Comonfort, enviado al oficial mayor encargado del despacho de Hacienda, José María Urquidi, quien lo recibió el mismo día y año.

Los grupos conservadores perdedores y afectados en sus intereses, se apoyaron inmediatamente en el clero, de quien se proclamaron celosos defensores, siendo que muchos de ellos no perseguían sino muy mezquinos y materiales intereses. Por otro lado, los extremistas, los "botafuegos" de toda revolución, no perdían la oportunidad de zaherir a sus enemigos, de burlarse de los sentimientos religiosos del pueblo, de calumniar sin embozo a todos los eclesiásticos. Por nimiedades se provocaban ardientes declaraciones y protestas airadas. Con los ánimos encendidos, se dieron errores de una y otra parte que provocaron graves y penosos incidentes como la aprehensión del arzobispo y los canónigos de México. Mas no todo se redujo a protestas, discursos y epigramas. Los mexicanos descontentos se lanzaron a la lucha armada contra el gobierno de Comonfort, y con el lema de "Religión y Fueros" se produjeron levantamientos en distintos lugares del país. La mayoría de los levantamientos fueron reprimidos, pero continuaron manifestándose bajo el sistema de guerrillas, constituyendo éste un método de lucha de parte del pueblo, efectivo y bien organizado durante los años posteriores a la reforma, en la guerra contra las tropas francesas. También se dieron movimientos surgidos de otras causas que tomaron como pretexto la política reformista, que causaron un estado de agitación generalizado.

En medio de ese estado de cosas, el gobierno promulga una Constitución republicana, federalista, democrática, de clara inspiración liberal. Fue la primera que incluyó un capítulo especial de garantías individuales o derechos del hombre y un sistema jurídico de protección de dichas garantías. En su artículo 3° se estableció la libertad de enseñanza, no sin que tuvieran lugar algunas escaramuzas respecto a la necesidad de vigilar la moral. Los legisladores no tuvieron reparo en cuanto a que la Iglesia interviniera en la educación, pero la Iglesia sí creyó vulnerados sus privilegios. El artículo 4° estableció la libertad de trabajar, y el 5° prescribió que "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento..." Pero el artículo que provocó la más acalorada discusión fue el 15, pues parecía inclinarse por una religión de Estado, aunque suprimiendo el exclusivismo de las constituciones anteriores. Conforme a dicho precepto, no se expediría en la república ninguna ley ni orden de autoridad que prohibiese o impidiese el ejercicio de ningún culto religioso, "pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la

católica, apostólica y romana, el Congreso de la Unión cuidará por medio de leyes justas y prudentes de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional". El ministerio se pronunció en su contra, juzgándolo impolítico. Los conservadores lo repudiaron por clericales, los moderados que aceptaban en principio la libertad de conciencia, lo combatieron con su eterno argumento de "no es tiempo", los puros lo atacaron por mezquino o innecesario. Finalmente, declarado sin lugar a votar, el artículo volvió a la comisión.

La Constitución, en cuya elaboración se distinguieron los reformistas jóvenes, tuvo que ser modelada por la mayoría moderada y aún así, representaba el triunfo de los nuevos ideales, de los liberales impregnados de ideología individualista, protectora de formas liberales económicas y sociales y, por tanto, no apta para la solución de los graves problemas sociales que afectaban al país y los cuales, lejos de remediarse, fueron recrudeciéndose al aplicarse medidas que, si teóricamente eran benéficas, en la aplicación resultaron perjudiciales, pues atendían más al interés individual que al colectivo y, en su propósito de igualar ante la ley a todos los individuos, dejaban sin protección a los más desposeídos, a los más ignorantes y pobres, los cuales serían víctimas de las ambiciones y del poder de los fuertes. Así fue que las nobles aspiraciones de reforma total se vieron frustradas con varias de las disposiciones dadas y la posibilidad de una reforma social auténtica no se obtendría en ese momento y sí un cambio político muy importante se había alcanzado, pero sería necesario esperar todavía más de medio siglo para volver a postular un cambio socioeconómico profundo.

Pero entre las reformas que se dieron en la nueva Constitución, pueden destacarse los siguientes aspectos:

En la sección II, se señala la obligación de todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, tanto de la federación como del Estado y municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En la sección III, se deja muy claro que los extranjeros son todas las personas que no nacieran en el territorio de la República de padres mexicanos, los no naturalizados conforme a las leyes de la federación o aquellos que no tienen bienes raíces en la República, no tengan hijos mexicanos y conserven su nacionalidad original. Estos extranjeros tendrían derecho a las garantías otorgadas en la sección I Título 1° de la Constitución, salvo la facultad del gobierno de expeler al extranjero pernicioso. Se señala la obligación del extranjero de contribuir para los gastos públicos, de la manera dispuesta por las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos, que los que las leyes conceden a los mexicanos.

El Título III divide al supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, no pudiendo reunirse dos o más de dichos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo. En la Sección I de este Título III, se determina el depósito del ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión.

En el Párrafo II de la Sección I del Título III, titulado *De la iniciativa y formación de las leyes*, se establece en su artículo 68 que el segundo periodo de sesiones se destinaría, de preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos, y a la revisión de la cuenta del año anterior que presentaría el Ejecutivo. En su artículo 69, se establece que el penúltimo del primer periodo de sesiones, presentaría el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarían a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendría la obligación de examinar ambos documentos y presentar el dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.

En su Párrafo III —misma sección y título—, habla de las facultades del Congreso, entre las que se encuentran: poder aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debería presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. Dar las bases bajo las cuales el Ejecutivo pudiera celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales que en el comercio de Estado a Estado se establecieran restricciones onerosas. Crear y suprimir empleos públicos de la federación: señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. Y, nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizaría según lo dispusiera la ley.

En la Sección II, correspondiente al poder Ejecutivo, se señala que los secretarios del despacho, luego que estuvieren abiertas las sesiones del primer periodo, darían cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos.

El Título IV habla de la responsabilidad de los servidores públicos y establece que los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, serían responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo serían igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales. Lo sería también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria,

violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves de orden común. Además, si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declararía, a mayoría absoluta de votos, si habría o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habría lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado quedaría por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. De los delitos oficiales conocerían el congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El primero tendría por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado fuera o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo, y sería puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia que, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedería a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designara. Una vez pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podría concederse al reo la gracia del indulto. Por su parte, la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podría exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciere su encargo y un año después. Por último, en demandas del orden civil no habría fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

Como prevenciones generales, en el Título VI se establece que ningún pago podría hacerse que no estuviera comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Que el Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la federación, de nombramiento popular, recibirían una compensación por sus servicios, que sería determinada por la ley y pagada por el tesoro federal, compensación no renunciable y, la ley que la aumentara o disminuyera, no podría tener efecto durante el periodo en que el funcionario ejerciera el cargo.

Dado en el salón de sesiones del Congreso de México el 5 de febrero de 1857, XXXVII de la Independencia, quedó firmado el documento por los diputados del Congreso Constituyente.

La Constitución se firmó en el palacio del gobierno nacional el 12 de febrero de 1857 por el entonces presidente de la República Ignacio Comonfort, y fue turnada a Ignacio de la Llave, secretario de Estado y del despacho de gobernación, quien la recibe el mismo día y año.

Tras largos debates de un año, el 5 de febrero de 1857 se proclama la constitución acompañándola de un breve manifiesto cuyo contenido en su parte esencial puede ser testimonio de lo que ahí se había logrado y que versa como sigue:

«La igualdad será de hoy en adelante la gran ley de la república; no habrá más mérito que el de las virtudes; no manchará el territorio nacional la esclavitud, oprobio de la historia humana; el domicilio será sagrado; la propiedad inviolable; el trabajo y la industria libres; la manifestación del pensamiento sin más trabas que el respeto a la moral, a la paz pública y a la vida privada; el tránsito, el movimiento sin dificultades, el comercio, la agricultura sin obstáculos; los negocios del Estado examinados por los ciudadanos todos; no habrá leyes retroactivas, ni jueces especiales, ni confiscación de bienes, ni penas infamantes, ni se pagará por la justicia, ni se violará la correspondencia, y en México, para su gloria ante Dios y ante el mundo, será una verdad práctica la inviolabilidad de la vida humana, luego que con el sistema penitenciario pueda alcanzarse el arrepentimiento y la rehabilitación moral del hombre que el crimen extravía».

Las demás garantías y libertades consignadas en la nueva constitución ya existían en la de 1824 y en las leyes orgánicas. El acto de proclamación fue presidido por Valentín Gómez Farías, arrodillado delante del evangelio, jurando fidelidad y firmando primero el convenio; cien diputados puestos en pie prestaron el juramento al unísono, y el volumen fue depositado en manos de Comonfort, quien juró conservarlo. La promulgación se llevó a cabo el 11 de marzo siguiente, que fuera el aniversario de la publicación del Plan de Ayutla.

Como consecuencia de la emisión de la nueva constitución, se dieron diversas reacciones. El arzobispado de México, en desacuerdo con los preceptos constitucionales "hostiles a la Iglesia", condenaba desde el púlpito el nuevo código; en el mes de marzo envió una circular a los curas para prevenirles que no se absolviera sin previa retracción pública a los fieles que hubieran jurado la Constitución, y como en ella existían artículos que los católicos consideraban contrarios a sus creencias religiosas, muchos empleados se negaron a jurarla, y el gobierno destituyó de sus puestos a los que así procedieron. Como resultado, nuevos pronunciamientos estallaron en la República en contra de la Constitución al grito de "religión y fueros", pero el gobierno sofocaba la mayor parte de las revoluciones cuando brotaban, pero también iban naciendo cada vez más.

Se convocó a elecciones a mediados del año, siendo Comonfort electo y tomando posesión el 1° de diciembre de 1857. Benito Juárez fue designado vicepresidente. Pero dada la situación

imperante en la República, el Congreso dio a Comonfort facultades extraordinarias y expidió un decreto para suspender hasta el mes de abril siguiente varios artículos constitucionales referentes a garantías, también autorizó al gobierno a contratar un empréstito de seis millones de pesos, disponer de veinte mil hombres de la guardia nacional y dictar todas las providencias que juzgara convenientes en las ramas de hacienda y de guerra, todo ello para restablecer la paz.

Golpe de Estado: Plan de Tacubaya

Con todo, la revolución crecía y se propagaba, el gobierno se encontraba cada vez más impotente para dominarla y la excitación en que vivía la sociedad hacía temer acontecimientos más graves. Pero el caos de las finanzas gubernamentales y de la enorme inestabilidad política reinante en la República desde la independencia hasta la Reforma, se tradujo en una fuerte debilidad del poder central y, a mediados de diciembre, empezaron a circular rumores de un cambio completo en la política y el 17 de ese mes apareció en todas las calles de la ciudad el Plan de Tacubaya de Félix Zuloaga, adoptado por toda la guarnición de México. El plan abolía la Constitución de 1857, Comonfort continuaría encargado del mando supremo con facultades omnímodas para pacificar a la nación y un Congreso extraordinario expediría una nueva constitución conforme a la voluntad nacional. Benito Juárez, el presidente de la Cámara de Diputados y dos diputados fueron reducidos a prisioneros en palacio al efectuarse el cambio político, por haberse negado a seguir a Comonfort por el camino de la violencia y la ilegalidad, pero sin renunciar por ello a sus altos puestos. Dos días después, Comonfort se adhería al Plan de Tacubaya, convencido de que no podía gobernar con la Constitución. Con ese acto Comonfort confesaba que la lucha emprendida por los liberales desde Ayutla había tenido por objeto, además de expulsar a Santa Anna del poder, modificar la estructura social y económica de la nación, a lo que se oponían muy fuertes y bien arraigados intereses y hacía, al mismo tiempo, un llamamiento a colaborar en su gobierno a personas de todos los partidos, reafirmaba su credo liberal conciliando sus principios religiosos con su criterio liberal y construía un lema en el cual cifraba el éxito de su programa "Libertad y religión son los dos principios que forman la felicidad de las naciones".

El Plan de Tacubaya postulaba lo siguiente: 1°. Cesa de regir la Constitución porque no satisface las aspiraciones del país. 2° Don Ignacio Comonfort continuará encargado del mando supremo con facultades omnímodas. 3° A los tres meses se convocará un Congreso extraordinario para que redacte una Constitución conforme con la voluntad nacional y garantice los verdaderos intereses de los pueblos. 4° Se promulgará una ley para la elección de presidente constitucional. 5° En tanto, habrá un Consejo de gobierno.

Este plan, junto con la proclama redactada con intervención de los conservadores en que se condenaba la Constitución por haber sido discutida no con las armas de los principios, sino de las pasiones; por consignar como derechos del hombre principios disolventes y por agitar las conciencias y turbar la tranquilidad de las familias, acompañó al plan elaborado por Baz y por Zuloaga. Los estados de México, Puebla, Tlaxcala, San Luis Potosí y Veracruz se adhirieron al Plan de Tacubaya.

La esperanza de Comonfort de que sería seguido por la mayor parte de los estados y por el grueso de los liberales pronto se desvaneció. Se dio cuenta de que su actitud únicamente había servido para reforzar a los conservadores, quienes de inmediato trataron de obtener de él la derogación de las disposiciones reformistas y hasta una amnistía para Santa Anna, cosa a la que Comonfort se opuso. Convencido de su error intentó en vano volver al orden constitucional, sin ser escuchado ya por los liberales, quienes ya desconfiaban completamente de él.

Mientras tanto, un grupo de decididos liberales abandonó la ciudad de México y se refugió en Querétaro y posteriormente en Guanajuato, después de haber emitido un manifiesto en el Congreso que se imprimió en Querétaro una semana después, que condenaba a Comonfort por su actitud y analizaron su conducta ante el jefe del Ejecutivo, contra el cual nunca habían ejercido un solo acto de oposición, y le otorgaron en cambio la suma de poder extraordinario por él solicitado, en espera de sus iniciativas de reforma y guardándole sus fueros, respetando su persona y el poder de que era depositario, protestaron contra todo acto arbitrario cometido, del que el único responsable sería el Jefe de Estado. Esta proclama encontró eco en los gobernadores de los estados de Querétaro, Michoacán y Jalisco. Guanajuato lo hizo después. Veracruz volvió al orden constitucional al recibirse noticias de que el movimiento al que se había inclinado estaba completamente entregado a los reaccionarios. Este acto contrarrevolucionario fue el golpe de gracia para Comonfort, quien desde ese momento se consideró perdido.

La sospecha de que Comonfort se inclinaba nuevamente al partido liberal dio por resultado el pronunciamiento del 11 de enero de 1858, en que la ciudad despertó con la noticia de que varias de sus guarniciones militares se habían pronunciado, se eliminaba a Comonfort y se nombraba jefe del movimiento a Zuloaga, lo cual obligó a Comonfort a volverse resueltamente al lado del partido liberal que respondió en la capital al llamamiento y se preparó para la lucha encabezada por los jefes de la guardia nacional. Ese mismo día Juárez fue puesto en libertad por Comonfort, quien se fortificó en palacio. La lucha se prolongó por diez días al cabo de los cuales Comonfort, convencido de la inutilidad de la resistencia, entregó el mando y salió a la plaza acompañado de sus ayudantes y varios generales, jefes y oficiales. Se dirigió a Veracruz para embarcarse, el 7 de febrero, rumbo a los Estados Unidos, donde fijó su residencia.

Guerra de Reforma

Desde el momento mismo en que la voluntad de Comonfort comenzó a flaquear y se decidió a no proteger y mantener la Constitución, sino a suprimirla, se produjo un movimiento digno de ser consignado no sólo por ser altamente revelador de la conducta de los hombres que la hicieron posible, sino porque significa el índice más adecuado para conocer el estado de la opinión pública y la fuerza y resonancia que produjo en todos los órdenes la Reforma. Y, por su parte, Juárez, una vez libre, partió hacia Guanajuato, donde declaró establecido su gobierno el 19 de enero de 1858, procedió a organizar su gabinete y publicó un manifiesto que dio inicio a la guerra de Reforma. "El Gobierno constitucional de la República, cuya marcha fue interrumpida por la defección del que fue depositario del poder supremo, queda restablecido".

En la capital, una junta de representantes de los departamentos, reunida el 22 de enero, designó presidente al general Félix Zuloaga, quien tomó posesión al día siguiente. De esta manera, el país tuvo dos gobiernos, uno reaccionario en la capital y otro liberal en el interior. Zuloaga inauguró el suyo con las llamadas Cinco Leyes y expuso su programa que, en síntesis señalaba que el nuevo régimen se opondría al sistema constitucional destructor con otro que lo conservara todo. Los bandos políticos se definieron en forma terminante: de un lado, los conservadores con el programa de Zuloaga; del otro los liberales, con los principios de legalidad proclamados en Guanajuato. Dispuestos a defender la Constitución de 1857 y con ella al presidente Juárez, se hallaban los estados de Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Colima y Veracruz. Por el Plan de Tacubaya, los de México, Puebla, San Luis Potosí, Chihuahua, Durango, Tabasco, Tlaxcala, Chiapas, Sonora, Sinaloa, Oaxaca y Yucatán.

Los gobernadores que rechazaron con violencia el golpe de Estado se dieron cuenta de que no conducía a otra cosa que a encender más la guerra y echaba por tierra las conquistas de la Revolución de Ayutla, única que después de la Independencia se había operado en el país contando con la voluntad de la mayoría de los habitantes de la nación, por lo que decidieron sostener con las armas las instituciones democráticas, declaración que significó en lo político el mantenimiento de la Constitución, la aplicación de las leyes reformistas, la aceptación del principio de legalidad que llevó a Juárez a la presidencia de la República y la obligación de contribuir militar y económicamente a la defensa de esos principios. Pero, más que eso, representó un sentimiento de cohesión, anteriormente muy débil, de estados federales soberanos en torno de principios de trascendencia nacional y de la propia unidad, cohesión que se comenzó a patentizar a partir de 1857 y que alcanzó su mayor vigor en la guerra intervencionista de 1862 a 1867.

Fue así como la guerra de Reforma, iniciada en medio de los palacios arzobispales de Tacubaya y terminada en las parduscas llanuras de Calpulalpan, fue para el país la escuela más activa y fecunda de heroísmo; donde la nación cuajó en ella sus ideales de libertad y tolerancia e impuso un tono de modernidad en un ambiente hasta entonces impregnado de rancios prejuicios coloniales. Dio también al pueblo los héroes que le faltaban y que desde la época de la Independencia no surgían espantados por los desmanes de Santa Anna. La historia mexicana aumentó sus nombres y a través de su culto resistió otros cincuenta años la ausencia de hombres auténticos

El triunfo de la República Federal lo significó la entrada triunfal de Juárez y sus ministros en la capital. Juárez comprendió que era necesario volver al orden constitucional y proseguir la labor reformista hasta hacerla una realidad. Convocó a elecciones para integrar el Congreso y elegirá la persona que debería ocupar la presidencia. El Congreso fue instaurado el 9 de mayo de 1861, integrado en su mayoría por reformistas jóvenes.

Juárez reafirmó su fe en la causa reformista que llegaba a su culminación, dejando clara su intención al pronunciar en el mes de mayo un discurso ante el Congreso, en el que expresó:

> «Al desencadenarse la guerra con todas sus calamidades, en toda la extensión de la República, causó males profundos, hondas heridas que aún no pueden cicatrizarse. Pero en el mismo ardor de la contienda, el pueblo sintió la imperiosa necesidad de no limitarse a defender sus legítimas instituciones, sino de mejorarlas, de conquistar nuevos principios de libertad para que el día que fueran vencidos los enemigos no volviese al punto de partida de 1857, sino que hubiera dado grandes pasos en la senda del progreso y afianzado radicales reformas que hicieran imposible el derrumbamiento de sus instituciones. El gobierno comprendió que era su deber ponerse al frente de ese sentimiento nacional y desplegar una bandera que significase a un tiempo la extirpación de los abusos del pasado y la esperanza del porvenir. De aquí nacieron las leyes de Reforma: la nacionalización de bienes de manos muertas, la libertad de cultos, la independencia absoluta de las potestades civil y espiritual, la secularización, por decirlo así, de la sociedad cuya marcha estaba determinada por una bastarda alianza en que se profanaba el nombre de Dios y se ultrajaba la dignidad humana».

Juárez fue visto por el pueblo como el paladín de la reforma, el símbolo corporalizado de la patria capaz de todo sacrificio y de toda prueba y por ello fue ungido con el voto, y tomó posesión como presidente electo el 15 de junio de ese año. Integró su gabinete con aquellos liberales que más se habían distinguido en los años anteriores, como Francisco Zarco, en Relaciones y Gobernación; Guillermo Prieto, en Hacienda; Ignacio Ramírez, en Justicia e Instrucción Pública, y Jesús González Ortega, en Guerra. El nuevo presidente, Benito Juárez, se preparó así para enfrentar la dura realidad que la República presentaba.

Gobierno de Juárez. 1861-1867

El panorama nacional no era en absoluto apacible: desde el ángulo político-militar, la situación era confusa; los grupos conservadores acechaban al gobierno constitucionalista en el centro, en el sur y en el occidente y amenazaban la capital; tropas bien fogueadas, al mando de González Ortega y Porfirio Díaz, vencieron a importantes fuerzas. Pero la inquietud se sembraba en todas partes, contribuyendo a ello las gavillas de asaltantes y los secuestros, el asalto a poblaciones, haciendas y ranchos indefensos eran pan de todos los días, lo que inquietaba los ánimos. Los rencores entre los grupos rivales aumentaban el odio y la desconfianza por doquier. En ese estado de cosas, la entrada triunfal del ejército liberal el 1° de enero de 1861 marca la victoria de la causa constitucionalista después de tres años de enconada lucha. Es también el inicio de la revolución de Reforma y el establecimiento en la capital del imperio de la constitución. La separación entre la Iglesia y el Estado ponían término a los conflictos entre ambas instituciones.

En la capital se esperaba la llegada del presidente Juárez para conocer la marcha que se proponía seguir. Finalmente, el 11 de enero entra en la capital en unión de sus ministros el nuevo presidente constitucional de la República. Juárez expidió un manifiesto a la nación que expresaba con claridad su política radicalmente liberal y reformadora, ofreciendo al mismo tiempo una amnistía tan amplia como la sana política creyera aconsejarla, pero sin alcanzar los crímenes cuya impunidad sería gravísima e injustificable.

Al siguiente día de la llegada de Benito Juárez a México, el ministro de Relaciones, Melchor Ocampo dirigió a los representantes de España, Ecuador, Guatemala y del Vaticano sus correspondientes comunicaciones mandándoles salir de la República, debido a las consideraciones y toma de partido que con el gobierno conservador habían tenido. Cinco días más tarde el gobierno comunicó al arzobispo de México y a cuatro obispos una orden de destierro del país. Por su parte, las medidas del gobierno eran censuradas por los periodistas exaltados y por los clubes, por lo cual los ministros, convertidos en el blanco

de las censuras y de los descontentos, se vieron obligados a renunciar. Juárez nombró un nuevo gabinete que fue bien recibido por todos, y a los pocos días apareció el programa del nuevo gabinete en el que se trazaba la marcha política del gobierno. El primer punto fue que el gobierno limitaría sus facultades a las prescripciones constitucionales. La declaración de sostener las leyes expedidas en Veracruz como un desarrollo de los principios contenidos en la constitución era terminante. En cuanto a las relaciones internacionales, el gobierno legítimo no podía reconocer tal carácter a la facción de Tacubaya sólo porque con ella trataron los representantes de algunas potencias extranjeras, y manifestaba que haría valer sus derechos con moderación y dignidad, sin provocar conflictos. De esa forma, señalaron ante el mundo su deseo sincero de mantener amistosas relaciones con todos los pueblos y de cumplir con todos sus compromisos internacionales, por lo que los diplomáticos extranjeros comenzaron a acreditarse ante el gobierno, y en el mismo mes de enero Juárez recibió en audiencia pública al ministro de Estados Unidos, en febrero presentaron sus cartas credenciales los ministros de Prusia e Inglaterra y en marzo, el ministro de Francia.

Puede decirse que el gobierno de Juárez al frente de la República Restaurada buscó en lo internacional, la concordia entre las naciones en un plano igualitario. En el orden político se propuso la práctica constitucional, la reorganización de la burocracia, la hacienda pública y el ejército además de la pacificación del país. En lo económico procuró atraer capital extranjero, impulsar la inmigración de colonos agrícolas y construir ferrocarriles, canales y carreteras. En el orden social quiso hacer de cada campesino un pequeño propietario y de cada trabajador un ser libre. En el caso de la cultura, se empeñó en la educación de las masas, el restablecimiento de un nuevo orden jurídico mediante la expedición de leyes civiles y códigos, y el fomento a las ciencias y al nacionalismo artístico y literario. El empeño con que acometió Juárez su obra fue limitado en sus alcances, pero sentó las bases del desarrollo económico que se consolidaría en el periodo del porfiriato e inició los intentos de pacificación del país. Pero el hecho más importante de la política liberal fue la desamortización de los bienes del clero.

Los problemas políticos eran graves, pero era aún más apremiante el estado económico de la República, a lo que Guillermo Prieto, a la cabeza de Hacienda, trató de encontrar alguna solución, pues la bancarrota no permitía enfrentar el sostenimiento del ejército y de la administración y no se encontraba ingreso alguno que se pudiera utilizar, ya que los internos procedentes de los estados no llegaban al centro so pretexto de vivir en un régimen federal, y los que producían las mercaderías de importación ya se encontraban en las aduanas del Golfo de México y del Pacífico, comprometidos a agiotistas o al pago de deudas contraídas con diversas potencias. Todo esto es reflejo del proceso de ruralización que se da en la sociedad, y con ello, del fortalecimiento de la economía provinciana, consolidando y prosperando el caciquismo, que es la expresión política de la descentralización económica. Pero dicho

fenómeno creó una segmentación tanto del poder económico como del político, contra lo que debería luchar Juárez en su intento de volver el poder al gobierno central, al gobierno federal.

El gobierno tuvo en sus manos un expediente favorable del cual echar mano para tratar de atenuar las carencias económicas: aprovechar los productos de la venta de los bienes eclesiásticos desamortizados y nacionalizados, calculados en más de 25 millones de pesos, pero que no produjeron sino unos pocos que no bastaron para satisfacer las exigencias de un presupuesto en déficit.

Además de los problemas internos a los que debía enfrentarse el gobierno liberal, había uno mayor, de naturaleza también económica, que agravó la situación: el provocado por la promulgación de la ley del 17 de julio de 1861 que señalaba que "todo el producto líquido de las rentas federales recaudadoras fuera percibido por el gobierno de la Unión; que quedaran suspensos, en el término de dos años, todos los pagos, incluso el de las asignaciones destinadas para la deuda contraída en Londres y para las convenciones extranjeras". Esta suspensión en el pago de la deuda exterior, necesaria para hacer frente a los problemas internos, provocó entre las potencias acreedoras un fuerte disgusto, y en la prensa, numerosas críticas.

Por su parte, Juárez advirtió la gravedad de esa medida, que tendía a reparar la efectividad de su gobierno e imponer el orden al escribir: "Hemos recurrido a la suspensión de la deuda interior, hemos impuesto préstamos forzosos y hasta hemos aprisionado a muchos de nuestros propietarios para obligarlos a la exhibición de las cuotas que se les han señalado y, aunque estas medidas violentas nos han dado como resultado que se sistematice la persecución del enemigo, no podíamos seguir manteniendo nuestras tropas usando de los medios violentos de la fuerza, y no podíamos suspender la guerra sin entregar a la sociedad al robo y al saqueo y a una disolución completa. Nos hemos visto, pues, en la situación triste, pero inevitable, de suspender todos nuestros pagos, incluso los de las convenciones y de la deuda contraída en Londres. Mientras hemos podido hacer frente a nuestros gastos, aun durante la lucha de tres años, nos hemos abstenido de recurrir a este medio; pero hoy nos es ya imposible vivir. Salvar a la sociedad y reorganizar nuestra hacienda, para poder satisfacer más adelante nuestros compromisos con la debida religiosidad, es el objeto que nos ha guiado a decretar la suspensión".

Aunque el gobierno de Juárez se mostraba con la mayor disposición de reanudar los pagos tan pronto se estabilizara la situación interior, los gobiernos acreedores no estaban dispuestos a esperar más, y el aspecto de la deuda exterior se había complicado con el desarrollo de una política internacional agresiva por parte de varias potencias, ya que la deuda exterior mexicana no era tan grande, pero siempre representó un pretexto de los países

acreedores para exigir de México franquicias y derechos excepcionales. Como parte de lo mismo, junto con la radicalización de las posiciones, se determinó la intervención europea. Otro aspecto de dicha radicalización fue la política expansionista imperial de los Estados Unidos, abanderando las teorías del "Destino Manifiesto" y de la "Política del Garrote", tendientes a establecer la supremacía estadounidense en América.

El Congreso

Aunado a los problemas internos y externos existentes, los partidos políticos estaban más divididos que nunca y trabajaban con empeño para hacer triunfar sus ideas, y según sus preferencias, pedían la dictadura de Juárez o la de González Ortega o que el Congreso se erigiera en convención nacional y se adueñara de todos los poderes. Pero se esperaba que el Congreso, que se reuniría próximamente, pusiera fin al periodo de transición, inaugurando el orden constitucional.

En el mes de mayo se instaló el Congreso de la Unión con sesiones tormentosas en que se habló de erigir al congreso en convención nacional, de acusar al presidente del crimen de alta traición por haber aprobado el tratado de McLane-Ocampo, y el partido llamado terrorista logró crear un Comité de Salud Pública cuyos miembros tomarían las medidas que juzgaran necesarias para exterminar las bandas reaccionarias y a sus cómplices.

La asamblea autorizó al gobierno a contraer una deuda por empréstito de un millón de pesos y a suspender las garantías individuales y todas las libertades, incluso la de prensa. Cuando la Cámara se disponía a secundar la acción del gobierno, ocurrió el deplorable asesinato de Melchor Ocampo, hecho que se notificó a la asamblea el 4 de junio. En dicha asamblea, que fue muy agitada, se aprobaron dos decretos: el primero autorizaba al gobierno para proporcionarse recursos de cualquier manera, con el fin de destituir a la reacción; por el segundo, quedaron fuera de la ley y de toda garantía en sus personas y propiedades los execrables asesinos Félix Zuloaga, Leonardo Márquez, Tomás Mejía, José María Cobos, Juan Vicario, Lindoro Cajigas y Manuel Lozada, y se puso precio a sus cabezas por diez mil pesos a quien los capturara. Tres días después se expidió un decreto suspendiendo por seis meses varias de las más importantes garantías otorgadas por la constitución.

Por lo que respecta a la elección presidencial en el mes de junio, la asamblea declaró a Juárez Presidente Constitucional de la República y el 15 de ese mes prestó el juramento de ley. El 2 de julio, González Ortega fue nombrado Presidente de la Suprema Corte de Justicia, cargo que tenía implícito el de Vicepresidente de la República.

El 10 de mayo de 1862, el presidente Juárez envió al Congreso el decreto sobre las facultades del Contador Mayor de Hacienda, como medida de ordenamiento de los asuntos de la Hacienda Pública, tan necesario para el saneamiento de la economía nacional.

En dicho decreto, Benito Juárez, en uso de las amplias facultades de que se hallaba investido, decretó, en artículo único, que el Contador Mayor de Hacienda tuviera facultad de pedir a las secretarías de despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fuesen necesarios a la cuenta y razón, los que serían remitidos sin excusa ni pretexto con calidad de devolución. Mandando imprimir, publicar y circular el decreto para su debido cumplimiento, el cual fue firmado en el palacio de gobierno y turnado al C. Manuel Doblado, ministro de Relaciones y Gobernación, y encargado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En otro decreto, de misma fecha y año, se establece agente especial de negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda. Dicho decreto lo dirige el C. Presidente de la República, Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de sus amplias facultades.

El decreto consta de tres artículos. El primero establece que habría un agente especial de negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, para promover, agitar, seguir, expedir y abreviar todos los negocios en que se interesara la hacienda pública de la nación, otorgándosele facultades de fiscalización y cobranza de los créditos a consecuencia de las glosas.

En su segundo artículo se señala que las atribuciones de ese agente serían: sacar bajo su conocimiento los autos y demás documentos que conforme a las leyes deberían entregarse a la Contaduría Mayor, entregarlos a ésta, recogerlos y devolverlos a la secretaría o escribanía que se los hubiera entregado; solicitar en las Secretarías de Estado, en las de los tribunales, en las escribanías, archivos y oficinas los documentos que le encargara por escrito el Contador Mayor para el despacho de los negocios de la expresada oficina; intervenir en el otorgamiento de toda escritura en que se versara interés de la hacienda pública, para el objeto de presentarla al procurador general de la nación, antes de que se diera testimonio alguno para calificarla, y si la hallara defectuosa poner al pie su censura; en este caso el agente llevaría el borrador a la oficina que extendiera la escritura para que la reformara según el dictamen del procurador general, y; cobrar como representante de la hacienda pública, los alcances de cuentas y todo crédito a favor de la hacienda nacional que resultara como consecuencia de las glosas. Por último, en su artículo tercero trata de los honorarios que se abonarían por razón de sus trabajos al agente especial de la Contaduría que corresponderían a los que las leyes daban a los agentes de negocios. Por esos cobros se le abonaría un cuatro por ciento; por su

intervención en el otorgamiento de las escrituras le pagaría el interesado doce reales, cuando el interés no pasara de cuatro mil pesos; cuando pasara de esa cantidad y no llegara a diez mil, quince reales; de esa cantidad en adelante un real por millar. Mandando fuese impreso, publicado y circulara para dar el debido cumplimiento, se firmó en el palacio del gobierno federal, dirigido al C. Manuel Doblado, ministro de Relaciones y Gobernación, y encargado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Monarquistas e intervencionistas franceses

Con la autorización del Congreso para suspender los pagos de la deuda externa por dos años, por decreto del 17 de julio, el gobierno enfrentaría graves complicaciones internacionales que favorecieron la causa reaccionaria, ya que los monarquistas mexicanos residentes en Europa, al tener noticias del rompimiento de relaciones diplomáticas de Francia e Inglaterra, aprovecharon la coyuntura para intentar una vez más establecer una monarquía en nuestro país, por lo que entablaron conversaciones con diferentes naciones como España, Inglaterra y Francia, para buscar al personaje idóneo que consolidara sus aspiraciones monárquicas.

Por tanto, en una maniobra muy astuta y políticamente atinada, el ministro Manuel Doblado y el general Juan Prim y Prats firman los preliminares del tratado de La Soledad el 19 de febrero de 1862, en que el gobierno liberal sería reconocido como el único constituido y también el valedero; se confirmaba además la soberanía mexicana íntegramente. Además, se reconocía al gobierno de Juárez como el de mejor criterio y que en breve podría cumplir con sus obligaciones para con los países extranjeros y se admitía que la administración liberal contaba con los elementos suficientes para pacificar al país y consolidarse. Coincidían en ello los comisionados inglés y español y trataban de llegar a un entendimiento, no así el francés que nulificó cualquier posibilidad, negación que procedía de que Napoleón III, quien se comprometió a no intervenir en la formación de un gobierno en México, tenía entre sus planes políticos el establecimiento de una monarquía en México con el archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo a la cabeza, monarquía que contaría con todo su apoyo. Pero dicha monarquía requería que los mismos mexicanos la organizaran. Así fue que, con el reconocimiento de general Juan Nepomuceno Almonte como representante de las tres potencias para establecer la monarquía, regresó a México y fue aceptado por todos los monarquistas como su jefe.

Así queda rota la alianza formada en Londres entre Inglaterra, España y Francia y se inicia la intervención francesa en nuestra nación, lucha que durará hasta el 3 de octubre de 1863, fecha en que los notables nombraron a un grupo de emisarios que fueron encabezados

por José María Gutiérrez de Estrada, para ofrecer en Miramar a Maximiliano el trono de México. Así fue como la pacificación de la nación, la organización de la administración pública a la manera francesa y el ajuste del gobierno mexicano se asentó en las manos francesas.

El segundo imperio

El 28 de mayo de 1864 llega a las costas de Veracruz la fragata "Novara" en que viajaban los archiduques de Habsburgo, Fernando Maximiliano y Carlota Amalia, rumbo a su nueva patria, cuyo recibimiento por la población del puerto fue sumamente fría. Parten al día siguiente rumbo a la capital de la República, a donde arriban el 12 de junio en medio de un ambiente de fiesta que duró tres días.

Al tomar posesión del gobierno, Maximiliano pensó en hacer desaparecer el odio de los partidos y atraer a todos a colaborar con él. Con esa intención nombró a José Fernando Ramírez, del partido liberal moderado, como ministro de Relaciones Exteriores. Concedió una amnistía para los delitos políticos y recomendó a los gobernadores de los estados una actitud conciliadora con los adversarios de la monarquía. Días después emitió un decreto que mandaba se trabajara en las oficinas del gobierno los domingos y días festivos, medida que fue muy mal recibida por la población. Designó la tarde de los domingos para audiencia pública en palacio nacional a quien lo solicitara. Pero la falta de unidad no tardó en trascender a las medidas dictadas por el gobierno. El nombramiento de comisiones consultivas sobre materias tan importantes como las finanzas, el ejército y la justicia, temas que exigían la iniciativa directa y la acción inmediata del emperador; la creación de una diplomacia de aparato, gravando con cargas enormes las finanzas ya insuficientes; en fin, las revelaciones que pronto se conocieron sobre la falta total de plan y de dirección en la conducción de los negocios, ahondaron enseguida la sorpresa resentida por la población. Por su parte, el apoyo militar que Napoleón III había prometido a Maximiliano en el Tratado de Miramar el 10 de abril de 1864 duraría hasta 1867, fecha en que se pensaba que el Imperio mexicano debería tener una armada propia debidamente organizada y se retirarían las tropas francesas, cuyo salario debía ser cubierto con crecidos intereses por el país, ya bastante golpeado en su economía, creándole en suma, una deuda por pagar en un plazo de 35 años a Francia, por la cantidad de 173,120,000 pesos.

Durante el periodo monárquico, el 1° de abril de 1865, se restableció, por emisión del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el Tribunal de Cuentas, que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda que venía funcionando con los propósitos y fines de fiscalización de la cuenta pública.

Pero los males de México no se remediarían mediante el establecimiento de una monarquía, mucho menos cuando ésta llegó acompañada de una intervención militar que pretendía imponer un príncipe extraño. La monarquía, si bien no representaba una solución auténtica y no pasaba de ser la aspiración de unos cuantos ilusos, no planteaba problema alguno al país en tanto no se tratara de instaurar. Con su imposición violenta y el arribo del aspirante al trono, las cosas cambiarían, dando origen a una lucha de principios entre la república y la monarquía, en que esta última resultaba exótica e imposible de asentar "en la tierra de los primeros insurgentes, en la tierra clásica de la democracia y de la reforma" (en palabras de Francisco Zarco).

Con ser el Imperio artificioso y contrario al desarrollo político y social de México, no era una solución pura que interesara tan sólo al porvenir del país, y tan absolutamente desinteresada que únicamente aspirara a encauzar por el orden institucional a la nación, poniendo término a una anarquía de medio siglo, sino que tras él, ocultándose sigilosa y taimadamente, se percibía una finalidad ulterior, potente, firme, decidida, dispuesta a la agresión no abierta, sino disfrazada con muy especiales razones. Tras la implantación del imperio de Maximiliano, se encontraban las ideas imperiales de Napoleón "El Pequeño", dispuesto a pasar a la historia como digno sucesor del gran Napoleón Bonaparte, pero cuyas ideas imperiales distaban mucho de ser las de su antecesor. Las intenciones del emperador francés quedan así evidentes: crear en México un feudo tributario del Imperio francés.

Juárez durante el Segundo Imperio

Los grandes problemas nacionales en su ámbito económico, político y social se vieron complicados por la situación militar imperante dada la hostilidad manifiesta de la población hacia la intervención y adherida al gobierno legítimo de la República, y no existía un solo estado en cuya toda extensión imperaran las armas francesas. Así, el presidente Juárez, brotado de las entrañas mismas del pueblo al que se pretendía subyugar con un gobierno imperial extranjero, ha representado y representaba fielmente la causa de la Independencia Nacional y de las instituciones, se engrandecía paso a paso, mantenía la sede del gobierno liberal al norte del país, sin abandonar nunca el suelo patrio, sostenía desde diversos puntos contacto con sus partidarios dispersos a lo largo de todo el territorio, daba directrices fundamentales para la lucha, para la resistencia en esa guerra de liberación de una sujeción extranjera; alentaba a los tímidos y mantuvo la unidad de los mexicanos que no desesperaban del presente, reforzaba una conciencia de nación que permitiría a México no sucumbir, sino, pese a todos los obstáculos, erguirse con dignidad como pueblo libre e independiente.

Juárez representaba el núcleo de fusión, la fuerza que trataba de salvar a México, la esperanza de días más claros y mejores, acompañado de Lerdo de Tejada, de José María Iglesias y de otros pocos hombres auténticamente patriotas, con quienes recorría los lugares más apartados del país, de poblado en poblado a través de desiertos y montañas, mostrando la imagen fiel de un pueblo obstinado en vivir libre y dignamente. Perseguidos, acosados, reducidos en todos sus medios de supervivencia y lucha, el presidente de México y sus sobrios ministros, velaban por la salvación de la patria; gobernaban, dirigían, recibían las solicitudes de sus partidarios, atendían los apremios de propios y extraños, aquietaban a los impacientes e impulsaban a los tibios y temerosos, sostenían las justas reconvenciones y hacían frente con vigorosa energía y tristeza las defecciones y derrotas de los propios. Todo ello dentro de su "Palacio Nacional" que se movía por los ruinosos y anchurosos caminos y campos, mirando siempre el porvenir. Gobierno itinerante, con su primer magistrado a la cabeza, tuvo siempre confianza en el triunfo de la causa, confianza brotada no sólo de la justicia de la misma, sino de la conciencia de que el esfuerzo de la nación la había de lograr. Nunca estuvo un pueblo más seguro de la aptitud y capacidad de sus gobernantes, ni jamás dirigentes algunos han confiado tanto en las virtudes de su pueblo como en esos años.

Sin embargo, los embates y ataques de que fueron objeto el presidente legítimo y su gabinete, les obligaban a replegarse y esconderse continuamente, no obstante su tenaz voluntad de seguir adelante en la lucha por la libertad. Por su parte, los grupos republicanos, más o menos numerosos, hostilizaban continuamente a las tropas enemigas, evitando que el imperio de Maximiliano se desenvolviera en un clima pacífico y de orden como trataba de aparentar. Por fin, la noticia de la partida de una parte de las tropas francesas, hacia 1864, reanimó a los liberales y les probó que en un plazo más o menos lejano, pero seguro, todo el ejército saldría de México. Los franceses no eran dueños sino del terreno que pisaban, y se tenían que mantener en continuo movimiento por los ataques de las guerrillas. Durante el año de 1865 los intervencionistas lograron importantes avances, pues vencieron en 79 acciones tenidas con los republicanos, en tanto que éstos sólo lograron veinte triunfos. Con Porfirio Díaz prisionero, Negrete y Mariano Escobedo replegándose para no ser derrotados por la superioridad de los franceses, el presidente Juárez perdía a sus defensores más próximos y, ante el avance de sus enemigos, decidió dirigirse a Paso del Norte, a donde llegó el 14 de agosto acompañado tan sólo por Sebastián Lerdo de Tejada, José María Iglesias y un puñado de soldados comandados por Luis Terrazas, gobernador de Chihuahua. Ahí instaló Juárez su sede gubernamental, su Palacio Nacional.

Desde esa sede, el presidente Juárez mantuvo comunicación constante con Matías Romero, representante del gobierno liberal en Washington, animándole y orientando su acción, así como recibiendo información de aquél acerca del desarrollo de la política

americana y europea. Por esa comunicación continua con Romero y otros agentes suyos, por su prudencia para analizar diversas circunstancias, Juárez pudo acertar en su acción, vencer a sus enemigos y defender la República.

Juárez nunca creyó ni esperó ciegamente que la salvación de México pudiera llegarle totalmente de Norteamérica una vez terminados sus problemas por la Guerra de Secesión, pero consideró que los Estados Unidos auxiliarían mucho al país ejerciendo una presión política ante los invasores, no reconociendo por lo pronto a Maximiliano y a su gobierno, conminando a Napoleón III para que retirara sus tropas invasoras. En enero de 1866, cuando aún no se despejaba del todo el horizonte político, Juárez mantenía firmemente su criterio, y como gobernante de un país pobre y en desgracia, reflexionaba sobre la suerte de pueblos débiles como el nuestro, sin caer en pesimismo o derrotismo alguno, y confiaba en la salvación propia. Así, escribía:

> "Yo nunca me he hecho ilusiones respecto al auxilio directo que pueda darnos esa nación (Estados Unidos). Yo sé que los ricos y los poderosos ni sienten y menos procuran remediar las desgracias de los pobres. Aquéllos se temen y se respetan y no son capaces de romper lanzas por las querellas de los débiles, ni por las injusticias que sobre ellos se ejerzan. Este es y ha sido el mundo. Sólo los que no quieren conocerlo se chasquean. Los mexicanos, en vez de quejarse, deben redoblar sus esfuerzos para liberarse de sus tiranos. Así serán dignos de ser libres y respetables porque deberán su gloria a sus propios esfuerzos y no estarán atenidos, como miserables esclavos, a que otro piense, hable y trabaje por ellos. Podría suceder que alguna vez los poderosos convengan en levantar la mano sobre un pueblo oprimido, pero eso lo harán por su interés y conveniencia. Eso será lo que pueda haber en nuestra presente contienda, y sólo por eso podrá Napoleón retirar sus fuerzas y entonces nada importa que haya mandado y siga mandando más tropas que al fin debe retirar, si así le aconseja su temor a los Estados Unidos o su interés o ambas cosas, que es lo más probable. Tal vez su plan sea reforzar sus tropas para poder sacar ventaja en un arreglo que haga con el poderoso a quien teme y respeta porque es fuerte. ¡Veremos! Nosotros seguiremos la defensa como si nos bastáramos a nosotros mismos".

Firme la decisión, limpia la conciencia, sereno el ánimo, los inmaculados de Paso del Norte velaban por la patria amenazada. Testigos extranjeros que los visitaron admiraron

su altura moral, valor y espíritu decidido al sacrificio. En esa ciudad, un pueblo, Juárez recibió de parte de los americanos muestras de atención, y cuando los invasores se retiraron de Chihuahua, Juárez volvió a esta ciudad el 20 de noviembre. Ante un intento de los intervencionistas por recuperar Chihuahua, Juárez regresó a Paso del Norte el 9 de diciembre. De ahí partiría definitivamente hacia el centro, rumbo a la capital de la República, el 10 de junio de 1866.

La República Restaurada

Después de la derrota del ejército monárquico en Querétaro, con la consiguiente aprehensión y ejecución de Maximiliano, se marca el triunfo de la República. La rendición del régimen monárquico con la bandera blanca ondeando en la catedral, abren el camino para la entrada triunfal del ejército republicano hacia el 21 de junio de 1867, con Porfirio Díaz a la cabeza de 25,000 hombres.

Por fin, el 15 de julio de 1867, entra Juárez triunfante a la ciudad de México en medio de gran alborozo. Son memorables las frases expresadas en torno a que no habría represalias contra los combatientes: "el gobierno de la República no se dejaría inspirar por ningún sentimiento de pasión contra los que han combatido"; o aquella que hoy es la más memorable: "Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz". Una más, que debería ser tan memorable como la anterior, versa: "En nuestras libres instituciones, el pueblo mexicano es el árbitro de su suerte. Con el único fin de sostener la causa del pueblo durante la guerra, mientras no podía elegir sus mandatarios, he debido, conforme al espíritu de la Constitución, conservar el poder que me había conferido. Terminada la lucha, mi deber es convocar... al pueblo para que sin ninguna presión... elija con absoluta libertad a quien quiera confiar sus destinos". Así se inicia una nueva etapa en la historia de México: Juárez destina la segunda quincena de julio a poner en orden la autoridad.

El 20 de julio hace público su gabinete: Sebastián Lerdo de Tejada en Relaciones y Gobernación; José María Iglesias en Hacienda; Antonio Martínez de Castro en Justicia e Instrucción Pública; Blas Balcárcel en Fomento; Ignacio Mejía en Guerra. El día 23 suspende las facultades concedidas durante la lucha a los jefes del ejército y dispone reducir las tropas, entonces de 80,000 hombres, a sólo 20,000, y repartirlas en cinco divisiones. Porfirio Díaz comandaría la de oriente; Ramón Corona, la occidental; Juan Álvarez, la del sur; Mariano Escobedo, la del norte, y el viejo Nicolás Régules, la del valle. El primer día de agosto elige una Corte de Justicia provisional presidida por Sebastián Lerdo de Tejada. El 9 confiesa a su paisano Matías Romero: "Vamos bien a pesar de la escasez de recursos y de la grita de los impacientes que quieren que todo quede arreglado en un día", entre los que se encontraban los

periódicos liberales: *El Siglo XIX* y *El Monitor Republicano*. Por fin, el 18 de agosto apareció la convocatoria para elecciones con el siguiente añadido: "En el acto de votar los ciudadanos... expresarán... si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos por el artículo 127" introducir en la Constitución un vigorizante para el Poder Ejecutivo, pues este se sentía muy supeditado a debates, pleitos, intrigas, frenos y demoras de un poder legislativo que se autollamaba Supremo Soberano de la Nación.

Ese verano en que los liberales entraron a la capital de su patria, se registra el discurso pronunciado por el médico Gabino Barreda, en la ciudad de Guanajuato, a propósito de la conmemoración del Grito de Dolores. Barreda encapsuló en tres palabras el plan peleado por los liberales: "Libertad, orden y progreso". Libertad política, de trabajo, religiosa, de expresión, económica y de casi todo, como medio; orden en los sentidos de paz, concordia, ley, sistema y jerarquía, como base; y progreso, o sea producir cada vez más, lo más posible, en los diversos órdenes de la vida, sin respiro ni descanso como fin de una nueva era que en ese momento buscaba la venia nacional mediante unos comicios.

El 22 de septiembre dieron principio las elecciones primarias. La masa, como de costumbre, se abstuvo de votar. No dijo ni sí ni dijo no a nadie. Las elecciones secundarias optaron por reelegir al presidente Juárez, por formar una cámara de diputados adoradores de la libertad, el orden y el progreso y una Suprema Corte de Justicia de la misma índole que el ejecutivo y la legislatura. México queda así dirigido por una minoría liberal cuya élite la formaban 18 letrados y 12 soldados. Los letrados: Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, José María Iglesias, José María Lafragua, José María Castillo Velasco, José María Vigil, José María Mata, Juan José Baz, Manuel Payno, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Ignacio Luis Vallarta, Ignacio Manuel Altamirano, Antonio Martínez de Castro, Ezequiel Montes, Matías Romero, Francisco Zarco y Gabino Barreda. Los militares: Porfirio Díaz, Manuel González, Vicente Riva Palacio, Ramón Corona, Mariano Escobedo, Donato Guerra, Ignacio Mejía, Miguel Negrete, Gerónimo Treviño, Ignacio Alatorre, Sóstenes Rocha y Diódoro Corella.

La Administración de Benito Juárez. 1867-1872

Restaurada la forma republicana de gobierno con el derrumbamiento del régimen imperial, el panorama no era nada prometedor, antes bien, era muy complejo. Aún quedaban grupos descontentos que añoraban restaurar un régimen conservador, numerosas gavillas de asaltantes, secuestradores y malhechores; también una clase militar soberbia, llena de ambiciones y ansiosas de recompensas y mando, puesto que como había combatido al imperio, exigía poder determinar el futuro político del país, al igual o con mayor derecho que los civiles, ya que muchos de los oficiales no se resignaban a ser meras figuras expectantes del

desarrollo del país, deseaban intervenir en las decisiones políticas y tomar responsabilidades en el manejo de la "Res Pública" que consideraban como algo que les incumbía. Por su lado, los parlamentarios del Congreso que se había disuelto durante la lucha y parte del cual nada había contribuido al triunfo, reclamaban no sólo participar en el gobierno, sino decidir por sí solos cuanto debiera hacerse, ya que se sentían destinatarios de la salvación de la nación, y que con su sapiencia y gallardía parlamentaria acertarían en las decisiones a tomar. Por debajo de todo esto, en el sustrato entero del país, yacía el problema económico, aquel que había llevado a suspender el pago de la deuda exterior y ocasionado la intervención. El país requería antes de otra cosa, mejorar su economía, organizar la hacienda pública y encontrar las vías que le permitieran encausarse hacia una etapa de franco y seguro desarrollo.

Pero el orden se inicia por el principio y Juárez lo tenía muy presente, así que una de sus primeras preocupaciones era el convocar a elecciones generales en las que el pueblo pudiera elegir presidente de la República, diputados federales y magistrados de la Suprema Corte. Se requería una legalización de todos los funcionarios que debido a las circunstancias pasadas actuaba de hecho y no legalmente. En agosto de 1867 apareció la convocatoria para las elecciones, en la cual Juárez y su ministro y consejero Sebastián Lerdo de Tejada proponían a la nación una serie de reformas a la constitución cuya finalidad era afianzar la paz y consolidar las instituciones, para establecer el equilibrio de poderes supremos y el ejercicio normal de sus funciones. Las reformas propuestas —fuera de los cauces constitucionales que se señalaban a través del artículo 127, de que toda reforma a la constitución debería iniciarla y realizarla el Congreso y las Legislaturas de los estados— fueron las siguientes:

1. Establecimiento de un Senado que contuviera los excesos y desbordes juveniles de los diputados, celosísimos de su función y envalentonados por su poder. Se trataba de erigir dentro del legislativo un grupo que por su mayor edad y experiencia política, moderara la demagogia tribunicia, la oposición irreflexiva, la falta de cooperación con el Ejecutivo y la polarización dañina de intereses muy diversos que dificultaban la acción gubernativa.

2. Imponer el veto del presidente a las disposiciones del Congreso, veto que sólo podía anularse cuando votaran en contra dos tercios de los diputados. Con ello se pensaba podían contenerse medidas legislativas que no estaban de acuerdo con la política general llevada a cabo por el presidente y sus ministros.

3. Restringir una de las facultades de la Diputación Permanente para convocar a sesiones extraordinarias. Se quería evitar una intensa agitación política provocada por los congresistas, la cual pudiera no convenir al Ejecutivo.

4. Variar la forma en que el presidente de la República podía ser sustituido en ausencia también del presidente de la corte, que por ministerio de ley debía ocupar su lugar.

5. Devolver al clero el uso de sus derechos cívicos, más concretamente el derecho de voto que la legislación reformista le impedía ejercer. Se trataba de atraer a ese fuerte grupo a la acción política, incorporarlo en el libre juego democrático para cerrar heridas y evitar una división ideológica. Este era un acto de conciliación entre el gobierno y los grupos de poder clerical.

Aunado a las reformas, el presidente constitucional de la República, Benito Juárez, dirigió el decreto de reforma a la planta de la Contaduría Mayor, en fecha 20 de agosto de 1867, que constaba de 4 artículos. En dicho decreto se establecen los términos en que quedaría integrada la planta de la CMH, como sigue:

• Un contador mayor		4,000
• Cinco contadores de primera clase, a 2,500 pesos		12,500
• Cinco oficiales de glosa, a 1,000 pesos		5,000
• Un oficial de libros		1,500
• Un oficial de correspondencia		1,000
• Seis escribientes, a 600 pesos		3,600
• Un archivero		1,000
• Un escribiente del archivero		600
• Un portero		500
• Un mozo		240
• Gratificación de dos ordenanzas, a 60 pesos		120
• Gastos de contaduría		600
	Suma	$40,660

Dos secciones liquidatarias de la deuda interior serían agregadas a la Contaduría Mayor, con carácter de provisionales y por el tiempo que fuesen necesarias, siendo la primera destinada a examinar, glosar y liquidar los créditos procedentes de la guerra de intervención, sostenida por el país desde fines de 1861, y la segunda, todos los demás créditos pertenecientes a la deuda flotante de la nación. Las dos secciones liquidatarias mencionadas para los trabajos encomendados se sujetarían a las bases que fuesen fijadas por una ley especial. Finalmente, la planta de dichas secciones sería la siguiente:

SECCIÓN PRIMERA

• Un jefe		3,000
• Un oficial 1°		2,400
• Un ídem 2°		1,800
• Un ídem 3°		1,200
• Cuatro escribientes, a 600 pesos		2,400
• Gastos de escritorio		600
	Suma	$11,400

SECCIÓN SEGUNDA

• Un jefe		3,000
• Un oficial 1°		2,400
• Un ídem 2°		1,800
• Un ídem 3°		1,200
• Un ídem 4°		1,000
• Un ídem 5°		800
• Seis escribientes, a 600 pesos		3,600
• Gastos de escritorio		600
	Suma	$14,400

Se firmó en el palacio del gobierno nacional el 20 de agosto de 1867, y se envió para los fines consiguientes al C. José María Iglesias, ministro de Hacienda y Crédito Público.

Además de las mencionadas reformas, el presidente y su ministro modificaron la Ley Electoral en tal forma que permitía que los secretarios de Despacho, los ministros de la Suprema Corte y otros funcionarios federales pudiesen, sin abandonar sus cargos, ser elegidos como diputados, lo cual daría al Ejecutivo una mayor influencia dentro del Congreso, medida que fue considerada por los opositores como un deseo de convertir al Parlamento en un cuerpo dócil, sumiso y manejable, despertando una feroz oposición que contó con el apoyo de los enemigos de Juárez y de Lerdo, de los que se decían celosos defensores de la Constitución

y temían que el presidente ejerciera, como lo había hecho en numerosas ocasiones, facultades extraordinarias que lo colocaran en un plano dictatorial, peligroso para la nación.

Desde el punto de vista político, el Ejecutivo deseaba establecer el Senado de la República, y argumentaba que de esa manera la voluntad nacional estaría mejor asegurada, pues si los diputados representaban al pueblo, según su número, los senadores representarían a los estados en una misma y equitativa proporción y significaría una garantía de moderación puesto que para ocupar el cargo sería necesaria mayor edad, experiencia política, prudencia e instrucción.

Las elecciones se efectuaron en el mes de diciembre y pese a la mermada popularidad de Juárez, éste triunfó frente a la candidatura del joven y laureado general Porfirio Díaz, postulado por el Partido Constitucionalista. Juárez logra una mayoría en el Congreso, pero celosa de la preeminencia del Legislativo y poco dispuesta a ceder ante las consignas presidenciales y a aprobar todos sus actos. Juárez recibió 7,422 votos de electores, Díaz 2,709 y otros candidatos obtuvieron 249. Sebastián Lerdo de Tejada queda confirmado en las elecciones como presidente de la Suprema Corte y del Poder Judicial como posible sucesor de Juárez en el Ejecutivo. Las funciones definitivas iniciaron el 25 de diciembre.

Los tres poderes en manos de personas totalmente capaces, de auténticos méritos y celosas por establecer un auténtico régimen de derecho, van a tener que luchar por sostener la preeminencia a que cada una creía tener derecho. Queda así la reconstrucción de la República en manos de la intelectualidad liberal mexicana, quienes desde los tres poderes resolvió que para homogeneizar a México y ponerlo a la altura de las grandes naciones del mundo contemporáneo se necesitaba, en el orden político, la práctica de la Constitución liberal de 1857, la pacificación del país, el debilitamiento de los profesionales de la violencia y la vigorización de la hacienda pública; en el orden social, la inmigración, el parvifundio y las libertades de asociación y trabajo; en el orden económico, la hechura de caminos, la atracción de capital extranjero, el ejercicio de nuevas siembras y métodos de labranza, el desarrollo de la manufactura y la conversión de México en un puente mercantil entre Europa y el remoto oriente; y en el orden cultural, las libertades de credo y prensa, la educación como tesoro nacional común y el nacionalismo en las letras y las artes.

Antes que nada y sobre todo el federalismo quería la separación y el equilibrio de los tres poderes, la participación popular en la vida pública mediante el voto, y la puesta en uso de los derechos civiles, para lo cual era requisito indispensable la pacificación de la república, la concordia entre vencedores y vencidos y entablar el diálogo en lugar de la violencia para dirimir diferencias. Pero ante la realidad a que enfrentaba la nación, en el momento de fijar objetivos concretos se redujo a tres ideales precisos: religión liberalizada, libertad para la controversia política y educación científica universal y por lo mismo, obligatoria y gratuita.

En pocas palabras, la jefatura que tomó en sus manos la patria en 1867 se propuso reformarla en los órdenes político, social, económico y cultural conforme a ciertas ideas abstractas y a un modelo concreto proveniente de los vecinos del norte: Estados Unidos, mostrando así que sabían hacia donde querían dirigir sus pasos los nuevos responsables de los destinos de la sociedad mexicana, pero no tomaron en cuenta las dimensiones del reto que requería sacar adelante su plan renovador.

La actividad legislativa en este periodo fue intensa y valiosa. Buena parte de los decretos y las leyes que se promulgaron había sido meditada y elaborada cuidadosamente desde los días del éxodo republicano y representaba una cristalización de los ideales liberales reformistas que desde el periodo de 1831-1833 tuvieron los hombres del Partido del Progreso, Mora y Gómez Farías, y que de continuo, pero sin permanencia, se habían postulado. Las disposiciones no van a ser meras prohibiciones ni van a tratar de limitar la acción de un grupo. La legislación de este periodo y la del subsecuente, dirigido por Lerdo, muestra un alto sentido constructivo. Si las Leyes de Reforma van a ser ratificadas y elevadas a la jerarquía de constitucionales, lo cual haría realidad Lerdo, se justifica la Ley de 25 de septiembre de 1873 sobre adiciones y reformas a la Constitución y a la Ley Reglamentaria de 14 de diciembre de 1874; pero en su mayoría, las disposiciones que se dan tienden a proporcionar al país las bases para su más amplio desarrollo y para la cristalización de una conciencia nacional efectiva y operante. Buena parte se centra en la implantación de un vasto y ambicioso sistema educativo, siendo prodigioso observar cómo a partir del mismo año en que triunfó la República, aparecen instituciones como la Escuela Nacional Preparatoria, cuya organización se confió a Gabino Barreda; la escuela Nacional de Ingenieros, semillero de científicos y tecnólogos; la Biblioteca Nacional de México, que apoyaría la labor de los centros educativos, y como culminación de todo ello, la Ley Orgánica de la Instrucción Pública del Distrito Federal del 2 de diciembre de 1867.

El 3 de noviembre de 1870 se expide la Ley sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios, legado indiscutible de Benito Juárez y primera ley que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema y que ha sido de gran valor aunque no abarcó los múltiples problemas derivados de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partido y con la sociedad en general. La expedición de la Ley de Responsabilidades respondió a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857.

En sus tres primeros artículos, esta ley definía los delitos oficiales, faltas y omisiones de los altos funcionarios de la federación; determinaba las sanciones que debían imponerse en cada uno de los supuestos señalados; precisaba los funcionarios que debían juzgarse o

castigarse y el tiempo en que se les podía exigir responsabilidad oficial; consignaba el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva, ante los tribunales competentes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído los funcionarios de referencia por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión del que hubiesen sido declarados culpables; disponía que en el supuesto de imputación al funcionario de un delito oficial y de un delito común, se le sentenciara primeramente por la responsabilidad oficial, y fuera puesto después a disposición del juez competente para que de oficio o a petición de parte se le juzgara y le fuera impuesta la pena correspondiente por el delito común; y por último, se ocupaba del procedimiento a seguir y de la acción popular que se concedía para denunciar los delitos oficiales.

Delitos oficiales se consideraban el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad. Si la infracción anotada se cometía en materia de poca importancia, era reputada como falta oficial, en tanto que la omisión era definida como la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones propias a los respectivos cargos de los funcionarios, lo cual, por tratarse de los gobernadores de los estados, debía entenderse sólo en lo relativo a los deberes que les imponía la Constitución o leyes federales.

Tocante a las sanciones, éstas diferían según se tratara de delitos oficiales, faltas u omisiones, por lo que se fijó para los primeros la destitución del cargo e inhabilitación, y para las segundas, la suspensión del cargo e inhabilitación, en la inteligencia de que la pena aplicable a las omisiones era menor que las de las faltas.

La Ley de Responsabilidades fue reflejo de la ética y ejemplo de vida recta, austera y dedicada idealmente a la nación que el presidente Juárez esgrimía como bandera y modelo a seguir. Los funcionarios no debían aprovecharse de las posibilidades que el cargo les podía otorgar como representantes y extensión del gobierno del Estado para su propio beneficio y en contra del de la nación. Así lo consigna la ley emitida y lo registran las propias palabras de Juárez:

> "Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio ni a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley le señala". Benito Juárez.

Juárez fue un patriota cuya constancia en la lucha y cumplimiento del deber fueron ejemplares, hombre íntegro que luchó contra sus flaquezas y desigualdades y las superó con creces, tanto es así que los errores que como humano cometió, quedan opacados por sus virtudes como estadista idealista dedicado a establecer una república libre y soberana, en que los individuos que la habiten puedan ser respetados en su individualidad y en su colectividad como nación.

Reforma Hacendaria

Íntima relación guarda el problema político con el económico a que se enfrentó el régimen republicano. Al abandonar José María Iglesias el ministerio de Hacienda, éste es ocupado por Matías Romero que intentó reorganizar la administración pública en general y en particular la hacendaria, para lo que ordenó que no se concedieran facultades extraordinarias a los generales en jefe, a los gobernadores y a otras autoridades civiles y militares, y que los jefes de hacienda, administradores aduanales y de papel sellado y en general los de las oficinas federales de hacienda dependieran exclusivamente del Ministerio. Redujo el efectivo del ejército y los gastos de diversos ministerios y se enfrentó a una labor de reconstrucción total del país. Su tenacidad y honestidad, aunados al deseo de ver salvada la economía del país, le llevó a presentar varias iniciativas de reformas hacendarias al Congreso, algunas de las cuales exponían sus ideas en torno a la economía nacional y las había meditado y preparado con anterioridad, y son las que envía al Congreso el 1° de abril de 1869 como iniciativas de ley. Su contenido es el siguiente: "exportación libre y gratuita de oro y plata en pasta, pero creando un impuesto del 5% sobre las utilidades líquidas de todas las minas; establecimiento del impuesto del timbre; abolición de las alcabalas en los estados que las conservan y de la contribución federal en la República; creación de un impuesto sobre herencias; libertad de exportación de todos los productos nacionales sin pago alguno de derechos; aplicación de un impuesto sobre la propiedad raíz no explotada, que facilitara la explotación y subdivisión de ésta, con lo cual se trataba de combatir los latifundios; simplificación y abaratamiento de las situaciones y cambio de dinero; emisión de 18 millones de pesos en billetes del tesoro, con objeto de hacer con regularidad los pagos a cargo del erario federal; amortización de títulos de la deuda pública llamada interior, en operaciones de nacionalización".

Todas estas iniciativas encerraban una reforma que despertó fuerte oposición, por lo cual Romero tuvo que modificarlas, suprimiendo la parte relativa a emisiones de billetes y retardar su presentación. En noviembre de 1869, ante una difícil situación fiscal el ministro planteó una nueva reforma que contenía los siguientes puntos: "reformas al arancel, aprobación al impuesto del timbre, reposición de los derechos de portazgo y de consumo en el

Distrito Federal y aumento a la contribución federal". Esta nueva iniciativa produjo oposición periodística y parlamentaria, por lo cual debió ser aplazada. A pesar de todo, el ministro Romero logró recuperar para el Estado el derecho exclusivo de amonedación.

Con las iniciativas del 1° de abril se da inicio a un "estira y afloja" continuo y constante entre el Congreso Legislativo, el Ejecutivo y, por supuesto la Suprema Corte, en cuanto a reformas, iniciativas, decretos, cuenta pública y presupuesto, causando una eterna discusión entre uno y otro poder para no ceder, incluso llegó a congelarse la aprobación del presupuesto anual de la nación por no poder llegar a acuerdos equitativos.

Pero Matías Romero logró aplicar, desde la aprobación de la cuenta del año 1869-1870, una serie de medidas para confección de las cuentas del presupuesto y evitar sucesivos enfrentamientos con el Congreso. Romero expidió reglamentos y circulares sobre pago de saldos; regularización y uniformidad de la contabilidad de todas las oficinas federales; sobre finanzas; administración de oficinas subalternas de rentas en el Distrito Federal; sobre funciones de los visitadores de oficinas de Hacienda y forma de darles cumplimiento; suprimió las pagadurías de las divisiones militares y encargó sus funciones a las jefaturas de Hacienda; hizo obligatoria la caución en el manejo de fondos de la federación y modificó la tarifa para el cobro de los derechos de portazgo en el Distrito Federal. El fruto de todo este trabajo fue una situación hacendaria más favorable que en los años anteriores, aunque no podía considerar la bonancible o siquiera normal, pero si contribuyó al orden necesario para un futuro económico más viable.

Después de que la revuelta de La Noria fue sofocada, Juárez prescindió de los servicios de Matías Romero y llamó a ocupar la cartera de Hacienda a don Francisco Mejía, funcionario que había tenido a su cargo la nacionalización de los bienes eclesiásticos durante la guerra de Reforma y la administración de Juárez anterior a la Intervención francesa. Mejía toma las riendas de su cargo el 12 de junio de 1872, pero se encontró una hacienda pública en bancarrota, puesto que el enfrentamiento de una nueva revuelta requirió de gastos extraordinarios.

Como los periodos presidenciales eran de cuatro años, Benito Juárez, que había iniciado su mandato a fines de 1867, debería finalizarlo en 1871, pero deseaba ser reelegido, dado que comenzaba a ver cristalizarse el programa de gobierno que durante muchos años había planeado para el país, en la paz, en el respeto internacional, en la creación de instituciones firmes y efectivas, en el leve mejoramiento de la economía, en la realización de obras públicas de indudable interés, con las fundadas esperanzas de que en pocos años todo ello se afianzaría en tal forma que nada ni nadie podría deshacerlo y que el país, sobre los rieles del progreso y en medio de la tranquilidad, podría llegar a ser uno de los más adelantados del mundo. Juárez había luchado varias décadas para realizar esos ideales y no quería que se

desvanecieran pues pensaba que sólo el creador de los mismos o por lo menos de su más firme sostén era indispensable para que maduraran vigilándolos de continuo e imprimiéndoles su espíritu, creyéndose el hombre predestinado y único capaz de ejercer el poder, sin concebir que alguien pudiera sustituirlo o enfrentársele. Su salud se había resentido desde 1870 en que sufrió un ataque cerebral del que se repuso, y también manifestaba padecimiento cardiaco. A pesar de todo, aspiró nuevamente a otro periodo presidencial y se dispuso a competir con sus adversarios.

Aunque todo indicaba que la sucesión sería pacífica y entre personas de los mismos ideales y amor por la patria, el deseo de reelección nubló un tanto el panorama político de la nación. Por su parte, Sebastián Lerdo de Tejada, alma del gobierno y hombre eminente, consideró que a las puertas de las elecciones de 1871, el juego político le sería favorable, y pese a su personalidad fría, reservada y desdeñosa, logró formar a su alrededor un grupo de partidarios importantes que desde el Congreso y en los periódicos; intentó obtener el apoyo en los gobiernos de los estados, de la Suprema Corte. Poco a poco Lerdo trabajó su candidatura y toleró ataques en contra del presidente Juárez y la crítica de la prensa. El 17 de enero de 1871 renuncia a la Cartera de Relaciones Exteriores. Buscó apoyo entre los opositores a la reelección de Juárez y alianza con el partido que apoyó a Porfirio Díaz. Unidos ambos opositores y apoyados en un número de diputados que apenas si sobrepasaba al número de los gobiernistas, lograron presentar al Congreso una ley electoral ideada por Lerdo, la cual tendía a evitar la violación del sufragio.

Porfirio Díaz se dio cuenta de que el cambio político no podría hacerse sólo por elecciones democráticas e impaciente y azuzado por sus partidarios, esperando contar con la adhesión de los jóvenes, comenzó a hacer preparativos para organizar una revuelta en caso de que las elecciones fueran fraudulentas y no se entregara el poder al elegido por el voto del pueblo. Las relaciones con Manuel González, gobernador del Palacio Nacional, con Jerónimo Treviño, militar prominente en Nuevo León, Francisco Carreón, Miguel Negrete, incansable en las revueltas, Aureliano Rivera, Pedro Martínez, Juan N. Méndez y principalmente con su hermano Félix, que gobernaba Oaxaca, le permitían contar con hombres decididos, efectivos militares y partidarios dispuestos a seguirlo en un acto rebelde que ellos consideraban de respeto a las leyes, principalmente a la Constitución, violadas por el gobierno. Los resultados de los comicios del 25 de junio dieron como resultado: Benito Juárez, 5,837 votos; Porfirio Díaz, 3,555, y Sebastián Lerdo, 2,874.

Los partidarios de Díaz, impacientes, se sublevaron en Tampico y desconocieron a Juárez como presidente, incluso antes de saber los resultados de la votación. El 29 de septiembre Jerónimo Treviño se levantó en armas en Monterrey y el 1° de octubre un grupo de militares encabezado por Negrete y otros se apoderaron de la Ciudadela y desconocieron al gobierno.

Como ninguno de los tres candidatos propuestos para la presidencia de la República obtuvo la mayoría absoluta, el Congreso eligió a Benito Juárez, quien inició su nuevo periodo de gobierno el 12 de octubre, para el periodo del 1° de diciembre de 1871 al 30 de noviembre de 1875.

Plan de la Noria

Ante la inminente permanencia de Juárez en el poder, las rebeliones no se hicieron esperar. Aquellos que se proclamaban fieles guardianes de las leyes y contra los déspotas comenzaron a rebelarse y levantarse en armas. Ese fue el caso de Donato Guerra en Zacatecas. El 9 de noviembre de 1871, el general Porfirio Díaz, publicó en el *Diario Oficial* de Oaxaca el plan de revuelta, firmado en La Noria, su hacienda en el valle de Oaxaca, presionado por sus partidarios y principalmente por Justo Benítez y Félix Díaz. En el Plan de la Noria Díaz decía que "La reelección indefinida, forzosa y violenta del Ejecutivo ha puesto en peligro las instituciones nacionales. En el Congreso una mayoría regimentada ha hecho ineficaces los nobles esfuerzos de los diputados independientes y convertido la representación nacional en una Cámara cortesana, obsequiosa y resuelta siempre a seguir los impulsos del Ejecutivo". Díaz enarbolaba a la Constitución de 1857 como bandera, criticaba la labor política y administrativa del régimen y la negación de la libertad ciudadana y proponía un programa cuya elaboración confiaba a una convención de tres representantes por estado, la cual designaría al Presidente Constitucional.

En las propuestas que el Plan de la Noria sometía al estudio de la Convención destacan las siguientes:

- Que la elección del presidente sea directa, personal y que no pueda ser elegido ningún ciudadano que en el año anterior haya ejercido, por un solo día, autoridad o encargo cuyas funciones se extiendan a todo el territorio nacional.
- Que el Congreso de la Unión sólo pueda ejercer funciones electorales en asuntos puramente económicos y en ningún caso para la designación de los altos funcionarios públicos.
- Que los nombramientos de los secretarios del Despacho y de cualquier empleado o funcionario que disfrute por sueldo o emolumentos más de tres mil pesos anuales, se someta a la aprobación de la Cámara.
- Que la Unión garantice a los ayuntamientos derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad y su independencia.

- Que se garantice a todos los habitantes de la República el juicio por jurados populares que declaren y califiquen la culpabilidad de los acusados de manera que a los funcionarios judiciales sólo se les conceda la facultad de aplicar la pena que designen las leyes preexistentes.
- Que se prohiban los odiosos impuestos de alcabala y se reforme la ordenanza de aduanas marítimas y fronterizas conforme a los preceptos constitucionales y a las diversas necesidades de nuestras costas y fronteras.

Este plan que criticaba más que construía, se convirtió en la bandera del descontento. El Plan terminaba con las siguientes reflexiones que años después el propio Díaz estuvo muy lejos de cumplir: "Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del Poder y ésta será la última revolución". El 13 de noviembre el Plan circuló en la Ciudad de México, pero los partidarios de Lerdo no lo siguieron y muy pocos congresistas hicieron su defensa. El gobierno ordenó al general Ignacio R. Alatorre combatir a los rebeldes y terminar con la rebelión, cosa que se consiguió cuando Díaz se replegó hacia la Sierra de Puebla, se internó en el estado de Veracruz y embarcó hacia La Habana y Nueva York, por lo que se concretó la derrota de todos sus partidarios. Finalmente, después de su peregrinar por diferentes lugares de Estados Unidos y México, totalmente derrotado, se dirigió a Chihuahua donde le llegó la noticia del fallecimiento de Benito Juárez. Así, la revuelta de La Noria estaba vencida, tanto por los ejércitos juaristas como por haber fallecido el 18 de julio de 1872, víctima de un infarto al miocardio, el presidente Juárez.

A pesar de los vaivenes políticos, de las limitantes económicas y de la inestabilidad social imperantes en el país, los hombres de la República Restaurada fueron muy conscientes de la complejidad, de la urgencia y de la gravedad del problema que tenían al frente, y aun cuando su aportación para resolverlo haya sido pobre, ni dejaron de intentar ciertas soluciones, ni cayeron en posiciones negativas. La magnitud en verdad abrumadora de los problemas económicos con que se enfrentaba la República Restaurada, la falta de comunicaciones que era sin duda un factor adverso para impulsar la circulación de productos y hacer posible un mercado nacional, el abastecimiento deficiente o nulo en algunas regiones del país, la explotación desequilibrada de la minería, en fin, el aislamiento, impedía emprender acciones radicales y totales para sacar a flote a la nación. Sin embargo, tres circunstancias lograron el milagro de que la República Restaurada sobreviviera y aun lograra avances moderados en todos los sectores económicos: la libertad de la opresión exterior, la calidad excepcional de los gobernantes y la filosofía coetánea, optimista y confiada. Por su parte, pese a que la gente sentía vivir años de pobreza y desventura, procuraba pasarla bien y exprimir el placer hasta sacarle la última gota, continuando con sus celebraciones y tradiciones y asombrándose de cosas y espectáculos que podrían parecer nimios hoy, pero entonces eran motivo de diversión y esparcimiento, necesarios y merecidos dados los castigos a que se había sometido a la sociedad a lo largo de tanto tiempo.

Como señalaba la ley, Sebastián Lerdo de Tejada, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, es llamado por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que sustituya al Presidente Constitucional.

La administración de Sebastián Lerdo de Tejada. 1872-1876

Las leyes fundamentales mexicanas señalaban que en ausencia o desaparición del presidente, sería el presidente de la Suprema Corte de Justicia quien le sucedería interinamente. Sebastián Lerdo de Tejada advino así al tan ansiado puesto, ya que tenía crecidos merecimientos para ocuparlo y su ascenso le permitía continuar una obra de la que era coautor. Así, un día después del deceso de Juárez, el 19 de julio, rinde la protesta de ley, una vez terminados los solemnes funerales del presidente. Hacia el 27 emite dos decretos reveladores de su habilidad política. El primero, a través de la Diputación Permanente del Congreso, por el cual convocaba a elecciones para presidente constitucional, que deberían verificarse, las primarias el 13 de octubre y las secundarias el 27 del mismo mes. El Congreso, al calificar los resultados, declaró el 16 de noviembre que, por haber obtenido el señor Lerdo 10,502 votos de electores contra 680 de Díaz y 136 a favor de otros candidatos, don Sebastián Lerdo de Tejada era el presidente electo para gobernar en el cuatrienio que iniciaba el 1° de diciembre de 1872 y terminaba el 30 de noviembre de 1876.

Al tomar posesión del cargo, conservó a los miembros del gabinete que tenía el presidente Juárez, que había sido recientemente renovado. Continuaron colaborando con él don José María Lafragua, encargado de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Blas Balcárcel, al frente de la Secretaría de Hacienda, y el general Ignacio Mejía en Guerra. Gobernación estaba regida por Cayetano Gómez y Pérez, y Justicia por Ramón J. Alcaraz, quienes eran oficiales mayores de esos ministerios. Lerdo mantuvo ese gabinete hasta 1876 y en él ejerció una preponderancia enorme. Su gobierno se caracterizó por ser un gobierno personal en el que la inteligencia y la habilidad de don Sebastián alternaban con su indiferencia y negligencia en la atención de los negocios, con su espíritu desdeñoso y su sentimiento de enorme superioridad hacia los demás, lo cual le malquistó con muchos.

El otro decreto, oportuno y eficaz para restablecer la paz de la República que se había quebrantado tan peligrosamente, expedir el 27 de julio una ley de amnistía, permitiendo a los sublevados volver y someterse al nuevo gobierno. La ley fue considerada como una medida prudente y muy efectiva. Los sublevados comenzaron a amnistiarse y uno tras otro volvieron a la paz. Y es así que, el 21 de noviembre llega a la ciudad de México el general Porfirio Díaz en compañía de su estado mayor, coronel Francisco Z. Mena, para visitar al

presidente Lerdo de Tejada, quien le ofrece las más amplias garantías para dedicarse a los negocios particulares. Porfirio Díaz fija su residencia en Tlacotalpan, Veracruz, desde donde se dispone a observar con detenimiento el desarrollo de la política de Lerdo, a quien llamaba "jefe del partido conservador que nos quiere volver a poner bajo la tutela del clero".

La ley de amnistía cumplió su destino y tranquilizó al país durante un periodo de gobierno, pero no logró aplacar las ambiciones latentes en muchos políticos, militares principalmente, y civiles, entre ellos Díaz, que no se resignó a convertirse en perpetuo agricultor, pese a que se sometió al gobierno. Por ello, cuando se planteó la necesidad de elegir al nuevo titular del Poder Judicial, los partidarios de Porfirio Díaz se movilizaron para llevarlo a ocupar aquel puesto tan importante, manifestando que la incorporación de Díaz a uno de los poderes supremos, los vigorizaría con toda la popularidad de que disfrutaba. La postulación no tuvo el efecto deseado, puesto que no era Díaz la persona más idónea para ostentar la más alta investidura judicial, puesto que sus estudios inconclusos en leyes, realizados en su natal Oaxaca, no le otorgaban ni la competencia ni la respetabilidad indispensable. El gobierno apoyó a su candidato que era el licenciado José María Iglesias, consejero y amigo leal de Juárez, eminente en la judicatura, de amplios conocimientos en derecho, que además tenía un sólido prestigio y valía como ciudadano ejemplar y como político honesto y equilibrado, por lo que en las elecciones obtuvo 5,488 votos.

En 1873 debían verificarse elecciones para integrar la Séptima Legislatura del Congreso de la Unión, en las que los candidatos del gobierno obtuvieron una mayoría aplastante, no por el voto del pueblo, sino por los fraudes realizados, por las violaciones a lo dispuesto por la ley electoral, dobles padrones, nombres supuestos y boletas falsificadas, lo cual provocó fuerte animosidad contra la administración lerdista. La misma actitud de imposición de funcionarios se siguió en la sustitución de algunos gobernadores. El cotarro político adicto a Lerdo lo dirigía Manuel Romero Rubio.

Lerdo, con un Congreso dócil, logró la aprobación de la creación del Senado, aspecto por lo que Juárez luchó tenazmente y no pudo realizar. Los senadores deberían durar en su ejercicio cuatro años en vez de dos que duraban los diputados; debían tener más de 30 años de edad en lugar de 25 y representarían a los estados en igualdad de condiciones. Aprobada su creación, para lo que debía modificarse la Constitución, se consagró esa forma dual del poder legislativo, y el 8 de noviembre de 1874 fue aprobado el restablecimiento del Senado de la República.

Opositor al engreimiento del presidente Lerdo, a las violaciones al sufragio, a la imposición de autoridades y la destitución caprichosa que el gobierno realizaba a diario, fue

José María Iglesias, titular del Poder Judicial, quien llevó a cabo acciones que ponían en entredicho la honestidad gubernamental, la política que seguía de apoyarse en autoridades adictas a él y que abusaban de su autoridad aun en contra de la ley. Por tal actitud, Lerdo obtuvo que el Congreso votara una ley por la cual se limitaba la competencia de la corte, pero cuando apareció la ley, la corte la declaró anticonstitucional, como efectivamente lo era, y pidió al Ejecutivo no tomar partido por causas ilegales. Esta postura hacía parecer que el Poder Judicial tenía supremacía sobre el Ejecutivo, lo que políticamente no podía tolerarse.

Uno de los mayores deseos de Lerdo era plasmar en normas constitucionales las leyes reformistas dadas antes y después de la Constitución de 1857, y que no permanecieran como leyes aisladas que podían o no ser cumplidas, sino que era necesario consignarlas en el Código Fundamental, para que su observancia fuera obligatoria y permanente. Por ello, el 25 de septiembre de 1873 hizo expedir un decreto mediante el cual quedaban incorporados dentro de la Constitución los preceptos reformistas contenidos en aquellas leyes, a saber:

1. El Estado y la iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.
2. El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos de estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.
3. Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución.
4. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas.
5. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno convencimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de su trabajo, de educación o de voto religioso. La ley no reconoce, en consecuencia, órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitir convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

Lerdo, en su afán por aparecer como un liberal puro, se manifestó como un reformista radical y toleró posiciones anticlericales de sus partidarios. La incorporación de las leyes reformistas a la Constitución no era sino la consecuencia ineludible de un proceso, mas otras medidas como el apoyo que prestó al ingreso del protestantismo, como medio de contener

la influencia de la iglesia católica, aspectos que fueron vistos con antipatía y le enajenaron voluntades. Como consecuencia, de la promulgación de las leyes y la clara postura del presidente Lerdo, se dieron varios levantamientos en los estados de Nayarit, Michoacán y México, así como tumultos en otras poblaciones. El gobierno envió suficientes tropas para apaciguar a los rebeldes, y quedaron únicamente grupos de bandoleros. También Vicente Rivapalacio, quien desde que salió de la Corte por no acatar las instrucciones de Lerdo, se convirtió en su más feroz censor, y desde las páginas del periódico *El Ahuizote* mantuvo una campaña de oposición en contra del gobierno.

La Hacienda Pública

A Francisco Mejía correspondió la responsabilidad de llevar el peso de la economía del país y de la Hacienda pública durante la gestión de Sebastián Lerdo de Tejada. Mejía, quien fuera llamado por Juárez el mes de junio de 1872 —al finalizar la revuelta de la Noria—, hubo de enfrentar la difícil situación que los gastos de la revolución habían ocasionado, al exigir fuertes sumas para formar y armar los contingentes que se enfrentaron a los rebeldes, por lo que la hacienda pública se encontraba deficitaria. Como consecuencia, Lerdo pidió y recibió autorización del Congreso para contratar una deuda por un millón de pesos, pagaderos a corto plazo y con bajos intereses, para poder iniciar el ejercicio fiscal 1872-1873 sin retraso en los pagos. Mejía confiaba en que el desarrollo del país y el aumento de su potencialidad económica equilibrarían la situación, que peligraría en caso de alterarse la paz pública. Como medidas importantes para fortalecer la hacienda, el ministro tendió a organizar y hacer más eficiente la administración fiscal. Obtuvo la aprobación del presupuesto de egresos para el año 1872-1873 por 22'938,423 pesos. Mantuvo un sistema de vigilancia hacendaria continua, moralizó a los funcionarios e impuso un orden no existente antes de ese momento. Mejía evitaba comprometer sus finanzas realizando obras públicas que podían aplazarse hasta mejores épocas, haciendo descuentos previstos por la ley de ingresos en el pago de sueldos y difiriendo la deuda pública o sujetándola a arreglos. Tal estado de cosas no pudo continuar por mucho tiempo, pues debía llegarse a un sano equilibrio financiero.

Reformas constitucionales

Dentro de las reformas emitidas por el presidente Lerdo, destaca el Decreto del 13 de noviembre de 1874 en que fueron aprobadas por la mayoría de las Legislaturas, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 127 de la Constitución federal y que comenzarían a regir el 16 de septiembre del año de 1875.

En ese decreto destaca el título I, en la sección I, constituida por cuatro párrafos y que se dirigen fundamentalmente al Poder Legislativo de la nación que, depositado en un Congreso General, quedaría dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Referente a la elección e instalación del Congreso, se establecía que la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la nación, electos en su totalidad, cada dos años, por los ciudadanos mexicanos. Que los cargos de diputado y de senador, serían incompatibles con cualquiera comisión o empleo de la Unión por el que se disfrutase sueldo. Desde el día de su elección y hasta el día en que concluyera su encargo, los diputados y senadores no podrían aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del ejecutivo federal, por el cual se disfrutara de sueldo, sin previa licencia de su respectiva cámara, mismo requisito necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

El Senado quedaría compuesto por dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores sería indirecta en primer grado. La legislatura de cada Estado declararía electo al que hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegiría entre los que hubieren obtenido mayoría relativa, en los términos dispuestos en la ley electoral. Por cada senador propietario se elegiría un suplente. El Senado sería renovado por mitad cada dos años, cesando al fin del primer bienio los senadores nombrados en segundo lugar, y en lo sucesivo los más antiguos. Para ser senador se requerirían las mismas cualidades que para ser diputado, excepto la edad, que sería de treinta años cumplidos el día de la apertura de las sesiones.

Los diputados y senadores serían inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus encargos y jamás podrían ser reconvenidos por ellas. Cada cámara calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería las dudas que hubiere sobre ellas. Las cámaras no podrían abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberían reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes bajo las penas que la ley designara.

El Congreso tendría dos periodos de sesiones ordinarias anuales, el primero sería prorrogable hasta por 30 días útiles, del 16 de septiembre al 15 de diciembre; y el segundo prorrogable hasta por quince días útiles, del 1° de abril al último día del mes de mayo.

Además, toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley o de decreto, comunicándolos al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras, y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgó de la forma siguiente: «El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: ....»

En su párrafo II se refiere a la iniciativa y formación de las leyes, que competerían al Presidente de la Unión, a los diputados y senadores al Congreso General y a las legislaturas de los estados, en ese orden. Las iniciativas presentadas al Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasaría a comisión. Las presentadas por los diputados o senadores, se sujetarían a los trámites que designara el reglamento de debates. Todo proyecto de ley o de decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, antes de pasar a la revisora, no podría volver a presentarse en las sesiones del año. Por su parte, el ejecutivo presentaría a la Cámara de Diputados el día penúltimo del primer periodo de sesiones, el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior, que pasarían a una comisión de cinco representantes, nombrada en el mismo día, la que tendría obligación de examinar dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo. La formación de las leyes y de los decretos podría comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versasen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los que deberían discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no fuese exclusiva de una de las dos cámaras, se discutiría sucesivamente en ambas, y se observaría el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Una vez aprobado el proyecto en la cámara de su origen, pasaría para su discusión a la otra, y si ésta lo aprobare, se remitiría al ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicaría inmediatamente. Todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen dentro de diez días útiles, se reputaría aprobado por el Poder Ejecutivo, a no ser que, corriendo ese término, el Congreso hubiese cerrado o suspendido sesiones en cuyo caso la devolución debería hacerse el primer día útil en que estuviere reunido. En su caso, el proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, debería ser devuelto con sus observaciones a la cámara de su origen, donde debería ser nuevamente discutido por ésta y si fuese confirmado por mayoría de votos, pasaría otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionada con la misma mayoría, el proyecto sería ley o decreto, y volvería al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serían nominales. Si la cámara de revisión desechara algún proyecto de ley o de decreto en su totalidad, volvería a la cámara de su origen con las observaciones que aquélla hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volvería a la cámara que lo desechara, la cual lo tomaría otra vez en consideración, y si lo aprobara por la misma mayoría, pasaría al Ejecutivo para su publicación; pero si lo reprobase no podría volver a presentarse sino hasta las sesiones siguientes.

Si un proyecto de ley o de decreto fuese solamente desechado en parte o modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión en la cámara de su origen versaría

únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasaría todo el proyecto al Ejecutivo para su publicación. Pero si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren desechadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volvería a aquella para tomar en consideración las razones de ésta, y si por la mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esa segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que hubiere sido aprobado por ambas cámaras, se pasaría al Ejecutivo para los efectos correspondientes. Más si la cámara revisora insistiera por la mayoría absoluta de votos presentes en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto volvería a presentarse hasta las sesiones siguientes, a no ser que ambas cámaras acordaran por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expidiera la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reservaran los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes. Se observarían los mismos trámites establecidos para su formación en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos.

El lugar de residencia de ambas cámaras sería el mismo y no podrían trasladarse a otro, sin que antes convinieran en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, y se designaría un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difirieren en cuanto al tiempo, modo o lugar, el ejecutivo terminaría con la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión. Además, ninguna cámara podría suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Punto muy importante resultaba, que cuando el Congreso General se reuniera en sesiones extraordinarias, se ocuparía exclusivamente del objeto u objetos designados en la convocatoria; y si no los hubiese llenado el día en que debían abrirse las sesiones ordinarias, cerrarían sin embargo aquéllas, dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas. El Ejecutivo de la Unión no podría hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste prorrogara sus sesiones o ejerciera funciones de cuerpo electoral o de jurado.

Referente a las facultades del Congreso General, el párrafo III establecía que el Congreso tendría facultad para formar nuevos estados dentro de los límites existentes, siendo necesario que la fracción o fracciones que pidieran erigir en estado, contaran con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos; comprobar ante el Congreso que se cuenta con los elementos suficientes para promover su existencia política; que fuesen oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se tratara sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de los seis meses contados desde el día en que se les remitiera la comunicación relativa; que igualmente se oyera al Ejecutivo de la federación, el que enviaría su informe dentro de siete días, contados

desde la fecha en que le fuese pedido; que la erección del nuevo estado fuese votada por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras; que la resolución del Congreso fuese ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, con vista de la copia del expediente, siempre que hubieren dado su consentimiento las legislaturas de los estados, de cuyo territorio se tratase, y si las legislaturas de esos estados no hubiesen dado su consentimiento, la ratificación de que se habla con anterioridad, debería ser hecha por los dos tercios de las legislaturas de los demás estados.

Como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se tendrían el erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señalara respecto al nombramiento de Presidente Constitucional de la República, Magistrados de la Suprema Corte y Senadores por el Distrito Federal; calificar y decidir sobre las renuncias que hiciera el Presidente de la República o los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, atribución que compete por igual tratándose de licencias solicitadas por el primero; vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; nombrar a los jefes y demás empleados de la misma; erigirse en jurado de acusación para los altos funcionarios tratado en el artículo 103 de la Constitución; examinar la cuenta que anualmente debería presentarle al Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio debieran decretarse para cubrir aquél.

Facultades exclusivas del Senado serían el aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo con las potencias extranjeras; ratificar los nombramientos que el Presidente de la República hiciera de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos dispuestos en la ley; autorizar al Ejecutivo para que pudiera permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en las aguas de la República; dar su consentimiento para que el Ejecutivo pudiera disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria; declarar cuando hubieran desaparecido los poderes constitucionales legislativos y ejecutivo de un estado, que sería llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocaría a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado, siendo el nombramiento de gobernador por el Ejecutivo federal, con aprobación del Senado y en sus recesos, con la de la Comisión Permanente, no pudiendo dicho funcionario ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verificaran en virtud de la convocatoria expedida por él; resolver las cuestiones políticas que surgieran entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurriera con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se hubiera interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas, en cuyo caso, el senado dictaría su resolución, sujetándose a la Constitución General

de la República y a la del estado, y la ley reglamentaría el ejercicio de esa facultad y el de la anterior; también es facultad exclusiva del Senado erigirse en jurado de sentencia conforme al artículo 105 de la Constitución.

Por su parte, cada una de las cámaras podría, sin la intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno; nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, así como expedir convocatoria para elecciones extraordinarias de sus respectivos miembros.

En cuanto a la diputación permanente, el párrafo IV establecía que, durante los recesos del Congreso habría una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serían diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones. Las atribuciones de la Comisión Permanente serían acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo oyéndolo en el primer caso la convocatoria del Congreso o de una sola cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; la convocatoria señalaría el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

En el artículo 103 de la Constitución quedaría asentado que, los senadores, los diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de despacho, serían responsables por los delitos comunes que cometieren durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo serían igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales, así como también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Además, se le agregaría a este artículo la premisa de que los altos funcionarios de la federación no gozarían de fuero constitucional por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubieren aceptado durante el periodo en que conforme a la ley, se disfrutare de aquel fuero. Lo mismo sucedería respecto a los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pudiera iniciarse cuando el alto funcionario hubiera vuelto a ejercer sus funciones propias, debería procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución, donde quedaba estipulado que si el delito fuese común, la cámara de representantes, erigida en gran jurado, declararía a mayoría absoluta de votos, si hubiere o no lugar a proceder contra el acusado y que, en caso negativo, no habría lugar a ningún procedimiento ulterior; pero en caso afirmativo, el acusado quedaría, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

En el artículo 105, referente al conocimiento de los delitos oficiales por la Cámara de Diputados como jurado de acusación, tendría por objeto declarar a mayoría absoluta de votos si el acusado fuese o no culpable; si la declaración fuese absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo, pero si fuese condenatoria, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo y sería puesto a disposición de la Cámara de Senadores que actuaría como jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiese, procediendo a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designara.

Quedó establecido que el decreto sería promulgado por bando nacional. Fue firmado en palacio nacional por 92 diputados y enviado al licenciado Cayetano Gómez Pérez, encargado del ministerio de gobernación.

Renovación del Congreso y preparativos para las elecciones, 1875

En las postrimerías del año de 1875 penúltimo del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, la agitación política existente se acrecentó porque flotaba en el ambiente su deseo de reelegirse para otro periodo presidencial, trabajando en busca de apoyo y adeptos para tales fines. Sus opositores no esperaron para manifestar su crítica y ataques a aquél que tanto se opuso a la reelección de Juárez en su momento, además de que habían hallado en Porfirio Díaz el caudillo que encabezara su descontento y vigilaban todas y cada una de las acciones del presidente, quien maniobraba con los políticos capitalinos y los de la provincia para aumentar su fuerza.

La renovación del Congreso en 1875 representó el primer objetivo de Lerdo, donde el presidente trataría de obtener la primacía dentro de él, para poder utilizarlo en el afianzamiento de su situación, pues a ese Congreso correspondería calificar el resultado de las elecciones que se avecinaban. Así que, con su poder y apoyo recibido de incondicionales en diferentes puntos de la nación, logra el presidente un Congreso que le favorecía ampliamente. Pero el resultado de estas elecciones reveló a sus opositores las ambiciones reeleccionistas de Lerdo quien, por su parte, no ocultaba sus deseos de continuar en el poder. La postura política de Lerdo lo enfrentó tanto a los liberales radicales viejos y jóvenes que continuaban proclamando exageradamente las medidas reformistas, como a los grupos conservadores, que deseaban no sólo tolerancia para practicar sus creencias y difundir sus ideas, sino la derogación de las leyes reformistas que, como bandera de todo partido, el que estaba en el poder, no podía ser arriada.

Por su parte, Lerdo, al igual que Juárez en su momento, vio que el país sufriría aún de ambiciones personalistas, que la tranquilidad y el progreso peligrarían en manos de nuevos

caudillos sin preparación, que la estabilidad y el respeto que la República había adquirido desaparecerían en el momento en renaciera la anarquía, en que volvieran los viejos tiempos en que cada cacique aspiraba regir al país de acuerdo con su singular inclinación y particulares intereses. Consolidar el poder como lo había hecho Juárez, aun a costa del desarrollo democrático y no acatando las normas supremas, significaba el principio de la estabilidad. Esta posición iba a disgustar tanto a los caudillos militares que acrecentaban su fuerza política, como a los hombres maduros, reflexivos, aquellos que, como rectores de la nación, pensaban que sólo una limpia vida institucional salvaría a México, que únicamente se podría subsistir si se acataban las normas fundamentales que la nación se había otorgado después de una lucha cruenta pero necesaria, normas que por sus principios salvadores y universales eran una garantía de paz, de respeto, de libertad. Contra las leyes, nada; al margen de la Constitución, ni un solo paso. Las normas fundamentales obligan a los ciudadanos, pero más al Estado, quien debe primero obedecerlas, hacerlas respetar. Ningún poder puede admitirse si se encuentra fuera de la ley, ninguna disposición es válida si no emana de la fuente auténtica de la armonía social, de la ley. Quien no obedece las leyes torna su carácter en ilegal, no importa que sea el propio gobierno, ya que la razón política que se puede invocar no justifica la violación a la legalidad y la organización jurídica del país debe ser la misión fundamental de sus dirigentes, ya que se apoya en normas teóricas indeclinables, pero únicas como válidas.

La conducta de Lerdo de imposición de sus favoritos, de violaciones constantes a las leyes y su anhelo de reelegirse, radicalizó la postura de juristas como Lafragua, Martínez de Castro, Vallarta e Iglesias, cuyos principios blandían como bandera en contra de todo atentado surgido de ambiciones personales. Y de ahí que José María Iglesias se convirtiera en su contrincante de la lid política, con enorme peso y significado de la legalidad. Y en esas condiciones, estando por terminar el cuatrienio gubernativo de Lerdo, era indispensable convocar elecciones. El Congreso ya se había renovado en 1875 y estaba dominado por elementos lerdistas. En junio y julio de 1876, dada la situación reinante, hubo gran indiferencia, buen número de abstenciones, muchas irregularidades, y el resultado favoreció al antiguo rector de San Ildefonso. Pero si institucionalmente el resultado de las elecciones favoreció a Lerdo, ese triunfo no fue reconocido por sus adversarios, sino que habrían de usarlo como nuevo agravio, como demostración palmaria de su desmedida ambición política y de su desprecio por las instituciones. Mucho antes de conocerse oficialmente el resultado de las elecciones, sus enemigos habían tomado ya una resolución: la de la revuelta armada contra el gobierno, que no creían habría de cambiar de opinión. Los adversarios de Lerdo, cada día más numerosos, no encontraron mejor caudillo para encabezar la sublevación que Porfirio Díaz, cuyas aspiraciones presidenciales eran cada vez mayores.

Para poder hacer de la sublevación un movimiento apoyado en la opinión pública general, que fuese justo y legítimo y que se alejara del calificativo de asonada personalista, Díaz debía ser dotado de un ideario para enarbolar sus intenciones de convertirse en líder para todos aquellos que aspiraban ansiosamente un cambio que les beneficiara, concretamente a los opositores de Lerdo, entre los que estaban numerosos militares, caciques de varias provincias como Méndez en Puebla, Cravioto en Hidalgo y Negrete en México y Puebla, los norteños Donato Guerra en Durango, Jerónimo Treviño, Julián Quiroga, Francisco Naranjo en Nuevo León y Coahuila. Para encabezar el movimiento que Díaz adoptó el plan elaborado por Vicente Riva Palacio con base en el Plan de la "Revolución Soñada". El nuevo Plan, llamado de Tuxtepec, tuvo su primera versión en diciembre de 1875 y fue firmado por Porfirio Díaz.

El Plan de Tuxtepec, además de los agravios contra el gobierno lerdista, proclamaba un programa de acción en 8 artículos en que dejaba muy claro que leyes supremas de la República son la Constitución de 1857, el Acta de Reformas promulgadas el 25 de septiembre de 1873 y la ley de 1874, es decir, las leyes reformistas relevantes. Además, el mismo carácter de ley suprema tendría la no reelección de presidente y gobernadores de los estados, mientras se consiguiera elevar ese principio a rango de reforma constitucional, por los medios legales establecidos por la Constitución. Manifestaba el desconocimiento de Sebastián Lerdo de Tejada como presidente de la República y de todos los funcionarios y empleados designados por él, así como los nombrados en las elecciones de julio de 1875, pero se reconocerían a todos los gobernadores de los estados que se adhirieran al plan, y donde no se hiciere así, se nombraría un gobernador interino nombrado por el jefe de armas. El plan asentaba que se harían elecciones para Supremos Poderes de la Unión a los dos meses de ocupada la capital de la República, en los términos dispuestos por la convocatoria expedida por el Jefe del Ejecutivo, un mes después del día en que tuviere lugar la ocupación, con arreglo a las leyes electorales del 12 de febrero de 1857 y 23 de diciembre de 1872. Al mes de verificadas las elecciones secundarias, se reuniría el Congreso y se ocuparía inmediatamente de llenar las prescripciones del artículo 51 de la primera de dichas leyes, a fin de que entrara en ejercicio de su encargo el presidente constitucional de la República y se instalara la Suprema Corte de Justicia.

En el plan se estipulaba que el Poder Ejecutivo tendría exclusivamente atribuciones administrativas y sería depositado, en tanto se realizaran las elecciones, en el presidente de la Suprema Corte de Justicia existente o en el magistrado que desempeñara dichas funciones,

siempre que uno u otro aceptara en todas sus partes al plan e hiciere conocer su aceptación por medio de la prensa dentro de un mes contado desde el día en que el mismo plan fuera publicado en los periódicos de la capital, y el silencio o negativa del funcionario que rigiere la Suprema Corte investiría al jefe de armas con el carácter de jefe del Ejecutivo. Una vez reunido el octavo Congreso Constitucional, sus primeros trabajos serían la reforma constitucional relativa a la no reelección de presidente y gobernadores que garantice la independencia de los municipios y la ley que diera organización política al Distrito Federal y territorio de Baja California. Por último, los generales, jefes y oficiales que secundaran oportunamente el plan serían reconocidos en sus empleos, grados y condecoraciones.

Como puede apreciarse, el Plan de Tuxtepec pretende ser respuesta a la actitud de Sebastián Lerdo de Tejada, cuyo gobierno había elevado el abuso a la categoría de sistema político, con desprecio de la moral y de la ley, hasta el punto de hacer imposible recurrir a las soluciones pacíficas, puesto que el sistema democrático había dejado de existir porque el presidente, con uso de la fuerza o del soborno, hacía triunfar siempre a los candidatos oficiales, estropeando los principios fundamentales de la independencia de los poderes y del sistema federativo de gobierno; la Federación retiró a los estados fronterizos la mezquina subvención destinada a su defensa contra los indios bárbaros; el tesoro público se dilapidaba para satisfacer los caprichos de los favoritos del presidente y al Congreso se le dificultaba en gran medida fiscalizar los egresos**;** la instrucción pública yacía abandonada y destruido completamente el gobierno municipal; existía un verdadero monopolio de los puestos públicos, de modo que los amigos del presidente tenían tres o cuatro destinos para percibir el mismo número de sueldos.

Díaz, desde su hacienda La Candelaria en Veracruz, mantuvo contacto muy estrecho con sus viejos amigos y nuevos partidarios, así se convirtió en el ejecutor de la conspiración antilerdista y, a mediados de 1875, abandonó La Candelaria y puso a su familia a buen recaudo en Oaxaca, ocupándose de enviar y recibir emisarios a Donato Guerra, Treviño, Naranjo y en visitar a sus partidarios de México. Una vez que estuvo acorde con el plan que sus amigos elaboraron y de examinar la situación existente, decidió encabezar la revolución contra la administración de Lerdo y evitar la reelección del presidente, considerando que el norte sería el lugar más apropiado para iniciarla, por sus condiciones y partidarios, pero no pretendía que la revolución tuviera un solo foco, sino varios, uno de ellos en el sur, en Oaxaca y Veracruz, la zona que él dominaba y en la cual sus partidarios eran decididos. Una vez bien organizados los grupos descontentos, dotados de una bandera surgida de los desaciertos de la administración de Lerdo, sólo se necesitaba que el movimiento estallara, para lo que Díaz partió el 2 de diciembre de 1875 de Veracruz rumbo a Brownsville, acompañado de Manuel González, desde donde se disponía a organizar el movimiento y levantar desde ahí contingentes armados y cruzar impunemente la frontera. Manuel González fue el primero en

lanzarse al interior del país, en tanto que Díaz lo hizo hasta el 20 de marzo para pasar la línea divisoria con 400 hombres.

En el sur, el 10 de enero de 1876 el coronel de guardias nacionales de Ojitlán, Hermenegildo Sarmiento, junto con otros compañeros, proclamó el Plan de Tuxtepec y a Porfirio Díaz como su jefe del movimiento, que fue seguido de inmediato por un grupo de descontentos contra el jefe político de Ixtlán, encabezados por Fidencio Hernández, quien logró formar un cuerpo de 2,000 hombres, con los que avanzó hacia Oaxaca y sometió la ciudad nombrando como gobernador a Francisco Meijueiro, y avanzó hacia el estado de Puebla.

Mientras tanto, Díaz reclutaba partidarios y, ante un panorama político que alteraba sus proyectos originales, modificó el contenido primario del Plan de Tuxtepec y, el 21 de marzo de 1876, en Palo Blanco, lanzó una nueva versión acompañada de una proclama y una serie de adhesiones de diversos partidarios, el texto en general quedó igual, con la versión modificada en el artículo sexto en que ya no sería reconocido incondicionalmente a Porfirio Díaz como jefe de la revolución, sino que la presidencia se confiaría interinamente al presidente de la Suprema Corte de Justicia, además que el artículo octavo en que se responsabilizaba a Lerdo y sus sostenedores, personal y pecuniariamente, de los gastos y perjuicios que pudiera ocasionar la revolución.

Después de publicar el Plan de Palo Blanco, Díaz se levantó en armas y permaneció en Matamoros hasta el 25 de abril de donde hubo de trasladarse a Nuevo León y Coahuila ante la inminente llegada de Mariano Escobedo para combatirlo. Más tarde, ante distintas derrotas de sus partidarios, Díaz se dio cuenta de que su causa no contaba con apoyos necesarios en el norte y dejó a sus compañeros luchando cada uno por su lado y él regresó a la zona de Veracruz y Oaxaca, donde sus partidarios habían corrido con mejor suerte. En Oaxaca reunió hombres con grandes esfuerzos e hizo preparativos para partir hacia Puebla a principios del mes de octubre. Una serie de batallas se desarrollaron a lo largo del territorio, hasta que el 16 de noviembre en Tlaxcala el ejército lerdista sufrió un gran revés y fue derrotado. Díaz entonces se adueñó de la situación.

Sebastián Lerdo de Tejada, al iniciarse la revuelta de Tuxtepec, contaba con un grupo de notables y leales militares, entre quienes sobresale Ignacio Alatorre, quien tuvo a su cargo las campañas del centro y sur del país, sin haber recibido auxilios extraordinarios del gobierno y manteniendo gran adhesión al presidente, a pesar de haber recibido numerosas proposiciones para que defeccionara. Alatorre, honesto y responsable, llevó el mayor peso en la defensa de la administración lerdista. Mariano Escobedo, también fiel a Lerdo, dio batalla en el norte a los partidarios de Díaz y, en agosto de 1876 fue llamado para sustituir en el

ministerio de Guerra a Ignacio Mejía. Otros ministros fueron sustituidos ante la necesidad de Lerdo de contar con elementos de entera confianza y partidarios incondicionales, pero los cambios no fueron bien recibidos por la opinión pública, puesto que eran vistos como un afán de Lerdo de afianzar ante todo su poder personal y su reelección.

Por su parte, José María Iglesias, desde su sitial de la Suprema Corte se dedicó a observar la actitud del presidente y a actuar con sigilo en defensa de la bandera de la legalidad, declarando la reelección de Lerdo como ilegal y resultado de elecciones parciales puesto que no se habían realizado en toda la República dado el estado de revuelta imperante en diversos puntos del país, además de que las efectuadas lo habían hecho en medio del fraude y la violencia. Iglesias, ante tal conducta del gobierno, opuso el principio de legalidad bajo el que debía regirse la República.

Para Iglesias, la presión moral que ejercía con su lema de legalidad debía apoyarse en una presión política para mostrar a Lerdo que la nación se inclinaba por las formas legales, pero debía reforzarse con la opinión del pueblo, de los medios políticos, de los gobernadores y del congreso de los estados y apoyada por los militares de prestigio. Así que, afirmando que el periodo constitucional de Lerdo concluía el 30 de noviembre de 1876 y que la comisión escrutadora declararía que no había habido elecciones y, por tanto, no se declararía la reelección de Lerdo. A partir del 1° de diciembre gobernaría el presidente de la Suprema Corte como presidente interino de acuerdo a la Constitución y si el Congreso declaraba reelecto a Lerdo, entonces se trataría de un auténtico golpe de estado. Por ello, sondeó políticamente a gobernadores de Tamaulipas, Guanajuato y Veracruz, a generales y a Porfirio Díaz, quien condicionó a que el presidente de la Suprema Corte se adhiriera al Plan de Tuxtepec, que eligiera su ministerio interino entre los revolucionarios y que aceptara todos los actos de la revolución, lo que equivaldría a someterlo totalmente a sus designios, condiciones que Iglesias no quiso aceptar.

El 1° de septiembre el Congreso se reunió, pero demoró ocuparse del resultado de las elecciones por indicaciones de Lerdo, con lo que el movimiento iglesista se debilitó, motivo por el cual el presidente de la Suprema Corte debió salir de la Ciudad de México y ocultarse en Toluca, dejando una protesta escrita en manos de sus partidarios para que apareciera al día siguiente de declarar el Congreso a Lerdo reelecto, lo que sucedió el 26 de octubre. Cuando se conoció la declaratoria del Congreso, Iglesias lanzó en Salamanca un manifiesto acompañado de un decreto de la Legislatura de Guanajuato en que se reconocía a don José María Iglesias como presidente de la República, apoyado en un principio por los gobernadores de Guanajuato, Jalisco, Guerrero, Sinaloa, Durango y Sonora y varios generales. Pero Lerdo envió a un ejército contra los iglesistas que los desbandó. Muchos de los partidarios de Iglesias apoyaron a Díaz al conocer el triunfo de los tuxtepecanos en Tlaxcala.

El 19 de noviembre Díaz entró a Puebla y el 20 por la noche, Sebastián Lerdo de Tejada dejó la ciudad de México y marchó hacia Toluca, con autorización para cambiar la residencia del gobierno. Pero Lerdo había sido vencido por la revolución de Tuxtepec y no por el movimiento legalista, aspecto por el que entregó el mando militar de la capital al general Francisco Loaeza y el gobierno del Distrito Federal al licenciado Protasio Tagle, uno de los porfiristas más destacados. Seguido y defendido por sus leales partidarios Mariano Escobedo y Romero Rubio, Lerdo partió hacia Acapulco, en donde embarcó el 25 de enero de 1877 rumbo a San Francisco, de ahí a Nueva York, donde falleció el 21 de abril de 1889.

El 23 de noviembre, Porfirio Díaz entró triunfante en la Ciudad de México, con gran poder que le permitía no temer del movimiento legalista de Iglesias. Las fuerzas iglesistas desaparecieron sin combatir y, el 21 de diciembre en la Hacienda de la Capilla, cercana a Querétaro, se encontraron Díaz e Iglesias y, al no llegar a ningún acuerdo, Iglesias marchó a Guadalajara, Manzanillo y Mazatlán, de donde partió a San Francisco y de ahí a Nueva York, donde radicó antes de volver a su país, donde falleció el 19 de diciembre de 1891.

El abandono del país por Iglesias dejó a Porfirio Díaz dueño de la situación y nombró, en su calidad de Jefe de la Revolución, al general Juan N. Méndez como presidente interino y éste, el 23 de diciembre de 1876, expidió un decreto mediante el cual, y en cumplimiento de lo ofrecido en los Planes de Tuxtepec y Palo Blanco, se convocaba al pueblo mexicano a elegir diputados al Congreso de la Unión, presidente de la República y presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia, añadiendo que el Congreso debía instalarse el 12 de marzo y que el presidente y magistrados tomarían posesión de sus puestos tan pronto se hiciera la declaratoria correspondiente. Pero Méndez omitió convocar elecciones para senadores, lo que tuvo que hacerse el 21 de abril. Una vez verificadas las elecciones, Porfirio Díaz fue declarado presidente constitucional por haber obtenido 11,475 votos, contra 482 a favor de otras personas. Como presidente de la Suprema Corte quedó Ignacio Luis Vallarta; como magistrados de la misma, Pedro Ogazón, José M. Mata, Manuel Alas, Antonio Martínez de Castro, Protasio Tagle, Miguel Blanco, José Ma. Bautista, José Eligio Muñoz como fiscal, y como procurador Joaquín Ruiz. En las elecciones de diputados triunfaron en su mayoría los candidatos oficiales.

El 2 de abril de 1877, Porfirio Díaz abrió las sesiones del Congreso e inició su primer periodo presidencial. Durante su primer periodo de gobierno, la principal preocupación de Díaz fue la pacificación del país por medio del equilibrio de las fuerzas políticas que representaban la autoridad. A diferencia de Juárez y Lerdo, Díaz abandonó toda tradición legalista, y no se ajustó a la Constitución de 1857 que había limitado a sus antecesores, ya que la fuente de poder no estaba en la legalidad, sino en su prestigio militar y en el apoyo que le brindaba el ejército, así se impuso como principios a la libertad la paz y el orden. Por

esas razones, Díaz conservó las leyes en su pura expresión formal y comenzó a concentrar en sus manos todo el poder subdividido, diseminado hasta entonces en todo el aparato gubernamental: se abrogó poco a poco el derecho de elegir a los gobernadores, mismos que elegirían a los funcionarios interiores, todo sin derogar una sola ley electoral y sin que siquiera dejaran de hacerse con regularidad las elecciones en algún punto de la República, consiguiendo con esto poder hacerse obedecer por todos esos funcionarios. También, Díaz comenzó a abrogarse todas las prerrogativas del Poder Legislativo Federal e indirectamente también del Poder Judicial, haciendo que los gobernadores se abrogaran a sus legislaturas y también que nombraran a sus funcionarios del poder judicial de los estados e interviniendo en los fallos de los jueces. En resumen, logra la concentración del poder en manos del gobierno federal, y especialmente en las del presidente de la República y de sus secretarios de Estado.

Al iniciar su primer periodo de gobierno, la situación general del país no era bonancible, ya que se encontraba muy debilitado. Políticamente requería el mantenimiento de la paz, que podían alterar tanto sus rivales como otros militares destacados que, igual que él, se encontraban sedientos de poder, y además algunos políticos de la etapa juarista y otros jóvenes. Eran necesaria la conciliación de los viejos y los nuevos ideales e intereses para garantizar la unidad imprescindible para gobernar, uniendo las fuerzas dispares en beneficio de la estabilidad como misión impostergable, ya que era eso lo que permitiría al Estado consolidarse, a la economía mexicana, fortalecerse y al país, adelantar en el progreso material y espiritual. Era indispensable asegurar el principio constitucional de la no reelección, ya que esa premisa fue la bandera de la revolución y el triunfo del Plan de Tuxtepec, además de que era una promesa del presidente hecha en su discurso de apertura de las sesiones del Congreso. De inmediato remitió Díaz la iniciativa de ley correspondiente que modificaba el artículo 78 de la Constitución, estableciendo que el Presidente únicamente duraría en su encargo por cuatro años, sin que pudiera ser reelecto nuevamente hasta que hubiera pasado un periodo igual después de haber cesado en sus funciones. Fue labor del Congreso estudiar la reforma relativa a quién debería ser la persona que sustituyera al presidente, temporal o totalmente, la cual mencionaba que el pueblo debería elegir tres insaculados, de los cuales el Congreso escogería uno para tal fin.

Porfirio Díaz, quien enarboló la Constitución de 1857 en sus planes, declaró que conservarla intacta había sido el blanco de sus esfuerzos durante su presidencia provisional y que sería móvil de todos sus actos en el futuro asegurar su triunfo e imperio. Y en efecto, en su primer periodo presidencial, procuró ceñirse a los preceptos constitucionales y a respetar las garantías individuales y el ejercicio democrático.

Al ascender a la presidencia, Díaz se rodeó al principio de políticos que ejercieron gran influencia sobre él, pero cuya ambición poco a poco fue haciéndolos incondicionales

y perjudicaron al gobierno del presidente. Pero éste, hábilmente, dejó que maniobraran y se desprestigiaran, en tanto que él afianzaba su poder personal, comprendiendo que sus enemigos más poderosos eran los que se encontraban en el exilio, a quienes tuvo que combatir primero con las armas, y después atraérselos, ganarlos a su política y sumándolos a la corte del presidente. Así, Porfirio Díaz afianzó la alianza entre el viejo grupo lerdista de resabios aristocratizantes y oligárquicos y el porfirismo que cada día obtenía mayor poder.

En materia de política exterior, ante las relaciones de tirantes a cordiales entre México y los Estados Unidos, suspendidas al triunfo de la revuelta de Tuxtepec, el reconocimiento del gobierno de Díaz fue condicionado por el vecino país al cumplimiento de condiciones específicas y tajantes, las mismas que Vallarta, al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores logró conciliar hábilmente y cumplir las exigencias sin aceptarlas como mandato, salvando la dignidad de México, lo que permitió que la política norteamericana fuese menos exigente y buscara en su beneficio la amistad mexicana. Dio muestras de buena voluntad al pagar lo que se debía a los Estados Unidos; propuso varios medios para lograr la pacificación de la frontera sin comprometer la soberanía de la nación; los préstamos forzosos desaparecieron al establecerse la paz y el problema de la zona libre se resolvió en la medida que los Estados Unidos se industrializaron y en vez de importar, exportaron hacia México sus productos. Así, con tenacidad y sagacidad, Vallarta logró el reconocimiento de Alemania, El Salvador, Guatemala, Italia y España y, después, de Francia. Finalmente, logró que Norteamérica suavizara sus pretensiones y viera a México como un país en el cual sus inversiones podían ser provechosas.

En el ámbito económico, el viraje en la política permitió a México obtener ventajas económicas muy importantes que fortaleció con su estabilidad, correspondiendo a Matías Romero, encargado al principio de las finanzas de este periodo, intentar concentrar en la Secretaría de Hacienda la labor contable y de recaudación que realizaban diversas dependencias, con el fin de simplificar la organización hacendaria y presentar una cuenta completa y exacta, para hacer fluido y efectivo el sistema hacendario, el cual mejoró en la administración siguiente de Manuel González y se perfeccionó en los posteriores periodos de Díaz.

Íntimamente unido a la organización hacendaria estuvo el problema ya permanente del presupuesto, que se presentaba siempre deficitariamente. La revuelta de Tuxtepec acarreó un descenso en los ingresos y un aumento en los egresos que se requerían para sostener al ejército que aseguraba la paz. Pesaban también muy gravemente sobre ese presupuesto y el crédito nacional: la deuda flotante, las asignaciones para cubrir préstamos y anticipos con altos intereses, las subvenciones a las compañías constructoras de los ferrocarriles, telégrafos y líneas de navegación. Fue, por tanto, preocupación de Romero y sus seis sucesores lograr el

equilibrio presupuestal, aspecto en que se luchó a partir de 1877. Por su parte, el secretario de Fomento, Vicente Rivapalacio, puso las bases del desarrollo material de México, y favoreció la construcción de vías férreas mediante la realización de las obras por el propio gobierno o mediante la celebración de contratos con los estados y también otorgando concesiones a empresas particulares. Los ferrocarriles sirvieron no sólo para comunicar provincias muy alejadas entre sí, provocar un mayor contacto y conocimiento entre ellas, sino también para crear eslabones entre los mercados del país y convertirlos en regionales y darles una trabazón nacional. A medida que el régimen se afianzó, aumentó el desarrollo industrial, la magnitud de la demanda y acrecentó el aumento de capitales nacionales y extranjeros en el comercio y la industria. Se dio paso a una agricultura latifundista productora de artículos de mayor rendimiento económico y de bienes de consumo. La minería exportaba más eficientemente su producción de metales preciosos y de metales industriales. La ganadería aumentó y con ella la concentración agraria. Los norteamericanos compitieron con los mexicanos en la creación de grandes fundos ganaderos en el norte, en los que se estimaba más la extensión de las tierras y el número de cabezas que se criaban que los rendimientos reales. La mayor parte de la producción que se obtenía en aquellos establecimientos se exportaba y buena parte de la población nacional apenas utilizaba la leche y la carne.

En el terreno político, el año de 1878 presentó cambios de importancia, al sustituirse a Pedro Ogazón por el general Manuel González en el ministerio de Guerra y renunciar Vallarta a la Secretaría de Relaciones y quedar solamente como presidente de la Suprema Corte, donde desarrolló extraordinaria jurisprudencia tendiente a preservar las garantías individuales de los excesos de poder. En junio se verificaron las elecciones primarias para senadores y diputados, donde los ambiciosos políticos maniobraron para obtener una mayoría en el Congreso favorable a ellos. Hacia fines de 1879 Díaz declararía que jamás admitiría ser reelecto, pues acataría siempre el principio del que emanó la revolución de Tuxtepec, con lo cual dio margen a que empezaran a aflorar los nombres de presuntos candidatos. El 25 de septiembre de 1880 la Cámara de Diputados declaró que el general Manuel González había obtenido 11,526 votos, esto es, la mayoría absoluta, por lo que se le declaraba Presidente Electo, y rindió protesta el 1° de diciembre ante el Congreso de la Unión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Manuel González, al ascender a la primera magistratura trató de continuar la labor que Díaz iniciara de consolidación de la paz, de conciliación de todos los grupos políticos y de progreso material y espiritual. Conformó su gabinete con personajes conservadores y jóvenes liberales, entre los que se encontraba Justo Sierra. El Congreso se componía de representantes de todos los sectores, como Manuel Dublán, Manuel Romero Rubio, y Francisco Bulnes. Políticamente Manuel González no fue más limpio ni más desinteresado que sus antecesores, pues continuó con el sistema de fraudes electorales, imposición de

candidatos y de intervención descarada en la política estatal. González hizo un gobierno personal en el que pesaron más las conveniencias del momento, los intereses económicos en juego, las soluciones irreflexivas a los problemas inmediatos y no una política congruente, firme y de largo alcance. Aprovechó el amplio ritmo de desarrollo que México había cobrado desde la restauración republicana y que aumentó en el periodo inmediato del general Díaz, lo acrecentó y se aprovechó de él, pero comprometió la economía del país. Manuel González era hombre impetuoso, viril, amigo del placer y del dinero. Contrastó con sus antecesores, hombres austeros, sencillos, de vida particular, recatada y digna.

Su ambición desmedida y el ansia de poder de González le valieron la antipatía de la población, lo que ocasionaría que se enfrentara más tarde a serios problemas durante su administración. Se le tildó de derrochador, especulador y deshonesto en el manejo de los fondos públicos. La situación hacendaria llegó a ser, durante su gestión, lastimosa. La deuda pública había vuelto a convertirse en un espectro que era necesario disipar; se necesitaban instituciones de crédito solventes y se requería establecer un equilibrio entre egresos e ingresos. 1881 fue un año de dificultades financieras grandes, pero en 1882 aumentaron esas dificultades, al grado que el propio presidente tuvo que señalar en su mensaje las dificultades financieras existentes y solicitar al Congreso la aprobación del presupuesto anual, que era muy desequilibrado. Independientemente de que los gastos imprescindibles hubieran aumentado, resultaba patente que existían fugas y despilfarro del dinero obtenido, de que se culpaba a funcionarios muy importantes de la administración pública, revelada en los editoriales de la prensa periódica, como los de *El Monitor Republicano*, que a principios de 1882 comentaba:

> "Síntoma de futuros trastornos es el descontento que reina al presente en todas las clases sociales, así en el proletario como en el capitalista, así en el hombre político como en el hombre de negocios. Puede decirse que nadie escapa al disgusto general provocado por el espectáculo que diariamente ofrecen los individuos del Gobierno levantando sus fortunas y hollando las leyes, medrando en las empresas de mejoras materiales y restringiendo las libertades públicas, descuidando dar estudiada dirección al movimiento imprevisto que se opera en el país y menospreciando las cuestiones administrativas y los problemas sociales que requieren urgente solución. Solamente a los empleados no causa disgusto este estado de cosas, si bien parecen, más que contentos, resignados a no recoger del festín del presupuesto más que las migajas de los ricos manjares que sólo engullen los altos personajes y los favoritos".

Esta situación llevó al país a una fuerte crisis financiera que se marcó principalmente de 1882 a 1884, año este último en el cual el secretario de Hacienda declaró que con doce millones de ingresos era imposible cubrir los treinta y tantos que los egresos requerían. Frente a esta situación, al gobierno no le quedaban más recursos que reducir los gastos, aumentar los impuestos y recuperar el crédito, aspecto que trató de realizar la administración gonzalista, pero con poco éxito. Como las arbitrariedades y malos manejos de varios funcionarios ya habían despertado fuerte descontento, éste se manifestó en pequeños grupos de oposición parlamentaria, que provocó acalorados debates entre los representantes independientes y el núcleo gobiernista, desbordando el recinto parlamentario y continuando en las calles y plazas, donde jóvenes estudiantes atacaban con virulencia al gobierno corrupto. Fue el descontento popular que agitó las conciencias de los capitalinos y ocasionó desórdenes, lo cual dio lugar a la acción represiva por parte del gobierno.

Al finalizar el año 1883, se abría la incógnita de quién sucedería al general Manuel González en la Presidencia de la República y de si volvería el general Porfirio Díaz al poder o si surgiría un candidato diferente. Porfirio Díaz, acusado de influir en la administración de González, se había retirado a Oaxaca, donde fue electo gobernador del estado en 1881, donde se desarrolló una interesante labor en materia educacional y de comunicaciones. En ese cargo duró poco tiempo, ya que el panorama existente en la política nacional, le abría a su ambición una nueva posibilidad de volver al poder. Dejó la gubernatura de su estado en 1883 para regresar a México e iniciar su campaña para suceder a Manuel González. Éste, al ascender a la Presidencia apoyado por su compadre y amigo el general Díaz, se comprometió a dejarle el poder al término de su periodo, y como hombre leal y sincero que era, comprendió también al final de su cuatrienio que no podía enfrentar a ningún amigo suyo contra el general Díaz, ni tampoco pensar en la reelección. Así que, ante la postulación del general Díaz para ocupar la Presidencia en el periodo 1884-1888, el partido gonzalista tuvo que apoyar su candidatura como única posible.

Porfirio Díaz había perdido recientemente a su esposa, doña Delfina Ortega (1880). En 1883 conoció a una de las hijas de Manuel Romero Rubio, Carmen, con quien se casó y consolidó así su fuerza política, atrayendo la influencia de don Manuel entre elementos lerdistas y de la vieja oligarquía. Al sobrevenir las elecciones en 1884 para elegir presidente, Díaz apareció como el reconstructor, el salvador de la bancarrota y de desprestigio, pero como no escapó de la conciencia pública el hecho de que su regreso era algo fraguado, maquinado con antelación, el entusiasmo por los comicios fue nulo. Díaz, presionado por sus partidarios para lanzar un programa de gobierno, fue cauto, pues por un lado no quiso presentar nada que pareciera una crítica abierta a la feneciente administración de González, ni tampoco quería suscribir todos los puntos del Plan de Tuxtepec, ya que las circunstancias habían cambiado y su experiencia le mostraba que había que rectificar algunos principios. Así que, al efectuarse

las elecciones primarias en el mes de junio, y las secundarias en julio, los resultados indicaron que Díaz había obtenido 15,776 votos, contra 289 emitidos a favor de otros candidatos.

Al tomar posesión del cargo presidencial, Porfirio Díaz prohijó que el diario gobiernista *La Prensa* deslindara la existencia del grupo porfirista que se decía que nada tenía que ver con el gonzalista, ante la necesidad de no avalar lo hecho durante la administración de Manuel González, pues todavía sonaban los gritos de "manco ladrón" y la referencia a las historias de latrocinios realizados por la mayor parte de los funcionarios gonzalistas hasta el último día de su administración.

Porfirio Díaz integró su gabinete con Ignacio Mariscal al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Joaquín Baranda en la de Justicia e Instrucción Pública; Manuel Romero Rubio se encargó de la cartera de Gobernación; de la de Hacienda, el licenciado Manuel Dublán; el general Pedro Hinojosa, la de Guerra; en Fomento, el general Carlos Pacheco; el general José Ceballos fue designado gobernador del Distrito. Una de las primeras muestras de fuerza para el gobierno la representó la elección de presidente y regidores del Ayuntamiento de la Ciudad de México, para la cual los grupos independientes postularon a Vicente Rivapalacio, a Manuel M. de Zamacona y a Ignacio L. Vallarta, pero Romero Rubio, a la usanza de Lerdo, opuso e impuso a Francisco Gochicoa y a sus secuaces. Estas violaciones al sufragio levantaron protestas virulentas en los periódicos, que señalaban que constituían una burla burda y cínica, pues se había designado como electores a los empleados del gobierno y policías y anulado la decisión popular. Aunada a esta imposición, se sucedieron la de los gobernadores de los estados de Puebla, de México y de Coahuila, mostrando cuál iba a ser la línea política a seguir. A Manuel González se le dio como consolación la gubernatura de Guanajuato, una vez absuelto en el Congreso, por decisión de Díaz, de los cargos de malversación que se le imputaban.

Al retomar el mando, Porfirio Díaz requería consolidar su poder e imponer la unidad, para lo que se rodeó de los más destacados representantes de los grupos políticos existentes, y si en un principio se mostró intransigente defensor de las leyes de Reforma y aun anticlerical, poco a poco se acercó, intimó y alentó en sus ilusiones a los jerarcas más importantes de la Iglesia —Labastida, Gillow, Montes de Oca, Alarcón, Mora y Del Río—; se declaró católico apostólico romano en cuanto particular y jefe de familia; defendió a la Iglesia en numerosos momentos, pero toleró campañas anticlericales en los diarios *El Combate*, *El Diario del Hogar* y *El Imparcial*. El continuismo, que se consideró como una necesidad para evitar la anarquía y asegurar el progreso, fue la contrapartida del antirreeleccionismo y ese continuismo que comenzó teniendo sentido paternalista, terminó en un cerrado sistema ciego y sordo a los clamores populares, el cual no tuvo ninguna filosofía política, pues el lema de "poca política y mucha administración", que Díaz tomó de otro funcionario, no revela sino el deseo de

sacrificar el desarrollo político y social al progreso económico y al mantenimiento de una paz basada más en el temor que en el ejercicio libre y ordenado de los derechos ciudadanos y el respeto a las instituciones.

Convencido Díaz de que no tenía poderosos rivales que le hicieran sombra, pues a unos atrajo a su lado, a otros corrompió y los más molestos y peligrosos los eliminó, gobernó procurando que el país no perdiera la paz, que la estabilidad le permitiera alcanzar el progreso material que otras naciones poseían, las más adelantadas; y esforzándose para que al pueblo no le faltara el pan, las subsistencias que aun cuando escasas fueran continuas, esto es, cierto bienestar logrado a base de una administración ordenada, sistemática, ocupada en una transformación del aspecto exterior del país y en obtener de fuera el reconocimiento, el crédito y el apoyo que consideró indispensable. Creyó que el esfuerzo administrativo podía dar al pueblo las satisfacciones más apremiantes: paz, pan, mejoras materiales, trabajo y que con ellos sería feliz. Que la unidad en el mando posibilitaría ese hecho y que la política realizada del poder hacia el pueblo era la más atinada, la única válida. Por ello desestimó los grupos políticos, la actividad política a la que sus corifeos calificaron de jacobinismo, y si auspició la existencia de algunos partidos, sólo lo hizo para obedecer el formalismo legal y sólo cuando esos partidos le apoyaran. Por sus experiencias pasadas, no admitió consejeros particulares e íntimos, realizando un gobierno personal, en el cual el buen sentido era lo más importante y ya no se dejó dominar por ninguno en particular, aun cuando aceptó y acató consejos de algunos de sus colaboradores porque estaba convencido de que en su campo de acción tenían razón y autoridad. Estaba convencido de que era él quien dictaba la política general; que quienes le servían atinadamente podrían hacerlo siempre; bajo el proverbio de "más vale viejo por conocido" retuvo a su lado a sus secretarios de Estado, a los gobernadores de los estados, a los jefes de armas, diputados, senadores y otros funcionarios. Cuando surgía un hombre inteligente y preparado, principalmente entre los intelectuales, lo atraía, le aseguraba una situación y lo invalidaba como opositor. La inmovilidad política representó uno de los más grandes defectos de la administración porfirista, lo que causó perjuicio al país y descontento de las nuevas generaciones. Pero era más perjudicial la inmovilidad política cuanto mucha de ella se debía al nulo ejercicio democrático, a la violación continua del sufragio, a la imposición descarada que se cometía de todas las autoridades, desde la del presidente hasta la del último funcionario. El general Díaz trató de dar un antifaz democrático a su perpetuación en el poder alentando a ciertos grupos para actuar en su beneficio siempre.

En 1886, con ocasión de la renovación del Congreso, un grupo de diputados independientes, encabezados por Eduardo Viñas, Fernando Duret, Salvador Díaz Mirón, Francisco Villanueva, Alberto García Granados, Joaquín Verastegui, Fernando Andrade Párraga, Manuel Urquiza y los hermanos Agustín y Guillermo Rivera y Río, excitaron a sus compañeros congresistas y al pueblo en general a ejercer virilmente su derecho

constitucional, propuesta que fue secundada por algunos periódicos como *El Tiempo* y los sectores católicos interesados en formar parte de la representación nacional, con lo que los diputados independientes, aun cuando eran minoría, lograron catalizar un puñado de ciudadanos dispuestos a hacer respetar el libre ejercicio democrático y, sorteando amenazas y represalias gubernamentales en contra de los opositores y principalmente de los periodistas que deseaban mantener la libertad de expresión, organizaron una Junta Electoral encargada de alentar el civismo ciudadano y de velar por la integridad del sufragio. Los periódicos *El Tiempo* y *El Hijo del Ahuizote* publicaron el 5 de junio el valeroso artículo titulado "A los comicios" en que incitaban al pueblo a ejercer sus derechos para lograr que en la siguiente legislatura hubiera una mayoría de diputados independientes. Para reforzar su acción, la Junta Electoral editó el periódico *La Campaña Electoral* y elaboró un ideario político en el que concentró algunas de las aspiraciones sociales y económicas que latían en amplias capas del pueblo como que el contrato por servicio de jornal producía una obligación puramente civil, cuya falta de cumplimiento no constituía un delito aun cuando mediara un anticipo de salario; que nadie estaba obligado al servicio militar, si no era en la Guardia Nacional; que la censura de la conducta y actos de los funcionarios no era un delito; que el gobierno Federal no podía privar a los estados de su soberanía ni por tiempo limitado; que los prefectos, jefes políticos y toda autoridad política local, cualquiera que fuere su denominación, que no fuesen de elección popular, no podían ejercer mando directo sobre los particulares, sino simplemente sobre las autoridades y oficinas que le estuvieren subordinadas.

El gobierno, por medio de su vocero *El Partido Liberal*, atacó a los independentistas, interrumpió la edición de *La Campaña Electoral* y encarceló a varios miembros de la Junta, la cual tuvo que disolverse. Las elecciones de ese año favorecieron unánimemente a los candidatos oficiales. En septiembre de 1886 inauguró sus sesiones el XIII Congreso Constitucional, primero de una serie de 10 legislaturas indignas por su servilismo, por su falta absoluta de independencia y por plegarse a todo a las consignas del Ejecutivo y de los directores en turno de la política.

En 1888 se verificaron las elecciones y se presentó como candidato efectivo Porfirio Díaz, quien salió electo, en el Congreso obtuvieron curul los miembros de la mayoría, es decir, los adictos al régimen, y los independientes fueron eliminados. Igual sucedió en las elecciones para renovar a los diputados en 1890. La propuesta de reelección indefinida presentada en una de las legislaturas anteriores fue aprobada en mayo de 1890, con lo cual quedó destituido por completo el principio que representara la fuerza del Plan de Tuxtepec. En 1891 se creó la Junta Central Porfirista (más tarde Unión Liberal), cuya finalidad era propiciar una nueva reelección de Díaz. En esa junta figuraron hombres notables como Manuel M. Zamacona, Sóstenes Rocha, Ignacio Alatorre, Emilio Pardo, Miguel y Pablo Macedo, José I. Limantour, Francisco Bulnes, Benito Juárez Maza, Mariano Escobedo, es decir, muchos

destacados liberales que habían luchado en las filas antirreeleccionistas y que en ese momento consideraban que la permanencia del general Díaz en el poder significaba la seguridad, la estabilidad, la paz y la felicidad del pueblo mexicano. Como respuesta a las acciones organizadas por la Unión Liberal, se animaron diversos grupos de estudiantes y trabajadores de diversas tendencias políticas a realizar una labor de oposición y así crearon diversos clubes políticos, como el Club de Obreros antirreeleccionistas, que realizó una campaña en pro de un cambio de autoridades. Los estudiantes antirreeleccionistas fueron los únicos que lograron animar al pueblo a oponerse al continuismo, por lo que algunos actos organizados por ellos fueron disueltos por la policía y muchos de los opositores encarcelados.

El resultado de las elecciones de 1892 fue favorable al elemento oficial y Porfirio Díaz fue declarado presidente de la República y comenzó a ejercerla el 1° de diciembre de 1892, sin modificar en nada su gabinete, que era lo menos que esperaba la opinión pública. La oposición veía el anhelo de Díaz de mantenerse en el poder, cosa que aun se toleraba al advertir que el país se mantenía en paz, que la estabilidad permitía el progreso material, la construcción de obras públicas de extraordinaria importancia y utilidad, la creación de nuevos centros de trabajo y también porque en lo particular el general era un hombre honesto, limpio, con una conducta familiar irreprochable, patriota sincero, trabajador incansable y entusiasta por servir a su país. Es indudable que Díaz no persiguió la riqueza, pues vivió con modesto decoro, pero sí tuvo una ambición insaciable de poder, al que se aferró tenazmente. Sin embargo, sus ministros no poseían las mismas cualidades y era patente que entre ellos había hondas divisiones y luchas encarnizadas para apropiarse los favores y estima del jefe de Estado. Por ello en esta ocasión se tenía la ilusión de algunos cambios, lo cual desvaneció la confirmación de todos en sus puestos, lo que disgustó a numerosos sectores.

Para 1892, pese a la clausura de varios periódicos y detención de periodistas, los diarios de oposición reaparecieron y cada uno de ellos hizo eco de las aspiraciones de diversos sectores. Tanto los políticos profesionales, como agrupaciones obreras y campesinas trataron de hacer oír sus reclamaciones, que eran muy justas, de tal suerte que la crítica al gobierno ya no se hacía solamente a causa del continuismo y la inmovilidad, sino debido a la poca atención que ponía en la solución de los problemas que afectaban a las clases proletarias, cada vez mayores; a los sectores campesinos, cuya situación se agravaba día tras día y a una clase media depauperada, abundante, preparada intelectualmente y que deseaba abrirse paso entre la oligarquía dominante. Maestros, abogados, médicos, profesionistas varios, en contacto con las nuevas ideas sociales y políticas, encuentran en los diarios de oposición voceros desde donde defender y difundir sus nuevas concepciones de la vida, del Estado, de la política.

Por su parte, el gobierno estaba necesitado de clarines que hicieran pregonar sus labores y que lo defendieran de los opositores, para lo que impulsó la aparición de órganos

oficialistas muy definidos y subvencionó ciertas publicaciones con crecidas cantidades con las que compraba su silencio o su complicidad. *El Universal*, *El Partido Liberal*, *La Patria*, *El Siglo XIX* y otros más, algunos de los cuales en un tiempo defendieron las libertades humanas, se constituyeron en los corruptores de la libertad de prensa y en ecos de cuanto el gobierno consideraba conveniente declarar. Esta lucha se intensificó a través del tiempo y los periodistas, calificados como reos de delitos políticos pasaron largas temporadas en las mazmorras de la cárcel de Belén y en las tinajas de San Juan de Ulúa donde purgaron el pecado de expresar su pensamiento. El periodismo mexicano de oposición tendría que emigrar a los Estados Unidos, donde también sería perseguido, pero sería su labor incesante la que despertara la conciencia política dormida de los mexicanos e impulsara un cambio revolucionario.

En octubre de 1893, un grupo de diputados, entre los que se encontraban algunos pertenecientes a la Unión Liberal como Justo Sierra, presentó al Congreso una iniciativa resultante del programa político que la Unión formuló en su Convención y durante la cual el propio Sierra había exclamado que "la nación tiene hambre y sed de justicia". Los puntos esenciales de ese programa eran: asegurar la inamovilidad del Poder Judicial; encontrar una fórmula para sustituir al Presidente de la República en su ausencia temporal o total; dar al Distrito Federal una organización más acorde con los principios democráticos, y asegurar el principio de la libertad de imprenta sobre bases fijas y liberales. Esta moción presentada por Sierra y avalada por otros prohombres de la época despertó inagotable controversia, en la cual destacó un grupo unido por lazos intelectuales y políticos que aseguraba que apoyaba toda su argumentación en principios y doctrinas de la ciencia positiva, por lo cual fueron calificados de ahí en adelante como el grupo de los "científicos".

En el año 1894, al realizarse elecciones de senadores, diputados y magistrados de la Suprema Corte, triunfaron las planillas gubernativas. En 1895 se presentó a las cámaras una iniciativa que contaba con el apoyo del Ejecutivo en la que se proponía que en caso de falta absoluta del presidente, entraría en funciones para ejercer el Poder Ejecutivo el ministro de Relaciones Exteriores o el de Gobernación. El Congreso debería elegir un presidente sustituto, por mayoría absoluta para terminar el periodo constitucional. Esta iniciativa que reforzaba al Ejecutivo fue aprobada en noviembre del mismo año.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

La administración porfirista, determinada a mantener el orden y el saneamiento económico y administrativo del país, se reflejan en las acciones que para tal efecto realiza el Legislativo. El 29 de mayo de 1896, el Congreso de la Unión envía un decreto al Presidente

de la República para organizar a la Contaduría Mayor, constituido por cuatro artículos en que se determina que la oficina conocida con el nombre de Contaduría Mayor, establecida en la fracción XXIX del artículo 72 de la Constitución, que se organizaría conforme a esa ley y con arreglo a la fracción III de la adición A del mismo artículo, dependiendo de la Cámara de Diputados, bajo la vigilancia inmediata de la comisión inspectora, siendo las obligaciones de la expresada oficina: glosar la cuenta del tesoro federal, con arreglo a las leyes; glosar las cuentas de las tesorerías municipales del Distrito Federal y Territorios de la Baja California y de Tepic, así como todas las demás que las leyes determinaren; tomar razón de los despachos civiles y militares y demás títulos o documentos que requirieran de dicho requisito conforme a la ley; registrar los avisos que recibiere sobre fianzas otorgadas por empleados o agentes de la administración que manejaran fondos federales, así como todo nombramiento o título que con goce de sueldo expidiera el Ejecutivo de la Unión; intervenir los cortes de caja, tanto ordinarios como extraordinarios de las oficinas federales establecidas en la capital, del municipio, del banco nacional y de las demás oficinas y establecimientos que determinaran las leyes o que acordara el Ejecutivo; suministrar los datos, modelos y formularios que se le pidieren, relativos a contabilidad de las oficinas públicas, para resolver las consultas que se le hicieren.

Como atribuciones de la Contaduría Mayor quedaban señaladas las siguientes: cuidar de que la Tesorería General de la Nación remitiera oportunamente a la Contaduría la cuenta de cada año fiscal; formular las observaciones y reparos que resultaran de la glosa, exigir los requisitos que no se hubieran cubierto, reclamar documentos comprobantes que no se hubieren acompañado a la cuenta y hacer las réplicas a que hubiere lugar; dirigirse a la Secretaría de Estado correspondiente, en caso de que alguna oficina, empleado o agente se rehusara a la remisión de cuentas o a contestar las observaciones que hiciere la Contaduría Mayor, a fin de que se procediera conforme a las leyes; consignar a la oficina respectiva del timbre las infracciones penadas por la ley; consignar al juez competente a los empleados que aparecieren con responsabilidad criminal o pecuniaria, previo acuerdo de la comisión inspectora, así como poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la misma comisión, las responsabilidades que resultaren contra funcionarios que disfrutaran de fuero constitucional; expedir el finiquito de la cuenta de la Tesorería General de la Federación, en los términos que previnieran las leyes, y expedir en su caso los finiquitos de las cuentas referidas en la fracción II del artículo 2°.

Se determinan los sueldos respectivos a la planta de empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda, como sigue: un contador mayor, cuota diaria, $13.70; asignación anual, 5,000.50.— Un oficial mayor, 8.22; 3,000.30.— Un oficial de libros, 4.11; 1,500.15.— Un oficial de correspondencia; 2.74; 1,000.10.— Seis contadores de 1ª. Clase, a $2,500.25, 6.85; 15,001.50.— Siete contadores de 2ª Clase, a $2,000.20, 5.48; 14,001.40.— Dos oficiales

primeros de glosa, a $1,500.15, 4.11; 3,000.30 centavos.— Trece oficiales segundos de glosa, a $1,000.10, 2.74; 13,001.30.— Ocho oficiales terceros de glosa, a $803, 2.20; 6,424.— Un archivero, 2.74; 1,000.10.— Diez escribientes, a $602.25, 1.65; 6,022.50.— Dos meritorios gratificados, a $20 al mes, 480.— Un conserje del edificio, 1.65; 602.25.— Un portero, 1.65; 602.25.— Dos mozos, a $361.35, 0.99; 722.70.— Gratificación a dos ordenanzas, a $60 uno, cada mes $5; 120.— Gastos de oficio, cada mes $58; 696.— Aseo y alumbrado del edificio, cada mes $25; 300.— Suma, $72,475.35.

El decreto fue firmado por Luis G. Labastida, diputado vicepresidente; R. Dondé, senador presidente; M. Algara, diputado secretario; Alejandro Vázquez del Mercado, senador secretario. En el Palacio Federal, el 29 de mayo de 1896, enviado por Porfirio Díaz al lic. José Yves Limantour, Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, quien recibió el mismo día y año.

El año siguiente tendrían efecto comicios para elegir presidente y el general Díaz encargó al Círculo Nacional Porfirista postular su candidatura. Ese organizó manifestaciones burocráticas de adhesión al presidente. La Cámara de Diputados declaró triunfante a Díaz y por tanto, presidente para el periodo del 1° de diciembre de 1896 al 30 de noviembre de 1900. En 1899 se efectuó nuevamente la farsa electoral y hubo grupos de toda índole, católicos, científicos y otros que suplicaron al general Díaz que aceptara ser postulado una vez más. En enero de 1900 un plebiscito organizado por la Convención Nacional postuló a Díaz, quien triunfó nuevamente en las elecciones de ese año. Su ascenso al poder el 1° de diciembre de ese año para el periodo que concluiría el 30 de noviembre de 1904 no tuvo mayor trascendencia. Parecía que nada turbaba la paz, pero muy debajo de la superficie, poderosos intereses se encontraban, se enfrentaban midiendo sus fuerzas

Es indudable que Díaz se sentía atraído por el poder y que se creía indispensable al frente del país al que había transformado, y creyó que a su lado no había persona alguna que poseyera sus condiciones de respetabilidad y mando, que sus colaboradores se encontraban divididos y que tal vez su desaparición acarrearía nuevas revoluciones y el advenimiento de la anarquía, el retroceso y el caos. Pero Díaz se encontraba alejado un tanto de la realidad del país, tanto por su edad como por el círculo apretado que se cerraba en torno a él. No percibía hondos y viejos problemas sociales como el de la mala distribución de la tierra, los abusos que a escondidas realizaban contra los campesinos los hacendados, mayordomos y muchas autoridades; las condiciones deplorables de los trabajadores de las fábricas y los talleres, explotados en sus jornales, con duros sistemas de trabajo realizados en condiciones de inseguridad y de absoluta falta de higiene; la discriminación que se hace de los nacionales frente a los obreros extranjeros; los excesos de autoridad de funcionarios menores, de jefes políticos; el soborno a la autoridad judicial que protegía tan sólo a los poderosos e influyentes;

el inicuo sistema de adscripción de los campesinos en las haciendas y la nefasta venta que de indígenas y campesinos se hacía casi en calidad de esclavos. Todo este panorama sombrío escapaba a los ojos del viejo gobernante en el que las influencias de sus colaboradores divididos eran cada vez más fuertes.

A partir de marzo de 1903, volvió a agitarse la política. Tanto el Círculo Nacional Porfirista como la Unión Liberal, manejada por los científicos, lanzaron manifiestos y reunieron convenciones. Importante fue la de la Unión Liberal, en la que Francisco Bulnes pronunció un importante discurso en el que analizó la situación general del país, señalando los males existentes y proponiendo un cambio sustancial en los sistemas, pero concluyendo que el país necesitaba ser aún regido por el general Díaz. El análisis que Bulnes hizo en ese discurso conmovió a los asistentes y a las inmensas masas de mexicanos que anhelaban una transformación de los sistemas. Sin embargo, los políticos estuvieron ciegos y sordos, y más ciego y sordo el general Díaz, a quienes sus propios partidarios insinuaron en esa y otras ocasiones un cambio en sus colaboradores, una modificación urgente de su equipo para ponerlo al día con las exigencias de la nación.

En apretada síntesis, puede decirse que, con la llegada de Porfirio Díaz al poder presidencial, la mayor parte del pueblo, especialmente la burguesía y la clase media, renovaron su fe en las ventajas del camino escogido, en que la paz, el orden y una libertad regulada y dirigida prevalecerían, pudiendo reanudarse en firme la marcha hacia el progreso —entendido sobre todo como crecimiento económico, acceso a los bienes de la civilización moderna, a los valores de la cultura occidental, según su estado actual, y en parangón constante con la situación de los países avanzados—, facilitando a Díaz conservar el poder ante el grupo que desde entonces lo reconoció como jefe político y ante todos los que bajamente interesados o creyendo en él como caudillo, lo juzgaban necesario para alcanzar los fines propuestos, realizando una obra que cayó sobre la anterior experiencia del pueblo como algo inesperado y apenas imaginado, no obstante los primeros atisbos alcanzados durante las épocas de Juárez y Lerdo de Tejada. Por mucho tiempo, la nación entera vivió sorprendida por los pasos efectivos y cotidianos del progreso, al cual no podían menos que adherirse todos los ciudadanos ya porque les tocaba realmente el efecto positivo de los frutos económicos, sociales o culturales o porque a lo menos quedaban envueltos en la magia de la emoción y de las palabras de un mundo desconcertante y desconocido. Pero el pueblo, impresionado por el estado de cosas imperante, no advirtió entonces que el progreso beneficiaría sólo a los mejor acomodados; que las libertades se limitarían, para más tarde desaparecer; que sus necesidades primarias, más que resolverse, se agravarían; que la democracia resonante entre los hombres del gobierno, más tarde terminaría por ser invocada en su contra, y que la paz, amablemente deseada como medio de tranquilidad y concordia, se convertiría en la cueva del odio, en donde la impotencia lucharía diariamente contra la soberbia.

Con su ascensión al poder, Díaz rompió con los pruritos igualitarios del liberalismo juarista e instauró un régimen de privilegio para la clase dominante en que los grandes terratenientes compartían el favor del dictador con los comerciantes, industriales, mineros y medianos terratenientes. Al otro lado de la balanza se encontraban todos los grupos dominados, cuya situación socioeconómica tendió a agravarse a lo largo del periodo. Además, la entrada del capital extranjero desplazó a grupos de propietarios nacionales en la minería, la industria y el comercio, y que controlaba nuevas actividades como el transporte ferroviario o la extracción del petróleo, lo que generó otro tipo de tensiones entre algunos grupos de la burguesía nacional, de la clase media y los capitalistas extranjeros. Las clases dominadas también sufrieron estas diferencias haciendo difíciles las alianzas entre ellos, lo cual provocó enfrentamientos con las clases poderosas, ya aislados o localizados en áreas específicas de producción. Pero aún en medio de estas contradicciones, Porfirio Díaz logró mantener el orden y fomentar el desarrollo económico del país durante sus gestiones, aunque a un enorme costo social y una gran dependencia.

Pero el aspecto positivo de la obra porfirista consiste en el progreso material y económico, sin precedentes en toda la historia anterior de la nación independiente, ya que el crecimiento logrado benefició a las comunicaciones, la minería, las industrias extractivas y textiles, el petróleo, la agricultura de exportación, la circulación de la moneda, el comercio, las obras públicas y las artesanías. Fue, en definitiva, la iniciación de la verdadera era capitalista en nuestro medio, tan esperada por la burguesía; puramente teórica en las etapas anteriores, no fue todavía para su bien exclusivo, puesto que la política económica de Díaz, siguiendo las pautas necesarias establecidas con anterioridad, admitió la vasta y profunda penetración de los recursos extranjeros como base de la prosperidad económica. El capitalismo nacional se favoreció secundariamente, sobre todo por repercusión de los efectos del progreso industrial, puesto que en su mayor parte estaba tradicionalmente abocado a la agricultura, y ésta también decayó en gran parte en manos extranjeras. Hubo, pues, un defecto antinacional en el nacimiento de la economía contemporánea mexicana, hondamente perjudicial para el desarrollo de las propias fuerzas. Como consecuencia del desenvolvimiento económico se produjo también la transformación material y social. Aparecen las zonas industrializadas, fuera y dentro de las ciudades, y una nueva actividad urbanística, mucho más amplia que en épocas anteriores, porque el círculo de los efectos económicos, mediante la extensión de las comunicaciones, alcanzó a núcleos de población en regiones localizadas fuera de la pequeña área alterada en etapas precedentes. La transformación se enfocó de manera principal a la realización de obras técnicas: oficinas de administración, fábricas, puentes, acueductos, electrificación, agua potable, arterias urbanas, ferrocarriles, puertos, caminos, carreteras, institutos de investigación y enseñanza, escuelas, colonias residenciales, separadas entre sí, para la nueva aristocracia, la clase media y el proletariado. Más que estético, el estilo debía ser práctico, funcional.

En lo social, el Porfiriato favoreció directa o indirectamente a la burguesía liberal, que venía luchando en el poder o tras él desde la Reforma, e igualmente a la clase media burocrática, militar o intelectual, y al más fuerte caciquismo rural, con los que era necesario contar por razones económicas, técnicas y políticas. El nuevo régimen perfeccionó la obra de conciliación entre la aristocracia conservadora y la revolucionaria, y tomó como base la intocabilidad de la forma política a cambio de un trato equitativo y proporcional en los aspectos económico y social. Esta parte de la estructura socioeconómica se ajustó bien a la política, cada vez más sólidamente organizada por el grupo porfirista, compuesto por la vieja generación liberal y la nueva, adherida con suma habilidad al régimen por medio de la aportación de la cultura técnica y científica en su perspectiva más reciente. Este fue el poder tras el reino, en cuyas manos fue a caer incluso la política personal del dictador, se trató en el fondo de una oligarquía de los llamados científicos, entre los cuales figuraron los más notables personajes de la política, que lo eran al mismo tiempo de la agricultura, la industria, la banca y el comercio. Puede decirse que en este punto, Díaz no fue más que el punto de enlace entre esta oligarquía, el caciquismo y la burguesía internacional.

Ante la quebrantada salud del presidente Díaz y su ausencia para restablecerse en el año 1901, la preocupación de los funcionarios cercanos a él los llevó a preparar un sustituto para continuar las funciones presidenciales en casos de falta temporal del titular del Ejecutivo. Para ello, se reformó la Constitución Federal con el fin de crear la Vicepresidencia de la República y así asegurar la estabilidad y seguridad interna del país. El titular del nuevo cargo sería elegido por los mismos electores que eligieran al presidente y también por un periodo de cuatro años, pero con la mediación de Díaz en este sentido, se acordó y votó que la duración del presidente y vicepresidente sería de seis años.

El 22 de mayo de 1901, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos dirigió al Congreso de la Unión el Decreto sobre la conservación e inutilización de libros y documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda, conformado por cinco artículos y un transitorio, estableciendo que se conservarían indefinidamente en la Contaduría Mayor los libros y documentos siguientes: diarios y mayores de la cuenta del tesoro federal, con sus cinco estados y balances correspondientes, de cada uno de los ejercicios fiscales; diarios, mayores y de caja de cada una de las cuentas de las Tesorerías municipales del distrito y territorios federales, así como de todas las demás cuentas cuya glosa encomienda la ley a la Contaduría Mayor; y los bonos y cupones amortizados de la deuda pública nacional y de la ciudad de México. Los demás libros, expedientes, legajos y documentos de comprobación de cualquier especie de las cuentas federales y de las de los municipios, serían inutilizados a los 10 años, contados desde la fecha del finiquito de cada cuenta. Dicha inutilización se haría entregando a la Secretaría de Hacienda los libros, expedientes, legajos y documentos de comprobación, para ser aprovechados en el servicio público. Para la entrega de los comprobantes se

levantaría una acta en la cual se haría constar pormenorizadamente los libros, expedientes, legajos y documentos que se entregaran a la Secretaría de Hacienda, acta que sería firmada por el Contador Mayor, un representante del ministerio de Hacienda, un contador de primera clase designado por el mayor y el jefe del archivo. La comisión inspectora asistiría al acto, o se haría representar en él por alguno de sus miembros, y presidiría y firmaría también el acta. El Contador Mayor de Hacienda daría oportuno aviso a la comisión inspectora para que ésta designara el día en que debería hacerse la entrega de los comprobantes. Por último, los libros, expedientes, legajos y documentos de comprobación de las cuentas federales y municipales del Distrito y territorios federales, anteriores al ejercicio fiscal de 1889 a 1890, serían desde luego y conforme al artículo 3°, entregados a la Secretaría de Hacienda.

El Decreto lo firmaron el diputado presidente E. Pardo, el senador presidente A. Castañares, el diputado secretario Carlos M. Saavedra y el senador secretario, A. Arguinzóniz. Dado en palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, el 22 de mayo de 1901, por Porfirio Díaz, fue enviado al secretario de Estado y del despacho de Hacienda y Crédito Público, Lic. José Y. Limantour.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

El 6 de junio de 1904, Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, dirigió al Congreso de la Unión el decreto que contiene la ley de la Contaduría Mayor de Hacienda. Dicha ley derogaría la del 29 de mayo de 1896 y todas las demás disposiciones que se opusieran a la misma. El decreto estaba integrado por 28 artículos y tres transitorios en su sección tercera, y dividido en cuatro capítulos relativos a la Contaduría Mayor, a los finiquitos, a la prescripción y a las responsabilidades.

En su primer capítulo, la ley determinaba que la oficina que llevaba el nombre de «Contaduría Mayor de Hacienda», y que, por virtud de la Constitución Política de la República, dependía exclusivamente de la Cámara de Diputados, tenía a su cargo 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 hallaban debidamente comprobados y, por último, si había exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad. También sería la Contaduría Mayor de Hacienda la que practicaría la revisión y la glosa de las cuentas anuales de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, así como de las rendidas por los municipios de los territorios federales; y ejercería además las funciones de vigilancia que, en materia de Hacienda, le encomendara expresamente las leyes. Cada año, al remitirse a la Cámara de Diputados los estados generales de la Cuenta del Erario Federal, de acuerdo con las prescripciones legales relativas, sería enviado a la Contaduría Mayor de Hacienda un

duplicado de dichos estados, a fin de proceder inmediatamente a examinarlos, desde el punto de vista que la ley de 30 de mayo de 1881 señalaba a la Comisión de Presupuestos y sólo para efecto de rendir oportunamente a dicha Comisión, el informe relativo. Enterada de ese informe y de la nota con que el Ejecutivo hubiera remitido a la Cámara los propios estados, la Comisión de Presupuestos formularía el dictamen correspondiente. El Contador Mayor de Hacienda no sólo emitiría su opinión sobre la Cuenta en el informe de que se trate, sino en cuantas ocasiones le fuere ordenado por la propia Comisión.

La revisión y la glosa que deberían practicarse respecto de los libros y documentación de la Cuenta Anual del Erario serían independientes del examen a que se hizo referencia, y comenzarían a hacerse por la Contaduría Mayor, tan pronto como le fuesen entregados los libros y documentos relativos. Las oficinas remitentes de cuentas, formarían, por duplicado, inventarios detallados de dichos libros y documentos, para que al recibirlos expresara el Contador Mayor su conformidad en el ejemplar que devolviere con el acuse de recibo. La revisión y la glosa de la Cuenta anual se haría, a más tardar, dentro de un año contado desde la fecha en que recibiere la Contaduría Mayor los estados, libros y documentos relativos. Sin embargo, si por cualquiera causa no fuere posible terminar la revisión y glosa de una cuenta dentro del mencionado plazo, el Contador Mayor lo avisaría oportunamente a la Comisión Inspectora, exponiéndole las dificultades con que hubiera tropezado y promoviendo lo que juzgara conveniente para allanarlas. Para practicar la revisión y hacer la glosa de las cuentas, la Contaduría Mayor se sujetaría a los procedimientos y a las prescripciones fijadas por un reglamento especial expedido por la Cámara de Diputados, en el cual se dispondría lo necesario para que la revisión y la glosa de ciertas cuentas, cuyas operaciones fueren numerosas, pudieran practicarse por selección o usando de otros medios expeditivos. Cuando para terminar la revisión dentro del plazo fijado fuere necesario, en opinión del Contador Mayor y sin perjuicio de la eficacia de la glosa, implantar, por esa vez, en los procedimientos otras simplificaciones que las señaladas en el reglamento de referencia, el propio Contador las propondría a la Comisión Inspectora, a fin de que esa, si las considerara aceptables, pudiera autorizarlas por mayoría de votos, dando cuenta a la Cámara en el plazo más breve posible.

Las Secretarías de Estado, y en general todos los empleados y oficinas que manejaran fondos públicos o que debieran rendir cuentas conforme a la ley, proporcionarían a la Contaduría Mayor los documentos, datos y explicaciones que les pidiera para perfeccionar la comprobación del movimiento de cada cuenta, esclarecer puntos dudosos y fundar o retirar observaciones. Cuando se tratara de documentos que, a juicio de la correspondiente Secretaría de Estado, no debieran salir de las oficinas de la Administración, ya porque fundaran acciones o excepciones del Gobierno respecto de terceros, o bien porque la importancia de los documentos pedidos hiciera peligrosa su salida, aunque fuera temporal, se haría saber así a la Contaduría Mayor, para que nombrara una Comisión que los examinara en el lugar en que

se encontraran, con intervención del empleado que designara la propia Secretaría de Estado. Los demás documentos que por no revestir alguno de esos caracteres, fueran remitidos a la Contaduría, deberían ser devueltos a la oficina respectiva lo más pronto posible. En caso de que alguna oficina, empleado o agente de la administración pública, dejara de remitir la cuenta de que fuere responsable, de entregar los justificantes que se le pidieran, o de contestar las observaciones que se le hubieren hecho, el Contador Mayor se dirigiría a la Secretaría de Hacienda dándole cuenta de sus gestiones y de los demás incidentes a que las observaciones hubieren dado lugar. En último caso, si el resultado de sus gestiones no fuese satisfactorio, el Contador Mayor comunicaría lo ocurrido a la Comisión Inspectora.

Las diferencias que no excedieren de cinco pesos, en cualquier clase de liquidaciones, fuese por recaudación de impuestos o rentas, fuese por gastos o distribuciones, no serían materia de observaciones por parte de la Contaduría Mayor a los responsables de dichas cuentas, siempre que a juicio del Contador Mayor no entrañaran malicia, abandono o disimulo. La Comisión Inspectora mencionada en el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados (art. 81) sería el conducto, por medio del cual deberían transmitirse a la Contaduría Mayor los acuerdos de la Cámara, y a ésta los informes que le rindiere aquella oficina. La Contaduría Mayor podría dirigirse a la Secretaría de Hacienda, proponiendo las modificaciones que a su juicio fuesen necesarias para corregir las deficiencias o irregularidades que presentaren las cuentas o se encontraran en la comprobación, a fin de que, de ser aprobadas por la Secretaría de Hacienda dichas modificaciones, pudiera ordenar la misma Secretaría que se adoptaran y observaran. La Contaduría Mayor suministraría todos los datos, constancias y certificaciones que le pidieran las Secretarías de Estado, la Tesorería y los Tribunales, y expediría las copias que solicitaran los particulares, cuando se tratara de despachos, patentes o nombramientos; pero respecto de otros documentos, no podría darlas sin la previa autorización de la Comisión Inspectora. El Contador Mayor, por sí o por medio de los empleados superiores que de su oficina designara, practicaría cortes de caja extraordinarios a las oficinas federales de la capital, cada vez que lo estimara conveniente. Fuera de esa Inspección, la Contaduría Mayor sólo intervendría en las expresadas oficinas aquellos actos en que su autorización fuese requerida por precepto expreso de la ley.

En los primeros cinco días de noviembre de cada año, el Contador Mayor remitiría a la Comisión Inspectora el proyecto de presupuestos de la planta, dotaciones y gastos que, a su juicio, debiera tener la oficina en el año fiscal próximo, acompañando un informe con los fundamentos de las modificaciones que propusiera y la comparación del presupuesto que rigiera, con el de la nueva iniciativa, para que la Comisión, si lo aceptara por su parte, remitiera a la Secretaría de Hacienda el proyecto para que lo tomara en consideración al formular la iniciativa general que presentara el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, conforme al artículo 69 de la Constitución. El personal de la Contaduría Mayor sería el que fijara la ley anual

del Presupuesto de Egresos. El nombramiento de todo el personal se haría por la Cámara de Diputados, a propuesta del Contador Mayor, por conducto de la Comisión Inspectora. Sólo podrían ingresar a la Contaduría como jefes de sección y contadores, los individuos aprobados en el examen, cuyas formalidades establecería el reglamento de referencia. En los periodos de receso legislativo, las vacantes que ocurrieran en la Contaduría se proveerían provisionalmente por la Comisión Inspectora, a propuesta del Contador y a reserva de que la Cámara de Diputados, en su siguiente periodo de sesiones, ratificara o anulara los nombramientos. Relativo a los acuerdos que tuvieran por objeto la regularidad de los trabajos de la ofician y fueren de carácter económico, serían dictados por el Contador Mayor, previa aprobación de la Comisión Inspectora.

En su segundo capítulo, referente a los finiquitos, se establecía que, una vez que la Contaduría hubiera concluido la revisión y la glosa de una Cuenta Anual, expediría el finiquito respectivo a la Tesorería, a los municipios de los territorios y a los establecimientos de Beneficencia, bien fuere que no hubiera tenido observaciones que hacer, o que habiéndolas hecho, hubieren sido satisfechas. También podría expedirlo aunque faltasen algunas cuentas parciales o estuvieran pendientes algunas observaciones; pero en ese caso, acompañaría el finiquito con una relación expresando las cuentas no comprendidas en él. La Tesorería o la oficina que concentrara la contabilidad de toda la administración pública, al recibir el finiquito de la Contaduría Mayor, expediría a su vez a cada oficina federal y a las oficinas o empleados que dependieran directamente de ella, un certificado del finiquito que les sirviera de resguardo para sus respectivas cuentas parciales. Las oficinas generales a su vez expedirían otros certificados a los empleados que de ellas dependieran, y a sí sucesivamente hasta que todos los empleados, cuyas cuentas hubiesen quedado aprobadas, recibieran el documento de resguardo correspondiente, sin más excepción que aquellos cuya responsabilidad hubiera quedado pendiente en el finiquito general expedido por la Contaduría Mayor.

Los efectos legales que producirían los finiquitos serían la extinción de las obligaciones procedentes de las finanzas y demás garantías de los empleados que manejaran fondos o valores públicos; también extinguían las responsabilidades civiles de los empleados para con el fisco, cuando por las constancias de los libros y documentos enviados a la Contaduría hubieran podido conocerse y determinarse esas responsabilidades al examinar la cuenta a que los finiquitos se refirieran. Pero en ningún caso se extinguirían por los finiquitos las responsabilidades de carácter criminal ni las civiles que procedieran de delito. Los efectos legales de referencia sólo se producirían respecto de los hechos a que se refiriera la cuenta cuya glosa hubiera practicado la Contaduría Mayor, y que diera motivo a la expedición de ese documento. En consecuencia, el finiquito en nada prejuzgaría las responsabilidades que nacieran de actos u operaciones anteriores o posteriores a los que se refiriera la cuenta finiquitada; y, por lo mismo, podría extenderse un finiquito aún a favor de empleados que tuvieren pendientes responsabilidades procedentes de cuentas de años anteriores.

El capítulo tercero trataba de la prescripción de las responsabilidades, estableciendo que las de carácter meramente civil, que resultaran a los empleados y agentes de la administración pública, por actos u omisiones no cubiertos por un finiquito, prescribirían a fin de los cinco años fiscales posteriores a aquel en que se haya originado la responsabilidad. Asimismo, las obligaciones y responsabilidades de particulares para con el fisco federal, prescribirían también en las mismas condiciones, siempre que consistieran en adeudos por impuestos o derechos, o que procedieran de errores en las cuentas. En cuanto a las obligaciones y responsabilidades provenientes de contrato o cualquiera otra causa, prescribirían en los términos fijados o que fijaran en lo sucesivo las leyes federales relativas, o en su defecto las del Distrito Federal, aumentándose en este último caso los plazos en una mitad sin que nunca pudieran ser menores que el que se establecía al principio. Las responsabilidades de carácter penal, prescribirían en la forma y tiempo que previnieran las leyes penales del Distrito Federal. Y cualquier gestión de cobro que se hiciere por la Tesorería General u otras oficinas, bien fuere espontáneamente o bien requeridas por el Contador Mayor o la Secretaría de Hacienda, interrumpiría la prescripción a favor de particulares o empleados responsables, y el término de ella sólo se contaría entonces desde la fecha de la última gestión de cobro.

Por otra parte, en el capítulo quinto se establecía lo referente a las responsabilidades, en donde se asentaba que los empleados fiscales eran civilmente responsables de los daños y perjuicios estimables en dinero que se causaran a la Hacienda Pública Federal, por hechos u omisiones que les fueran imputables, y siempre que hubieren procedido por error, con imprevisión o negligencia, con falta de reflexión o de cuidado, sin hacer las investigaciones convenientes, o sin tomar las precauciones necesarias. Los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda y todos los demás a quienes correspondiera hacer la glosa, revisión y comprobación de cuentas, serían también civilmente responsables de los daños y perjuicios que se causaran a la Hacienda Pública Federal, si por no hacer la revisión, glosa y comprobación o por hacerlas con negligencia y sin poner el cuidado necesario, no descubrieren la responsabilidad de los directamente obligados. Dicha responsabilidad sería subsidiaria y debería hacerse efectiva: en primer lugar, contra el deudor principal; en seguida, contra el empleado fiscal que incurriera en el error o en la omisión que originara el perjuicio; y sólo en el último caso, contra los empleados glosadores, ya fueran de la Contaduría Mayor o de cualquiera otra oficina que no hubieran llegado a descubrirlo. Los empleados sólo disfrutarían del beneficio de orden, pero no del de excusión, bastando para proceder en contra de los últimos responsables que la Secretaría de Hacienda declarare infructuosos o agotados los medios legales para exigir de los anteriores el completo pago de la responsabilidad. La responsabilidad civil se exigiría conforme a las leyes; pero tratándose de los empleados, la Secretaría de Hacienda, teniendo en cuenta la importancia de los perjuicios originados, los recursos y antecedentes del responsable y las circunstancias especiales del caso, podrían disminuir el monto de la indemnización hasta la cantidad que considerara conveniente, o bien convertir dicha indemnización en una multa

correccional que no excediera de quinientos pesos. La responsabilidad civil procedente de delito intencional, se haría efectiva sin reducción alguna de su monto.

Además de ser responsables pecuniariamente, incurrían en delito de culpa: los empleados fiscales que por imprevisión o negligencia, por falta de cuidado, por no hacer las investigaciones convenientes, o por no tomar las precauciones necesarias, dieran lugar a la comisión de algún delito contra la Hacienda Pública Federal; los empleados de la Contaduría Mayor y cualesquiera otros a quienes correspondiera hacer la revisión, glosa y comprobación de cuentas que, por los motivos expresados anteriormente, dieran ocasión a que permaneciera oculto el delito ya cometido. Esos delitos se castigarían con las penas fijadas en la fracción IV del artículo 199 del Código Penal del Distrito Federal vigente. Por su parte, la Contaduría Mayor, al hacer observaciones respecto de los adeudos pendientes de pago o reintegro al fin de cada ejercicio fiscal, dispondría que se justificaran o fueran hechos efectivos; en el concepto de que si volvieran a figurar en la cuenta del siguiente año, lo comunicaría así a la Secretaría de Hacienda. Por previo acuerdo de la Comisión Inspectora, consignaría al Juez competente a los empleados que aparecieren con responsabilidad penal por delitos intencionales o de culpa, y en caso de que aparecieran responsables de peculado o fraude funcionarios que disfrutaran de fuero constitucional, se pondría el hecho en conocimiento de la Cámara de Diputados. Las responsabilidades civiles y las de carácter político en que incurriesen los Secretarios de Estado, por los motivos expresados en los artículos 27, 28 y 29 de la ley de 30 de mayo de 1881, sólo podrían establecerse y exigirse por la Cámara de Diputados, en los términos y mediante los procedimientos señalados por las leyes relativas, siempre que la misma Cámara no hubiera aprobado ya la cuenta respectiva.

En sus tres artículos transitorios, el decreto de referencia asentaba la derogación de las leyes de 29 de mayo de 1896 y todas las demás disposiciones que se opusieran a la tratada; que la obligación de revisar dentro de un año la Cuenta del Erario Federal, a contar del día en que la recibiera la Contaduría Mayor, comenzaría para esa oficina desde que se le entregara a la cuenta correspondiente al ejercicio de 1903-1904. La Contaduría Mayor podría expedir finiquitos por las cuentas de los años anteriores, que se encuentren en el caso previsto en esta ley, acompañándolos, en su caso, de la relación a que se refiriera.

El decreto fue firmado por el diputado presidente, Luis Pérez Verdía, por el senador presidente T. Reyes Retana, por el diputado secretario, Carlos M. Saavedra y por el senador secretario, Carlos Flores, y se dio en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal por Porfirio Díaz, enviado al Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, Lic. José Yves Limantour para su conocimiento y fines correspondientes.

Al aproximarse la campaña electoral para la renovación de Poderes Federales para el sexenio 1904-1910, el general Díaz descalifica las aspiraciones de Limantour, por lo

que dirigió una circular a los gobiernos de los estados en que informaba que éste le había expresado su deseo de no ocupar más puestos públicos que los que le permitieran realizar una labor meramente administrativa. Zanjada la posibilidad de Limantour como opositor a Díaz en la candidatura presidencial, únicamente quedaba Bernardo Reyes como adversario político, quien por segunda ocasión declinaría a favor del general Díaz. Únicamente había que buscar al candidato idóneo para ocupar la candidatura a la vicepresidencia, barajándose los nombres del general Francisco A. Mena, Olegario Molina e Ignacio Mariscal, pero el general Díaz designó a Ramón Corral, quien fungía como secretario de Gobernación, y lo destapó el Partido Nacionalista como su candidato. Corral era un desconocido para el pueblo y no tenía arraigo popular. Las elecciones primarias se efectuaron el 26 de junio y las secundarias los días 10, 11 y 12 de julio. La Cámara de Diputados declara, el 26 de septiembre, reelecto por sexta ocasión el general Porfirio Díaz y a Ramón Corral vicepresidente, lo cual creó expectativas en el círculo de los científicos que rápidamente se desvanecieron, lo que provocó enemistad y ataques del grupo que cerró filas en su contra.

En medio de la polémica situación en el país, por disposición del Presidente de la Cámara de Diputados y para su publicación en el Diario Oficial, el Oficial Mayor de dicha Cámara remitió al redactor en jefe de esa publicación el reglamento sobre la organización de la Contaduría Mayor de Hacienda del 6 de junio de 1904, decretado el 10 de diciembre del mismo año por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Dicho Reglamento contaba de ocho capítulos referentes al carácter y personal de la Contaduría Mayor de Hacienda; a la recepción de cuentas; a la clasificación y distribución de las cuentas para su glosa; a los procedimientos; a la conservación de las cuentas y comprobantes; a la provisión de empleados en la Contaduría Mayor de Hacienda; a disposiciones diversas y, a las gratificaciones, respectivamente.

Relativo al carácter y personal de la Contaduría Mayor de Hacienda, el reglamento establecía que ésta dependía exclusivamente de la Cámara de Diputados y tendría a su cargo la revisión y glosa de las cuentas anuales del Erario Federal, de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, de los municipios de los Territorios Federales y de las dispuestas por la ley, a fin de verificar si los cobros y gastos se habían hecho con la autorización necesaria, si unos y otros se hallaban debidamente comprobados y si hubiera exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad. Además, ejercería las funciones de vigilancia que en materia de hacienda le encomendaran expresamente las leyes. También, se establecía el personal que integraría a la Contaduría Mayor de Hacienda: un contador mayor, un oficial mayor, jefes de sección, contadores de categorías diversas, escribientes, meritorios, un conserje, un portero y mozos de oficio, en número sería el que expresara el Presupuesto de Egresos de cada año fiscal. Por su parte, la Contaduría Mayor de Hacienda quedaría dividida en las secciones de registro, correspondencia y biblioteca; de archivo e inventarios; de glosa y revisión de cuentas, de ingreso y las de orden relativas; de glosa y revisión de cuentas de egreso y las

de orden relativas; y de municipios de los Territorios Federales y de Beneficencia Pública. El personal de oficina quedaría distribuido en las diversas secciones según la disposición del Contador Mayor y como juzgara conveniente, y éste sería quien pudiera hacer los cambios que a su juicio fuesen oportunos.

Con respecto a la recepción de cuentas, se determina que la Cuenta del Erario correspondiente a cada ejercicio, la de Beneficencia Pública y las municipalidades de los Territorios, serían recibidas, previo acuerdo escrito por el Contador Mayor, por la sección de archivo, la cual haría una confronta escrupulosa, de los libros generales, auxiliares y de comprobantes con los respectivos inventarios que, por duplicado, deberían enviar las oficinas remitentes, marcando en aquellos cada uno de los tomos, legajos o documentos que se recibieran para cerciorarse de que todo lo relacionado y anotado en los referidos inventarios hubiera sido remitido por la oficina que hiciere entrega de la cuenta. Terminada la recepción de la cuenta, el jefe de archivo informaría por escrito al Contador Mayor si se hubiere encontrado o no de conformidad, los referidos inventarios para que, en el primer caso, se devolviera un ejemplar con el *conforme* del jefe de archivo y el *V°B°* del Contador Mayor, reservándose el otro ejemplar en la Contaduría. En el segundo caso se reclamaría desde luego lo que faltara. Los inventarios se darían a conocer a los jefes de sección en la parte que a cada uno correspondiera, para que informaran por escrito al Contador Mayor sobre los libros de las contabilidades particulares de oficinas, pagadurías, etc., y de los libros auxiliares que faltaran, relativos a las cuentas que respectivamente estuvieran encomendadas a cada sección. El Contador Mayor pediría a la correspondiente oficina los libros que faltaran. El jefe de archivo llevaría un libro que se titularía «Inventarios Generales», en el cual copiaría a la letra los originales que hubieran servido para la recepción de las cuentas anotando al margen las fechas en que fueran recibidas. En caso de que faltara algún libro, legajo o documento que no fuera entregado a pesar de la reclamación que se hiciere en cumplimiento del artículo precedente, se expresaría así al margen de la copia en el renglón correspondiente y, por último, el expresado Jefe firmaría al pie para constancia. Una vez recibidos los inventarios de la cuenta general y antes de que se procediera a la glosa de ésta, el personal del archivo formaría una relación en que se expresara el número de orden de cada tomo de comprobantes y los de las pólizas que contuviera, y entregaría una copia de dicha relación a cada uno de los jefes de sección para facilitar los pedimentos que hiciere al archivo.

En relación con la clasificación y distribución de las cuentas para su glosa, el reglamento señalaba que, recibida la cuenta de la Tesorería General, el Oficial Mayor clasificaría los títulos de las cuentas que se enumeraran en la balanza de la contabilidad y formaría una relación de las que correspondieran a cada una de las secciones, conforme a la designación que de las expresadas cuentas hubiera hecho el Contador Mayor. En caso de duda sobre la clasificación de alguna cuenta, se daría aviso al Contador Mayor para que éste designara la relación en que

debiera ser anotada la cuenta de que se tratara. Las relaciones de referencia serían pasadas al jefe de correspondencia para que las asentara en el libro de «Registro General de la Glosa» y las entregara luego a los Jefes de las secciones respectivas. Inmediatamente que cada jefe de sección recibiera la nomenclatura de las cuentas que le estuvieren encomendadas haría una clasificación de ellas según la dificultad que a su juicio presentara su glosa, y las numeraría comenzando por las más complejas y laboriosas hasta terminar con las que considerara más sencillas distribuyéndolas para su glosa de una manera sucesiva y metódica, para lo cual tomaría en consideración la aptitud de los empleados a quienes hubieran de ser encomendadas. De esa nueva clasificación ordenada según la categoría de las cuentas, se entregaría al Contador Mayor, para constancia, una copia debidamente suscrita por el jefe de cada sección. El título de las cuentas que formaran la balanza general de la contabilidad pública del Erario, que centralizaría la Tesorería General de la Federación, y el número de orden que esa oficina hubiera dado a cada una de dichas cuentas, en los diversos ramos a que respectivamente correspondieran, se conservarían invariables, por lo que quedaría estrictamente prohibido hacer la más leve modificación.

En cuanto a los procedimientos, para la glosa de cuentas deberían practicarse tres operaciones fundamentales: el examen legal, que consistiría en investigar si hubiera habido error, omisión, exceso o defecto en la aplicación de la ley; la comprobación de cada partida por medio del justificante, ordenado por las leyes o disposiciones relativas y; la rectificación aritmética y de contabilidad que consistía en revisar las operaciones numéricas y la formación de las cuentas. Los jefes de sección verificarían personalmente y a medida que se diera principio a la glosa de cada cuenta, si los saldos, tanto de apertura como de clausura arrojaran los libros de contabilidades particulares de todas las oficinas a que la cuenta correspondiera, fueran iguales a los saldos que considerara la Tesorería General en las balanzas de comprobación, dando informe al Contador Mayor cuando los repetidos saldos no estuvieran de conformidad. Además, en las cuentas colectivas, los propios jefes verificarían la descomposición del saldo total para formar los parciales, conservando una noticia de ellos en el expediente de glosa de cada cuenta, para compararlos con los saldos de apertura del año siguiente. Los jefes de sección examinarían, al comenzar a glosar una cuenta de fondos, si los responsables hubieran caucionado su manejo en los términos dispuestos por las leyes. En los informes de glose se haría especial mención de si habían sido llenados los requisitos referentes a fianzas y en qué consistía la otorgada por los empleados que tuvieran la obligación de rendir la cuenta de que se tratara. Para la glosa de toda operación que por su naturaleza debiera estar sujeta a un contrato, padrón, manifestación, etc., que no hubiera sido acompañado a la comprobación de la cuenta respectiva y que se debiera tener a la vista, se daría aviso al Contador Mayor para que en el acto fuera pedido a la persona u oficina que debiera suministrarlo, con el objeto de que viniera en conocimiento de que la operación había sido bien ejecutada con arreglo a las condiciones estipuladas o a las que debieran servir de base para demostrar que se

había cumplido con la disposición legal. Los empleados que hicieran la glosa cuidarían muy especialmente de que los cargos hechos a las cuentas o pagos que requirieran orden expresa de la Secretaría de Hacienda, estuvieran justificados en primer término con este requisito, en el concepto de que la falta de observación sobre la carencia de dicha orden sería considerada como omisión grave de parte del empleado que glosara. Todas las cuentas que comprendiera la balanza de comprobación de la contabilidad general del erario, correspondiente a cada ejercicio, y que representaran los impuestos, rentas, servicios y gastos públicos, así como las complementarias, auxiliares, transitorias y de orden, deberían ser glosadas y revisadas.

Por otra parte, cuando por falta de tiempo o por insuficiencia del personal se juzgara imposible terminar la glosa de una cuenta dentro del año fijado por el artículo quinto, de la ley de 6 de junio de 1904, el Contador Mayor, previa aprobación de la Comisión Inspectora, podría acordar que se hiciere en la revisión y glosa de algunas cuentas, las eliminaciones, simplificaciones y selecciones que fuesen necesarias para que no se retardaran los trabajos de la Contaduría y no perjudicaran la eficacia de la glosa; pero siempre que se encontraran motivos de reparo, la revisión se haría completa para la cuenta particular de que se tratara fuese de causante, de oficio, o de empleado responsable. En dichas eliminaciones, suspensiones y selecciones, se procedería con arreglo a las bases siguientes: de las liquidaciones parciales por derechos de importación correspondientes a cada pedimento de despacho se podría eliminar hasta una tercera parte de las partidas de que se compusieran, o bien uno de los tres factores de revisión, a saber, la cuota, el cálculo o la confronta; de todos los demás derechos adicionales sobre el comercio exterior, la verificación podría limitarse a las dos terceras partes de las operaciones; de las reducciones a metal fino que, en virtud del peso y la ley de los metales, practicaran las casas de moneda y oficinas especiales de ensaye, la verificación podría limitarse a la tercera parte de las operaciones que acusaran los estados que diariamente formaran dichos oficios, por las piezas y metales destinados a la amonedación y exportación, en el concepto de que se harían íntegras todas las demás liquidaciones por los impuestos y derechos de amonedación, acuñación, ensaye y apartado; el movimiento de los cheques que las casas de moneda giraran sobre los bancos para pagar a los introductores de metales el valor de las barras que se destinarían a la amonedación, se verificaría en su conjunto comprobando los saldos que causara la cuenta de la dirección de Casa de Moneda los de los bancos respectivos, al fin de cada año fiscal, y si dichos saldos resultaran conformes, no se ejecutaría ya ninguna operación posterior; de los giros postales y telegráficos se calcularían los premios por situación y el movimiento de dichos giros, así como el de los telegramas, se verificaría rectificando por lo menos si el monto total constara acreditado en las cuentas respectivas; de la Lotería Nacional se verificaría por lo menos la constancia de pago de una tercera parte de los premios de cada sorteo y si el monto total constara acreditado en las cuentas respectivas; de las multas se verificarían si las cantidades abonadas en las cuentas respectivas estuvieren de conformidad con las órdenes o documentos relativos; el movimiento de valores por remesas

de unas oficinas a otras del mismo ramo se verificaría por medio de la comparación de los estados generales de concentración, con las respectivas cuentas de productos y; la verificación de los pagos por bonos de la deuda pública amortizados o por cupones vencidos se haría, por lo menos, en la proporción de un cinco por ciento. No obstante las autorizaciones concedidas, el Contador Mayor podría acordar, en todo tiempo, que la revisión y glosa se hicieran tan extensas y generales como lo creyera conveniente para su completa eficacia.

Además, los acuerdos que tuvieran por objeto la regularidad de los trabajos de la oficina, y fuesen de carácter meramente económico, serían dictados por el Contador Mayor, previa aprobación de la Comisión Inspectora. En todos los puntos no previstos en este reglamento, y en los acuerdos que se dieran conforme al indicado anterior, el Contador Mayor determinaría las reglas con que hubiere de ejecutarse la glosa de las cuentas, así como resolver a los contadores encargados de dicha glosa las dudas que se les presentaran. La revisión de la glosa de la cuenta comprobada del erario por cada ejercicio económico se haría dentro de un año a contar desde la fecha en que se acusara recibo y fueran firmados por el Contador Mayor, los inventarios respectivos, como disponía el artículo 5° de la ley de 6 de junio de 1904. La revisión y la glosa de las cuentas de los municipios de los Territorios Federales y de la Beneficencia Pública quedarían concluidas también en el término de un año contado desde la fecha en que se hubieran recibido todos los libros justificantes. Respecto a los finiquitos, éstos serían expedidos conforme al artículo 19 de la ley de 6 de junio de 1904 y su forma sería la siguiente:

> «....Contador Mayor de Hacienda, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 19 de la ley de 6 de junio de 1904, Certifico que ha sido revisada y glosada la cuenta del Tesoro Federal, correspondiente al ejercicio económico de 190 a 190, formada por la Tesorería General de la federación, en virtud de la ley de habiendo sido Tesorero el C. y Subtesorero Contador el C. durante el expresado año fiscal.
>
> Y no habiendo habido reparo ni observación que formular a dicha cuenta (o habiendo quedado satisfechos los reparos y observaciones formulados por la Contaduría Mayor) para constancia y resguardo de los expresados funcionarios, expido el presente finiquito, dejando a salvo los adeudos o liquidaciones que se encuentren consignados en las cuentas de "Responsabilidades", comprendidas en la contabilidad de la propia Tesorería General de la Federación.»

En el caso de la segunda parte del citado artículo 19, el final del finiquito sería:

> «Y para constancia y resguardo de los expresados funcionarios, expido el presente FINIQUITO, al que, en virtud de lo requerido por el citado artículo 19 de la ley de 6 de junio de 1904, acompaño la noticia de cuentas parciales respecto de las cuales no han quedado satisfechos los reparos y observaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, dejando a salvo, asimismo, los adeudos o liquidaciones que se encuentren consignados en las cuentas de "Responsabilidades" comprendidas en la contabilidad de la propia Tesorería de la Federación.»

Los finiquitos relativos a las cuentas de la Beneficencia Pública y de las Tesorerías municipales de los Territorios, se expedirían en la misma forma que señalaba el artículo precedente, con las variaciones consiguientes a la cuenta y oficinas de que se tratara.

Al recibir la Contaduría Mayor de Hacienda los estados generales de la cuenta del erario, que la Tesorería General debería remitirle el 14 de diciembre de cada año, el Contador Mayor nombraría inmediatamente una comisión compuesta de cuatro jefes de sección, presidida por el Oficial Mayor, para que hiciera el examen de dichos estados y presentara un informe, a más tardar el 31 de enero del año siguiente, a fin de que el Contador Mayor estudiara y analizara y acordara los términos del que debería rendirse a la Comisión de Presupuestos de la Cámara de Diputados, como estaba previsto en el artículo 3° de la ley de 6 de junio de 1904.

En lo concerniente a la conservación de las cuentas y comprobantes, todos los libros y documentos que formaran la cuenta general del erario, o cualquiera otra que fuere glosada por la Contaduría Mayor, serían conservados cuidadosamente en el archivo de esa oficina, por el término de diez años contados desde que se hubiera expedido el correspondiente finiquito. Transcurridos dichos diez años, serían entregados a la Secretaría de Hacienda, conforme a la ley del 22 de mayo de 1901 y para su destrucción, los libros y documentos que formaran la cuenta, con excepción de los libros generales de la Tesorería General de la Federación, de los municipios y de la Beneficencia Pública, y de los bonos y cupones de la deuda pública, que deberían conservarse en el archivo de la Contaduría, conforme a la citada ley. Para separar en su oportunidad los bonos y cupones de la deuda pública, el Oficial Mayor formaría cada año, tan pronto como se recibiera la cuenta general, un inventario de todos los tomos, legajos y comprobantes que correspondieran a la deuda, tomando por base el inventario general. El jefe de la sección, que tuviera a su cargo la glosa del ramo de Hacienda, formaría también inventarios a medida que se glosaran las cuentas relativas a la deuda pública y ese

inventario se compararía con el que hubiera formado el Oficial Mayor, para que en caso de que no estuvieran iguales se investigara la causa y fuesen corregidos en el sentido que correspondiera. Con los bonos y cupones de la deuda pública que deberían conservarse en el archivo de la Contaduría Mayor, se formarían volúmenes correspondientes a cada año fiscal, numerados consecutivamente y con su índice respectivo.

Tocante a la provisión de empleos en la Contaduría Mayor de Hacienda, el nombramiento de todo el personal se haría por la Cámara de Diputados, a propuesta en terna y con arreglo al artículo 37, hecha por el Contador Mayor a la Comisión Inspectora, la cual consultaría a la Cámara el nombramiento que creyera más acertado. Sólo podrían ser nombrados jefes de sección y contadores, los individuos aprobados en el examen cuyas formalidades estableciera el presente reglamento. En los periodos de receso de la Cámara de Diputados las vacantes que ocurrieran se proveerían provisionalmente por la Comisión Inspectora a propuesta en terna del Contador Mayor y a reserva de que la Cámara de Diputados en su siguiente periodo de sesiones anulara o ratificara los nombramientos. Cuando ocurriera una vacante de jefe de sección o contador, el Contador Mayor expediría una convocatoria, que se publicaría en el *Diario Oficial* cinco veces a efecto de que los aspirantes presentaran sus solicitudes en un término que no sería menor de ocho días ni mayor de quince, contados desde la última publicación. Las solicitudes irían acompañadas con los certificados o referencias de que dispusieran los solicitantes para acreditar sus antecedentes y hábitos de trabajo y moralidad. Concluido el término señalado en la convocatoria, el Contador trasmitiría las solicitudes a la Comisión Inspectora, a efecto de que decidiera dentro del octavo día, acerca de la admisión de los solicitantes, pudiendo resolver en el sentido que prudentemente y en conciencia juzgara debido, y sin necesidad de razonar su resolución. Los aspirantes admitidos a examen sufrirían éste dentro de los cinco días siguientes a la decisión de la Comisión Inspectora, y se observaría en las pruebas las reglas que estableciera el reglamento referido en el artículo 39. No serían admitidos a examen los empleados destituidos ni los que tuvieran pendiente alguna responsabilidad fuese de numerario o de justificación en sus cuentas rendidas a la oficina de que dependieran. El jurado de examen sería formado por dos empleados de la Contaduría, dos empleados de otras oficinas y presidido en todo caso por el Contador Mayor o por el Oficial Mayor. Los jurados serían designados por el Contador. En cada examen el jurado resolvería en escrutinio secreto y a mayoría de votos si el aspirante fuese o no apto para desempeñar la plaza. Si en ninguno de los examinados encontrase el jurado suficiente aptitud, se expediría desde luego nueva convocatoria. El resultado del examen sería comunicado inmediatamente por el Contador Mayor a la Comisión Inspectora, poniendo los nombres de los solicitantes aprobados en el orden en que estimara sus aptitudes, a fin de que de entre ellos la comisión propusiera a la Cámara de Diputados el nombramiento del que juzgara más conveniente. Cuando el número de solicitantes aprobados en el último y en los anteriores exámenes no llegare a tres, la Comisión Inspectora podría acordar que se repitiere la convocatoria. Las

demás reglas y formalidades para los exámenes, así como las materias sobre las que hubieran de versar serían fijadas en las disposiciones económicas a que se refiera el artículo 18 de la ley de 6 de junio de 1904.

En alusión a las disposiciones diversas, ningún empleado de la Contaduría Mayor podría faltar al servicio sin permiso o licencia. El Contador Mayor podría conceder permisos para no concurrir a la oficina hasta por quince días, siempre que para ello hubiere causa suficiente; pero en ningún caso concedería permisos a un empleado para faltar más de quince días en un mes, ni más de un mes en un año. La Comisión Inspectora podría, cuando hubiera causa bastante para ello, conceder permisos hasta por un mes; pero nunca autorizaría a un empleado para faltar más de un mes antes de que haya pasado un año del permiso anterior. Para faltar más de un mes, sería necesario que el empleado obtuviere licencia para separarse de su cargo y ésta sólo podría ser concedida por la Comisión Inspectora previos los requisitos señalados por la ley. Las facultades que corresponden a la Comisión Inspectora podrían ser ejercidas por su Presidente, cuando se tratara de casos urgentes, y a reserva de dar cuenta a la Comisión luego que se reuniera.

Por último, pertinente a las gratificaciones, en el presupuesto anual de la Contaduría Mayor se incluiría la cantidad necesaria para gratificar de entre los jefes de sección y contadores a aquellos cuyo trabajo hubiera sido más provechoso para la nación, con arreglo a las siguientes bases: la gratificación para cada clase sería aproximadamente de diez por ciento de lo que importara su vencimiento; esa gratificación se dividiría por la diferencia entre el sueldo del empleado y el de la clase inmediatamente superior y la cantidad así obtenida sería el importe de la gratificación para cada uno de los empleados que la merecieran; una vez terminada la glosa de la cuenta anual y expedido el finiquito, la Comisión Inspectora, oído el informe del Contador Mayor, designaría a las personas que deberían percibir las gratificaciones y daría cuenta a la Cámara de la designación que hubiera hecho.

El decreto del Reglamento Interior fue firmado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso General, por el diputado presidente, Alfredo Chavero; el diputado secretario, Lorenzo Elízaga; por el diputado secretario, Rafael Pardo, y enviado para sus efectos por Agustín S. de Tagle, Oficial Mayor, el 15 de diciembre de 1904.

Por su parte, el pueblo no mantuvo, como siempre, una actitud pasiva, sino que cada día más exasperado por los desajustes económico-sociales en que vivía, se inquietó frecuentemente, se rebeló y manifestó airadamente su descontento por la situación general del país, acrecentado con la labor activa de líderes obreros y campesinos empapados en las nuevas ideas sociales imperantes: desde finales del siglo, un grupo de hombres liberales, influidos por las ideas socialistas y anarquistas y bajo el influjo del ingeniero Camilo Arriaga,

inició la creación de Clubes Liberales que llevarían en 1901 a convocar al Congreso Liberal en San Luis Potosí —febrero de ese año— del cual se desprenderían una serie de directrices que tenderían a modificar la situación general del país y el partido surgido de estos grupos, el Partido Liberal, se hizo sentir y empezó a inquietar a las autoridades al darse cuenta de que se trataba de un auténtico partido con ideario político y social muy avanzado. El Partido Liberal sembró la inquietud en todo el país, preocupando al gobierno hondamente. Y el 1° de julio de 1906, apareció en los Estados Unidos, en una edición de 250,000 ejemplares que circularon por todo el país, el *Programa del Partido Liberal*, elaborado después de recoger opiniones de muy diversos sectores, por Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villarreal, Librado Rivera, Juan Sarabia y Camilo Arriaga. En dicho programa se recogían las aspiraciones de reivindicación social, justicia económica y cambios políticos por los que se luchaba. Además, los dirigentes del Partido Liberal pensaban que no era suficiente con el lanzamiento del programa para lograr los cambios requeridos, sino que resultaba indispensable una revolución que destruyera al gobierno existente, por lo que a partir de 1906 ideó una serie de levantamientos armados como los que dirigieron Villarreal en Jiménez, Coahuila, Nogales, Acayucan, Chinameca y otros sitios. Dicha actividad no fue subestimada por el gobierno, que trató de aplastarla con el máximo rigor, que no bastó para acabar con el movimiento iniciado que, pese a todo, logró movilizar núcleos de obreros importantes que, dirigidos por hábiles líderes, agitaron al país entero. Basten dos ejemplos fundamentales que resultaron detonantes: ese mismo año en Cananea, Sonora, y en 1907 en Río Blanco, Veracruz, lugares donde ocurrieron sangrientos acontecimientos que conmovieron profundamente a la opinión pública.

En lo tocante al gabinete del gobierno federal, estaba integrado fundamentalmente por hombres mayores de 60 años que, al igual que el presidente Díaz, ya habían dado todo lo que podían haber dado al país, y únicamente se destacaban tres hombres jóvenes: Justo Sierra, al frente de la Secretaría de Educación Pública desde 1905; José Yves Limantour continuaba al frente de las finanzas, y desempeñaba una labor destacada en su ámbito, y Bernardo Reyes, retirado temporalmente de la Secretaría de Guerra, pero cuya labor al frente de ella había sido de primer nivel, ya que dejó un ejército disciplinado, eficiente y capaz.

Entre los años de 1904 y 1908, la dictadura tuvo su mayor apoyo en los hombres de empresa, nueva burguesía mexicana formada por extranjeros y en los nuevos ricos mexicanos, que continuaban impulsando el progreso económico del país. Por ejemplo, los empresarios agrícolas hicieron menos lenta la marcha de la agricultura, casi duplicaron el volumen de sus productos; el ritmo de extracción de los metales preciosos se agilizó, aumentó la producción de oro y plata; la producción manufacturera casi duplica su valor; la rama textil no aumenta en esa medida, pero lo hace en una pequeña parte; la siderúrgica se triplica; las exportaciones de productos manufactureros se hace significativa. Pero estos empresarios se enfrentan a una

importante pregunta: y después de Díaz, ¿qué?. La incertidumbre provocaría que la dictadura entrara en una senda de soledad y animadversión en que todo lo logrado, el progreso y el orden son puestos en tela de juicio y empieza a retirarse la confianza al Porfiriato.

La evolución social, el progreso nacional y la gran obra de estadista efectuada por Díaz en sus diversos periodos presidenciales, aunados a la aparición de una industria nacional, dio surgimiento a las luchas obreras, aunadas al añejo problema del campo que la ideología del régimen siempre tuvo como justificación que, la evolución, ley inexorable de las sociedades, señalaba a los campesinos el lugar que les correspondía, los declaraban enemigos de la civilización cuando se sublevaban y los combatía encarnizadamente. Pero los tiempos cambiaban. Para 1906, los problemas nacionales comenzaron a salirse de control. Los obreros mexicanos recorrían los caminos que habían recorrido sus hermanos de clase en Europa y Estados Unidos, lo cual les sirvió como banderas el anarquismo, el socialismo, el mutualismo, el obrerismo católico a la *Rerum Novarum*. Aunque aún era poco clara su doctrina y sólo mero reflejo de la propia indefinición social mexicana, hubo dos constantes en la lucha de los gremios: una, su agudo y agresivo nacionalismo; otra, su idea de que el Estado debería intervenir como mediador en los conflictos laborales. El obrerismo mexicano en sus primeros años, combatió al capitalismo por extranjero, no como sistema, y defendió a los obreros no por obreros, sino por mexicanos. Pero el reflejo claro de la dimensión de la problemática nacional fueron los episodios trágicos sucedidos en Cananea, Sonora, y en Río Blanco, Veracruz.

En enero de 1906, en Cananea, estado de Sonora, los mineros de la Cananea Consolidated Copper Company organizaron la "Unión Liberal Humanidad", para "secundar en todas sus partes las resoluciones de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano". El 1° de junio los dirigentes obreros presentaban un pliego de peticiones y declaraban la huelga para que se les aceptara. Aunque el ideario de los huelguistas contenía aspectos esenciales de la lucha obrera mundial como exigencia de un salario mínimo y una jornada máxima, finalmente acababa siendo un gran alegato patriótico, nacionalista, de exigencia al gobierno para que hiciera suya la defensa de los obreros, sobre todo por ser mexicanos, no tanto por ser obreros. Los puestos clave —directivos de la empresa y de otras compañías subsidiarias— estaban ocupados por norteamericanos, que recibían salarios mucho mayores a los de los mexicanos en cargos equivalentes. Huelguistas y personeros de la empresa chocaron violentamente, por lo que el gobierno emprendió una represión brutal del movimiento y medio centenar de personas murieron o resultaron heridas; unas 50 más aprehendidas, entre ellas las cabezas visibles de la organización obrera —Manuel M. Diéguez, Esteban Baca Calderón, José María Ibarra y otros—, fueron trasladados a la prisión de San Juan de Ulúa, de donde saldrían cuatro años más tarde al triunfo de la revolución maderista.

Parecía que nadie se daba cuenta del profundo malestar que estos acontecimientos denunciaban, y a pesar de la trágica experiencia de Cananea, la huelga continuó siendo el arma

fundamental de los trabajadores y la usaron cada vez con más frecuencia para exigir algunas mejoras, al tiempo de que se hacían conscientes de que la unión era la fuerza y las asociaciones laborales se multiplicaron, aunque también los patrones se aliaron para su propia defensa. El siguiente choque se dio en el seno de la industria textil, una de las más importantes del país, pues había gozado de las seguridades de un amplio mercado nacional que en ese momento se encontraba en crisis, agregando que por el empobrecimiento popular de los últimos años, quienes vivían al día no podían comprarse ni siquiera unas mantas u otras telas, pues todo se les iba en alimentación.

Así las cosas, durante los últimos meses de 1906, las huelgas textiles fueron en aumento, pero con desigual fortuna en sus resultados. El primer motivo de roce se dio en diciembre y fue entre dos importantes asociaciones: el Gran Círculo de Obreros Libres y el Centro Industrial Mexicano, por un reglamento de las relaciones obrero-patronales según el cual la jornada de trabajo sería de doce horas y media, sin pagarse asueto alguno, quedando prohibido golpear y vejar a los obreros o aceptar trabajadores menores de 14 años. Los trabajadores intentaron un ajuste moderado, no esencial de esos preceptos, pero fracasaron en sus gestiones y el 4 de diciembre, sus dirigentes acordaron una huelga, llegando a sumar varios miles los obreros parados a los pocos días en los estados de Puebla y Tlaxcala. Después de 10 días de agitación y espera, los trabajadores pidieron que el general Díaz interviniera en el conflicto en calidad de árbitro, quien aceptó pero los industriales aseguraron que tal mediación no era necesaria, puesto que ellos mismos se entenderían directamente con sus empleados. Pero unas horas después de ese anuncio, el Centro Industrial anunció el cierre de sus fábricas en cinco estados si los obreros no aceptaban, sin modificaciones, su reglamento y por lo que más de 30,000 obreros perderían su trabajo. Cuando la huelga ya afectaba a casi un centenar de fábricas, los industriales aceptaron la intervención presidencial, intervención que el 4 de enero de 1907 intentaba ser equilibrado y auténticamente mediador, lo fue tanto que logró dividir a los obreros: unos aceptaron, otros no. La reanudación de labores se señaló para el 7 de enero, pero no fue general y la noche de ese mismo día, un grupo de trabajadores atacó las instalaciones de la fábrica de Río Blanco, Veracruz, y sembró la confusión absoluta en esa y en otras factorías cercanas. Para reprimir las acciones huelguistas fueron enviadas las tropas, que persiguieron y mataron a los obreros rebeldes, los hechos duraron hasta el día 11, con un número incierto de víctimas entre los muertos en la refriega y los fusilados —entre éstos los líderes Rafael Moreno, Manuel Juárez y Celerino Navarro—, asegurándose que pasaron de los 200 y que los presos llegaron a medio millar en la zona aledaña a Orizaba.

Pese a todo, dada la intensidad y dramatismo de las luchas obreras es inaudito que no afectaran la existencia misma del gobierno de Díaz, ni tampoco se hizo intento de destruir las formas sociales y económicas que lo sustentaban, ya que los obreros siempre buscaron el apoyo del Estado para sus demandas. Además, el socialismo laboral mexicano de principios de siglo no atacó nunca la propiedad privada ni intentó borrar la existencia de clases sociales.

Por su lado, la lucha campesina, tal vez la más dolorosa y sostenida, fue siempre defensiva y quería mantener a toda costa los modos ancestrales de la propiedad agraria y la organización social. Y el primer ataque frontal contra la persona de Díaz provino de los exiliados que intentaron derrocarlo por medio de media docena de levantamientos en dos años. El gobierno contraatacó intentando extraditar a los liberales en el exilio, logrando únicamente que fueran denunciados como anarquistas y conspiradores que violaban las leyes de los Estados Unidos. Y así, una vez libres, otras en prisión, los magonistas dirigieron los movimientos de Jiménez en el estado de Coahuila y de Acayucan e Ixtlahuacan en el de Veracruz, entre septiembre y noviembre de 1906, y los de Viesca y Las Vacas, también en Coahuila, y Palomas en Chihuahua, entre junio y julio de 1908, con la finalidad de iniciar una revolución para conservar los derechos del hombre, la devolución de las tierras expropiadas a sus legítimos dueños y para lograr una verdadera administración de justicia.

Porfirio Díaz siempre cuidó la opinión que del país y su régimen se tenía en el exterior, tratando que las relaciones con Estados Unidos y con los demás países con que mantenía intercambio diplomático, comercial o financiero, no se empañaran en lo más mínimo. Por ello, en 1908 accedió a ser entrevistado por James Creelman, periodista del *Parson's Magazine*, a quien le manifestó su deseo de mantener el estado democrático de la nación mexicana y realizar una transmisión del poder en ese sentido, señaló que al haber recibido él el gobierno por la victoria militar en un tiempo en que el país estaba dividido y muy poco preparado para el ejercicio democrático, no hubiera sido prudente que el pueblo se ocupara de la completa responsabilidad del gobierno puesto que ello hubiera desacreditado la causa para un gobierno liberal, por lo que, con sus continuas reelecciones lo que había hecho era complacer a la Nación que confiaba plenamente en su forma de dirigir al Estado, manteniendo así los principios democráticos y adoptado una política patriarcal, con la confianza de que ello se tradujera en que la paz lograda beneficiara a la educación, la industria y el comercio, al mismo tiempo se consolidó la estabilidad y unión en el pueblo, esperando a que éste se preparara para elegir y cambiar a su gobierno sin peligro ni temor de revolución armada que deprimiera el crédito nacional o perjudicara el progreso nacional, aspecto que posiblemente se había alcanzado ya. Por tanto, "vería con gusto la formación de un partido oposicionista en la República de México. Si llegara a surgir, vería en él un beneficio y no un peligro; y si acaso esa oposición ayudara al gobierno, no en el sentido de explotarlo, yo mismo estaría a su lado y la apoyaría, y la aconsejaría, en la inauguración y en el éxito del completo gobierno democrático del país".

La entrevista Díaz-Creelman representó para el pueblo una válvula abierta, fue como una promesa real y cumplidera las declaraciones que hiciera Díaz, por lo que diversos sectores políticos se aprestaron a actuar, aumentaron el espíritu de lucha en contra de la reelección, surgieron partidos de oposición con personajes de ideas liberales y democráticas. El 25 de marzo de 1909 se inició la Convención Nacional de los reeleccionistas y el 2 de

abril proclamaron su fórmula electoral para las elecciones: Díaz-Corral, hecho aceptado a fuerzas por el Círculo Nacional Porfirista, como una necesidad de sobrevivencia frente a los embates de la oposición. Los oradores reeleccionistas se lanzaron a las ciudades de provincia en busca del apoyo popular, aunque casi siempre les fue adversa la fortuna. Por su lado, el club Soberanía Popular, encabezado por Francisco Vázquez Gómez y José López-Portillo y Rojas, postulaban para presidente y vicepresidente al general Porfirio Díaz y al general Bernardo Reyes. Éste no había dicho nada aún, fiel a su antigua táctica de dejar correr una campaña en su favor esperando usarla para presionar la decisión del presidente pero sin peligro de enfrentarse directamente a él. Las cosas no resultaron y Díaz tomó cartas en el asunto pero no a favor de Reyes, sino al contrario. Finalmente, por medio del periódico regional *La Voz de Nuevo León*, Reyes declaró que apoyaba la candidatura de Corral, y secundó las miras patrióticas del señor presidente. Meses más tarde, Reyes salía del país rumbo a Europa para cumplir una comisión de estudios militares, y dejó al "reyismo" sin Reyes.

Surge la personalidad de Francisco I. Madero, que tenía ideas democráticas y había publicado su libro "La Sucesión Presidencial" y se había instalado —el 22 de mayo de 1909— el Centro Antirreeleccionista de México, fruto de los viajes y la correspondencia de Madero, que lanzó un manifiesto que era en síntesis, la Sucesión Presidencial. Destacadas figuras del Centro eran Emilio Vázquez Gómez, Toribio Esquivel Obregón, José Vasconcelos, Roque Estrada, Luis Cabrera. La declaración y programa de los antirreeleccionistas giraba alrededor del principio político que le daba nombre y que tenía la fuerza de las ideas claras y simples. Madero inició una gira política por el sureste de la República, acompañado por su esposa, doña Sara Pérez de Madero, el ingeniero Félix F. Palavicini y su taquígrafo Elías de los Ríos, quienes dieron a conocer las palabras, desconocidas hasta entonces y que después se convertirían en una eficaz bandera, de ¡Democracia! ¡Sufragio Efectivo No Reelección!. Además, se establecían principios generales de organización muy factibles y auténticamente democráticos, se acordó establecer el mayor número de centros posibles en toda la República, cuyos elementos de unión serían los principios del programa y el deber inmediato de darlos a conocer ampliamente. Por último, en una convención nacional, los delegados de dichos centros discutirían y elegirían a quienes serían candidatos en las próximas elecciones. Estas primeras acciones emprendidas por Madero fueron vistas con escepticismo por las autoridades, por la escasa respuesta recibida. No fue así la siguiente gira que aquel iniciara el 22 de diciembre de 1909, que ya fue vista con preocupación y se manifestó con represalias en su contra. En esta ocasión Madero recorrió Querétaro, Jalisco, Colima, Sinaloa, Sonora y Chihuahua, y por primera vez los ocurrentes a sus mítines se contaron por millares, captando a antiguos "reyistas" convertidos en antirreeleccionistas. Madero, quien pensó en un principio que era necesario elegir de inmediato al hombre que fungiría como vicepresidente, había cambiado por completo: en ese momento pensaba que en realidad se necesitaba cambiar a todo el ejecutivo. Madero, demócrata convencido y comprometido con sus principios, pronunció en diversos lugares de la República discursos contra Porfirio Díaz.

Poco después de publicar su folleto propagandístico titulado *El Partido Nacional Antirreeleccionista y la próxima lucha electoral*, Madero llevó a cabo una tercera gira, muy breve, por Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato. Había que hacer realidad lo apuntado por él en su última publicación: crear un partido nacional. Pero poco antes de la convención nacional antirreeleccionista, Madero se vio envuelto en un proceso judicial urdido por el gobierno y tuvo que esconderse para no ser arrestado. A pesar de ello, la convención se efectuó el 15 de abril de 1910, se creó el partido y se aprobó una declaración de principios que contemplaba las reformas legales que garantizaran la no reelección, la efectividad del sufragio y la autonomía municipal. Desde el punto de vista social se pugnaba por leyes que protegieran a los trabajadores, así como el fomento a la agricultura, la industria y el comercio. La gran cuestión de elegir candidato presidencial se dio en ausencia de Madero, quien fue designado por una amplia mayoría de votos, y para la vicepresidencia, se eligió a Francisco Vázquez Gómez.

Un día después de su elección, y como resultado de gestiones del gobernador de Veracruz, Madero y Díaz se reunieron en privado, entrevista de la que Madero sacó dos conclusiones: la declinación física de Díaz era evidente, pero lo era también que se aferraría de tal manera al poder, que quizá habría que iniciar la revolución para derrocarlo. Tres días antes de las elecciones, una acción extrema del gobierno lleva a prisión a Madero cuando se encontraba en campaña por San Luis Potosí. Como alternativa para conciliar intereses, un sector del porfirismo agrupado en el Círculo Nacional Porfirista y al parecer autorizado por el propio Díaz, intentó un arreglo que traicionaba a los científicos: postular un candidato vicepresidencial que fuera aceptado por la oposición, para que unidos porfiristas y no científicos y los antirreeleccionistas pudieran desbancar a Corral. Madero consideró indecoroso cualquier arreglo estando él preso. Las cosas no cambiaron y el día de las elecciones Madero tuvo que pasarlo en la cárcel de San Luis Potosí. Poco después, cuando el gobierno consideró que el peligro mayor había pasado, Madero tuvo la ciudad de San Luis como cárcel.

Apenas iniciado el último esfuerzo para evitar la reelección, incluso en las instancias del Congreso, se inició una especie de parálisis de las actividades normales de los mexicanos. A partir de los primeros días de septiembre, todo se orientó a celebrar las fiestas del centenario de la independencia nacional y el propósito de Díaz era mostrar la inalterable unión existente entre los mexicanos además de que la presencia de cada embajador especial debería ser un reconocimiento universal a su gobierno. Para entonces, Madero se encontraba ya decidido por la rebelión armada y hacía los preparativos necesarios desde su confinamiento, y se produjeron los primeros brotes de violencia antes de los festejos centenarios.

El Congreso de la Unión declaró el 27 de septiembre presidente y vicepresidente electos para el periodo 1910-1916 a Porfirio Díaz por séptima ocasión y a Ramón Corral. El 5 de

octubre Madero huye de San Luis Potosí y dos días más tarde cruzó la frontera del norte y se establecía en San Antonio, Texas, donde como respuesta lanza el Plan de San Luis —fechado el 5 de octubre—, declaró nulas las elecciones y ley suprema la No Reelección y desaparece los poderes nacionales. Madero asumiría la presidencia provisional y convocaría nuevas elecciones, haciendo un llamado para levantarse en armas el 20 de noviembre. En esta fecha estalla la revolución en Puebla y Chihuahua, triunfando el 21 de mayo de 1911 y se firma el Convenio de Ciudad Juárez.

Como consecuencia, Porfirio Díaz renuncia y sale rumbo a Europa y Madero entra en México el 7 de junio, siendo electo presidente en octubre y toma posesión el 6 de noviembre de 1911. En menos de un año la rebelión maderista había derribado al viejo tirano y el pueblo había llevado a su héroe a la primera magistratura.

Aunque el problema político de la continuidad en el poder era el más visible, había otros, sociales y económicos, igualmente graves.

La Revolución Mexicana. 1911-1934

Francisco I. Madero asciende a la presidencia de la República el 6 de noviembre de 1911, con José María Pino Suárez en calidad de Vicepresidente, después de casi seis meses de interinato de Francisco León de la Barra, llamado el "Presidente Blanco", que le acarrearon muchas dificultades al jefe revolucionario. Madero ya no fue el presidente constitucional con la unanimidad de la opinión pública a su favor, pues por una parte, los hombres de armas que querían tierras, como Zapata, ya no lo apoyaban; otros también de armas, como Pascual Orozco, buscaban su propia oportunidad. Los conservadores se habían fortalecido con su presidente blanco; el ejército federal, con el licenciamiento de tropas realizado por Díaz, se convirtió en un factor político de primera importancia. En fin, los protagonistas de la revolución que culminó en Ciudad Juárez ya no estaban unidos. Por su parte, Bernardo Reyes, al no entenderse con Madero, buscaba su oportunidad para conquistar lo que para él le correspondía. Félix Díaz, sobrino de Porfirio Díaz, se sentía heredero natural del viejo dictador y, por último, la prensa y el teatro de revista se ensañaban en sus sátiras contra el nuevo gobernante.

Así las cosas, la revolución iniciada el 20 de noviembre de 1910 cambió el presidente pero aún subsistían y actuaban los poderes legislativo y judicial porfiristas; el ejército,

también porfirista, así como la inmensa red de intereses creados por el largo gobierno de Díaz, dominaba los ferrocarriles, bancos, grandes industrias, empresas comerciales y otros organismos y bufetes de influencia en el país. Por ello, Madero hubo de enfrentarse a la tarea imposible de destruir la arraigada tradición gubernamental porfirista con los mismos elementos que la componían y que se aprovechaban de ella, y aunque hubiera compuesto su gabinete de ministros más radicales que los escogidos, la situación no podía haberse modificado totalmente.

En el gabinete inicial de Madero se advierte un espíritu conciliador al incluir a la mayoría de los miembros del anterior, además de algunos familiares propios; refuerza el ala conservadora con Manuel Vázquez Tagle y la revolucionaria con Abraham González y Miguel Díaz Lombardo. A partir de febrero de 1912 hizo cambios.

Como Madero no realizó los cambios esperados de una revolución, los revolucionarios exigían el cumplimiento de sus demandas en cuanto a personal administrativo y a reformas sociales, y al no darse, se levantaron contra él: Emiliano Zapata, en el Sur, que el 28 de noviembre de 1911 expidió el *Plan de Ayala*, y Pascual Orozco, en el Norte, que lanzó el 25 de marzo de 1912 el *Plan de Chihuahua*. El objetivo de Zapata era agrario; representaba el anhelo de los desposeídos de la tierra a lo largo de su historia y, remontado en las montañas sureñas, el caudillo nunca pudo ser derrotado. Orozco reunió suficientes fuerzas, con las que amenazó llegar hasta la capital; triunfó contra el general José González Salas (quien se suicidó el 25 de marzo de 1911), pero al fin fue vencido por el general Victoriano Huerta en diversos encuentros. Los reaccionarios también se levantaron contra Madero, y señalaron que era impotente para restablecer el orden y la paz. El general Bernardo Reyes se lanzó, con pocos elementos y la esperanza de que sería secundado por los partidarios que en otro tiempo tuvo, pero fracasó y se entregó en Linares (Nuevo León) el 25 de diciembre de 1911 y fue llevado a la capital y confinado en la prisión militar de Santiago Tlatelolco. Félix Díaz se sublevó en Veracruz el 16 de octubre de 1912 y al cabo de una semana cayó en poder del general Beltrán, por lo que pasó unos días en San Juan de Ulúa y después fue trasladado a Santiago Tlatelolco.

A quince meses de gobierno, los diversos movimientos armados en su contra y la oposición constante en las esferas reaccionarias crearon un clima propicio para un levantamiento contra Madero en la misma ciudad de México, el cual se inició en la madrugada del domingo 9 de febrero de 1913, con la apertura de las puertas de la prisión de Santiago Tlatelolco por las fuerzas de artillería de Tacubaya y los jóvenes militares de la Escuela de Aspirantes de Tlalpan a los generales Reyes y Díaz, quienes, acompañados por el general Manuel Mondragón, se dirigieron al Palacio Nacional que suponían ya se encontraban en poder de las fuerzas rebeldes, pero éstos fueron recibidos por una descarga que los toma

desprevenidos. El general Bernardo Reyes muere en el ataque y sus aliados Félix Díaz y Mondragón se refugian en la Ciudadela, dando inicio a la llamada Decena Trágica. Durante 10 días se entabla un combate en la ciudad de México entre las fuerzas del gobierno que tenían como centro de operaciones el Palacio Nacional, y las fuerzas reaccionarias, que se habían hecho fuertes en la Ciudadela. El Presidente Madero atendió valerosamente a sofocar la rebelión y da el mando de las tropas del gobierno al general Victoriano Huerta quien, después de una semana de batalla, traiciona al gobierno y el día 18 de febrero toma prisioneros al Presidente Madero y al Vicepresidente Pino Suárez, y los obliga a presentar sus renuncias a los altos cargos que detentaban, siendo aceptadas excepto por algunos diputados del Congreso, reunido en sesión extraordinaria. Huerta se había comprometido en el Pacto de la Ciudadela a entregar a Madero y Pino Suárez, pero el 22, bajo pretexto de que querían huir al ser conducidos de palacio a la Penitenciaría del Distrito Federal, les aplica la "ley fuga" y los asesina, tras simular un ataque de los maderistas.

Con la renuncia de Madero y Pino Suárez, el Congreso designa al secretario de Relaciones Pedro Lascuráin como presidente interino, por lo que presenta la protesta de ley y, a los 45 minutos de haberlo hecho, presentó su renuncia, no sin antes haber nombrado a Victoriano Huerta como secretario de Gobernación, para ser después designado Presidente Constitucional Interino, quien conformó su gabinete con los triunfadores del cuartelazo de la Ciudadela. Triunfa así la reacción y el general Huerta se adueña de la presidencia de la República para restablecer la vieja política bajo una dictadura de corte porfirista.

En las Cámaras, los elementos renovadores no aceptaban el nuevo régimen y comenzaron a atacarlo, por lo que Huerta decidió eliminarlos sin mayores preámbulos, y fueron asesinados los diputados Serapio Rendón, Néstor Monroy y Adolfo C. Gurrión. Pero el crimen que más estremeció a México fue el asesinato del senador Belisario Domínguez, quien había elaborado un documento en el que imputaba a Huerta tremendos cargos. Las cosas no marchaban bien en la política nacional y se notaba inquietud profunda en el Congreso, al extremo que la Cámara de Diputados ordenó que se hicieran ante el presidente las averiguaciones pertinentes para esclarecer el asesinato del senador Domínguez y exigir responsabilidades, lo que provocó la molestia de Huerta, quien pidió a Manuel Garza Aldape, ministro de Gobernación, que asistiera a la sesión del 10 de octubre y que con habilidad obtuviera la revocación del acuerdo. El Congreso se limitó a recibir la proposición del ministro para hacer el estudio correspondiente, pero Garza no esperó y ordenó a la policía y a los soldados del 29 batallón que procedieran a aprehender a los diputados y los trasladaran a la penitenciaría del Distrito Federal, por lo que se declaró disuelta la XXVI Legislatura y se convocó a elecciones extraordinarias para el 26 de octubre, a fin de suplir a los senadores y diputados. La nueva legislatura se inició el día 20 de noviembre, y la apertura oficial la hizo Victoriano Huerta.

Respecto a las elecciones presidenciales, Huerta buscó obstaculizarlas, eliminando uno a uno a los posibles candidatos. Félix Díaz y Francisco León de la Barra retiraron sus candidaturas para presidente y vicepresidente respectivamente, en virtud de que el Congreso acordó aplazar las elecciones. El general Manuel Mondragón sorprendió con su renuncia al ministerio de Guerra, lo que marcó el rompimiento del Pacto de la Ciudadela.

Pero con los asesinatos de Madero y Pino Suárez y la ascensión al poder de Victoriano Huerta, el país se indigna, por lo que en varios estados de la República se dan actos de repudio, como el del 5 de marzo cuando Ignacio L. Pesqueira, gobernador del estado de Sonora, desconoce a Huerta y nombra al coronel Álvaro Obregón como jefe de la Sección de Guerra. Venustiano Carranza, antiguo gobernador de Coahuila, lanza el 26 de marzo su *Plan de Guadalupe* donde desconoce a Huerta, llamando al país a las armas y asumiendo el cargo de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Así, todos aquellos cuyas ansias de lucha había despertado el levantamiento maderista de noviembre de 1910 y que no habían tenido oportunidad de satisfacerlas porque Madero triunfó demasiado pronto, se levantaron por todas partes. Cuando el foco revolucionario cobró virulencia, cuando Huerta dio a conocer telegráficamente su designación, Venustiano Carranza se rebeló por considerar que tal designación era anticonstitucional, e invitó a los demás gobernadores a secundar el movimiento que lucharía por el respeto y observancia de la Constitución, cuyo objeto era el perseguido por el *Plan de Guadalupe*, en los términos siguientes:

> «1°. Se desconoce al general Victoriano Huerta como presidente de la República.
>
> 2°. Se desconocen también los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.
>
> 3°. Se desconocen a los gobiernos de los estados que aún reconozcan a los Poderes Federales que forman la actual Administración, treinta días después de la publicación de este Plan.
>
> 4°. Para la organización del Ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como primer jefe del Ejército que se denominará "constitucionalista" al ciudadano Venustiano Carranza, gobernador constitucional del estado de Coahuila.

5°. Al ocupar el Ejército constitucionalista la Ciudad de México se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, o quien lo hubiere sustituido en el mando.

6°. El presidente interino de la República convocará elecciones generales luego como se haya consolidado la paz, entregando el poder al ciudadano que hubiere sido electo.

7°. El ciudadano que funja como primer jefe del Ejército constitucionalista en los estados cuyos gobiernos hubieren reconocido al de Huerta asumirá el cargo de gobernador provisional y convocará elecciones locales y tomarán posesión de sus cargos los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos poderes de la federación, como lo previene la base anterior.

Firmado en la hacienda de Guadalupe, Coahuila, a los 26 días de marzo de 1913.»

Álvaro Obregón, Benjamín Hill y Plutarco Elías Calles, entre otros, abrazaron inmediatamente la causa. Francisco Villa y José María Maytorena se lanzaron contra Huerta de manera independiente, aunque pronto se adhirieron al constitucionalismo. En el caso de Villa, cuando se le invitó, expresó su condición de estar dispuesto sólo si observaba obediencia a la primera jefatura y de ninguna manera dependiendo militarmente de Obregón como se le indicaba. Carranza necesitaba hombres y jefes que le apoyaran, por lo que aceptó las condiciones de Villa. Así se inicia la lucha que combatió al huertismo desde febrero de 1913 a julio de 1914, hasta que logra expulsarlo del país el 15 de julio, lo que marcó el triunfo de la Revolución. Al recibir la renuncia de Victoriano Huerta a la presidencia, el Congreso de la Unión designa como presidente interino al secretario de Relaciones Exteriores, Francisco Carbajal. En Querétaro se reunieron los generales Álvaro Obregón y Pablo González en espera de órdenes. El primer jefe, Venustiano Carranza, comisionó a Obregón para tramitar la rendición del ejército federal y la entrada en la Ciudad de México, que se encontraba alarmada ante la posibilidad de ser tomada a sangre y fuego. Los representantes de la presidencia, el licenciado Eduardo N. Iturbide, y el ministro de Guerra y Marina, José Refugio Velasco, en compañía de Alfredo Robles Domínguez y de los ministros de Inglaterra, Francia, Brasil y Guatemala, se trasladaron a Teoloyucan en agosto para entrevistarse con Obregón y gestionar la entrada a la Ciudad de México, lo que culminó con los llamados Tratados de Teoloyucan, en los que se especificaba:

«1°. La entrada será conforme se vayan retirando las fuerzas federales al punto de común acuerdo entre el general José Refugio Velasco y el general en jefe Álvaro Obregón.

2°. Una vez ocupada la plaza, haré entrega de todos los cuerpos de policía, que se quedarán sirviendo a las nuevas autoridades y gozarán de toda clase de garantías.

3°. El ejército del general Álvaro Obregón consumará la entrada en perfecto orden y los habitantes de la capital no sufrirán molestias en ningún sentido.

El señor Obregón ha ofrecido castigar al que allane o maltrate cualquier domicilio, y advertirá al pueblo en su oportunidad que ningún militar podrá permitirse, sin autorización expresa del general en jefe, solicitar ni obtener nada de lo que sea de la pertenencia de particulares.

En las avanzadas de Teoloyucan, el día 13 de agosto de mil novecientos catorce.

Eduardo Iturbide. General Álvaro Obregón (Rúbricas)».

Otro de los problemas que enfrentó el país desde la caída de Porfirio Díaz y hasta la ascensión de Huerta a la presidencia de la República fue el de las relaciones internacionales, pero sobre todo con los Estados Unidos, con quien fueron excelentes durante el porfirismo, excepto hacia el final, cuando disminuyeron las gestiones para equilibrar la influencia norteamericana hicieron que Díaz realizara algunas negociaciones con países europeos, además de haber apoyado al general Santos Zelaya de Nicaragua, ante un levantamiento en su contra, por lo que el gobierno norteamericano desde entonces empezó a mostrarse tolerante ante las violaciones de la línea fronteriza y se mostró condescendiente hacia los primeros grupos de oposición a la dictadura, se mostró calmado ante la caída del régimen, la lucha armada, el interinato de León de la Barra y reconoció a Madero como presidente. Pero como el maderismo no satisfizo los intereses y ambiciones de Estados Unidos, su embajador Henry Lane Wilson, pronto empezó a boicotear la información que enviaba a su país sobre los acontecimientos que se desarrollaban en México, por lo que intentó incluso convencer a su gobierno para que interviniera militarmente y derrocara a Madero. Al iniciarse la Decena Trágica, Wilson empezó a participar más directamente en los asuntos nacionales con

pretexto de defender los intereses norteamericanos, incluso provocó intrigas entre el cuerpo diplomático y buscó apoyo de los embajadores de Inglaterra y Alemania, y colaboró con la reacción mexicana, falseó los hechos en sus informes a su presidente. Desde el 15 de febrero estableció contactos con Félix Díaz y Victoriano Huerta, dando cabida en la residencia de la embajada para la firma de los pactos de la Embajada o de la Ciudadela que marcan el derrocamiento del gobierno de Madero. Con el cambio presidencial en Estados Unidos, por el demócrata Woodrow Wilson, le pidió la renuncia a su embajador Lane Wilson y adoptó una postura de observador ante los acontecimientos en México, pero nunca reconoció al gobierno de Victoriano Huerta. El presidente norteamericano se sentía obligado a enseñar a los suramericanos a elegir buenos hombres para gobernarlos, por lo que esperaba el más mínimo pretexto para realizar una intervención armada a nuestro país, y lo encontró en la inminente llegada del barco "Ipiranga" con armamento para Huerta, con lo que iniciaron la ocupación y ataque del puerto de Veracruz. Las protestas no se hicieron esperar en todo el país, pero Carranza se negó a presentar un frente común con las fuerzas federales para luchar contra los norteamericanos, pero tampoco aceptó entablar pláticas ni negociaciones con los intervencionistas. Finalmente se realizaron gestiones en Canadá el 14 de mayo de 1914, y se firmaron unos convenios preliminares el 25 de junio, pero los representantes del carrancismo se negaron a discutir los problemas internos y, consecuentemente, las conversaciones se rompieron el 15 de julio.

Es precisamente en esa fecha en que la Revolución triunfa con la renuncia de Victoriano Huerta. Hacía falta establecer un gobierno y decretar las reformas sociales y económicas en que todos habían tenido tiempo de pensar. Pero la pregunta ahora era ¿cuál de los caudillos revolucionarios iba a ser la cabeza? ¿Zapata? ¿Villa? ¿Carranza? Este último siente la urgencia del problema cuando entra en la Ciudad de México el 20 de agosto como Primer Jefe y asume el Poder Ejecutivo, y un mes después convoca a una Convención de gobernadores y generales en la Ciudad de México. En respuesta Villa desconoce a Carranza y lanza desde Chihuahua un manifiesto; por su parte, las negociaciones iniciadas para que Zapata se someta a Carranza fracasan y cuando el 1° de octubre de 1914 la Convención se instala en la capital de la República, faltan precisamente dos generales sin cuya cooperación no puede consolidarse la paz en México: Villa y Zapata. Carranza se aprovecha de la Convención para obtener una investidura de cierto carácter democrático: al renunciar a su cargo de Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, la Convención no admite su renuncia y lo confirma en su puesto. La idea de una Convención no era mala y ésta reanuda sus sesiones poco después, ya no en la Ciudad de México, sino en la de Aguascalientes.

La Convención de Aguascalientes resuelve los problemas sin cuidarse de las posibilidades de realización práctica, nombra presidente provisional al general Eulalio Gutiérrez y cesa a Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y a Villa como Jefe de la División del

Norte. Esta estratagema heroica ni engaña ni logra acatamiento. Existen dos Convenciones: una en la Ciudad de México y otra en Aguascalientes. Las dos no han hecho más que poner en evidencia que la rivalidad de los tres grandes caudillos revolucionarios tendría que resolverse por la fuerza de las armas. Es así que Carranza, a principios de noviembre de 1914, sale de la Ciudad de México y desde Córdoba desconoce los actos de la Convención de Aguascalientes y declara que seguirá al frente del Poder Ejecutivo. Las tropas norteamericanas entregan el puerto de Veracruz el 23 de noviembre y Carranza instala ahí su gobierno. En tanto, los zapatistas entran en la Ciudad de México y ocupan las ciudades cercanas. En diciembre llega a la ciudad el gobierno de la Convención que encabeza Eulalio Gutiérrez y las fuerzas villistas y zapatistas que lo apoyan. Carranza, desde Veracruz, decreta que subsiste el *Plan de Guadalupe* hasta "el triunfo completo" de la Revolución, que es la destrucción de los caudillos rivales. Las ciudades más importantes del centro son ocupadas por las fuerzas villistas y zapatistas: México, Puebla, Toluca, Tlaxcala, Guadalajara. Carranza, inflexible en la labor de salvador y organizador que se ha impuesto, empieza a dictar leyes desde Veracruz: municipio libre, divorcio, tierras y ejidos, explotación petrolera, cuestiones obreras.

Es así como la revolución se empezó a dividir antes de alcanzar la victoria definitiva, tanto por las diferencias y rivalidades personales de los tres jefes principales, Carranza, Villa y Zapata, como por su distinto enfoque de los problemas nacionales e internacionales, aunque en los tres había ciertas similitudes, había más diferencias. Emiliano Zapata no ambicionaba en realidad el gobierno de la República, cuya carga hubiera sido para él excesiva. Defendía una causa precisa y no la quería abandonar hasta verla resuelta por un gobierno fuerte y responsable. Estaba alerta para exigir por las armas el cumplimiento de las promesas agrarias. No entendía bien las complicaciones de la política y no quería exponerse a que otro presidente, como lo había hecho Madero, pospusiera o se olvidara de las reivindicaciones de los pueblos y campesinos. Francisco Villa sí tenía ambiciones de jefe de un gobierno: era astuto y su visión era rápida y certera, aunque primitiva; su carácter era explosivo y arrebatado; tenía hábiles consejeros que, reconociendo sus virtudes de fuerza desencadenada e irresistible, consideraban factible suplir lo que le faltaba de cultura e información para poder gobernar. Por su parte, Venustiano Carranza, hombre acomodado y seguro de sí mismo, sabía lo que quería; su fuerte personalidad crecía ante las dificultades y era reacio a contraer compromisos. A sus consejeros civiles no les concedía libertad de acción en cuestiones políticas y, por su propio deseo, formaron una muralla que impedía acercarse a él; era hombre de estado. Así es que la lucha se planteó, en realidad, entre Carranza y Villa, quienes chocaron desde su primer contacto personal y aumentaron progresivamente sus diferencias.

Desde enero de 1915 empiezan las campañas del Ejército Constitucionalista para recuperar el territorio perdido. Por su parte, Villa, genio militar intuitivo, encontró a poco un terrible rival en Álvaro Obregón, que también era un intuitivo, aunque con más capacidad

de coordinación y juicio que Villa. Después de tres meses de encuentros y escaramuzas, sobrevino el duelo final. A principios de abril de 1915, en las dos grandes batallas de Celaya, Obregón obtiene una victoria definitiva sobre Villa. Éste pierde desde entonces toda posibilidad de dominar la situación. A partir de ese momento será un fugitivo; seguirá peleando, pero no para vencer, sino para defenderse, hacer daño y crear dificultades. En julio, las fuerzas constitucionalistas ocupan Aguascalientes, San Luis Potosí, Zacatecas y Querétaro; el 2 de agosto se apoderan de la ciudad de México y en septiembre de Saltillo y de Torreón. En octubre traslada Carranza su gobierno de Veracruz a México y el 19 Woodrow Wilson —después de haber pulsado la situación de México por medio de agentes personales— reconoce a Carranza como gobierno de hecho, al tiempo que los principales países hispanoamericanos. Para poner fin a la lucha, Estados Unidos decreta el embargo de armas a México, con excepción de las destinadas al gobierno de hecho. El golpe resulta terrible para Villa, a quien según parece algunos agentes le habían hecho creer que sería a él a quien reconocería el gobierno norteamericano como gobierno de hecho, o que Estados Unidos no se pronunciaría sino hasta que la lucha terminara en México. Así fue que, el reconocimiento de los Estados Unidos del llamado Gobierno de Facto de Carranza acabó de dar hegemonía revolucionaria al constitucionalismo. Solamente Villa y Zapata, aislados y sin constituir una seria amenaza, continuaban en rebeldía. Pero la situación para Villa empeora cada vez más. En octubre, pierde el puerto de Guaymas, en noviembre es rechazado en Agua Prieta y en Hermosillo y derrotado en San Jacinto, Sonora.

En enero de 1916, desesperado y sin posibilidades de triunfo se convierte en un bandido irresponsable y sanguinario. Su conducta en esta fase final crea grandes dificultades a México, de las que pudo salvarse gracias al juicio sereno del presidente Woodrow Wilson y a la situación creada por la Primera Guerra Mundial. En ese mismo mes, Villa detiene un tren en la estación de Santa Isabel en Chihuahua y fusila a 16 norteamericanos que iban a trabajar en una mina y que llevaban salvoconducto. El 9 de marzo, en la madrugada, entra en el pueblo de Columbus, Nuevo México y en el asalto mueren 14 norteamericanos, de los cuales 7 eran militares, destruyendo el fuego dos manzanas. La indignación en Estados Unidos fue enorme y grandes sectores clamaron por la invasión inmediata a México. En Europa, las cinco principales naciones estaban empeñadas en una guerra a muerte y Estados Unidos era en realidad, el árbitro único de la situación en el continente americano. El presidente Wilson encontró la forma de satisfacer las demandas del público norteamericano haciendo el menor daño posible a México. Envió una Expedición Punitiva, como las que solían cruzar la frontera en ambas direcciones durante el siglo XIX para perseguir a los comanches. La Expedición Punitiva entró en territorio mexicano el 15 de marzo de 1916, formada originalmente por dos brigadas y a las órdenes del general John J. Pershing, que después mandó a los ejércitos norteamericanos en la Primera Guerra Mundial. El fin de la expedición, según la orden del día, era cooperar a la captura de Villa y sus bandidos.

Carranza, desde luego, protestó porque no se había solicitado previamente la autorización de México. Al acercarse a la ciudad de Parral un destacamento de la Expedición, el pueblo lo persiguió, mataron a tres soldados e hirieron a siete. Carranza limitó a una zona geográfica los movimientos de la Expedición y, cuando ésta quiso rebasarla, tuvo un encuentro en Carrizal, Chihuahua, con fuerzas constitucionalistas en el que los norteamericanos tuvieron 50 muertos y 22 prisioneros. Después de las conferencias efectuadas en Atlantic City entre México y los Estados Unidos, en octubre-diciembre de 1916, Carranza logró el retiro de la expedición Punitiva de un modo incondicional. Sus últimos contingentes salieron del país el 5 de febrero de 1917, sin haber podido capturar a Villa.

Carranza siguió consolidándose. Para dar el carácter de principios fundamentales a muchas de las reformas decretadas y a las que habría que decretar, Carranza pensó en una nueva Constitución para la República. El 1° de diciembre se instala en Querétaro el Congreso Constituyente, que termina sus trabajos el 31 de enero de 1917. El 5 de febrero se promulga la nueva Constitución, elaborada dentro del espíritu de progreso y reformas que tuvo en su tiempo la Constitución de 1857. En ella se incorporan normas que satisfacen a la Revolución como solución de los más importantes problemas sociales, agrarios, políticos, de recursos naturales, prestaciones obreras, limitaciones a la propiedad de extranjeros, educación y cultos. Las primeras luchas agrarias y obreras no dejaron de influir en lo que fueron los artículos 27 y 123 de la nueva Constitución. El artículo 27 fue elaborado por Rouaix, Molina Enríquez y 15 diputados, entre quienes figuraban José N. Macías y Rubén Martí. Fue revisado en la comisión presidida por Francisco J. Mújica, Enrique Colunga, Enrique Recio, Luis G. Monzón, Alberto Román, Guillermo Ordorica y Gerzayn Ugarte. En la redacción del artículo 123 participaron 70 diputados, representantes de todas las corrientes, entre ellos Heriberto J. Jara, Esteban Baca Calderón, Luis M. Rojas, Alfonso Cravioto, Rafael L. De los Ríos, etc. Algunos que no eran diputados, como José I. Lugo, jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento. También se turnó a la comisión presidida por Francisco J. Mújica y el Congreso lo aprobó por 163 votos (en las sesiones participaban entre 160 y 193 diputados, aunque la Constitución lleva 218 firmas), sin olvidar que la iniciativa de que el trabajo merecía un artículo especial partió de Froylán Manjarrez.

El artículo 27 dio un carácter verdaderamente revolucionario a la Constitución, pues determinó que la propiedad de tierras y aguas correspondía originariamente a la nación, y que ésta tiene el derecho de transmitir su dominio a particulares para constituir la propiedad privada, a la cual puedan imponerse modalidades dictadas por el interés público. Estableció la expropiación mediante y no previa indemnización, quedaron todos los latifundios sujetos a ella para crear pequeñas propiedades y facultó a pueblos, rancherías y comunidades para pedir y recibir tierras por restitución y donación. Fijó las extensiones de la pequeña propiedad y de las parcelas, distinguió la propiedad del suelo y del subsuelo, el dominio de aquélla

puede ser transmitido en propiedad privada, pero la del segundo y sus riquezas pertenece al dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación, que otorga concesiones para su explotación a individuos o sociedades que operen bajo las leyes mexicanas; regula la capacidad para adquirir propiedades inmuebles, y establece como regla general que sólo los mexicanos tienen ese derecho, condiciona el de los extranjeros y excluye a la Iglesia.

El artículo 123 fue otra gran novedad y los obreros se beneficiaron con una legislación avanzada que fijó en 8 horas la jornada de trabajo, la nocturna en 7 y para los menores entre 12 y 16 años en 6 horas; descanso semanal; a igual trabajo, igual salario, sin tomar en cuenta sexo ni nacionalidad; obligó a los patrones a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, responder por accidentes y enfermedades de trabajo. En fin, el artículo "de Trabajo y Previsión Social", como se llamó al 123, consagró el derecho de asociación profesional como garantía social para obreros y patrones en defensa de sus intereses, y por primera vez en la historia del derecho constitucional del mundo se incluyó en el texto de una constitución un principio de tal naturaleza.

El artículo 3° fue de honda controversia. Mújica planteó en su redacción la prohibición expresa a los religiosos de dedicarse a la enseñanza, además de señalar la obligatoriedad de la educación primaria y el hecho de que el Estado ejerciera vigilancia sobre los planteles privados y se ocupara de proporcionar gratuitamente educación. El meollo de la polémica de este artículo lo constituyó el derecho a educar que se arrogaba el Estado frente al derecho natural, de corte netamente liberal, por el que el individuo quedaba en libertad de escoger la educación que mejor le conviniera. Pero el artículo quedó asentado en la Constitución de forma que el Estado sería el titular de la educación como un derecho de la sociedad. En la redacción de este artículo estuvieron Francisco J. Mújica, Alfonso Cravioto, José María Truchuelo, Luis Manuel Rojas, entre otros.

El ambiente subió de tono cuando se dio la discusión de los artículos 24 y 130, pues al tratarse de las relaciones entre Iglesia y Estado, los argumentos filosóficos de que echaron mano los diputados no se hicieron esperar, apelaron a Kant, Comte y Spencer, trató de demostrarse que la ciencia positiva demostraba que el conocimiento humano, al ser relativo, no es capaz de alcanzar lo absoluto, aspecto que expresó el diputado Hilario Median para explicar el sentido histórico de la religión que a su parecer, en México ya había cumplido su papel y que en su tiempo fue la institución que dotaba al pueblo de una moral que lo mantenía dentro de los límites del orden y el respeto mutuos. Únicamente los elementos más radicales de la Cámara levantaron su voz contra la religión, y hablaron en términos más que negativos en lo tocante a la Iglesia. La gran mayoría concebía al clero como un instrumento de dominio político y como un apéndice del Estado Vaticano, que atentaba contra la soberanía de las naciones. Palavicini hace referencia a otras religiones como el protestantismo que

no es un asunto muy tratado por ser un grupo minoritario. Pero la controversia radicó fundamentalmente en la contradicción existente entre la garantía de libertad de conciencia —artículo 24— y la necesidad que se presentaba de que el Estado ejerciera un control legal sobre la Iglesia, cosa que muchos veían como indispensable para liberar al pueblo de la tutela eclesiástica y para que tal tutela pasara a manos del Estado. En lo tocante a la nacionalidad de los ministros de culto, también fue polémico, ya que los diputados querían únicamente ministros mexicanos para oficiar, pero Palavicini recuerda que la Iglesia católica no es la única y que también hay cultos griegos, chinos, japoneses, rusos, hebraicos y árabes que difícilmente podrían ser oficiados por nacionales, pero que por otro lado, sí debería haber vigilantes en los templos que fueran de nacionalidad mexicana, además de personas que cuidaran el patrimonio eclesiástico, propiedad de la nación, para evitar la pérdida de tesoros artísticos. Con esas premisas, el Estado no coartaba la libertad del individuo y sujeta a la Iglesia a través de la observancia de las leyes que le impiden, sobre todo, participar en la acción política. Este fue otro triunfo del Congreso Constituyente.

Respecto a la hacienda pública, en la Constitución se asientan las premisas que regirán en adelante a la fiscalización y rendición de cuentas por la Contaduría Mayor de Hacienda, y le otorga personalidad jurídica y legal, estableciendo sus características y funciones. A continuación aquellos apartados y artículos que competen directamente a la Contaduría Mayor de Hacienda:

En Capítulo II, Sección I, referente al Poder Legislativo, el apartado correspondiente a Elección e Instalación del Congreso, los artículos 65, fracciones I y II, y 69 a la letra dice:

I. *Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.*

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.

II. *Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo...*

Art. 69. A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado

general que guarda la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieren necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.

En la Sección III, De las Facultades del Congreso, los artículos 73, fracciones VII, VIII, XI, XXIV, XXX; 74, fracciones II, III, IV y V; y 75, a la letra dicen:

Art. 73.

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

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XXIV. Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor.

XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

Art. 74

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.

V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y elegirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del fuero común.

Art. 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiese tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

En la Sección IV, De la Comisión Permanente, el artículo 79, fracción IV, dice:

IV. Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los gobernadores de los estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará de ningún negocio del Congreso, ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.

En el Capítulo III, Del Poder Ejecutivo, el artículo 93 dice:

Art. 93. Los secretarios de Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

En el Título Cuarto, De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, los artículos 108, 110, 111 y 113, dicen:

Art. 108. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las Legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Art. 110. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá al respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de

dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Art. 111. [...] El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Art. 113. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

En el Título Séptimo, Prevenciones generales, los artículos 126, 127 y 134, a la letra dicen:

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

Art. 127. El presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y senadores, y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.

Art. 134. Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

En términos generales, la Constitución de 1917 es la expresión de los ideales de los grupos que participaron en la Revolución armada, iniciada en 1910, pero sobre todo, del grupo constitucionalista, en sus vertientes moderada y radical.

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917, se inicia la etapa constructiva de la Revolución. Aunque no puede decirse que para ese entonces la paz del país se hubiera restablecido por completo, ni que la lucha entre los diversos grupos armados hubiese terminado, era evidente que después de las derrotas de Celaya, Trinidad y Aguascalientes, la antes poderosa fuerza de la División del Norte se

redujo grandemente, y el Ejército Libertador del Sur, acaudillado por Emiliano Zapata, se encontraba en situación cada vez más difícil y no representaba un peligro inminente para el gobierno legal que pretendían establecer los carrancistas.

La Constitución debía entrar en vigor con las elecciones para presidente de la República y del Congreso Federal, con lo cual el 11 de marzo de 1917 se celebraron los comicios para la renovación de poderes y, una vez instalada la XXVII Legislatura, la comisión de diputados encargada de dictaminar declaró oficialmente que el presidente electo para el periodo que terminaría el 30 de noviembre de 1920 era Venustiano Carranza, que habría obtenido la mayoría de sufragios sobre Álvaro Obregón y Pablo González, sus contendientes. Carranza rindió protesta de ley ante el Congreso el 1° de mayo de ese año, iniciándose la tarea de reconstruir, consolidar y dirigir la vida política posrevolucionaria.

El Poder Ejecutivo quedó integrado, de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que fue necesario para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación distribuir un número de secretarios para cada secretaría. El Presidente Venustiano Carranza expidió el 13 de abril de 1917 la Ley Orgánica de la Administración Pública, modificada el 25 de diciembre del mismo año, en la que se consideraron las siguientes secretarías de Estado y departamentos durante su gestión:

Después de las elecciones para diputados, senadores y presidente de la República, el 11 de marzo, la Cámara de Diputados declara presidente electo a Carranza para el periodo 1916-1920. Persisten ciertas rivalidades entre los antiguos caudillos y todavía hay grupos rebeldes armados. En septiembre de 1918 se encuentran aún fuera del control de gobierno los estados de Chihuahua, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas y Morelos. En abril de 1919, Emiliano Zapata es asesinado alevosamente por las fuerzas de Carranza, y en noviembre el general Felipe Ángeles es fusilado en Chihuahua. Todavía se encuentran levantados en armas Villa, Peláez, Félix Díaz y Almazán. Un fermento de odio y descontento contra Carranza sólo espera una oportunidad para manifestarse. La oportunidad se presenta al acercarse las elecciones presidenciales para 1920-1924. Carranza apoya a un desconocido, Ignacio Bonillas, en contra del candidato popular que es Obregón, vencedor de las batallas decisivas que dieron el triunfo de Carranza sobre Villa. En junio de 1919, desde Sonora, Álvaro Obregón aceptó su candidatura para presidente; en marzo de 1920 Bonillas acepta la suya. Carranza envía fuerzas federales a Sonora, foco del obregonismo. El gobernador del estado, que considera esta medida como un ataque a su soberanía, desconoce a Carranza, expide el *Plan de Agua Prieta* y nombra a Plutarco Elías Calles jefe de las fuerzas del estado. Éstas invaden Sinaloa y ocupan Culiacán. La rebelión se propaga rápidamente: se unen a ella los estados de Guerrero, Michoacán, Zacatecas y Tabasco. El 7 de mayo Carranza y sus ministros abandonan la ciudad

de México, en la que entra Obregón dos días después. En el camino a Veracruz es derrotada la comitiva de Carranza y éste es asesinado en Tlaxcalantongo el 21 de mayo. Adolfo de la Huerta es nombrado presidente provisional y, en las elecciones del 5 de septiembre, es electo Obregón presidente para el periodo 1920-1924.

Los generales rebeldes van desapareciendo. Pablo González es perdonado. Félix Díaz es expulsado del país. Manuel Peláez se sometió y Villa pactó su retiro el 26 de julio de 1920, y a cambio recibió una hacienda en el estado de Durango. Obregón empieza a implantar las reformas revolucionarias, sobre todo en dotación de ejidos a los campesinos y en la reglamentación del culto. Reorganiza las finanzas y restablece la Secretaría de Educación Pública, que había sido suprimida por Carranza. Se reanudan las relaciones diplomáticas interrumpidas y se crean comisiones mixtas de reclamaciones para que fijen los daños causados por la Revolución a los extranjeros. La etapa de la Revolución había terminado, así como la estela de rivalidades de los caudillos revolucionarios. Aunque los principios fundamentales estaban en la Constitución de 1917, faltaban las leyes reglamentarias que los llevaran a la práctica. Esta labor tocaría a la siguiente administración.

Las secretarías de Justicia e Instrucción Pública y Bellas Artes quedaron suprimidas por la ley de 13 de abril de 1917. Por decreto presidencial de 25 de diciembre de 1917 se subdivide la Secretaría de Fomento en Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y Secretaría de Agricultura y Fomento.

Son dos los problemas de urgente solución que se le presentaron a Carranza inmediatamente después de la toma de posesión del cargo de Presidente de la República: la renovación de poderes en los estados y el logro del sometimiento de los grupos armados considerados fuera de la ley una vez restablecido el orden constitucional del país. Las elecciones en la mayor parte del país se celebraron pacíficamente y los nuevos gobernadores tomaron posesión de sus puestos dentro del orden legal; pero el enfrentamiento de intereses entre los candidatos en algunas entidades desencadenaron serios conflictos, incluso desembocaron en levantamientos armados como en el caso de Tamaulipas. El nuevo régimen siguió una política represiva contra los sublevados, ya que se encontraban fuera de la ley, con lo que poco a poco se fue consiguiendo el sometimiento de los grupos rebeldes, por rendición o por muerte de los caudillos.

Por otro lado, el predominio del grupo carrancista llevó al poder a los representantes de los estratégicos sectores medios que permanecieron marginados durante el Porfiriato, lo que colocó a la política de Carranza frente a las fuerzas del antiguo régimen por un lado, y a los sectores campesinos y obreros por el otro, representantes ambos de los intereses y visión del mundo propios de los sectores medios urbanos y rurales que habían crecido notablemente a

consecuencia del proceso de desarrollo económico de las tres décadas previas. Así, hacia 1920, la gran tarea que tenía de frente el nuevo grupo dominante era la institucionalización de su sistema de dominación política y la reestructuración del económico. Hechos que llevaron a subordinar a los grupos populares por medio de otorgar algunas concesiones de principios y admitir cierta participación controlada de esas fuerzas dentro del nuevo sistema de poder. El proceso sería largo y difícil, sobre todo del sector campesino que se encontraba disperso y era numeroso, que demandaba uno de los aspectos más radicales de la revolución: la reforma agraria. Los siguientes retos que serían fundamentales en la construcción del futuro fueron los que Carranza orientó hacia la protección del país sobre una base de autonomía efectiva, tanto en materia de política económica como en política internacional.

El control de la economía fue una tarea muy difícil y el gobierno de Carranza hubo de enfrentar varios problemas de cuya solución dependía la tranquilidad económica del país y su futuro desarrollo: la estabilización de la moneda y el crédito, y el desarrollo industrial retomando el dominio nacional del petróleo y la minería que se encontraban en manos de empresarios extranjeros. El primer paso fue dado con el fin de evitar que los bancos se ampararan bajo su bandera extranjera, como lo habían hecho hasta entonces, lo cual causó graves perjuicios al país, exigiendo primero que ajustaran sus reservas a los términos de las leyes vigentes, y más tarde Carranza ordenó la incautación de sus existencias en metálico, paso inicial que resolvería los graves problemas originados por la guerra civil y la emisión indiscriminada de papel moneda, realizada por los diversos grupos que participaron en la lucha armada revolucionaria. Aunado a lo anterior, el régimen carrancista tomo como medida la creación de una Comisión Monetaria para estudiar la situación de la moneda y el crédito, lo que sería uno de los antecedentes del Banco Único de Emisión (fundado posteriormente, en 1925). Además, por medio de un decreto, se adoptó para la moneda mexicana el patrón oro, para legalizar la situación de toda la moneda circulante.

Lo evidente fue que, por la falta de recursos, el gobierno de Carranza se enfrentó a serios problemas de financiamiento. Sin embargo pudo dar cierto impulso a la industria nacional a través de medios indirectos como la ampliación de las redes ferroviarias, el establecimiento de nuevos caminos y el aumento del poder adquisitivo de la población por medio de la consolidación monetaria.

Por el lado de la política internacional, se exigía la atención de otros problemas, en que las relaciones con Estados Unidos constituían uno de los más importantes. Debido al estallido del movimiento revolucionario, la situación de privilegio de que el extranjero gozaba durante el porfiriato se vio seriamente trastornado, además de que la reglamentación de la propiedad establecida por la nueva Constitución afectaba seriamente los intereses extranjeros en México, lo que sirvió de pretexto al gobierno estadounidense para tomar cartas en el

asunto con la "bandera de protección a sus nacionales" en el territorio mexicano. Como consecuencia, en su mensaje al Congreso de septiembre de 1918, Carranza presentó al pueblo mexicano las bases de su doctrina en materia de política exterior, y dejó sentado que "...todos los países son iguales y deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía... ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro", sometiéndose estrictamente y sin excepción al principio universal de la "no intervención".

Esa política de no intervención acarrearía severos conflictos entre ambas naciones. Sobre todo, con la afectación que sufrieron los fondos de los bancos que se encontraban incautados, Carranza debió decretar el establecimiento de una comisión para conocer las reclamaciones por daños sufridos como consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos entre 1910 y 1917, que inició sus actividades por ley promulgada en 1919. La presión diplomática ejercida por los Estados Unidos consistió en negarse a otorgar reconocimiento al gobierno de Venustiano Carranza, pero no logró en principio una modificación de la política mexicana. Así, todas las reclamaciones presentadas al gobierno fueron remitidas a la Comisión encargada de darle solución. En forma especial se incluyeron las reclamaciones de expropiaciones de tierras con fines agrarios, que habían convertido a México en uno de los primeros países en llevar a cabo una reforma agraria de amplias proporciones que afectó considerablemente los intereses extranjeros.

A la situación imperante, se aunó la postura neutral del gobierno mexicano ante la primera Guerra Mundial, pese a las críticas y constantes insinuaciones de su alianza con el militarismo alemán que le lanzaban los medios de difusión norteamericanos. La posición de México, como país soberano e independiente, defendió su derecho a proveer su seguridad y su legítima defensa, tanto en el interior como en el exterior. Se trazaron libremente las líneas de su desarrollo económico y de conducta internacional por seguir.

Si el estado de cosas a las que debía enfrentarse el presidente Carranza ya era difícil, la política obrera que aplicó fue también represiva en relación con las agrupaciones obreras independientes. Se reinstaló por bando la ley de 26 de enero de 1862, que castigaba con la pena de muerte a los "trastornadores del orden público", lo que presentaba nuevas dificultades, acentuadas en la práctica por el legalismo del gobierno carrancista, que esperaba la elaboración de la ley reglamentaria del artículo constitucional, con el antecedente del Congreso Constituyente de 1916-1917 que incorporó a la Constitución la legislación protectora del trabajador en el artículo 123. En octubre de 1917 se llevó a cabo en Tampico el Segundo Congreso Obrero, donde se pusieron de manifiesto las dos tendencias reinantes en el movimiento obrero mexicano: por un lado, los viejos teóricos permanecían leales al anarcosindicalismo, sin mezclarse en política; por el otro, los elementos encabezados por Luis

N. Morones, ya entonces preeminente líder del Sindicato de Electricistas, transformaban la consigna de lucha de "acción directa" por la de "acción múltiple", y se inclinaban por una política de entendimiento con el gobierno de Carranza. Así quedaban definidas las tendencias que habrían de revisar los postulados en los que se basaría la acción obrera frente a las empresas y el gobierno y, en mayo de 1918, en el Congreso Obrero Nacional celebrado en Saltillo, se lograron importantes acuerdos, entre los que destacan el reparto de tierras que evitarían el acaparamiento del producto por unos pocos y resolver el problema económico campesino, demandando del gobierno la solución inmediata de dicho problema y el otorgamiento de apoyo por su parte para dicho objetivo. La reivindicación a favor de los obreros inicia con la formación de la Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM, cuyo primer secretario general fue Luis N. Morones, y cobró gran fuerza desde entonces.

Desde la victoria del carrancismo sobre las otras facciones, y después de fijadas las bases constitucionales sobre las que debían celebrarse las elecciones en el país, se formaron diversas organizaciones autonombradas "partidos políticos", pero que en realidad eran grupos reunidos en torno a un caudillo o agrupados por un interés común, como el Partido Agrarista, el Partido Liberal Constitucionalista (que más tarde sería la rama obregonista del carrancismo), el Partido Nacional Cooperativista, el Partido Laborista Mexicano, el Partido Comunista Mexicano, el Partido Nacional Agrarista, así como las organizaciones en los estados que tuvieron, casi todos, poca duración.

Por último, Carranza debió afrontar el problema de la sucesión presidencial a celebrarse a mediados de 1920. Hacia mediados de 1919, la agitación política de los trabajos preparatorios para la lucha electoral se hacía sentir a pesar del exhorto del presidente Carranza para que la lucha se aplazara hasta finales del año. Sin embargo, en junio de 1919 el general Álvaro Obregón, que había permanecido retirado a la vida privada, lanzó su candidatura presidencial a través del Partido Revolucionario Sonorense, y recibió paulatinamente el apoyo de otros partidos como el Liberal Constitucionalista, algunos diputados y un grupo de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). Así, Obregón encabeza a un nuevo grupo que se viera desplazado y estaba ansioso de poder, que pretendía cambios más radicales aunque siempre dentro del mismo sistema, por lo que se dio un enfrentamiento entre verdaderos partidos, que no podían existir en un país convulsionado por las revueltas, en que no se habían llegado a precisar las ideas y las formas de acción que permitieran formar partidos políticos bien consolidados. Venustiano Carranza anunció la candidatura del ingeniero Ignacio Bonillas, pero de manera inesperada, Pablo González, ex jefe del cuerpo del Ejército del Sur, también se lanzó como candidato por la Liga Democrática, formada por antiguos maderistas, lo que significaba que de esa forma, una parte del ejército retiraba su apoyo a Carranza, además de que éste se convirtió en objetivo de la repulsa popular casi unánime por su mal velado afán de perjudicar con su imposición del candidato a uno de los jefes militares más populares de la Revolución: Obregón.

Como la lucha política se tornaba cada vez más complicada, la acción gubernamental no se hizo esperar, se hicieron declaraciones de respeto a la legalidad y se hostilizó así la campaña electoral del general Obregón, hasta el punto de hacerlo huir de la Ciudad de México por la persecución de que fue objeto. Este suceso fue la puntilla para que las ya de por sí tensas relaciones entre el gobierno de Carranza y el estado de Sonora se radicalizaran, lo que desencadenó que el gobierno de Adolfo de la Huerta proclamara el Plan de Agua Prieta, por el que desconocía a Venustiano Carranza como presidente, por considerar que se había constituido en jefe de un partido político y persiguió el triunfo de ese partido, por lo que burlaba así de manera sistemática el voto popular, además de haber suspendido las garantías individuales, atentado repetidamente contra la soberanía de los estados y desvirtuado radicalmente la organización política de la República. Dicho Plan llamaba a la rebelión para derrocar al gobierno y poder nombrar un presidente provisional para que convocara a elecciones de manera inmediata. La rebelión cundió rápidamente por toda la República y casi la totalidad de los jefes militares se aliaron al movimiento rebelde encabezado por Adolfo de la Huerta y el general Plutarco Elías Calles. Carranza decidió trasladar su gobierno a Veracruz, lo que fue visto como una huida precipitada y sin organización, mientras las tropas obregonistas ocupaban la capital de la República. En su retirada, Venustiano Carranza fue emboscado en Tlaxcalantongo, donde el 21 de mayo de 1920, fue alcanzado por las balas rebeldes. Su cadáver fue trasladado a la Ciudad de México el 23 de mayo donde lo recibió el Honorable Cuerpo Diplomático, por lo que se inhumó al día siguiente en el Panteón de Dolores.

Mientras tanto, el Congreso de la Unión designó presidente provisional de la República al gobernador sonorense Adolfo de la Huerta, quien debería terminar el periodo constitucional de Carranza, convocar a elecciones y entregar el poder el 30 de noviembre de 1920. Su primera acción importante al frente del gobierno sería sofocar las rebeliones producidas en distintos estados de la República en un término de siete meses. Una vez apaciguadas las rebeliones, se lanzó la convocatoria para la celebración de las elecciones presidenciales, se realizaron las convenciones de los partidos políticos para la designación de sus respectivos candidatos a la presidencia, que fueron Álvaro Obregón y el ingeniero Alfredo Robles Domínguez. El general Pablo González retiró su candidatura y se apartó a la vida privada. El 5 de septiembre se llevaron a cabo las elecciones presidenciales y el Congreso de la Unión declaró presidente electo de la República al general Álvaro Obregón para el periodo que terminaría el 30 de noviembre de 1924.

El 1° de diciembre de 1920 rindió protesta de ley como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el general Álvaro Obregón, y se inició así un reacomodo de fuerzas dentro del círculo dominante y marcó la última vez que un levantamiento militar tuvo buen éxito, aunque debió pasar algún tiempo antes de que la transferencia del poder se efectuara de forma pacífica.

Es importante mencionar que al asumir el poder Obregón, la unidad política del país no existía y el presidente estaba muy lejos de ejercer el control político y su dominio entre los jefes militares locales era bastante limitado, ya que siempre existió la posibilidad de imponerse a uno u otro de ellos, pero sólo si previamente se le aislaba y conseguía el apoyo tácito o explícito del resto. Aún quedaba un cabo suelto: el general Pablo González al frente de un cuerpo militar importante quedó al margen de la lucha, quien confrontó al grupo de Sonora en una situación incómoda, lo que hizo necesario neutralizar o eliminar su influencia y la de los generales carrancistas con mando de tropas, para mantener la recién ganada hegemonía. Por ello, una vez acusado González de preparar un movimiento sedicioso, fue desterrado, y otros jefes militares de dudosa lealtad, fueron eliminados o atraídos hacia las filas gubernamentales con prebendas. Por su parte, el general Obregón pretendió disminuir un tanto el poder de los militares, reorganizó el ejército, lo que logró parcialmente con la creación de las reservas, dio de baja a un número considerable de generales, jefes, oficiales y tropa, y creó colonias militares para permitir el retorno a la vida civil de algunos cuerpos del ejército, y aumentando las regiones militares, lo que disminuyó el poder individual de los jefes de zona.

El gobierno de Obregón trató de resolver algunos de los problemas más apremiantes del país, que no se habían solucionado desde el inicio de la Revolución. Hubo avances notables en materia agraria. A partir de la protesta de ley, el nuevo mandatario se veía obligado a cumplir con las promesas que le habían ganado el apoyo popular que le permitiera su ascenso a la Presidencia. La primera de ellas era la cuestión de las reivindicaciones agrarias, para lo cual, afectando lo menos posible los intereses latifundistas, Obregón sostuvo que debía irse creando la pequeña propiedad agrícola, sólo con los excedentes de los latifundios para evitar un desequilibrio económico. El 18 de diciembre de 1920 se expidió la Ley de Ejidos, que limitaba el derecho de dotación ejidal a los pueblos con más de 50 jefes de familia, y el 10 de abril de 1922 se expidió el Reglamento Agrario, en el que se niega el derecho de dotación a los peones acasillados o de planta. Por primera vez se iniciaron obras de irrigación en beneficio de los campesinos. Pese a las dificultades que por la oposición de los latifundistas se presentaron al gobierno, durante ese periodo se lograron considerables avances en materia agraria, ya que se organizó y reglamentó el funcionamiento de las autoridades agrarias, se creó la Procuraduría de Pueblos y se tomaron disposiciones sobre aprovechamiento de tierras baldías y nacionales. También se iniciaron obras de pequeña irrigación y reglamentación sobre la tramitación de los expedientes de dotación, restitución y ampliación de tierras ejidales a través de la Comisión Nacional Agraria y de las distintas comisiones locales. En relación con el movimiento obrero, Obregón dio su apoyo incondicional a la CROM e intervino a favor de esta organización en distintos conflictos laborales, iniciando así el control del movimiento obrero por parte del Estado, con la aprobación del dirigente de la CROM, Luis N. Morones.

Referente a la necesaria organización del sistema financiero, hubo de atender dos problemas principales: la restauración del crédito interno y exterior y la reorganización fiscal. Obregón devolvió los bancos que habían sido incautados por el gobierno carrancista, pero ya no tendrían carácter emisor. Se creó la Comisión Nacional Bancaria para vigilar el funcionamiento de las instituciones crediticias y su cumplimiento con las reglamentaciones legales. El 14 de septiembre de 1921, para celebrar el Centenario de la Consumación de la Independencia, se decretó la emisión de monedas de oro de $50 (centenarios), y el día 22 la acuñación de otras de plata de $2 (victorias). Para mediados de 1923 ya se habían quemado 506 de los 514 millones de billetes *infalsificables*. Otra novedad en el rubro financiero lo constituyó la implantación de un gravamen que antecedió al impuesto sobre la renta y la Ley sobre Bancos Refaccionarios.

Para atender el problema de la deuda exterior, cuyo pago había sido suspendido, se continuaron las negociaciones iniciadas en 1919 con el Comité Internacional de Banqueros, que funcionaban bajo la dirección y el predominio de banqueros norteamericanos, pero al que pertenecían también las secciones europeas, representadas por banqueros ingleses, franceses, suizos, holandeses y alemanes. Esas negociaciones culminaron con la celebración del Convenio De la Huerta-Lamont, en septiembre de 1922, por el que se aceptaba reanudar el pago de la deuda exterior, y se destinó para ello la totalidad del producto del impuesto sobre el petróleo, recientemente establecido, y otros que gravaban los ingresos obtenidos en ferrocarriles. Después, debido al estallido de la asonada delahuertista, la situación financiera se tornó cada vez más difícil, lo que conllevó a la suspensión del servicio de la deuda exterior.

En lo relativo a la política exterior, el principal conflicto que debió enfrentar el gobierno obregonista estuvo estrechamente ligado con las relaciones económicas entre México y Estados Unidos. A partir de 1923 se celebraron diversas reuniones con representantes del gobierno de ese país y de los de Francia, Bélgica, España, Alemania, Gran Bretaña e Italia, con el fin de resolver las reclamaciones presentadas por ellos por daños causados a sus nacionales por la Revolución. Paralelamente, Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Bélgica y Cuba se negaban a reconocer al gobierno de México, que ya habían aceptado las demás naciones antes de agosto de 1923. Estados Unidos condicionaba el reconocimiento a la garantía previa de los intereses norteamericanos y a la firma de un tratado de amistad y comercio, exigencia que el gobierno mexicano consideraba lesiva para la soberanía nacional, ya que eran tres las cuestiones principales que ya formaban parte de la política oficial mexicana y no tenían por qué figurar en un instrumento bilateral: la reanudación del servicio de la deuda pública, la reparación equitativa de los daños causados por la Revolución y la interpretación no retroactiva del Artículo 27 constitucional. Después de negociaciones sostenidas desde julio de 1921, finalmente se suscribió el *Tratado De la Huerta-Lamont* el 16 de julio de 1922, que consolidó y redujo las responsabilidades financieras contraídas por las

administraciones anteriores. Finalmente, el 1° de febrero de 1924 se firmaron los tratados de Bucareli con el gobierno de Estados Unidos, en que el gobierno mexicano reconocía el derecho de los ciudadanos estadounidenses a hacer reclamaciones por los daños sufridos durante la Revolución, además se comprometía a no hacer retroactivo el artículo 27 de la Constitución y garantizaba tanto los intereses de las compañías petroleras estadounidenses, como el pago de una indemnización por medio de bonos de las expropiaciones de tierras que se hicieran, sin exceder de un límite determinado. Se restablecieron las relaciones diplomáticas entre los dos países, por lo que presentó sus cartas credenciales el embajador Charles B. Warren, y con ello se dio el reconocimiento oficial del gobierno mexicano. Con la nueva situación entre ambas naciones, Francia, Bélgica y Cuba reconocieron al gobierno mexicano y solamente se mantuvo la posición hostil del Reino Unido, a cuyo agente extraoficial, Cunard Cummins, se expulsó del país.

Aspecto sobresaliente del gobierno del general Obregón lo constituye la creación de la Secretaría de Educación Pública para resolver el grave problema educativo de todo el país. José Vasconcelos, entonces rector de la Universidad, lanzó la iniciativa en tal sentido y se encargó de promoverla hasta lograr sus objetivos, que culminaron en el decreto del 28 de septiembre de 1921. Da inicio una campaña masiva de alfabetización; se crean las Misiones Culturales; se multiplican las escuelas elementales; se dividió la educación media en secundaria y preparatoria; se establecieron escuelas dominicales o nocturnas para colaborar con la campaña de alfabetización; se construyó el Estadio Nacional para llevar al pueblo espectáculos escogidos, y se fomentó la obra de los pintores para realizar los grandes murales que marcaron toda una época en la historia de la pintura mexicana. También se creó la Dirección de Enseñanza Industrial y Comercial para atender a la formación de obreros calificados.

Al acercarse la sucesión presidencial, los conflictos no se hicieron esperar. El Partido Laborista y el Partido Nacional Agrarista postularon la candidatura del general Plutarco Elías Calles, en ese entonces Secretario de Gobernación, con lo que parecía lograrse la continuidad de los "Hombres de Sonora" en el mando del país. Pero los intereses políticos eran muchos, y se inició una campaña a favor de Adolfo de la Huerta, quien también aspiraba a la silla presidencial. De la Huerta fue acusado de desfalco al erario cuando gestionó como Ministro de Hacienda, lo que le acarreó un gran desprestigio. Para reivindicarse, De la Huerta presentó un informe de su gestión a la Cámara de Senadores, y aceptó su postulación como candidato por el Partido Nacional Cooperativista, se declaró en franca rebeldía contra el gobierno obregonista y encabezó una rebelión que cundió por todo el país, pero que fue dominada por la pericia de los generales Obregón y Calles. Se restableció la calma y el 10 de julio de 1924 se efectuaron las elecciones para la renovación de los Poderes Federales, donde resultó triunfador el general Calles sobre sus oponentes, e inicia su gestión para el periodo presidencial 1924-1928.

El 1° de diciembre de 1924 rinde protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el general Plutarco Elías Calles, quien llega al poder fuertemente apoyado por la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM), y dentro de un plano hegemónico que sólo excluía a los diferentes grupos católicos. El general Álvaro Obregón anunció su retiro para retornar a Sonora, con lo que se alejaba de la escena política.

La composición del gabinete callista incluía elementos obregonistas como Aarón Sáenz en Relaciones Exteriores y Alberto J. Pani en Hacienda; de un militar de prestigio, Joaquín Amaro, en Guerra; de un cacique radical, Adalberto Tejeda, en Comunicaciones; de otros miembros del grupo de Sonora, Luis L. León y Gilberto Valenzuela, en Gobernación, aparte del secretario particular Fernando Torreblanca, quien sirvió en el mismo puesto a Obregón y se hizo yerno de Calles. También figuraban en el gabinete elementos de prestigio intelectual como el doctor José Manuel Puig Casauranc y el líder sindical Luis N. Morones. Las Cámaras eran, por lo general, de los partidos Laborista y Nacional Agrario. También pertenecieron a la alta administración pública personajes como Ramón Ross, uno de los participantes en las conferencias de Bucareli, al frente del Distrito Federal, quien después fue sustituido por el general Francisco R. Serrano.

Uno de los principales objetivos que se planteó el general Calles al llegar a la Presidencia de la República fue la consolidación del estado mexicano, por lo que toda su gestión fue estableciendo las bases firmes que posibilitaran su institucionalización. Por algo era considerado por algunos círculos como representante del ala progresista del grupo de Sonora, incluso como un socialista, ya que en su primer momento tuvo una actitud más receptiva que su antecesor ante las demandas de algunos grupos campesinos e intentó restablecer la armonía entre el grupo gobernante y los obreros organizados, especialmente por lo que se refiere a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), descuidada por Obregón y que ya contaba con aproximadamente un millón de afiliados. Sin embargo, Calles debió dar marcha atrás en el programa agrario, argumentando que era un fracaso económico y, a la larga, también se distanció del movimiento obrero. Pero durante su gestión se expidieron dos leyes importantes: la ley Fraga y la ley Bassols. La primera, de 1925 y debida al licenciado Gabino Fraga, reglamenta la repartición de tierras ejidales y la constitución del patrimonio parcelario, estableciendo el medio para que los ejidatarios obtuvieran parcelas individuales, después de usufructuar en forma comunal una unidad. Por su parte, Narciso Bassols dio su nombre a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, que reglamentaba el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en abril de 1927 y representa la instrumentación jurídica propia para efectuar la reforma agraria.

La administración de Calles aceleró de manera importante la coordinación y la promoción de obras públicas destinadas a incrementar la infraestructura económica de

México. Como el país no contaba con una burguesía importante que dirigiera el sistema político, el sector oficial decidió ocupar en parte ese vacío, para lo que se crearon el Banco de México (25 de agosto de 1925), único autorizado para emitir moneda y que empezaría a funcionar el 1° de septiembre de ese año, las comisiones nacionales de irrigación y de caminos, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y los regionales, más otras instituciones menores. Se creó el organismo ejecutivo de la Ley de Caminos y Puentes que fue la Comisión Nacional de Caminos y se incrementó la construcción de vías férreas. Con las medidas tomadas por el nuevo gobierno, se aceleró la coordinación y promoción de obras públicas destinadas a incrementar la estructura económica del país. En la Hacienda Pública callista, Alberto J. Pani tuvo notable participación, logró reducir el presupuesto deficitario existente, redujo la deuda exterior con moratorias y con la desvinculación de la deuda de los ferrocarriles nacionales de México, aunque no pudo eliminar el déficit hacendario definitivamente, por lo que después el gobierno hubo de suspender los pagos de la deuda exterior y hacer presupuestos más ajustados. Se implementó una legislación fiscal que eximía de impuesto a quienes recibieran ingresos mínimos, se discriminaban las diversas clases de rentas, se establecía el principio de proporcionalidad para gravar a quien recibiera más y se autorizaban deducciones por las cargas de familia, se revolucionó así al viejo sistema impositivo liberal y se establecieron las bases del sistema fiscal mexicano moderno. Además, se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro.

En administración educativa, encabezada por los señores José Manuel Puig Casauranc y Moisés Sáenz, secretario y subsecretario de Educación, las acciones efectuadas fueron menos espectaculares que las llevadas a efecto por José Vasconcelos, pero continuaron la labor que éste inició: se fortalecieron las recientemente creadas Misiones Culturales; se estableció la casa del estudiante indígena y la escuela secundaria.

Aspecto siempre conflictivo lo fue la relación entre México y los Estados Unidos. Desde el principio, Calles insistió en modificar la posición predominante de los intereses económicos foráneos, y dejó claro a los Estados Unidos que los acuerdos efectuados con su predecesor no comprometían al actual gobierno. La reforma agraria aumentó su ritmo y se afectaron propiedades norteamericanas, sin otorgar la indemnización convenida. La controversia petrolera volvió a reabrirse en toda su dimensión. Estados Unidos buscaba garantizarse la no retroactividad de la nueva legislación (específicamente del artículo 27) y pretendían obtener el compromiso legal del gobierno mexicano en ese sentido. Al reconocer diplomáticamente al gobierno mexicano en 1924, Estados Unidos envió como embajador a un abogado ligado a los intereses petroleros, James R. Sheffield, quien intervendría activamente a partir de 1925 a favor de sus intereses, con lo que ocasionó problemas al gobierno de Calles. En el país del norte se desató una campaña periodística tendiente a crear una imagen propicia para una intervención en México. Además, Sheffield aprovechó la circunstancia de que México entraba

en relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, para convencer al secretario de estado, Kellog, del peligro que ello representaba, insistiendo en que ello representaba propaganda comunista en Centroamérica. Kellog adoptó una actitud agresiva hacia México por lo que se declaró que la aplicación del artículo 27 significaba confiscaciones de propiedades norteamericanas y falta de garantías para los residentes en México. En el fondo, el núcleo radicaba en el interés de Estados Unidos de seguir beneficiándose con las propiedades petrolíferas que tenían en México y que sus latifundistas no fueran afectados por la reforma agraria.

La tensión llegó a tal grado, que Calles ordenó a su jefe de operaciones militares, general Lázaro Cárdenas, que en caso de una intervención armada por parte del vecino país del norte, se procediera a incendiar los pozos petroleros de la región huasteca, a fin de que los invasores sólo encontraran cenizas y escombros, afectándoles así en sus intereses más preciados. Calles comunicó al presidente Coolidge de las intenciones de invasión de Kellog y Sheffield, a lo que el presidente norteamericano puso remedio y cambió al embajador por Dwight W. Monrrow, en septiembre de 1927, quien seguiría tácticas totalmente distintas a las de su antecesor, llevando a la práctica una política de amistad con el presidente mexicano que le permitió lograr avances más seguros y acuerdos en pro de los intereses de sus connacionales. Finalmente, el 13 de enero de 1928 se reformaron las leyes petrolíferas y se aseguraron los intereses estadounidenses.

Los esfuerzos en pro de una estabilidad política nuevamente se vieron interrumpidos en 1926 al enfrentarse violentamente la Iglesia y el Estado. Este conflicto resulta muy complejo y envuelve aspectos políticos y sociales cuyos motivos a veces no son del todo claros para sus participantes en la lucha. El conflicto se remonta hacia la segunda mitad del siglo XIX, cuando la Iglesia perdió mucho de su poder político, que en parte recuperó durante el porfiriato y fue nuevamente turbado por la Revolución, particularmente después de la promulgación de la Constitución de 1917, que reafirmó y aumentó las disposiciones anticlericales de la de 1857. El clero católico pretendía que se derogaran los artículos 3, 5, 27 y 130 por considerarlos contrarios a sus intereses y el Episcopado Nacional anunció que promovería la modificación de esos preceptos en el diario *El Universal* del 27 de enero de 1925, noticia confirmada por el Arzobispo de México el 4 de febrero y declaró que la Iglesia combatiría "las leyes injustas y contrarias al derecho natural". El día 8 se insertó en el mismo periódico la *Protesta Colectiva del Episcopado* que ya se había hecho circular en 1917.

El antecedente del conflicto abierto puede remontarse al año 1920 en que, la obsesión del clero y católicos por levantar un santuario dedicado a Cristo Rey en el Cerro del Cubilete, en el estado de Guanajuato, llevó a Monseñor Emeterio Valverde Téllez, obispo de León, a erigir un santuario de modestas proporciones que después sería sustituido por otro más

digno y decoroso. En enero de 1923 se realizó la ceremonia de colocación de la primera piedra, ceremonia a la que acudió el delegado apostólico del Vaticano monseñor Ernesto Philipi, quien fue expulsado días después por el entonces presidente Obregón de acuerdo con las facultades que le otorgaba el artículo 33 de la Constitución, ya que el acto se interpretó como un abierto desafío a la autoridad y flagrante ataque a la Constitución y se asentó el hecho como la más dura advertencia por parte del gobierno dirigida al clero para que éste cesara en su labor de provocación.

A raíz de la toma de posesión del general Calles, las relaciones entre la Iglesia y el Estado se hicieron más tirantes, ya que Calles aplicó con rigor el artículo 130 y un considerable número de ministros extranjeros fueron expulsados del país. Cuando aparece la publicación en *El Universal*, el presidente consignó a la Procuraduría General de Justicia las publicaciones para su averiguación correspondiente y giró a los gobernadores dos circulares, el 13 y 15 del mismo mes, indicándoles fundamentalmente que procedieran a clausurar los conventos y las escuelas confesionales, a determinar el número máximo de ministros de los cultos en sus jurisdicciones y a vigilar que éstos fueran mexicanos por nacimiento. Inmediatamente, la Asociación Católica de la Juventud Mexicana, la Liga Nacional Defensora de la Libertad Religiosa, la Unión de Damas Católicas, los Caballeros de Colón y otros organismos semejantes se apresuraron a manifestar su solidaridad con la Iglesia. El 7 de marzo 283 sacerdotes pidieron la suspensión inmediata de la aplicación de las leyes restrictivas de la libertad eclesiástica. La pastoral colectiva del 21 de abril, en un acto más de violación a la ley, llamó a los fieles a la lucha. Entre tanto, en acatamiento a las circulares de febrero, se expulsó del país a 183 clérigos extranjeros y se clausuraron 7 centros de difusión religiosa, 74 conventos, 129 colegios y 18 asilos. En plena rebeldía, algunos sacerdotes se negaron a solicitar el permiso de la Secretaría de Gobernación para seguir usando inmuebles de propiedad nacional en servicios de culto público, por lo cual fueron cerrados 51 y también varias capillas de hospitales, por lo que cesaron toda intervención religiosa en las instituciones de beneficencia. La fracción VII del artículo 130 fue reglamentada en 22 entidades, conforme a las necesidades locales, de suerte que los 3,074 sacerdotes que había en ellas se redujeron a 1,014.

La rebeldía del clero iba en ascenso y las exigencias que hacían, que no eran demandas, consistían en "reconquistar la libertad religiosa y las demás libertades que de ella dimanan", entre las que se encontraba la derogación de la Constitución en todas aquellas partes que se opusieran a la completa libertad de enseñanza primaria, secundaria y profesional; los derechos de los católicos como mexicanos, con todas las prerrogativas que la Constitución les concedía; los derechos de la Iglesia relativos al culto, a sus templos, escuelas, obras de caridad y sociales; dejándole, por lo tanto, la propiedad, libre uso y disposición de los bienes inmuebles necesarios para el culto, seminarios, alojamientos de ministros, patronatos, lo mismo que

los bienes muebles destinados al ejercicio de esos mismos servicios; pudiendo ella recibir y administrar sin autorizaciones generales, requeridas para la validez de las donaciones legales; reconocer legalmente a sus sacerdotes los derechos cívicos y políticos que tuvieran los demás ciudadanos y declarando que ni el Congreso General ni las Legislaturas tuvieran facultad para dictar leyes sobre asuntos religiosos. Todas las demandas fueron expuestas a través de la llamada Liga Defensora de la Libertad Religiosa, que llegó a ramificar sus representaciones a todas las entidades federativas, mayormente en los estados del centro y occidente del país. Al Comité Episcopal correspondería representar al episcopado en sus tratos con el gobierno de los asuntos concernientes a la modificación de las leyes que mantenían al clero en manos del Estado, y como medida coercitiva decidió el comité suspender los cultos, y permitió la apertura de los templos.

El 14 de junio de 1926 el presidente Calles tomó medidas aún más radicales con la expedición de una ley adicional en la que se limitaba el número de sacerdotes a uno por cada seis mil habitantes y se ordenaba que aquellos se registraran ante las autoridades municipales para otorgarles su respectiva licencia. Se clausuraron 42 templos, capillas particulares y conventos y se amenazó con incautarse las escuelas religiosas. La Liga decidió luchar a través de medios que sobrepasaran a aquellos estrictamente legales y animó a la población católica a ejercer un boicot contra el gobierno a fin de presionarlo para derogar los decretos, que consistía en no pagar impuestos y minimizar el consumo de productos del Estado como la lotería, no utilizar vehículos de motor para no consumir gasolina y otras medidas además de la repartición de pasquines que invitaban al pueblo a unirse al boicot. Las órdenes de aprehensión fueron giradas contra repartidores de pasquines y contra los organizadores. La Liga escaló en medidas para ejercer acciones drásticas y creó un comité de guerra para organizar un levantamiento armado, que fue desencadenándose y hacia 1927 se extendió hacia la zona sur de Zacatecas, Jalisco, Colima, parte de Nayarit, Michoacán, Querétaro y Guanajuato y hacia los alrededores, donde fungió como jefe del movimiento René Capistrán Garza (miembro destacado de la Asociación Católica de la Juventud Mexicana, ACJM y de la propia Liga).El financiamiento del levantamiento armado fue otorgado por ricos católicos, hacendados que temían a la reforma agraria y esperaban contener el radicalismo del gobierno. La rebelión recibió el nombre primero de defensores, luego de libertadores y finalmente de cristeros, que tal vez provenía de su grito "Viva Cristo Rey" con que animaban la lucha, pero el lema oficial era el de "Dios, Patria y Libertad".

El episcopado aparentemente tuvo una opinión contraria a la lucha armada, y dejó toda la responsabilidad a la Liga. Dominó la opinión moderada del obispo de Tabasco, Pascual Díaz, que sería elevado al arzobispado mexicano. Coincidió su actitud con la ordenada desde Roma, tendiente a recuperar la libertad religiosa frente al Estado, pero sin participar abiertamente en política ni utilizar la denominación "de católico" para legitimar acciones violentas, actitud

con la que el clero pretendía quitarse la responsabilidad de patrocinar el movimiento, pero muchos religiosos participaron abiertamente y otorgaron ayuda a los contingentes cristeros. El año de 1927 fue decisivo en la guerra cristera, año en que se abrieron muchos frentes de campaña y en que algunos efectivos del ejército se hicieron cristeros, con lo cual se procuraron armas y ciertas experiencias militares, aunque prevaleciera la improvisación. Pero no fue sino hasta 1928 cuando la cristiada contó con un general en jefe: Enrique Goroztieta, jr., militar de carrera que había servido en el ejército federal durante el huertismo, cuya labor al frente de la revuelta fue destacada y llegó a dominar las zonas de Jalisco, Colima y Nayarit, dando nuevo impulso a la rebelión. Ese año fue también nefasto para el gobierno que sufrió un revés con el asesinato del presidente electo Álvaro Obregón, a manos de José de León Toral, en cuyo juicio quedó al descubierto implicaciones religiosas en la lucha dentro de la capital de la República. Pero la mayor parte del país se encontraba en control gubernamental, a pesar de la fuerza cristera de Occidente, lo que otorgaba un carácter local a la revuelta.

Ese mismo año el general Goroztieta dio a conocer su plan en el que pedía volver a la Constitución de 1857 *sin las Leyes de Reforma*. Pero la fuerza de Goroztieta se debilitó cuando el gobierno federal y el episcopado iniciaron arreglos y aquél cayó en manos de las fuerzas del general Saturnino Cedillo, y murió el 2 de junio de 1929. Los arreglos entre el episcopado y el gobierno fueron firmados el 21 de junio, acuerdos con los que discrepó la Liga y los consideraba ignominiosos y pese a la firma, los levantamientos esporádicos subsistieron. Incluso José Vasconcelos quiso utilizar a los cristeros para conseguir su apoyo, pero no lo logró. El conflicto cristero culminó en 1929 y le correspondió a Portes Gil, como Presidente de la República, poner fin a la situación, iniciándose pláticas entre el Vaticano y el Estado mexicano, y el 22 de junio el presidente anunció que el conflicto entre el clero y el gobierno terminaba con decoro para ambos. Fue anunciada la reanudación de cultos para días después, la entrega de templos se efectuó por riguroso inventario con la intervención directa de la procuraduría general de la nación, que entregó a los representantes del clero católico las iglesias que podían abrirse al culto, ya que muchas de ellas se habían dedicado, por decreto presidencial, a otros usos de carácter social, como bibliotecas, escuelas, etc., y la primera misa se celebró en la basílica de Guadalupe el día 27 de junio. Después se otorgó la amnistía a todos los rebeldes, principalmente en los estados de Jalisco, Michoacán, Colima, Durango, Guanajuato, Aguascalientes y Querétaro. Pero los arreglos no dejaron plena satisfacción en nadie.

A Calles es a quien tocó llevar a realización los nuevos preceptos de la Constitución de 1917, principalmente los relativos a la explotación de los recursos naturales del país, a la propiedad de los extranjeros y la religión (educación, votos religiosos, culto externo, bienes eclesiásticos e intervención del Estado en el culto). Las leyes reglamentando los preceptos de carácter económico crearon una situación difícil con los países cuyos nacionales tenían

inversiones y propiedades en México, especialmente con Estados Unidos. Las relativas a la religión, provocaron lo que se ha llamado el "conflicto religioso" o (1926-1929) que, además de crear cierto desasosiego entre los católicos pacíficos, provocó un movimiento armado que duró tres años y se conoce con el nombre de la "Guerra Cristera".

A pesar de que había costado mucha sangre implantar el principio de la No Reelección, anhelo democrático desde la revolución de Tuxtepec en 1876, el 22 de enero de 1927 se restablece la reelección del presidente para permitirle al general Álvaro Obregón volver al poder. A esta política —contraria a la larga y justificada tradición— agregó el presidente Calles la violencia con que suprimió a los candidatos que se enfrentaron a Obregón: al general Francisco R. Serrano (muerto con 13 de sus partidarios en el camino de Cuernavaca a México) y al general Arnulfo R. Gómez, obligado a sublevarse y fusilado en Coatepec, Veracruz. Pero aunque Obregón fue declarado presidente electo el mismo día de las elecciones por haber sido candidato único, no llegó a la presidencia, porque dos semanas después fue asesinado. De esta forma violenta quedó consagrado definitivamente el principio de la No Reelección, que había sido el motivo y motor principal de la rebelión de Francisco I. Madero que dio inicio a la Revolución Mexicana.

En su último informe ante el Congreso de la Unión, el 1° de septiembre de 1928, Plutarco Elías Calles no podía dejar de mencionar los sangrientos sucesos ocurridos el 17 de julio que cegaron la vida de Álvaro Obregón por lo que formuló un juicio político acerca de su trascendencia. El tema constante en ese mensaje fue el de las "personas necesarias" y las instituciones. Dijo que con Obregón había desaparecido el último caudillo de la Revolución, lo que planteaba al país la necesidad de encauzarse institucionalmente para que no fueran los individuos quienes se convirtieran en piezas clave del poder, sino los organismos políticos representantes de los distintos grupos revolucionarios quienes debían nombrar, por las vías democráticas, a los que habrían de representarles en el ejercicio del poder. En ese discurso se prefiguró la fundación de un partido político formado por los hombres del poder, tendiente a eliminar el faccionalismo reinante en los años de la lucha armada y en los posteriores. Así, la época del gobierno de Calles se significó por haber constituido la transición de la efervescencia revolucionaria a la institucionalización del Estado, producto del movimiento iniciado por Francisco I. Madero y continuado por Venustiano Carranza, dando así el penúltimo toque de la nueva organización, que el general Lázaro Cárdenas habría de culminar.

Cuando finaliza Calles su mandato presidencial, la experiencia que recogiera en su campaña presidencial, cuando viajó por Italia, la URSS e Inglaterra, dio forma a las ideas de vanguardia de organizaciones de partidos políticos que en esas naciones ya existían, y se dedicó a organizar a los grupos de poder y actores económicos y sociales de México en una alianza para constituirse en un partido político de vanguardia. En adelante, la contienda por

la sucesión presidencial sería dirimida a través de la práctica en la búsqueda del voto y por la legitimidad de procesos electorales. De esa manera surgió el Partido Nacional Revolucionario (1929). En 1938 el PNR sería Partido de la Revolución Mexicana y, finalmente en 1946 se denominaría Partido Revolucionario Institucional los que, durante todo el siglo XX, condujeron a sus candidatos a la presidencia de la República.

El PNR fue una especie de coalición que tenía entre sus objetivos aplicar la Constitución de 1917 y que planteaba que el Estado debía conciliar a todas las clases y grupos y que había de tener un papel activo en el desarrollo económico del país, sin descuidar a los empresarios, pero vigilando el cumplimiento de las leyes laborales. Éste fue el sello final del gobierno del general Plutarco Elías Calles.

Ante la pérdida del presidente electo, Álvaro Obregón, la legislatura en funciones nombró presidente interino a Emilio Portes Gil, entonces recién nombrado secretario de gobernación, cuya obligación sería convocar a nuevas elecciones.

Con la presidencia de Emilio Portes Gil dio comienzo el periodo conocido como "Maximato", pues detrás del poder se hallaba el "Jefe Máximo" de la Revolución, como sus partidarios designaban al general Calles, quien se convirtió en la máxima figura en el periodo comprendido entre los años 1928 y 1934, caracterizado por una inestabilidad de la vida oficial. Tres presidentes se suceden en ese periodo: Emilio Portes Gil, de carácter provisional y llamado a convocar elecciones para el periodo constitucional vacante por el asesinato de Obregón; Pascual Ortiz Rubio, presidente constitucional elegido por el Partido Nacional Revolucionario para el periodo de 1930-1934 y que solamente permaneció en la presidencia dos años y meses, sucediéndole Abelardo Rodríguez, quien gobernó hasta finalizar el periodo. Durante el *Maximato*, y sobre todo bajo la presidencia de Ortiz Rubio, la crisis política se torna permanente, y se percibe la intención de Calles por manejar la situación política del país, cosa que logrará en la medida en que cada uno de los presidentes lo permita. La elección para suceder a Portes Gil se caracterizó por la violencia, siendo que oficialmente se reconoció a Pascual Ortiz Rubio con quien se pretendía conciliar las diferencias entre callistas y obregonistas, lo que ocasionó que el general Gonzalo Escobar se levantara en armas el 3 de marzo de 1929, coincidiendo con la Convención del Partido Nacional Revolucionario, en los estados de Veracruz, Sonora, Chihuahua, Nuevo León y Durango, cuya intención era el desconocimiento de Portes Gil como presidente de la República y se invitaba al pueblo mexicano para secundar tal protesta armada, según planteaban, como forma de amputar los fatídicos males que agobiaban al país y que no finalizarían mientras Plutarco Elías Calles siguiera dirigiendo a la nación. Por supuesto la rebelión fue sofocada y el Partido Nacional Revolucionario salió fortalecido.

El principal opositor en dicha contienda electoral fue José Vasconcelos, quien fue apoyado por el Partido Antirreeleccionista. Después de su derrota, redactó el plan en Guaymas, donde invitó al pueblo a levantarse en armas, pero fracasó y salió rumbo a Estados Unidos. A partir de ese momento, la figura de Calles cobró una importancia inusitada y el "Jefe Máximo" continuaría ejerciendo el poder, y el gobierno de Ortiz Rubio estuvo dominada por la figura del caudillo. Como consecuencia de los efectos negativos de la crisis mundial de 1929, México resultó muy afectado y los cambios en el gabinete presidencial fueron constantes, y causó una conmoción política terrible. Además hubo huelgas, gran descontento de los campesinos y problemas en el seno del PNR. Todo ello condujo a que el 2 de septiembre de 1932 el presidente Ortiz Rubio presentara su renuncia, y le sucedió Abelardo L. Rodríguez como presidente interino nombrado por el Congreso.

Los problemas sociales con los sectores obrero y campesino se vieron agudizados en ese periodo. En medio de un ambiente político de constantes problemas, surge la candidatura presidencial de Lázaro Cárdenas, secretario de Guerra con Abelardo Rodríguez, cuya candidatura fue proclamada en la ciudad de Guadalajara por un grupo de políticos, a pesar de que en un principio no contaba con el total apoyo de Calles, finalmente Lázaro Cárdenas fue lanzado como candidato del PNR, después de que el hijo del "Jefe Máximo", Rodolfo, habló en la Cámara de Diputados de la candidatura de Cárdenas, lo que la mayoría interpretó como el hombre de Calles. Éste, al darse cuenta de la aceptación prodigada al general Cárdenas, guardó el silencio como respuesta. Pero con la elección del general Cárdenas se agudizaron las contradicciones en el seno de los círculos gubernamentales y se evidenció la correlación de fuerzas existentes dentro del Partido, pues aunque aún había muchos partidarios de Calles, también había elementos de oposición.

La institucionalización del Estado Mexicano.1934–1975

Presidente Lázaro Cárdenas del Río

Cuando Cárdenas aparece en la escena de contienda por la presidencia de la República, su trayectoria ya era reconocida, como militar ejemplar, como fiel y constante seguidor del general Calles, de quien aprendió a ser militar y, lo más importante en esos tiempos, el arte de la política, y siempre se consideró su discípulo. Además, a cada puesto que Cárdenas ocupó, le sacó todas las ventajas que podía ofrecerle, tanto en el ejército como en la política, no sólo buscó cumplir con sus funciones, sino aprendió también de las realidades del país, a lo que le ayudó mucho haber sido un observador nato de los hechos de la vida cotidiana, por lo que

no había detalle que se le escapara. Como partícipe revolucionario, debió viajar por toda la República, lo que le permitió obtener una justa dimensión de los grandes problemas de la nación y de su pueblo. Supo tejer relaciones personales que fueron un tesoro para los tiempos venideros y, sobre todo, afinó su sentido de la política, logró colocarse en todo momento en las esferas en que se tomaban las grandes decisiones, y cuidó en todo momento sus relaciones con Calles. Como gobernador de Michoacán, sacó partido de dicho cargo para identificarse con las fuerzas revolucionarias en todo el país que deseaban un giro en la política nacional y fue desde ahí que labró su futura carrera por la Presidencia de la República, desde donde elaboró su estrategia política y sus ideas fundamentales sobre el modo en que debían ser resueltos los problemas nacionales y conducir las fuerzas revolucionarias a la reestructuración del Estado y de la vida política. Así que cuando se puso en disputa la sucesión presidencial en 1933, Cárdenas, lo quisiera o no el jefe máximo, casi no tenía rivales.

A pesar de que en un principio no contaba con el total apoyo de Calles, Lázaro Cárdenas, secretario de guerra durante el gobierno de Abelardo Rodríguez, fue lanzado como candidato del PNR para la presidencia en diciembre de 1933, durante la segunda convención del Partido efectuada en la ciudad de Querétaro, que tenía como finalidad postular candidato para el periodo 1934-1940 y formular un plan que sirviera como programa de gobierno al nuevo presidente que, según las reformas hechas a la Constitución, duraría seis años en el ejercicio del poder. Así, al salir a la luz el Plan Sexenal, sugerido por Calles, se contó con un proyecto de reformas económicas y sociales que exaltaba la figura política de Calles, pero en el que resultaba obvia la presencia de grupos más radicales. Además, en el plan se estipulaba la intervención del Estado en los renglones más importantes como el agrario, el industrial, el sindical y el educativo, en el campo económico se orientó principalmente hacia el nacionalismo. Importancia relevante tuvieron las reformas al artículo 3° constitucional, donde se destacó la necesidad de crear una ideología que unificara a los mexicanos bajo intereses comunes y no individuales, éstas fueron aprobadas por el Congreso, y así nació la educación socialista que, además de excluir toda doctrina religiosa, organizaría la enseñanza de tal forma que la juventud tuviera un concepto exacto del universo y de la vida social. Aunque el Plan Sexenal en su conjunto no tuviera uniformidad, sirvió de plataforma para las reformas sociales del régimen del general Cárdenas.

Como candidato Cárdenas, en su gira proselitista, muestra a México un estilo personal y renovador, de una nueva estrategia política en un esfuerzo por modificar las bases populares y nacionales del mandato presidencial, se dirigió a todos los sectores y viajó por la República como nadie lo había hecho hasta entonces, escuchó, discutió, atendió peticiones, quejas y protestas, con el deseo de enraizarse popularmente, y así rompió con una tradición estática. Poco a poco, durante la campaña, se van dando una serie de líneas políticas que prefigurarían la actuación política de Cárdenas: una finalidad intrínseca a los postulados más populares

y menos elitistas de la revolución mexicana; mayor apego a determinados artículos; mayor aprecio y compromiso por rescatar y multiplicar las rutas nacionales; rutas y programas se convierten en los más urgentes objetivos de cara a las condiciones generadas por la crisis económica de 1929. Desde sus inicios, la acción política de Cárdenas denota correspondencia con la crítica del momento en que todo el mundo cuestiona los intereses creados, situación crítica que estallaría en España, Etiopía y en la Europa de la Segunda Guerra Mundial. Pero lo más importante, la problemática del país determina la orientación de la campaña y la identificación cardenista con el Plan Sexenal no es pasajera ni accidental, sino que se trata de un compromiso ideológico con quienes forman su base política inicial, con aquellos que defienden la vanguardia más avanzada de los regímenes de la revolución mexicana. Funda ya entonces su corriente en realidades políticas y sociales, en actos concretos y no meramente en el poder armado, siendo muy claras sus líneas de acción de acuerdo con el Plan Sexenal que enfatiza el predominio del Estado, su función de instrumento equilibrador de la desigualdad, el papel esencial que desempeña como árbitro y guía del rumbo de la sociedad, su calidad de instancia primordial en los destinos nacionales, entendido como responsabilidad compartida, como mandato popular, producto de necesidades locales, regionales o nacionales. Así, Cárdenas se perfila como receptor del cambio, con un papel de verdadero líder, de presidente independiente de un país independiente.

Cárdenas es declarado Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo del 1° de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940 por la Cámara de Diputados. El presidente Cárdenas no habitó el castillo de Chapultepec, el cual convirtió en museo, sino que vivió en su casa y más tarde en la residencia de Los Pinos.

En el gabinete del nuevo Presidente de la República, Cárdenas tuvo que aceptar predominio de elementos ligados a Calles, ya que en los gobiernos estatales y en el Congreso dominaba el callismo, lo que tornaba en muy difícil la posición en que se encontraba el presidente. Pese a ello, Cárdenas empezó a tomar ciertas medidas políticas que contravenían las directrices callistas, siendo la más importante la que consistió en alentar a los grupos obreros que se encontraban en proceso de reorganización a hacer uso extensivo de la huelga para mejorar su posición, fomenta el respeto a la autonomía e independencia de acción de los sindicatos, en congruencia con el artículo 123 constitucional, impulsó al movimiento obrero que, bajo la dirección de Vicente Lombardo Toledano, formó en octubre de 1933 la Confederación de Obreros y Campesinos de México (CGOCM) con sindicatos y uniones separadas de la CROM, así se convirtió en poco tiempo en el ente político más activista de la clase obrera y cuyos postulados básicos eran: lucha de clases, democracia sindical y la independencia del movimiento obrero respecto del Estado. Cárdenas también alentó a grupos de campesinos organizados que continuaban manifestando su insatisfacción con la liquidación de la reforma agraria propuesta por Calles.

Los elementos del grupo dirigente se encontraron molestos e intranquilos no sólo por la agitación campesina y obrera —que en 1935 alcanzó proporciones desconocidas hasta entonces—, sino porque Cárdenas afectó directamente algunos intereses secundarios de varios de sus miembros. La situación llegó a su fase crítica en mayo de 1935 cuando en una entrevista celebrada entre Calles y un grupo de legisladores encabezados por el senador Ezequiel Padilla, publicada en todos los diarios del país el 11 de junio, el "Jefe Máximo" se refirió al "maratón de radicalismo" por el que atravesaba el país y lo atribuyó a la ambición desmesurada de los líderes obreros. No escapó a nadie que la declaración era una severa crítica al presidente, poniendo a éste ante una disyuntiva: o eliminaba a Calles y a su grupo de la escena política con todo el riesgo que ello entrañaba, o renunciaba a toda pretensión de independencia. Cárdenas se decidió por el primer camino, para lo que contó con la ayuda de las organizaciones obreras y campesinas. Lombardo se lanzó abiertamente contra Calles y formó el Comité Nacional de Defensa Proletaria en apoyo a Cárdenas. El presidente logró también que se le unieran personajes influyentes como Cedillo y Portes Gil, pero la lealtad del ejército era el factor determinante, por lo que Cárdenas actuó con rapidez y obtuvo el apoyo explícito de una minoría de los generales y jefes, pero que se encontraban en puntos estratégicos. Así, la prontitud con que Cárdenas contestó el reto de Calles y su grupo fue decisiva y terminó la crisis cuando el "Jefe Máximo" tomó un avión para Sinaloa el 18 de junio, de donde más tarde partió a Estados Unidos. Calles volvió a México en septiembre, pero Cárdenas ya se encontraba en completo dominio de la situación y no le permitió realizar sus planes para recuperar el poder, por lo que fue consignado junto con Morones ante la Procuraduría General, acusado de estar preparando un movimiento armado contra el gobierno, de esta forma concluyó el Maximato, aunque la investigación no llegó a efectuarse y, en abril de 1936, Calles fue expulsado del país definitivamente.

A la crisis de junio de 1935, le siguió una amplia reorganización del partido y del gobierno a fin de eliminar a los callistas. El gabinete fue reorganizado: entre los cambios más importantes se encontró el del Secretario de Guerra, donde quedó el general Andrés Figueroa; en Gobernación fue nombrado Silvano Barba González; Saturnino Cedillo, de Agricultura; en Economía, el general Sánchez Tapia; Emilio Portes Gil fue sustituido por el general Eduardo Hay en la Secretaría de Relaciones Exteriores, pasando a la presidencia del PNR; Francisco J. Mújica quedó en la Secretaría de Comunicaciones. Los diputados callistas fueron desaforados y sucesivamente se declararon desaparecidos los poderes de Tabasco, Guanajuato, Colima, Durango, Sinaloa, Sonora y Chiapas, mientras la legislatura de Tamaulipas destituía al gobernador. Los cambios tuvieron como logro inmediato la eliminación de los elementos anticardenistas que se encontraban en las legislaturas nacional y locales, en los gobiernos estatales y en los diversos cuerpos del ejército, acción que efectuaron en conjunto el secretario de Gobernación, el de Guerra y el presidente del partido. Concluye de esa forma la dinastía sonorense y la dualidad de poder inaugurada en 1929, con lo que el

presidente vuelve a ser el verdadero líder, y quedó en la historia de México como la primera vez en 25 años que una crisis política se resolvió sin recurrir a la violencia.

Una vez desaparecido el callismo de los niveles de toma de decisiones, inmediatamente cesó la persecución religiosa, se suavizaron los reglamentos de la ley de cultos en los estados y en la capital, y se suspendió la estricta observancia de las disposiciones constitucionales en esa materia. Cárdenas declaró que no perseguiría a la Iglesia, ya que la verdadera forma de alejar de ella a los pueblos era mediante la educación, para lo que fomentaría una de corte socialista. La reacción del clero fue inmediata a pesar de la libertad que se le había otorgado, se hostilizó a los maestros, en especial a los rurales que padecieron graves atentados en su integridad personal, su honor y su vida. Pero el gobierno no ejerció represalia alguna y la obra del régimen fue muy activa. Convirtió en gran centro escolar la que fuera cárcel de Belén, elevó el número de escuelas primarias existentes, creó las Escuelas Hijos del Ejército, las Escuelas Regionales Campesinas, los Internados Tipo Transición, el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica, el Consejo Técnico de Educación Agrícola, el Instituto Nacional de Psicopedagogía, el Departamento de Educación Física y la Normal de esta especialidad; fundó el Instituto Nacional de Antropología e Historia, multiplicó las bibliotecas, repartió centenares de miles de libros escolares, aumentó el subsidio a la Universidad Nacional Autónoma de México, con absoluto respeto a su autonomía, y para atender a la población aborigen se fundó el Departamento de Asuntos Indígenas. Se establecen el Instituto Politécnico Nacional y el Departamento de Educación Obrera, que indican la orientación obrerista del presidente y su deseo de independizar tecnológicamente al país.

Después de la reorganización de su gabinete, Cárdenas aceleró la aplicación de su programa de gobierno, siendo uno de los ejes de la política cardenista la transformación del sistema agrario que incluía reparto, crédito y ayuda técnica a los ejidatarios, lo que significaba una modificación sistemática de reparto de tierras a los campesinos. En esta época se fundó una de las organizaciones populares más sólidas: la Confederación Nacional Campesina (CNC), en la que se pretendía aglutinar a todo el movimiento agrario. Es este periodo en que el movimiento obrero pasa por un ajuste en sus relaciones económicas y de poder frente a los patronos y se hace realidad un punto programático del cardenista y se solidifica una nueva central obrera que aspira a ser central única, la CTM, en la que participarían la mayor parte de los organismos sindicales, excepto la CROM y la CGT. El poder político de la CTM crece rápidamente y se constituye en una clara fuente de apoyo gubernamental que participa de las grandes decisiones, a sus planteamientos los convirtió en piedra de toque para medir el rumbo del país. Además, se perfila como el elemento más dinámico de todos los sectores que apoyan al régimen y su programa de gobierno, además de ser elemento estratégico para la economía e instrumento activo del nacionalismo y como manera de combatir la influencia y la intervención extranjera.

En el curso del sexenio cardenista se crearon el Departamento de Turismo (20 de abril de 1936), el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad (1937), y la Secretaría de Asistencia Pública (1938); el Banco Nacional de Crédito Ejidal (2 de diciembre de 1935), Almacenes Nacionales de Depósito (1936). El día 24 febrero de 1936 quedó constituida la Confederación de Trabajadores de México (CTM). El Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial en 1937, y el Tribunal Fiscal de la Federación. El 13 de junio de 1937 se nacionalizaron los ferrocarriles por causa de utilidad pública.

Las reformas cardenistas, sus medidas nacionalistas e independientes significan un fortalecimiento del papel del gobierno en la sociedad mexicana, así como el enfrentamiento entre Calles y Cárdenas provoca una revaloración de las coordenadas políticas en las que debe fincarse el Estado mexicano, se eliminó como norma el haber pertenecido a la etapa armada de la Revolución como factor decisivo para una carrera pública, y se fundaron otras bases para el juego político: concretamente, en aquel sexenio la fidelidad a los principios más populares de la Revolución. Las metas se redefinieron: México debía evitar los enormes costos sociales que acarrearía la industrialización clásica, por lo que su proceso de modernización se haría teniendo como base la creación de nuevas comunidades agrarias, más un complejo industrial descentralizado subordinado a aquéllas y que de preferencia tomaría la forma de cooperativas. Este sistema económico no llegaría muy lejos pues las presiones internas y externas surgidas a partir de 1938 obligaron a Cárdenas a dar marcha atrás sin que los sectores populares pudieran percatarse de ello y menos oponerse puesto que carecían de la independencia necesaria. En 1938, Cárdenas empezó a virar su política hacia una posición más moderada.

En 1938 la política cardenista encontró su límite, siendo su catalizador el factor externo. Cuando Cárdenas asumió la presidencia se encontraban vigentes los acuerdos Calles-Morrow que concedían a las empresas petroleras estadounidenses una serie de privilegios para la explotación del hidrocarburo y limitaban la injerencia del gobierno en sus actividades. Durante años se había sostenido un sindicato afecto a las empresas, con el que éstas ejercían un control absoluto sobre los trabajadores. Para contrarrestar tal situación, a dos años de iniciado el gobierno cardenista, se formó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) incorporado a la CTM. Se iniciaron una serie de conflictos entre las empresas y el nuevo sindicato por las demandas salariales de los trabajadores, las empresas se negaron a cumplir con el fallo de la Junta de Conciliación y Arbitraje y apelaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, iniciaron una campaña contra el gobierno y contrataron grupos armados para enfrentarse con los trabajadores sindicalizados. Por otra parte, comenzaban a irse del país los capitales extranjeros. La Suprema Corte ratificó el fallo de la Junta de Conciliación y Arbitraje y, ante la intransigencia de las compañías petroleras, Cárdenas tomó cartas en el asunto, con una decisión drástica: el 18 de marzo de 1938 declaró la expropiación de la industria petrolera, con el respaldo popular. La decisión

la tomó considerando favorable la situación internacional —que en ese momento mantenía la atención de los Estados Unidos centrada en el peligro fascista— y también la interna, puesto que el apoyo con que contaba en ese momento entre los sectores populares era innegable. Pero los gobiernos de los países afectados —que casi tenían un monopolio mundial en la producción y venta del petróleo—, lograron desatar una fuerte presión económica y política que Cárdenas no había previsto enteramente, perdiendo México sus mercados petroleros tradicionales y el gobierno de Estados Unidos suspendió las compras de plata mexicana a un precio preferencial, además de que las instituciones públicas y privadas de ese país negaron a México sus solicitudes de crédito. Tampoco las presiones políticas se hicieron esperar, pues Washington no dejó de insistir ni un momento en una compensación inmediata y adecuada a los intereses afectados por las expropiaciones petrolera y agraria, así como en el pago de otras deudas pendientes.

Dadas las condiciones económicas del país, dichas demandas eran imposibles de cumplir de manera inmediata, México aceptó que indemnizaría a los afectados pero apelando al derecho internacional, ello no requería un pago inmediato. El gobierno de Inglaterra, por su parte, desconoce el derecho a la expropiación y declara el caso arbitrario, presenta múltiples notas de protesta hasta que México retira a su embajador de Londres y pide que el inglés haga lo mismo. Pese a todo, el gobierno mexicano no cede y el presidente estadounidense Roosevelt interviene y no radicaliza la situación. Internamente, la crisis no se hizo esperar. En combinación con una crisis económica agudizada por la baja de la exportación, dentro del país contribuyeron a crear desasosiego las fuerzas anticardenistas, fomentando los ataques al presidente. Las presiones internas contra el mandatario provinieron tanto de la coalición revolucionaria como de los elementos derechistas más tradicionales que promovieron una propaganda que alcanzó niveles inimaginables, pero que finalmente no constituyeron un obstáculo muy serio para el gobierno, pero no pudo evitarse un debilitamiento de la posición de Cárdenas a la larga. Elementos representativos de estas fuerzas fueron el Partido Acción Nacional, la Unión Nacional Sinarquista y otras organizaciones de clase media anticomunista. Pero la oposición más seria provino de ciertos sectores dentro del grupo en el poder, Cedillo se levantó en armas, y contó con el apoyo de otros generales, como Almazán, Amaro, Abelardo Rodríguez, Román Yocupicio (gobernador de Sonora) y otros más para organizar el movimiento anticardenista, pero fueron derrotados, aún cuando la agitación al interior del ejército continuó. En octubre de 1938, se formó el Frente Constitucional Democrático que agrupó a una serie de generales fuera del servicio activo, para organizar un movimiento anticomunista, dirigiendo sus ataques contra Lombardo Toledano y aun contra el presidente. Otros grupos también se unieron en una posición anticardenista. Como acto final de Cárdenas en el asunto petrolero, el gobierno constituyó el Consejo de Administración del Petróleo, después Petróleos Nacionales y finalmente Petróleos Mexicanos. El monto de la indemnización a las empresas se fijó en $200,556,332.26. En el otro gran campo de

los recursos energéticos, Cárdenas se limitó a crear la Comisión Federal de Electricidad, destinada a desplazar gradualmente a las compañías extranjeras.

El 30 de marzo de 1938 se disolvió el PNR y en su lugar se formó el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), bajo el lema "Por una democracia de trabajadores" e integrado por los sectores obrero, campesino, popular y militar, buscando el equilibrio entre las diferentes bases populares del régimen y los sectores más avanzados de la Revolución Mexicana. El presidente Cárdenas, que desde un principio había observado la necesidad de contar con un verdadero instrumento de su política, concibe al Partido de la Revolución Mexicana como un organismo de masas, como una organización estructurada sectorialmente, minando las bases de muchos cacicazgos regionales y señoríos estatales. El crecimiento de la fuerza obrera y campesina propicia el reordenamiento de la situación y da pautas para encontrar un canal de expresión política para los organismos que recién iban surgiendo. Se concibe entonces el partido como un órgano de múltiple representación, siendo tres sus sectores principales: el obrero, el campesino y el militar

En materia legislativa, se expidieron, entre otras, las siguientes disposiciones: 1935, Ley de Amparo, Ley de Indulto, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Crédito Agrícola, Ley de Procedimientos Civiles y Penales, Ley Orgánica de los Artículos 102, 103 y 104 constitucionales, Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 constitucional, reformas a los artículos 43 y 45 constitucionales, Ley de Nacionalización de Bienes; 1936: Ley de Expropiación, reformas al artículo 78 de la Ley Federal del Trabajo (pago obligatorio del salario correspondiente al séptimo día), Ley General de Población; 1937: Acuerdo de expropiación de los Ferrocarriles Nacionales de México (24 de junio), decreto que cambió el nombre de la Secretaría de Guerra y Marina por el de Secretaría de la Defensa Nacional, reformas al Código Civil (reconocimiento de los hijos naturales), Decreto de 13 de febrero que conforma la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que por la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional otorga facultades al Congreso de la Unión para el examen de la cuenta anual que le debe presentar el Poder Ejecutivo y que determina que éste se llevará a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda ; 1938: Acuerdo de expropiación de los bienes de las compañías petroleras, Acuerdo que crea la Administración Obrera de los Ferrocarriles, Ley sobre Industria Eléctrica, Ley Federal de Estadística, Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de los Poderes de la Unión; 1939: creación de la Orden "Maestro Altamirano", Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, y 1940: Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, Ley Reglamentaria del artículo 3° Constitucional, Ley del Servicio Militar, Ley General de Instituciones de Finanzas, Ley de Caza y Nuevo Código Agrario.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

En el orden legislativo, el Decreto de 13 de febrero de 1937 es de la mayor relevancia, ya que contiene la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 31 de diciembre de 1936, en que se desglosan y determinan las distintas responsabilidades y funciones de cada uno de los estratos que conforman dicha institución, constituida de la siguiente forma:

La ley consta de seis capítulos que contienen 34 artículos. El primer capítulo, referente a su organización, contiene tres artículos en que se establece que el examen de la cuenta anual que debe presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sería llevada a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con esta ley y su reglamento, siendo el personal de la institución el que anualmente señalara el Presupuesto de Egresos aprobado por la H. Cámara de Diputados que, por su parte y de acuerdo con el artículo 74, fracción II, de la propia Constitución, nombraría una Comisión Especial, que se denominaría Comisión Inspectora, que sería la encargada de vigilar que las funciones de la Contaduría Mayor se desarrollaran de acuerdo con esta ley, su reglamento y demás disposiciones relativas.

El capítulo II, cuyos seis artículos son relativos a las obligaciones y facultades de la Contaduría Mayor, establece que la Comisión Inspectora sería la autoridad suprema de la Contaduría, la que quedaría facultada para proponer el personal de dicha oficina, que sería nombrado por la H. Cámara de Diputados sin más restricción que la establecida por el artículo 33 de esta ley, y para interpretar, aclarar o resolver las consultas que se presentaren con motivo de los puntos dudosos de esta ley y su reglamento. Asimismo, la Comisión Inspectora sería la encargada de establecer la organización interior de la Contaduría Mayor, para lo cual podría dictar las disposiciones de carácter económico que juzgara convenientes para el mejor servicio pudiendo oír en estos casos la opinión de los empleados superiores de la oficina. En cuanto a las relaciones de la Contaduría Mayor con la H. Cámara de Diputados, se llevarían a cabo por conducto de la Comisión Inspectora. Por su parte, la Contaduría Mayor revisaría y glosaría la cuenta anual del erario federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que manejen fondos o valores de la federación, en el concepto de que el examen que practicara no solamente comprendería la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se haría una revisión legal, numérica y contable de esas partidas cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas. Además, la Contaduría Mayor quedaría facultada para fiscalizar la contabilidad de las oficinas a que se refiere el artículo 7°, pudiendo ordenar las visitas de carácter especial que estimara necesarias, pero estas visitas se llevarían a cabo únicamente con la aprobación

de la Comisión Inspectora. Por último, la Contaduría Mayor estaría facultada para expedir los finiquitos de las cuentas que hubieran sido glosadas.

El capítulo III, referente a las responsabilidades, se conforma por siete artículos en que se establece que los empleados fiscales serían responsables por los daños en dinero que se causaran al erario federal, por hechos u omisiones imputables, por error, imprevisión o negligencia en el desempeño de sus labores. Los empleados de la Contaduría Mayor serían igualmente responsables de los mismos daños, cuando al glosar o revisar las cuentas no descubrieran la responsabilidad de los empleados a que se refiere el artículo 10. Por su parte, las responsabilidades anteriores se exigirían en el orden siguiente: al deudor del fisco, al empleado fiscal que incurriera en el error u omisión que originara el perjurio, y al empleado de la Contaduría Mayor o de cualquiera otra oficina que al glosar o revisar la cuenta no llegó a descubrirlo. Los empleados sólo disfrutarían del beneficio de orden, pero no del de excusión, bastante para proceder en contra de los últimos, que se hubieran agotado los recursos legales contra los anteriores sin poder obtener el pago íntegro de la responsabilidad. La responsabilidad civil en que incurrieran los empleados a que este capítulo se refiere, podría ser reducida, o bien convertirse en una multa correccional que no excediera de $500.00, tomando en cuenta el monto del perjuicio, la causa y las condiciones del empleado. En caso de que la responsabilidad entrañare un delito internacional, se exigiría al responsable el monto íntegro del perjuicio, además de que se hiciere la consignación a la autoridad respectiva, de acuerdo con lo que al efecto ordenare la Comisión Inspectora. Y en los casos de responsabilidad civil o penal de funcionarios que gozaran de fuero constitucional, únicamente se pondría el caso en conocimiento de la H. Cámara de Diputados por conducto de la Comisión Inspectora.

En el capítulo IV, de los finiquitos, los cuatro artículos que establecen que, una vez revisada y glosada la cuenta anual, se podría expedir el finiquito respectivo, remitiéndose a la oficina que rindió la cuenta, para que ésta a su vez expidiera los certificados respectivos a cada oficina o empleado que dependiera de ella, cuyo certificado serviría para su resguardo. Los finiquitos podrían darse por una cuenta anual ya glosada, aun cuando se encontrare otra anterior pendiente. Los finiquitos podrían darse aun cuando faltare de glosarse alguna o algunas cuentas parciales, pero en ese caso se anotarían las que faltaren. Los finiquitos indicarían con toda claridad la cuenta y periodo que comprendieran. Los finiquitos producirían los siguientes efectos legales: extinguirían las obligaciones procedentes de fianzas y garantías de los empleados que manejaran fondos; extinguirían las responsabilidades civiles de los empleados con el fisco, y en ningún caso extinguirían las responsabilidades de carácter civil o criminal que procedieran de delito.

En los cinco artículos del capítulo V, se habla de la prescripción, marcando que, las responsabilidades de carácter meramente civil que resultaran a los empleados y agentes de

la administración pública, por actos u omisiones no cubiertos por un finiquito, prescribirían al fin de los cinco años posteriores a aquel en que se hubiera originado la responsabilidad. Las responsabilidades y obligaciones de particulares para con el fisco federal, prescribirían también en las mismas condiciones, siempre que consistieren en adeudos por impuestos o derechos, o que procedieran de errores en las cuentas. Por su parte, las obligaciones o responsabilidades que procedieran de contrato o de cualquiera otra causa, prescribirían en los términos que fijan o fijaran en lo sucesivo las leyes federales relativas, o en su defecto las del Distrito Federal, aumentándose en este último caso los plazos de una mitad, sin que nunca pudieran ser menores de cinco años. Las responsabilidades de carácter penal, prescribirían en la forma y tiempo previstas en las leyes penales del Distrito Federal. Cualquier gestión de cobro que se hiciere por las oficinas respectivas, interrumpiría la prescripción a favor de particulares o empleados responsables, y el término de ella sólo se contaría entonces desde la fecha de la última gestión de cobro.

Finalmente, los ocho artículos del capítulo VI, de disposiciones diversas, establecen que el Ejecutivo y las oficinas de la Federación que de acuerdo con esta ley y su reglamento deberían presentar la cuenta anual para su revisión y glosa, lo harían dentro del año siguiente a la fecha en que dicha cuenta se cierre, por lo que la documentación de la cuenta del erario, del Departamento del Distrito Federal y Territorios Federales, de la Beneficencia Pública y la de la Lotería Nacional, se remitiría por cada una de esas dependencias directamente a la Contaduría Mayor con los comprobantes y libros respectivos y sólo en caso de documentos que a juicio de las secretarías de Estado no deberían salir de sus oficinas, lo harían saber así a la propia Contaduría Mayor enviándole copias certificadas. En este caso, la citada Contaduría podría designar una Comisión que los examinara en el lugar en que se encontraran, con la intervención de la persona que designara la propia secretaría. La Contaduría Mayor gozaría de un plazo de un año para practicar la revisión y glosa de los documentos que recibiera, pero si el plazo no fuera suficiente en algún caso, lo haría del conocimiento de la Comisión Inspectora, dándole a conocer las razones que tuviere para ello, a fin de que resolviera lo que estimara conveniente. Una vez expedido el finiquito de una cuenta podrían devolverse a la oficina de su origen todos los comprobantes y libros respectivos, para que fuesen conservados el tiempo que fije esta ley. Las oficinas respectivas al enviar la cuenta anual, la acompañarían de un inventario por duplicado de los comprobantes y libros que remitieran, para que si se recibieran de conformidad, se les devolviera el duplicado con el sello de la Contaduría Mayor y la firma de la persona que recibiere, o en caso contrario se hicieren las observaciones procedentes. Por su lado, las oficinas del Distrito Federal harían la entrega personalmente en la Contaduría Mayor, y las foráneas la enviarían por correo certificado.

Por lo que respecta a la devolución de los documentos y libros a que se refiere el artículo 29, se haría para las oficinas foráneas, en la forma establecida por el artículo 30,

y personalmente en las oficinas del Distrito Federal, levantando al efecto una acta que firmarían un representante de la Contaduría Mayor y uno de la oficina que los recibiera. Para la entrega de esos documentos, la Contaduría Mayor avisaría a la Comisión Inspectora la fecha en que debiera llevarse a cabo, para que si ésta lo deseara nombrara un representante suyo que también firmaría el acta que se levantara. Los documentos y libros que comprobaran las cuentas de que habla esta ley, se conservarían en poder de las oficinas: I.- Por tiempo indefinido: diarios y mayores con sus estados y balances correspondientes, de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, del Departamento Central, de la Beneficencia Pública, de la Lotería Nacional, de la Dirección General de Correos y Telégrafos y de todas las demás oficinas que rindieran cuentas a la Federación. Los bonos y cupones amortizados de la deuda pública nacional. Los expedientes de observaciones de glosa, girados por la Contaduría. Las cuentas rendidas por la Contaduría al H. Congreso de la Unión. Todas las leyes de ingresos y presupuestos de egresos aprobados por el Congreso de la Unión. II.- Los demás libros, expedientes, legajos y documentos de comprobación de cualquiera especie de las cuentas federales y de las de los municipios, serían inutilizados a los diez años, contados desde la fecha del finiquito de cada cuenta.

Mientras se expidiera la Ley del Servicio Civil y a fin de que la Contaduría cuente siempre con personal especializado en sus labores, el veinticinco por ciento del que actualmente desempeñe los puestos asignados en el presupuesto en cada categoría, sería considerado inamovible, y solamente podría ser removido, por ascenso, incapacidad, faltas graves debidamente comprobadas, delitos o causas de fuerza mayor, que les permitiera seguir desempeñando sus empleos. El resto del personal sería nombrado y removido libremente por la Cámara de Diputados, a propuesta de la Comisión Inspectora. Las labores de la Contaduría Mayor, se regirían por las leyes en vigor en materia fiscal y especialmente por esta ley y su reglamento.

Por último, en artículo transitorio queda establecido que esta ley entraría en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, firmando J. Riva Palacio, D.P.— Wilfrido C. Cruz, S.P.— J. Muñoz, D.S.— J. Garza Tijerina, S.S.— Rúbricas.

Cerrando el escrito, queda constancia de que, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, se promulgó el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, D. F., a los treinta y un días del mes de diciembre de mil novecientos treinta y seis.— Firmado por L. Cárdenas.— El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez.— Enviado al Lic. Silvestre Guerrero, Secretario de Gobernación.

Puede decirse que el gobierno del general Cárdenas constituyó sin duda el periodo más importante de la historia mexicana posterior a la Revolución de 1910, lapso en el que se destruyó el poder económico de las viejas clases terratenientes, se restringió aún más el poder del clero y el enclave petrolero fue derrotado, forzando al capital extranjero a aceptar las nuevas reglas del juego, es decir a someterse a la legislación interna y con peso dentro de un modelo de desarrollo nacional. Paralelamente, quedaron satisfechas las demandas de las clases trabajadoras incluidas en la Constitución de 1917 y en muchos casos se va más allá de estas demandas y se logró la unificación de obreros y campesinos en centrales únicas para cada grupo por separado y se incorporó al aparato del Estado por vía del Partido de la Revolución Mexicana. A la burguesía capitalista industrial y de servicios se le obligó a la consolidación de sus organizaciones independientes del Estado y a aceptar las reivindicaciones del proletariado, bajo la estrecha supervisión del Estado en su papel de árbitro de las luchas de clases. Del mismo modo, el Estado se consolidó bajo el gobierno del general Cárdenas, como la fuerza rectora del desarrollo económico del país y su papel como empresario alcanzó niveles nunca antes vistos, pero estos profundos cambios en la sociedad mexicana no son respuesta exclusiva de la personalidad del general Cárdenas, por el contrario, son resultado de la acción de las clases sociales a nivel nacional y a los cambios operados en el contexto internacional, sin que con ello se quiera negar que la personalidad del general fuese relevante, que lo fue, pero siempre determinada por la lucha de clases.

En política exterior, el régimen del general Cárdenas debe enfrentar obstáculos exteriores poderosos y evidentes, derivados del estado económico y de los lazos establecidos con los que funcionaban en el territorio mexicano, por lo que el sello y principio fundamental de la política exterior del presidente fuese el antiimperialismo. También es importante mencionar que la actuación cardenista se ubicó también en el contexto del proceso que estaban sufriendo las relaciones de América Latina y los Estados Unidos, sujeta a la política del "buen vecino" de Roosvelt que tenía la clara intención de limar las asperezas existentes con sus vecinos del sur, cuyo interés fundamental es crear y conservar una imagen de igualdad frente a sus vecinos del sur, cuya razón estricta se debía a la posición norteamericana frente a la amenaza del fascismo que se cernía en Europa y el resto del mundo, lo que orillaba a cuidarse las espaldas en América Latina. Lázaro Cárdenas utiliza el peculiar panamericanismo de Roosvelt para fomentar sus propios intereses y utiliza la coyuntura para formar un frente que neutralizara la prepotencia norteamericana, reiterando la necesidad de la unión de América Latina tanto en términos de las relaciones de esta zona con Estados Unidos, como de las relaciones con el resto del mundo.

En su afán de apoyar a las víctimas de causas injustas, el régimen mexicano otorga apoyo a la República Española al producirse la guerra civil en esa nación, y requirió en la Sociedad de Naciones el verdadero respeto a la neutralidad internacional y se estableciera una

distinción entre los gobiernos verdaderamente legítimos que sufrían la agresión totalitaria y aquellos que eran los agresores, sostenidos desde el extranjero, por lo que exigió que se multiplicara el auxilio a la República Española. En este sentido, la posición mexicana siguió una línea totalmente coherente, asumiendo y compartiendo en gran medida el drama español. Al triunfo de la intervención extranjera, cuando las fuerzas republicanas españolas fueron derrotadas por el totalitarismo nazi-fascista, México abre sus puertas a los refugiados españoles, lo que a su vez multiplica la agitación de grupos afiliados al fascismo en el país y dedicados tanto a oponerse a las medidas cardenistas como a organizar actos de agresión contra las organizaciones obreras y populares, pese a lo cual, el gobierno mexicano recibió a numerosos refugiados. Por otro lado, el gobierno se opuso a la invasión italiana de Etiopía, así como a la anexión de Austria y a la invasión de Polonia por las hordas nazis. Fue también durante el régimen de Cárdenas que el país acogió en asilo a León Trotsky.

Como la política exterior mexicana estaba inevitablemente supeditada a los intereses nacionales, cuando se produce el boicot petrolero como consecuencia de la expropiación del hidrocarburo de México, el gobierno de Cárdenas se ve orillado a vender crudo a Japón, Alemania e Italia, imponiéndose la necesidad objetiva a la posición política e ideológica. Pero, aunque la dependencia de México frente al exterior era evidente, la actitud del régimen cardenista debía ser de pleno apoyo a las transformaciones en marcha, siguiendo una línea coherente en los asuntos exteriores, cuya bandera principal era la exigencia del respeto de la no intervención y autodeterminación de los pueblos, principios de la política exterior cardenista que fueron expresados en todos los foros internacionales como en las Conferencias Panamericanas y en la Liga de las Naciones, como un legado cardenista de la ineludible experiencia histórica del país.

Haciendo un recuento muy sintético y representativo, puede decirse, por último, que el periodo de Cárdenas se distinguió por los numerosos cambios realizados en la política y la sociedad mexicana que tras la Revolución, el suyo fue el primer mandato que se extendió por un sexenio, preparando al país para la transferencia del poder militar a la sociedad civil, cuya transición fue el periodo gubernamental siguiente. Pero debido a sus posturas radicales, el gobierno de Lázaro Cárdenas había generado cierto descontento incluso dentro del Partido de la Revolución Mexicana y en el momento de la sucesión presidencial surgieron varios precandidatos, entre los que figuraban tres generales: Francisco J. Mújica, muy cercano a Cárdenas, Juan Andrew Almazán, que representaba a los anticardenistas, y Manuel Ávila Camacho, secretario de Guerra y antiguo colaborador de Cárdenas, que se situaba en una posición intermedia. La candidatura oficial, debido a que quizá la continuación de la política cardenista no era lo más conveniente, recayó en Ávila Camacho, pero no había terminado la lucha por el poder. Desde 1938 había surgido un grupo conocido como "Veteranos de la Revolución", ligado al antiguo Grupo de Sonora, que pretendía eliminar del panorama

político a Cárdenas y sus aliados. Almazán, muy disgustado por la candidatura de Ávila Camacho, acepta el apoyo de los "veteranos" y anunció su candidatura el 25 de julio de 1939. Pronto surgió un nuevo órgano político para apoyarlo: el Partido Revolucionario Unificación Nacional, cuyos integrantes provenían, en su mayoría, del Partido Laborista, el Partido Nacional Agrarista y el recién creado Partido Acción Nacional (PAN). Su lema era "Libertad y orden" y el movimiento llegó a tener importante número de seguidores que realizaban manifestaciones de apoyo multitudinarias.

Durante las elecciones hubo algunos brotes de violencia, especialmente en las ciudades. Los resultados oficiales otorgaron el 94 por ciento de los votos a Ávila Camacho, para lo cual fue decisiva la participación de las organizaciones de masas y el nuevo presidente constitucional tomó posesión de su cargo el 1° de diciembre de 1940.

Política de desarrollo interno. 1940-1975

Desde el gobierno de Calles, el Estado mexicano ejerció un papel clave en la economía mediante el gasto público federal en obras básicas de infraestructura, y amplió su participación en la producción de bienes y servicios básicos para el desarrollo industrial por conducto de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. De esta manera, al mismo tiempo que reforzaba su legitimidad y hegemonía desde el punto de vista político, el sistema garantizaba la estabilidad interna del país. En este contexto, las decisiones políticas se fueron transfiriendo gradualmente de los caudillos al partido en el poder y de éste a la administración pública federal, en tanto que la negociación de la política económica con los distintos grupos acabó de trasladarse del Poder Legislativo al Ejecutivo. Un Ejecutivo fuerte, con gran capacidad de decisión y maniobra, caracterizó desde entonces al Estado mexicano.

Una de las formas de evaluar el desarrollo económico de un país es mediante las tasas de aumento del valor de los bienes y servicios que se producen durante un año, llamados producto nacional bruto. Con base en ese criterio, el crecimiento de México a partir de 1940 ha sido notable, mismo que disminuye su impacto debido al crecimiento demográfico acelerado. Remontándonos un poco, el impulso y desarrollo del país comienza con la instauración del Primer Plan Sexenal (1934-1940), que propuso metas en educación, agricultura, obras públicas y comunicaciones, y aun realizaciones específicas año por año y, aunque en otros aspectos no pasó de señalar líneas políticas generales, este plan constituyó el primer intento sistemático de racionalizar las tareas del gobierno. La reforma agraria recibió su impulso definitivo y durante el régimen del presidente Lázaro Cárdenas se lograron cambiar la estructura de la propiedad y las modalidades de producción en el agro. En ese año, casi la mitad de la población rural vivía en ejidos, y en las haciendas quedaba menos

de un millón de personas. Los enormes latifundios semifeudales desaparecieron, se abrió la posibilidad de ampliar el mercado de trabajo en el campo y en las ciudades, se alentó a las actividades productivas y se propició el ascenso social por medio de la educación y el empleo mejor remunerado.

La Reforma Agraria modificó radicalmente la vida en el campo, ocasionando un sensible fortalecimiento del mercado interno, a causa de sus efectos redistributivos. El reparto de tierras se complementó con apoyos crediticios y de educación general y técnica. Se fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, y el monto del crédito oficial para las labores agropecuarias llegó a representar en el periodo poco más del 5% del presupuesto federal. De ese total, el 91% se prestó a los ejidatarios en 1939, y el 97% el año siguiente. La construcción de obras de infraestructura continuó con ritmo mayor que en las administraciones precedentes, llegándose a dedicar casi 42% de la inversión pública federal al fomento agropecuario y a las comunicaciones. De ese modo, en 1940 había ya 271 200 ha beneficiadas con riego y la red nacional de caminos tenía cerca de 10 mil kilómetros, 48% de los cuales estaba pavimentado. Se dio también gran atención a las necesidades populares de educación, salud y asistencia. Además, por primera vez desde 1910 el gobierno destinó recursos de inversión a la industria. En 1939 este sector absorbió 11.6% de la inversión pública federal, proporción que aumentó paulatinamente. Si desde 1921 hasta noviembre de 1934 se había destinado en promedio 64% de las erogaciones federales efectivas a propósitos administrativos y militares, 23% a proyectos económicos y sólo 13% a sociales, en el gobierno de Cárdenas la primera proporción se redujo a 44%, la segunda subió a 38% y la tercera a 18% del presupuesto de la Federación.

Paralelamente, un importante instrumento de la política revolucionaria fue la Ley de Expropiación (noviembre de 1936), que dio al Ejecutivo federal amplias facultades para desposeer de sus bienes a los particulares "por causa de utilidad pública y del bienestar social de la nación". Ese ordenamiento se aplicó por primera vez al siguiente año, para nacionalizar el sistema ferroviario más extenso del país, mediante las indemnizaciones correspondientes. Con esta medida, con el establecimiento de la Comisión Federal de Electricidad, y con la expropiación de los bienes de las compañías petroleras foráneas, que en abierto desafío a la soberanía nacional se negaron a acatar el fallo de los tribunales de justicia mexicanos, se consolidó la independencia económica nacional y se fortaleció el papel del Estado como promotor, administrador y regulador de las actividades productivas. Avances en el mismo sentido fueron la creación de la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior, los Almacenes Nacionales de Depósito, la Unión Nacional de Productores de Azúcar, y la mexicanización de los seguros, decretada unos años antes. Fue ésa una etapa de intensa organización popular. Se fortalecieron o surgieron organismos defensores de los obreros y los campesinos, se promovieron las cooperativas y, en general, los trabajadores participaron más activamente en todos los aspectos de la vida de México.

En conjunto, en los años treintas hubo profundas transformaciones estructurales que sentaron las bases de la industrialización y del crecimiento económico acelerado: la paz pública, el consenso social respecto de los objetivos planteados y la fuerza del Ejecutivo Federal frente al resto del sistema político hicieron posible y más fluida la operación de los factores que determinan el desarrollo que, junto con el fortalecimiento del poder político del Estado permitió condiciones de estabilidad para incrementar las actividades productivas y vincular los aspectos internos y externos de la economía sobre nuevas bases. Además, al ampliar la infraestructura física y establecer una legislación de fomento, el Estado creó instituciones de apoyo al crecimiento económico y sus objetivos oscilaron entre el nacionalismo y la recurrencia a los patrones de crecimiento hacia afuera que habían prevalecido en el porfiriato. Asimismo, el Estado impulsó a largo plazo la productividad media de la economía, a la vez que incrementó e integró el mercado interno mediante los efectos redistributivos de la reforma agraria y los gastos en irrigación, comunicaciones, transportes, servicios urbanos y atención médica y asistencial. La coyuntura de la Segunda Guerra Mundial y la posguerra, aceleró la intervención estatal en todo el mundo capitalista, centrando los objetivos generales de política económica en la industrialización del país, con la idea de producir en México los bienes de consumo y de inversión que hasta entonces se importaban, política denominada de sustitución de importaciones, reforzada con la construcción de carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, así como con la producción de electricidad, hidrocarburos y agua, para asegurar al sector privado, nacional y extranjero, el suministro barato de esos factores de la producción. Durante el conflicto, y en razón de la seguridad nacional, fue mayor el control sobre la producción, el comercio y la vida social. En la posguerra, los diferentes estados nacionales emprendieron la reconstrucción y la reorganización de sus economías dentro de un nuevo equilibrio geopolítico y en un marco internacional bipolar. En el campo de la política económica se acentuó el uso de instrumentos monetarios y fiscales de apoyo a la demanda. A partir de entonces la contribución del Estado a la capitalización nacional se hizo cada vez más amplia, adoptando formas concretas de instrumentación, según las condiciones de cada país y su grado de desarrollo. La política económica se dirigió a crear incentivos a la inversión privada, con el propósito de crear y fortalecer la industria y un sector de la agricultura, el comercial, política que se sustentó en la protección indiscriminada a la industria nacional de la competencia exterior, en impuestos favorables, en sólo permitir reducidos aumentos en los salarios, en mantener bajos los precios de los productos energéticos, en la construcción de grandes obras materiales de apoyo para la industria y la agricultura comercial y en la distribución de créditos favorables a estas actividades.

A partir de 1940 el Estado asumió el compromiso de procurar el desarrollo económico nacional, o más bien se propuso ajustar su política a un modelo específico de crecimiento. La administración pública se desenvolvió horizontalmente, al tiempo que las responsabilidades del gobierno en materia económica y social aumentaban en número y complejidad. A la larga, esta circunstancia restó dinamismo a la administración pública, orientada a resolver

principalmente cuestiones de corto plazo. Las empresas públicas no nacieron de conformidad con un plan económico definido sino de acuerdo con criterios pragmáticos; emergieron sobre la marcha, para tratar de resolver problemas particulares o para cubrir omisiones de la iniciativa privada en aquellos ramos que requerían fuertes inversiones o que no representaban alta rentabilidad, bajo riesgo y corto plazo de recuperación del capital. En ocasiones el Estado se hizo cargo de empresas que fueron llevadas a la quiebra por sus propietarios. También se tomaron decisiones planeadas, entre ellas la fundación de Altos Hornos de México, en Monclova, Coah., la segunda siderúrgica integrada del país, que en poco tiempo alcanzó volúmenes de producción que la situaron en el primer lugar en su rama. A partir de 1940 el Estado mexicano se organizó para actuar como el principal agente del desarrollo: impulsó el mejoramiento de la tecnología; creó la infraestructura y la industria básicas; sostuvo los niveles de empleo y de salarios; aseguró el suministro de energéticos, minerales, acero, fertilizantes y productos petroquímicos, y los medios para su producción; y propició la generación de economías externas para el desarrollo del capital privado.

Presidente Manuel Ávila Camacho

Después de una lucha electoral en la que se presentaron escenas de violencia el día de la elección, el primero de diciembre de 1940, el general Manuel Ávila Camacho tomó posesión del Gobierno de la República, gobierno que inició en tiempos difíciles y en azarosas circunstancias. En el ámbito internacional se desarrollaba una guerra que amenazaba extenderse a todos los confines de la tierra, provocada por la política de dominación de las potencias nazi-fascistas; y dentro del territorio nacional, se encontraba una nación dividida por la persistencia de los resentimientos dejados por la larga contienda armada y por la oposición de amplios sectores de la población a la implantación de la educación socialista, además de los graves problemas económicos derivados tanto de las carencias originadas por la guerra, como por la insuficiencia de la producción nacional y el alza del costo de la vida, iniciadas en el sexenio precedente como consecuencia de la devaluación monetaria, aspectos que contribuían a mantener el malestar y la inconformidad.

Consciente de los retos que se le presentaban al frente, el presidente Ávila Camacho, desde el inicio de su mandato, trató de llevar una política conciliadora para todos los sectores de la sociedad, definiendo su doctrina desde los días de su campaña electoral, ya que una vez pasado el periodo de lucha armada, era necesaria la práctica de una política que superara las divisiones, que armonizara a los mexicanos en los propósitos de afirmar los principios básicos de la Revolución Mexicana, que consolidara los logros alcanzados y que continuara adelante aplicando las leyes, manteniendo las libertades y respetando el pensamiento y la dignidad humana. En otras palabras, realizando, como corolario de la doctrina de la unidad nacional, un gobierno para todos. El gabinete del general Ávila Camacho estuvo conformado por conservadores y cardenistas.

En el PRM hubo cambios significativos, ya que el nuevo presidente eliminó el sector militar del partido. En la Confederación de Trabajadores de México (CTM), el mando pasó a Fidel Velázquez, cuya política era afín a la postura presidencial, y al frente de la Confederación Nacional Campesina (CNC) quedó Gabriel Leyva Velázquez, muy cercano a Ávila Camacho.

Es un hecho que después del periodo cardenista, el desarrollo nacional tomó nuevamente su curso. El apoyo gubernamental fue mayormente para los productores privados que para los ejidatarios; los terratenientes habían sido prácticamente aniquilados como clase; la burguesía inició un ascenso considerable, pero el sector obrero comenzó a perder terreno en lo político, al ser absorbidos por las organizaciones estatales, y en lo económico se redujo su participación en los beneficios del desarrollo, pero las garantías y derechos obtenidos a lo largo de todos los años de lucha y consolidación revolucionarios fueron conservados y atesorados. El capital extranjero comenzó a ganar terreno en el dominio de las fuerzas productivas y correlativamente en el terreno de lo político, desplazándose de los sectores tradicionales en donde operaba —minería y servicios públicos, fundamentalmente— hacia la industria, preferentemente dentro de los sectores de punta, los de mayor densidad de capital y uso de tecnología más sofisticada. Los préstamos extranjeros y el comercio exterior agudizaron la dependencia del país con los Estados Unidos. Paralelamente, el Estado mexicano incrementó su participación en la economía del país, dando como resultado un fuerte desarrollo de las fuerzas productivas, aun cuando durante este periodo disminuyó sustancialmente el reparto agrario.

Una vez superado el periodo de lucha armada, se hacía necesaria la práctica de una política que superara las divisiones. Por ello, durante la Asamblea de Acercamiento Nacional, celebrada en la Plaza de la Constitución el 15 de septiembre de 1942, el presidente Ávila Camacho estuvo acompañado por el general Lázaro Cárdenas, el general Plutarco Elías Calles, general e ingeniero Pascual Ortiz Rubio, general Abelardo L. Rodríguez, licenciado Emilio Portes Gil y Adolfo de la Huerta, es decir, por todos los expresidentes que, con su sola presencia en ese acto, estaban significando la superación de una época de divisiones, de luchas fraticidas y de viejos rencores, abriendo la etapa de la unidad nacional, manifiesta tanto en lo político, lo económico y lo social, hacia el impulso de un desarrollo benéfico y sostenido para el país.

A fines de 1945, la CTM busca el primer pacto obrero-patronal que rinde frutos al establecerse un cambio ideológico dentro del movimiento obrero, favoreciéndose una alianza entre el capital nacional y el Estado para frenar la injerencia imperialista, apoyando de esa manera el desarrollo del capitalismo en México. A dicho pacto se unieron la Confederación Regional Obrera Mexicana, el Sindicato Mexicano de Electricistas, el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana, y otros más, con

lo que se liquidaron las pugnas intergremiales y se fortalecieron las agrupaciones laborales. También de gran relevancia fue la separación de las cámaras comerciales e industriales, que hasta entonces se encontraban concentradas en un solo organismo. Se distinguieron entre esas nuevas organizaciones la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), que firmó un pacto de solidaridad con la CTM para apoyar al presidente.

En cuestiones de política educativa, el presidente Ávila Camacho no estaba de acuerdo con el postulado de educación socialista cardenista y, al inicio de su gobierno, dejó claro que la educación debía fomentar la unidad y no la lucha de clases, por lo que al final del sexenio eliminó la palabra «socialista» del artículo 3° de la Constitución. Durante su gobierno se realizó un gran esfuerzo alfabetizador y promulgó la ley que estableció la Campaña Nacional contra el Analfabetismo, por la que se obligó a todos los mexicanos que supieran leer y escribir a enseñar a otro habitante que no supiera hacerlo. Para satisfacer las necesidades y demandas que se presentaban en el ámbito de la cultura superior, Ávila Camacho creó la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica para preparar investigadores y técnicos que contribuyeran al desarrollo de la industria y la agricultura; el Observatorio Astrofísico de Tonanzintla; el Instituto Nacional de Cardiología y el Colegio Nacional. Por lo que respecta al bienestar social, en mayo de 1943 expidió el decreto que creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con el objetivo de que entrara en funciones al año siguiente, para proteger a los trabajadores y a sus familias de los riesgos de enfermedades generales y maternidad, de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de invalidez, vejez y muerte y de cesantía involuntaria en edad avanzada, e iba a ser sostenido con las aportaciones del gobierno, de los patrones y de los trabajadores.

El sexenio del general Ávila Camacho se desarrolló en tiempos de la debacle de la Segunda Guerra Mundial, cuya postura neutral inicial se rompió por el hundimiento de dos barcos petroleros mexicanos por submarinos alemanes en mayo de 1942 cuando llevaban hidrocarburo a Estados Unidos. Alemania ignoró las protestas del gobierno mexicano, por lo que éste y el de Estados Unidos emprendieron una campaña en pro de unirse a la causa de la democracia, pretendiendo el país del norte que México contribuyera a la vigilancia en el Pacífico y le facilitara bases navales y aéreas. El suceso resultó favorable para México, ya que se logró un acercamiento con los Estados Unidos y se solucionó el problema de las indemnizaciones de las compañías petroleras y se tomaron acuerdos referentes a la deuda externa del país. También se favorecieron las relaciones comerciales con Estados Unidos, ya que este país se comprometió a comprar a México la producción íntegra de grafito, cinc, cobre y plomo y otros productos de exportación como plata, petróleo, minerales diversos, cerveza y productos agrícolas y se otorgaron nuevamente créditos para el país en aras del desarrollo de las áreas trascendentales como comunicación y refinación de hidrocarburos.

En síntesis, durante el sexenio camachista comenzó la industrialización del país, siendo una de las medidas seguidas la sustitución de importaciones por productos fabricados en México y se trató de regular el capital exterior fomentando las sociedades entre capital foráneo y capital nacional. Es a partir de 1940 que el desarrollo de la economía mexicana se dio en un proceso que llevó al país de una economía predominantemente agrícola a una industrial, siendo este sector al final del sexenio el más dinámico de la economía, implicando un cambio radical con respecto al cardenismo en el que se fomentó mayormente la agricultura.

Hacia finales de 1945, Ávila Camacho promulga la nueva Ley Electoral, ya que la Ley Electoral de Poderes Federales vigente desde 1918 y hasta entonces era prácticamente inoperante. La nueva Ley Electoral formó parte de una reforma electoral integral, con la que el presidente intentó institucionalizar la vida política y democrática del país mediante un pluralismo de partidos.

Con la reforma electoral, la reorganización realizada al Partido de la Revolución Mexicana, la creación del Partido Demócrata Mexicano y la institucionalización de la vida política del país, la sucesión presidencial se presenta menos problemática que en otras ocasiones. Entre los aspirantes se encontraban Ezequiel Padilla, que realizó un brillante papel en la cartera de Relaciones Exteriores; el general Miguel Henríquez Guzmán, cardenista; el licenciado Miguel Alemán, secretario de Gobernación, de posición intermedia. Este último fue impulsado por el PRM y respaldado por la CTM, la CNC y la Confederación Nacional Obrero-Patronal. Padilla, por del PDM. Por su parte, el PRM se reorganizó y en enero de 1946 nació el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ideológicamente menos radical que su antecesor y constituido por los sectores obrero, campesino y popular. Los resultados oficiales dieron el triunfo al PRI y con él al licenciado Miguel Alemán Valdés, quien tomó posesión como presidente de la República el 1° de diciembre de 1946.

Presidente Miguel Alemán Valdés

Con la llegada de Miguel Alemán a la presidencia de la República, se aceleró el ritmo de la nueva política y dio comienzo una nueva etapa en la historia del poder, caracterizada por el gobierno de civiles que no habían participado en la lucha revolucionaria. Para entonces, México ya presentaba ciertos rasgos característicos de una sociedad moderna, urbana e industrial y la coyuntura internacional favorecería el acelerado crecimiento industrial, basado en la iniciativa privada y en la inversión directa y el control de crédito, aspectos que permitieron al gobierno ir dirigiendo el curso del proceso económico. Tras la coyuntura de la guerra, el gobierno de Miguel Alemán procedió a sentar las bases de una política franca de industrialización:

acotó la acción de las organizaciones de trabajadores, alentó la inversión extranjera, legalizó la inafectabilidad agrícola y ganadera, frenó el reparto agrario y propició el crecimiento del sistema financiero. Durante ese sexenio y el siguiente, el gobierno procuró abiertamente sustituir las importaciones. Una política proteccionista y numerosos incentivos a la inversión privada propiciaron la creación de un mercado para la industria nacional, que pronto se volvió cautivo. La protección se llevó mediante la limitación de las compras en el exterior, la imposición de aranceles elevados y al requisito de los permisos de importación. Formas de protección adicionales que se concedió a las empresas fueron la venta, a precios reducidos, de los insumos que produce el sector público, en especial los energéticos, y la concesión de franquicias tributarias con fines de fomento. De modo simultáneo se procuró mejorar la situación del sector externo. Las devaluaciones del peso de 1948 a 1954, independientemente de sus orígenes y sus resultados, representaron esfuerzos para estimular las exportaciones y limitar las importaciones, tendientes a aliviar un poco las presiones de la balanza de pagos y a fomentar las actividades productivas, fundamentalmente las manufactureras.

El propósito de crear y desarrollar la industria básica en manos del Estado ha cumplido su papel económico y su función política. El impulso a los sectores clave (petróleo y petroquímica, electricidad, acero, cemento, fertilizantes y equipo de transporte) constituyó el punto de partida del proceso de industrialización. Sin embargo, como tal política se ejecutó casuísticamente, al paso de los años propició un crecimiento industrial sustitutivo de las importaciones de bienes de consumo final, en especial en la empresa privada. El Estado cumplió asimismo su papel político y su función económica impulsando la construcción de obras de irrigación, que a la postre configuraron un sector dual perfectamente diferenciado: la agricultura tecnificada del noroeste y de otras regiones aisladas, caracterizada por un alto desarrollo, y la agricultura temporalera y atrasada del resto del país, restringida cada vez más a una actividad de subsistencia.

En el plano ideológico y debido a las nuevas circunstancias internacionales de clara posición anticomunista de Estados Unidos, la política interna cambió radicalmente con relación a la posición de los grupos de izquierda mexicana, los cuales hasta ese momento habían tenido libertad de manifestar sus ideas, aun dentro de las filas del Partido Revolucionario Institucional. Como punto central, desde las filas oficiales se promovió un sentimiento nacionalista condenatorio del comunismo, antiimperialista y con una postura contraria a la implantación de modelos extranjeros dentro de la plataforma priista. La consecuencia inmediata fue la expulsión del Partido de los elementos comunistas, dado lo cual Lombardo Toledano, fiel seguidor del cardenismo y de las doctrinas socialistas, fundó un nuevo partido, el Partido Popular Socialista. El gobierno alemanista dio claras muestras de no estar dispuesto a permitir disidencia dentro del movimiento obrero, por lo cual la CTM se pronunció a favor del presidente. Ante las huelgas y paros de los sindicatos ferrocarrileros,

petroleros y mineros, la respuesta fue represiva, pues no podía permitirse una nueva oleada de rebeliones y brotes de violencia en el país que desestabilizarían lo alcanzado hasta entonces. Como resultado, el sector laboral y el gobierno crearon una estrecha alianza que llevó a garantizar la tranquilidad del sector laboral y las relaciones obrero patronales se hicieron más flexibles.

Un problema que se presentó en este periodo y que se tornó muy complicado fue el de los indocumentados mexicanos en los Estados Unidos, pues una vez que la guerra finalizó, ya no fue requerida mano de obra mexicana y los braceros fueron deportados por un acuerdo bilateral, concentrándose en la línea fronteriza en espera de volver a cruzar el río Bravo. El gobierno estadounidense prohibió la contratación de indocumentados para tareas agrícolas, pero se permitió la contratación en la frontera, sin que el gobierno norteamericano garantizara los contratos. Posteriormente, al estallar la guerra de Corea, vuelve la necesidad de mano de obra mexicana y se firma un nuevo convenio que facilitó las cosas a los trabajadores mexicanos, por lo que los Estados Unidos se comprometieron a dar transporte, salario mínimo, empleo garantizado y pagos en caso de lesiones o defunción, tratado que se mantuvo vigente hasta finales de 1952.

En 1952, al acercarse las elecciones, el general Miguel Henríquez Guzmán comenzó un movimiento junto con excolaboradores de Lázaro Cárdenas y camachistas descontentos con la política de Miguel Alemán, que culminó con la fundación del partido independiente llamado Federación de Partidos del Pueblo, al que se incorporaron ciertas organizaciones campesinas y algunos sectores de clase media. Pero el partido no aportó ninguna novedad y únicamente criticaba al gobierno, fundamentalmente por corrupción. En las elecciones logró el triunfo el candidato del PRI, Adolfo Ruiz Cortines y el movimiento henriquista terminó por disolverse.

Presidente Adolfo Ruiz Cortines

Adolfo Ruiz Cortines tomó posesión del cargo el 1° de diciembre de 1952, frente a una división cristalizada por la disidencia de Henríquez Guzmán y la impopularidad ocasionada por el gobierno de su antecesor que tuvo grandes dosis de autoritarismo y la corrupción que sus funcionarios practicaron para enriquecerse. La política seguida por Ruiz Cortines fue de austeridad, llevando también una campaña de moralización del funcionario público. Aspecto relevante de este gobierno fue la medida efectuada para reformar la Constitución y otorgar a la mujer derechos políticos, concediendo por primera vez en la historia del país el voto femenino.

En política económica, se continuó con los lineamientos establecidos en la década anterior, y se moderó la simbiosis que había empezado a surgir entre la élite política y la económica, tratando de evitar la repetición de los casos de corrupción administrativa. También se modificó el artículo 28 para sancionar con severidad a los monopolios de productos de primera necesidad. Disminuyó la participación gubernamental dentro del cuadro total y el empresario privado comenzó a adquirir fuerza paulatinamente y a aumentar su importancia estratégica. Con el fin de combatir la inflación y sanear las finanzas públicas, Ruiz Cortines realizó un recorte del gasto público, una política de control de comercio y austeridad, que desembocó, en 1953, en un descontento general entre los empresarios mexicanos que los llevó a sacar sus capitales del país, por lo que se debió tomar la decisión de modificar la política para generar confianza en el ámbito de la iniciativa privada.

Aunado a lo anterior, durante el sexenio de Ruiz Cortines aumentó el control de los trabajadores y se generó una intensa pugna por el poder del movimiento obrero organizado, surgiendo un nuevo organismo obrero que agrupaba a varias centrales a favor del gobierno, pero en contra de la CTM, denominada Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC). Sin embargo, las organizaciones obrero campesinas y el PRI fueron puntal inseparable del gobierno, auxiliándolo para efectuar sus programas y erradicar a sus opositores. En 1954 se devaluó el peso, y quedó a una paridad de 12.50 por dólar, por lo que disminuyó aún más el poder adquisitivo de los trabajadores, generando una seria amenaza de huelga general en el país, que quedaría conjurada gracias a la intervención oportuna del Secretario del Trabajo, Adolfo López Mateos.

El presidente Ruiz Cortines enfrentó varios movimientos sociales durante el último año de su gestión al frente del gobierno. El primero de ellos fue la invasión, en varios estados del norte de la República, de propiedades por parte de campesinos sin tierra, por lo que debió expropiar algunos de ellos para realizar un reparto agrario y controlar el problema. También tuvo lugar un conflicto magisterial, provocado por un grupo de docentes formados en el cardenismo, que tenían problemas con el sindicato oficial y decidieron declararse en huelga como medio de presión. El movimiento fue reprimido con violencia por las fuerzas militar y policiaca, pero ante la condena pública, el gobierno decidió negociar y concedió las mejoras salariales que demandaban los maestros disidentes. Finalmente, y el más delicado, fue un conflicto surgido en el gremio ferrocarrilero, considerado muy peligroso para la estabilidad política nacional, dada la importancia de los trenes en la economía mexicana y las repercusiones que podría tener el movimiento en otros sindicatos. En esta ocasión no hubo conciliación y el conflicto se prolongó hasta el siguiente sexenio, en que se reprimió con violencia y fueron detenidos sus promotores. Es notorio que la polarización social se presentó en este periodo no como un fenómeno accidental, sino por causas de un orden estructural, dada la existencia, por

un lado, de grupos marginados frente a otros que activamente participaron y se beneficiaron directamente de los procesos de modernización, y por el otro, en la estratificación de cada uno de estos dos grandes sectores.

En cuanto a las relaciones internacionales, las sostenidas con Estados Unidos siguieron siendo cordiales, e incluso gran cantidad de trabajadores mexicanos seguían emigrando al vecino país, tanto que, en 1954, se firmó un nuevo acuerdo según el cual Estados Unidos los contrataría en la frontera y se comprometía a otorgar el seguro de desempleo; y para evitar el paso de ilegales, se intensificó la vigilancia con una operación conocida como *wetback*, y tuvo lugar una deportación masiva de indocumentados.

Durante la primera época de su mandato, Ruiz Cortines trató de evitar los créditos extranjeros, pero a partir de 1955, cuando da inicio la política de desarrollo estabilizador, se valió de ellos para mantener los precios estables y favorecer la acumulación de capitales por medio de la exención fiscal, ya que se hacía indispensable impulsar el crecimiento económico y el desarrollo industrial, y pese a sus propósitos, para entonces ya había recibido tres veces el monto de préstamos en relación con su antecesor Miguel Alemán. La inversión extranjera directa se destinó principalmente a la industria manufacturera y el comercio.

Al acercarse las elecciones para el nuevo periodo presidencial, en 1957, se definió una de las reglas de la política mexicana: en la selección del candidato del PRI, la última palabra sería la del presidente de la República y por primera vez se eligió a un candidato oficial sin que surgieran desacuerdos en el grupo del poder. En esta ocasión fue nominado el licenciado Adolfo López Mateos.

Presidente Adolfo López Mateos

El 1° de diciembre de 1958 toma posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, heredando el conflicto ferrocarrilero que, debido a la represión sufrida, había alcanzado graves proporciones y debían tomarse medidas resolutorias que elevaran el nivel de vida de los trabajadores y resolvieran el descontento laboral. Entre las tomadas, se propició el alza salarial, beneficiando principalmente a los obreros y a los empleados de las empresas paraestatales propiedad del Estado. No permitió que los líderes sindicales tomaran fuerza sin haber demostrado su lealtad al gobierno y se dio cierta apertura al crearse una nueva central obrera, la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), el Movimiento Liberal Nacional, vinculado con la revista *Política*, ácida publicación que desafiaba al sistema.

Debido a los conflictos agrarios de 1958, López Mateos decidió un cambio de política en dicho sector, repartiendo más de 16 millones de hectáreas y organizando ejidos ganaderos en varios estados del país, buscando mayor control sobre las organizaciones de masas con miras a la estabilidad política. Pero a pesar de las medidas sociales, el gobierno de López Mateos empleó mano dura en algunos casos de disidencia política, como por ejemplo en el caso del pintor David Alfaro Siqueiros que fue encarcelado durante varios años por su crítica al gobierno mexicano en países de América Latina que el presidente planeaba visitar en giras oficiales. También al dirigente agrario morelense, Rubén Jaramillo, que fue asesinado en 1962 sin que se aclararan nunca los hechos.

Pese a todo, el ritmo de desarrollo no se interrumpió. La inversión pública aumentó, pero surgieron nuevos problemas resultado de una crisis política y del agotamiento de la primera etapa del proceso de industrialización. Debido a una disminución en el ritmo de inversión del sector privado y a una fuga de capitales se ocasionó una recesión económica entre 1960-1961, debido a la diferencia entre el régimen y algunos círculos empresariales. El gobierno acentuó la política de mexicanización en ciertas áreas de la economía y como respuesta a la preocupación de algunos voceros oficiales y de círculos industriales mexicanos por la importancia que estaba tomando nuevamente la empresa extranjera en el país, que si continuaba podría generar un serio problema en la balanza de pagos por las remesas que saldrían al exterior, a la vez que restaban libertad al Estado para guiar el proceso de desarrollo estabilizador que se había propuesto, para lo cual debía contar también con la cooperación de los Estados Unidos, y basados en la Alianza para el Progreso creado por el gobierno norteamericano en 1961, México recibió más créditos.

Como forma de evitar el estancamiento del proceso de industrialización, el Estado invirtió en infraestructura del sector petroquímico y siderúrgico, también en electricidad y asistencia social, además se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Para coordinar la inversión pública se creó la Secretaría de la Presidencia, en un intento de vigilar y centralizar la acción económica gubernamental y cuyas funciones originarias fueron definidas como de coordinación, planificación y revisión, y al año siguiente se le añadieron las direcciones de planeación, inversiones e inspección y control. La creación de esta Secretaría es en sí muy significativa, ya que si el presidente decide la política general —económica, social, cultural, exterior— de la nación, por otro es visto, al menos por algunos grupos populares, como un demiurgo a quien debe acudirse para encontrar la solución más justa y equitativa. La industria manufacturera quedó en manos de empresarios nacionales y extranjeros. La industria eléctrica se nacionalizó en 1960 cuando el gobierno compró la American and Foreing Co. y la Mexican Light Co, en operaciones regulares de compra venta y sin problemas, medida con la que se reflejaba el deseo de lograr un control más amplio de la producción, ya que la generación de energía eléctrica

era vital para la industrialización del país y la dependencia de tecnología extranjera había crecido notablemente. En total, el crecimiento industrial del sexenio fue del 51.9 por ciento, destacando las ramas automotriz, química, petroquímica, mecánica y de papel. En el plano de la agricultura, sólo se prestó atención al cultivo del maíz y frijol, productos muy ligados a la política de estabilidad de precios que se buscaba.

Aspecto relevante en el terreno legislativo fue la Reforma a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 30 de diciembre de 1963, en que los artículos 27 y 28 son modificados para establecer que los estados de contabilidad que resumían las cuentas anuales del Erario Federal, del Departamento del Distrito Federal, Territorios Federales y de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública serían enviados a la Contaduría Mayor de Hacienda, siendo conservados a disposición de la misma Contaduría Mayor de Hacienda los documentos comprobatorios originales y libros de contabilidad respectivos, para su revisión, glosa y consulta a partir de la fecha en que fueran entregados los estados de cuenta. Asimismo, la Contaduría Mayor de Hacienda gozaría del plazo de un año a partir de la fecha en que recibiera los estados de contabilidad para practicar la revisión y glosa de los documentos referidos, pero si el plazo no fuera suficiente en algún caso, se haría del conocimiento de la Comisión Inspectora, dándole a conocer las razones que se tuvieren para ello, a fin de resolver lo que estimara conveniente. Por su parte, los artículos 29, 30 y 31 de la propia Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda quedan derogados con este decreto.

En dos artículos transitorios se determina la entrada en vigor del Decreto a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, y quedan derogadas todas las disposiciones que se opusieran al cumplimiento del mismo. Las firmas del Decreto correspondiente: Joaquín Gamboa Pascoe, D.P.— Lic. Manuel Moreno Sánchez, S.P.— Ernesto Álvarez Nolasco, D.S.— Lic. Carlos Román Celis, S.S.

De acuerdo con lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, dicho Decreto fue enviado a la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de diciembre de mil novecientos sesenta y tres, recibiéndolo Adolfo López Mateos.— Rúbrica— El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena.— Rúbrica.— El Subsecretario de Gobernación Encargado del Despacho, Luis Echeverría.— Rúbrica

En el ámbito de las relaciones internacionales, pese a la cordialidad con los Estados Unidos, la revolución cubana fue motivo de tensión, ya que el gobierno estadounidense veía con gran disgusto el surgimiento de un país socialista en América Latina, sobre todo tan cerca de sus costas, por lo que presionó a los países de la región para que rompieran sus

relaciones con Cuba. México se rehusó, defendiendo el principio de «no intervención», y alegó que en uso de su soberanía podía tomar la decisión que considerara más conveniente. Y así fue que, durante varios años México fue el único país latinoamericano que mantuvo relaciones con el gobierno de Fidel Castro, y a pesar de todo, el presidente John F. Kennedy visitó el país en un ambiente de gran cordialidad. Por otro lado, López Mateos abrió el panorama internacional de México organizando giras por Asia, Europa y América Latina, recibió a presidentes de varias naciones, entre otras a Jawaharlal Nehru, Josip Broz (Tito), Charles De Gaulle y Rómulo Betancourt, además de la del viceprimer ministro de la Unión Soviética, Anastás Mikoyán, que fue muy significativa. En total, fueron 23 jefes de Estados y dirigentes de organizaciones internacionales quienes visitaron el país. Por último, durante la gestión de López Mateos se otorgó a México la sede para celebrar los Juegos Olímpicos de 1968.

Llegado el momento de la sucesión, dentro del PRI surgieron dos posibles candidatos: Gustavo Díaz Ordaz, secretario de Gobernación, y Donato Miranda Fonseca, secretario de la Presidencia. López Mateos se inclinó por Díaz Ordaz, pues le parecía el más adecuado para continuar la política estabilizadora iniciada por él.

Presidente Gustavo Díaz Ordaz

Asume el poder el 1° de diciembre de 1964 en un país en equilibrio y con un crecimiento económico, resultado de las gestiones anteriores. Como primeras medidas de gobierno, Díaz Ordaz realizó un examen de la administración pública: se reorganizó la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y se establecieron los siguientes programas: el simultáneo de inversión-financiamiento; el de aerofotogrametría para el estudio del territorio nacional; el de control de los contratos de obras públicas; y el de coordinación del sector agropecuario, particularmente en las ramas de obras de infraestructura en el medio rural y de adiestramiento y capacitación de mano de obra. Díaz Ordaz continuó creando empresas paraestatales, aplicó una adecuada política fiscal y crediticia. Durante el gobierno de Díaz Ordaz surgió la industria maquiladora y buscó la forma de controlar el movimiento obrero para evitar riesgos. El derecho de huelga quedó prácticamente anulado y los salarios se congelaron, medida que favoreció a los empresarios, aunado a la exención de impuestos y la asignación de subsidios. Además, el gobierno invirtió en obras de infraestructura y bienestar social, que pese a todo esfuerzo, resultaron insuficientes. Se dio impulso a la educación pública y se formuló la política nacional en materia de ciencia y tecnología. Durante la gestión de Díaz Ordaz se llevaron a cabo los primeros Juegos Olímpicos en un país de América Latina.

El presidente Díaz Ordaz hubo de enfrentarse a problemas sociales y políticos que ya se habían venido gestando durante los gobiernos precedentes: surgieron discrepancias en

el seno del PRI y aumentó el abstencionismo en las elecciones. El crecimiento explosivo de la población rural y urbana acrecentó los defectos de la reforma agraria e hizo ostensible la escasez de vivienda en todo el país. A partir de 1965 se produjeron movimientos de protesta en el campo; en 1965 surge el movimiento médico, reprimido con violencia; en 1967 aparecieron grupos de insurrección en el Estado de Guerrero; en Sonora ocurrieron manifestaciones que obligaron al gobierno a imponer el estado de sitio y, de julio a octubre de 1968 se sucedieron distintos actos de rebelión en las escuelas de educación superior de la Ciudad de México, que culminaron con graves hechos de sangre en la Plaza de las Tres Culturas. La suma de hechos respondió a la figura firme del presidente. Díaz Ordaz hizo patente su tendencia a no tolerar apertura democrática dentro del Partido Revolucionario Institucional, cuando su presidente, Carlos Madrazo le había presentado una serie de reformas entre las que proponía tomar en cuenta la opinión de las bases del partido, lo que provocó su renuncia al cargo y que sus reformas fueran anuladas. Pero la autoridad del presidente y la represión alcanzaron su tono más alto cuando el movimiento estudiantil adquirió fuerza y la decisión fue solicitar la intervención del ejército. Después de la llamada Noche de Tlatelolco (2 de octubre), el orden fue restablecido y el camino hacia la celebración de los Juegos Olímpicos transitó en paz. Posteriormente el gobierno modificó un poco su actitud y puso en práctica algunas medidas de carácter social, como por ejemplo y de gran importancia, la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1970, que amplió los derechos y las prestaciones de los trabajadores y propuso la integración de las fuerzas sindicales en el Congreso del Trabajo.

En cuanto a la política exterior, Díaz Ordaz hizo hincapié en las relaciones con América Latina, buscando un acercamiento comercial con los países de América Central y, en 1967, destacó la firma del tratado de Tlatelolco, promovido por Alfonso García Robles, que prohibía la fabricación y utilización de armas nucleares en América Latina. Las relaciones con Estados Unidos fueron relevantes, ya que la inversión extranjera era indispensable para la política económica del gobierno mexicano, pero el gobierno continuó defendiendo la política de «no intervención» y condenó la invasión estadounidense a la República Dominicana en 1965. Fue en el sexenio de Díaz Ordaz cuando comenzaron los conflictos entre México y Estados Unidos por causa del narcotráfico.

La sucesión presidencial mostró la oposición de algunos sectores a las aspiraciones de Luis Echeverría Álvarez, entonces Secretario de Gobernación, pues lo consideraban posible continuador de la política autoritaria de Díaz Ordaz. Otro aspirante a la presidencia era Emilio Martínez Manatou, secretario de la Presidencia, quien fuera apoyado por grupos deseosos de un cambio democrático. Pese a todo, la designación recayó en Echeverría, quien emprendió una campaña espectacular y rompió con algunas prácticas tradicionales: el candidato criticó el sistema económico y político del país y, de manera indirecta, influyó en algunos de los últimos cambios realizados por el presidente en su gabinete. El resultado de las elecciones fue

un triunfo con el 87 por ciento de los votos para Luis Echeverría, frente al candidato del PAN, Efraín González Morfín.

Presidente Luis Echeverría Álvarez

El 1° de diciembre de 1970 tomó posesión de su cargo el nuevo Presidente de la República, licenciado Luis Echeverría Álvarez, y desde el principio su gobierno manejó la idea de apertura democrática, buscando incorporar a sectores que hasta ese momento se habían mantenido al margen, incluyendo la asimilación de algunos intelectuales, una nueva relación con los partidos de izquierda y un intento de renovación ideológica del PRI, todo lo cual llevaba implícito un afán por demostrar la capacidad de control del sistema político mexicano. Durante su gobierno, el presidente Echeverría intentó fortalecer al Estado a través de movilizaciones populares que rompieran con algunos de los privilegios ya existentes, como el hecho de disminuir el poder de la CTM y permitir que tuvieran lugar huelgas y paros, cuestionando con ello la efectividad de los sindicatos reunidos en el Congreso del Trabajo. Pero cuando los dirigentes obreros amenazaron con romper con el gobierno, el presidente impuso nuevamente límite a los movimientos independientes.

El gobierno de Echeverría intentó frenar el deterioro de la vida de los campesinos y hacer frente a la grave crisis de producción agrícola en que vivía el país desde 1965, canalizando recursos al campo y permitiendo que el ejido fuera sujeto de crédito, pese a lo cual, la política agraria fracasó. Por su lado, las clases medias urbanas y la iniciativa privada fueron los enemigos ideológicos de Echeverría, reflejado en la fuga de capitales, la formación del Consejo Coordinador Empresarial y el fortalecimiento del PAN, además de los graves problemas sociales que hubo de enfrentar el presidente, como el llamado «Jueves de Corpus», en que se reprimió a un grupo de manifestantes y el combate a las guerrillas, tanto urbanas como rurales, entre las que destacan la de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez, en Guerrero. El gobierno trató de abrir canales legales a la oposición para evitar este tipo de movimientos que ponían en peligro la estabilidad del país.

La política económica de Echeverría tenía como objetivo cambiar el desarrollo estabilizador por el de desarrollo compartido, creando múltiples organismos y fideicomisos y adquiriendo un número considerable de empresas, a pesar de lo cual no mejoró la eficiencia del Estado y el déficit público se incrementó enormemente y la inflación se disparó. Entre 1972 y 1975 se realizaron esfuerzos por reactivar la economía mediante préstamos extranjeros, pero ésta entró en crisis y el peso sufrió una devaluación, y pasó de 12.50 a 20.00 pesos por dólar. Con ello, el objetivo de desarrollo compartido no pudo cumplirse y al término del sexenio, el gobierno firmó un pacto con el Fondo Monetario Internacional.

Como síntesis, puede decirse que, a fines de los años cincuentas pudo ya hablarse de un modelo mexicano de crecimiento económico del desarrollo estabilizador, nombre atribuido a la estrategia económica, que se aplicó en México de fines de los años cincuentas a fines de los sesentas. Este periodo, que corresponde a los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, se caracterizó por un crecimiento económico sostenido, la permanencia relativa del nivel de precios, y el mantenimiento de la paridad cambiaria. Los propósitos básicos de ese modelo consistieron en elevar la acumulación de capital y disminuir la dependencia respecto de los mercados externos, partiendo del supuesto de que el proceso mismo de crecimiento haría que se absorbiera automáticamente la creciente fuerza de trabajo y se mejorara la distribución del ingreso. Las tasas no se alcanzaron; por el contrario, se intensificó la dependencia respecto del exterior, que comprendió no sólo aspectos comerciales y financieros sino también la tecnología y la cultura general. Los resultados adversos de ese modelo se han resumido así:

1. La política de industrialización no aprovechó cabalmente la capacidad de expansión de la economía, lo cual se debió en parte a una insuficiente e inadecuada importación de bienes de producción; por ejemplo, se dio prioridad a la compra de bienes de capital ahorradores de mano de obra, sin considerar la dotación de factores productivos del país.
2. Se puso el acento en la sustitución de importaciones y se descuidó casi totalmente el estímulo de las exportaciones, sobre todo de manufacturas.
3. La sustitución de las compras en el exterior se dirigió fundamentalmente a producir bienes de consumo final y pocas veces bienes de capital e intermedios, lo que exigió adquirir más materiales y equipos para mantener y ampliar la planta industrial.
4. Se descuidó casi por completo la investigación científica y tecnológica.
5. Se favoreció la formación de un mercado deformado, apéndice de la estructura productiva de la economía capitalista occidental, sobre todo de la estadounidense.
6. Las industrias que se establecieron fueron ineficientes en términos de calidad y costos, pues dada la estrechez del mercado interno, compuesto casi exclusivamente por los sectores de medianos y altos ingresos, no tuvieron aliciente para aprovechar las economías de escala.
7. Se acentuó la concentración geográfica de las actividades económicas, principalmente en las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey.
8. Siguió acumulándose la riqueza y el ingreso en las clases altas.
9. Se agudizaron las diferencias entre el campo y la ciudad.

El gran atractivo del modelo había sido la industrialización del país: se pensó que ésta ampliaría las oportunidades de empleo, que las remuneraciones al trabajo ensancharían el mercado, y que la demanda de éste multiplicaría las oportunidades de inversión. Sin embargo, a juicio de los analistas, "no tenía por qué suceder así, necesariamente: una cosa es crear mercados para necesidades no vitales de una porción pequeña de la población con capacidad adquisitiva, y otra muy diferente es ampliar el mercado para todo tipo de bienes y para todos los habitantes del país".

Durante el periodo del presidente Luis Echeverría, se postuló la necesidad de corregir los graves inconvenientes del desarrollo estabilizador. En lo interno, el principal problema económico radicó en el escaso dinamismo de la inversión privada, que se retrajo en parte como respuesta a la política del Estado. Para suplir en parte esa omisión, el gobierno inició, a partir de 1972, una política expansiva del consumo y la inversión del sector público. Como resultado de que el sistema financiero otorgaba recursos principalmente a los grupos financieros y a las grandes compañías privadas que ofrecían mayores seguridades, el acceso al crédito se vio muy limitado para las empresas medianas y pequeñas, y aunque el gasto público compensó en términos agregados los faltantes de inversión, no llegó a sustituir en renglones específicos a la actividad privada, la que mayor influencia tiene en el empleo y los precios. Ello provocó serios desequilibrios sectoriales que, aunados a otros que se gestaron por falta de previsión, constituyeron la principal causa del inicio del proceso inflacionario.

El gasto público deficitario se tornó inflacionario en la medida en que resultó incapaz de suplir las deficiencias de la inversión privada. Los desequilibrios sectoriales también ocasionaron serias dificultades de balanza de pagos. La insuficiente oferta interna obligó a importar grandes cantidades de alimentos y materias primas, lo cual coincidió con la escasez, la especulación y el aumento de los precios de esos productos en los mercados internacionales. A estos elementos, que elevaron los egresos de divisas, se añadieron los factores que frenaron los ingresos provenientes del exterior. Finalmente, a la contracción de la inversión y el gasto de particulares, correspondió una fuga considerable de divisas.

En el ámbito internacional, en ese mismo periodo se inició una seria recesión económica mundial que llegó a convertirse en la más grave crisis capitalista desde los años treintas, monetaria y financiera que produjo dos devaluaciones del dólar y modificaciones en la paridad de muchas otras monedas, así como insuficiencia de oferta y especulación en alimentos, materias primas y energéticos. Adicionalmente, la política económica de los países industriales condujo a la disminución de la actividad productiva con inflación persistente, grave desempleo y baja de las corrientes comerciales. Este conjunto de problemas complicó la situación interna y comprometió muy seriamente la eficacia de las políticas adoptadas en México. Inmerso en esta situación de acoso interno y externo, el Estado mexicano se vio obligado una vez más a tomar la iniciativa y a proponer una nueva estrategia que le permitiera

continuar como promotor del desarrollo económico y social, no sólo buscando soluciones de tipo coyuntural sino asumiendo la responsabilidad de garantizar el desarrollo a largo plazo y apoyando el desenvolvimiento de la estructura productiva. En este sentido, a fines del periodo de Luis Echeverría se procuró fortalecer la economía pública, reorientar el gasto del Estado, reducir a largo plazo la presión del desequilibrio externo, mitigar la inflación y atender necesidades sociales largamente diferidas. El gobierno concedió cierta prioridad a las necesidades de largo plazo. El aliento a la producción de bienes de capital, los grandes proyectos industriales (la siderúrgica Las Truchas y las plantas eléctricas de Chicoasén y Laguna Verde, entre otros), la exploración de recursos no renovables y la gran ampliación de la red carretera, constituyeron un conjunto de inversiones destinado al fomento industrial y a fortalecer la integración nacional.

Sin embargo, la difícil situación económica internacional, la retracción de la inversión privada, el gasto público excesivo y el principio de un proceso inflacionario sin precedentes en la historia del país, ocasionaron desde fines de 1975 una fuga de capitales también de magnitud nunca antes vista. Para evitar una devaluación, el gobierno acudió a las instituciones internacionales de financiamiento a fin de impedir o mitigar la salida de divisas. Pese a ello, en septiembre de 1976 fue imposible detener por más tiempo el flujo al exterior y se decidió "dejar en flotación al peso", para que las fuerzas del mercado determinaran su tasa real de cambio con el dólar y otras divisas. De ese modo terminó un largo periodo de 22 años de estabilidad cambiaria.

Así, los largos años de lucha y de inestabilidad social, política y de incertidumbre económica culminan con un crecimiento sin precedentes, pero insuficiente, ya que el aumento demográfico también es mayúsculo, lo que desemboca en mayores requerimientos de infraestructura, bienestar social, red de comunicaciones, empleo, educación... Es decir, a mayor población, mayor demanda de políticas que satisfagan la calidad de vida y el desarrollo económico, social, político y cultural del país.

La planeación y modernización de las instituciones. 1976-2000

Presidente José López Portillo y Pacheco

El presidente Luis Echeverría fue sucedido en el mando por José López Portillo, secretario de Hacienda y Crédito Público, quien aceptó su candidatura a la presidencia el 20 de septiembre de 1975 por el Partido Revolucionario Institucional, y rindió su protesta el 5 de octubre siguiente ante ese organismo político. El 12 de diciembre fue postulado también como

su candidato a la presidencia por el Partido Popular Socialista, y el 11 de enero de 1976, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Sin contrincante al frente, obtuvo el triunfo electoral —con 17'695,043 votos de un padrón electoral con 25,913,215 registrados— y asumió la presidencia de la República el 1° de diciembre de 1976. El inicio de su gestión se vio marcado por graves problemas políticos, económicos y sociales producto de la devaluación de ese año y una fuerte inestabilidad al momento de la transmisión de poderes. En su discurso de toma de posesión creó expectativas, esperanzas y estabilidad, y manifestó la necesidad de trabajar organizadamente para resolver los problemas y satisfacer las necesidades inaplazables del desarrollo acelerado del país, para sobreponernos a la inflación complicada con recesión y desempleo, considerándolos como ajustes difíciles pero inherentes a la etapa y condición de desarrollo en que se encontraba la nación en ese momento. Todos los aspectos relativos a la recuperación de la confianza en un país que tiene petróleo, tierra, agua y minerales de todo tipo, litorales y zonas marítimas plenas de recursos y nutrientes, climas variados, planta productiva, instituciones revolucionarias precursoras y vigentes, se resuelven con un hecho innegable: trabajo organizado para producir, distribuir y consumir conforme nuestro propio modelo.

En el aspecto político, el gobierno del presidente López Portillo destacó principalmente por su iniciativa de reforma política que abriera nuevos espacios para los partidos de oposición, además de establecer diputaciones de representación proporcional, de forma que de los cuatrocientos escaños de la Cámara de Diputados, trescientos serían para diputados de mayoría y cien quedarían entre los partidos minoritarios. Además se implantó el sistema mixto en las elecciones municipales, en poblaciones de más de trescientos mil habitantes, y se intentó llevar a cabo una reforma administrativa, junto con una planificación que se encaminara a fijar los objetivos del país y, a partir de ello, administrar más eficientemente el gobierno.

Con base en lo anterior, el presidente dio las líneas para las tres grandes reformas de su administración: la reforma política, la reforma social y la reforma administrativa. El 1° de enero de 1977 entraron en vigor las leyes tendientes a reordenar el funcionamiento del gobierno federal y particularmente la situación financiera.

En correspondencia con la reforma política propuesta por el presidente de la República, el 6 de diciembre de 1977 entró en vigor un decreto que reformaba diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó establecido entre otras cosas, que la manifestación de ideas no sería objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, únicamente en el caso de que atacara la moral, los derechos de terceros o provocara algún delito que perturbara el orden público, además de que el derecho a la información sería garantizado por el Estado. Que los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determinaría las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, ya que ellos

tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, haciendo posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos podrían usar permanentemente los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos de ley.

Respecto a la Cámara de Diputados, ésta quedaría compuesta por representantes de la Nación electos cada tres años y por cada diputado propietario se elegiría uno suplente. Así, la Cámara quedó integrada por 300 diputados electos por votación de mayoría relativa y hasta por 100 de representación proporcional. Facultad de la Cámara sería calificar la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral integrado por los 60 presuntos diputados que hubieran obtenido el mayor número de votos y por los 40 presuntos diputados que resultaran electos en las circunscripciones plurinominales que obtuvieran la votación más alta. En cuanto a la Cámara de Senadores el Colegio Electoral quedaría integrado por los presuntos senadores que obtuvieran la declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal. El recurso de reclamación procedería ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Integrada a las disposiciones y atribuciones del Legislativo, se dan reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que confieren al Congreso de la Unión más amplias facultades de fiscalización, adicionándose a los diversos artículos lo siguiente:

En Artículo Único quedó decretada la reforma a los artículos 7°, 8°, 12, 26, 27 y 28 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, adicionando los artículos 29 y 30 de la propia ley, estableciendo que la Contaduría Mayor de Hacienda revisaría y glosaría la cuenta anual que presentara el Ejecutivo Federal de manera que el análisis que se practicara no solamente comprendería la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que haría una revisión legal, numérica y contable del gasto público federal que se extendería al examen de la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, cuidando que todas las cantidades estuvieren debidamente justificadas y comprobadas conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según procediera. Asimismo, la Contaduría Mayor de Hacienda realizaría sus funciones con base en el examen de instrumentos y documentos, utilizando cualquier medio de prueba que condujera al esclarecimiento de la verdad y, cuando fuere requerido practicar visitas, intervenciones o auditorías, recabaría la autorización de la Comisión Inspectora. La Contaduría Mayor podría solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público, así como a empresas privadas y a particulares que en alguna forma hubieren participado en el desempeño de sus funciones, pudiendo auxiliarse la propia

contaduría de profesionales especializados de reconocido prestigio, a fin de contar con su asesoría.

Para cumplir con las responsabilidades anteriormente descritas, sería exigible el orden siguiente: a) al deudor del fisco; b) al funcionario o empleado del sector público que incurriera en el error u omisión que originara el perjuicio, y c) al funcionario o empleado de la Contaduría Mayor o de cualquiera otra oficina que al glosar o revisar la cuenta no llegara a descubrirlo. Por su parte, las responsabilidades que se constituyeren a cargo de los funcionarios o empleados del sector público, no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por lo tanto, se les exigiría su cumplimiento, aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Por su parte, queda establecido que el Presidente de la República presentaría al Congreso de la Unión la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal, dentro de los plazos previstos en la fracción I del artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los términos señalados por el artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Una vez recibida la Cuenta Pública en la Cámara de Diputados sería turnada por conducto de la Comisión Inspectora a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión. Ésta, a su vez, por conducto de la propia Comisión Inspectora, presentaría a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los primeros días del mes de noviembre de cada año, el informe derivado de la revisión a que se hace mención. Dicho informe contendría las evaluaciones técnicas que a su juicio procedieran, en relación con los ingresos y el ejercicio de los presupuestos de egresos, a fin de que el Congreso de la Unión al examinar la Cuenta Pública pudiera adoptar las determinaciones que considerara convenientes.

Se fijó el plazo de un año a partir de la fecha en que recibiera la Contaduría Mayor de Hacienda los estados de contabilidad para practicar la glosa de los documentos que constituyan la Cuenta Pública Federal, pero si el plazo no le fuera suficiente en algún caso, lo haría del conocimiento de la Comisión Inspectora, dándole a conocer las razones que tuviere para ello, a fin de que resolviera lo que estimara conveniente. Además, a efecto de lograr una mejor inteligencia en la revisión y glosa de la cuenta pública que en su oportunidad deberían efectuarse conforme al artículo 7°, la Contaduría Mayor podría realizar, con la autorización de la Comisión Inspectora, cualesquiera de las funciones que en esta ley se le atribuyeran, respecto al cobro de los ingresos y a los actos o contratos que afectaran las partidas del presupuesto o propiciaran incumplimiento de una ley.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia competente, informaría a la Contaduría Mayor, a su solicitud, de los actos o contratos de los que resultaran derechos

u obligaciones a las entidades del sector público, con objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal que afectaran a la Cuenta Pública, o incumplimiento de alguna ley.

En tres artículos transitorios se establece la fecha en que el Decreto entraría en vigor, la cual sería la de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, además de los procedimientos observados hasta la fecha de envío o devolución de documentos y libros, y se seguiría practicando en tanto no se expidiera alguna disposición en contrario. Por último, por este decreto quedarían derogadas todas las disposiciones que se opusieran a él.

El Decreto quedó firmado en México D. F. el 29 de diciembre de 1976, por: D.P. Enrique Ramírez y Ramírez.— S.P. Hilda Anderson de Rojas.— D.S. Crescencio Herrera Herrera.— S.S. Mario Carballo Pazos.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal se expidió el presente Decreto, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y seis, firmando José López Portillo, Presidente de la República; Julio Rodolfo Moctezuma Cid, Secretario de Hacienda y Crédito Público; Jesús Reyes Heroles, Secretario de Gobernación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, que fija la organización y las facultades de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, a la vez que regula genéricamente a las entidades del sector paraestatal —organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y de finanzas, y fideicomisos—. De acuerdo con dicha disposición, el Ejecutivo contaría con 18 dependencias para el estudio, planeación y despacho de los negocios de tipo administrativo.

Para la reforma económica, una de las primeras acciones de gobierno del nuevo presidente, para intentar salir de la crisis, fue proponer la creación de una Alianza para la Producción entre trabajadores, empresarios y gobierno, como instrumento de aligerar la tensión posterior al sexenio de Echeverría. Así, se convocó a todos los mexicanos a buscar de modo conjunto alternativas viables que permitieran conciliar los objetivos del desarrollo con las demandas específicas de los diversos factores de la economía. En ese mismo sentido, el presidente instruyó a la Secretaría de Comercio para que formulara un Programa Nacional de Productos Básicos a la vez que comerciantes e industriales se comprometían a ofrecer al público 90 artículos a bajo precio: 31 en el ramo de abarrotes comestibles (arroz, frijol, harina de maíz, leches condensadas y en polvo, cereales y otros), 36 en el de enseres domésticos y 23 en el de ropa y calzado. El presidente de la República también se reunió con los representantes

de algunas compañías internacionales para coordinar las inversiones extranjeras previsibles con el programa de industrialización del país, invitó a los financieros a unirse al gobierno en la tarea que resumió en la fórmula "ahorro—inversión—trabajo", al mismo tiempo que el Secretario de Hacienda anunciaba que se elevarían las tasas de interés del ahorro para que la banca pudiera competir con los beneficios que obtenía el dinero en el mercado internacional y aplicar a la producción los recursos captados del público. Los empresarios de Monterrey se comprometieron con el Ejecutivo para la creación de 315 mil empleos nuevos y el 3 de enero de 1977 se puso en marcha el Plan Nacional Agropecuario, que formaba parte de la Alianza para la Producción, y en el cual se incluían la agricultura, la ganadería y la explotación forestal. De manera destacada, la reforma económica se refiere fundamentalmente a la exploración, explotación y exportación del petróleo, como base para el impulso de la economía nacional. Pieza clave en la atención al crecimiento de la población es la estrategia alimentaria (SAM) efectuada por el gobierno federal, junto con el impulso a la política social para marginados, considerando el andamiaje institucional como el programa IMSS-Coplamar. Por su parte, el gobierno se mantuvo firme en su negativa para la participación en el órgano de aranceles (GATT), en defensa de la política del mercado externo respecto al comercio exterior del país.

La reforma administrativa propone tres leyes fundamentales: la reforma de la administración pública, que se concreta con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la instrucción para que el desarrollo nacional se realice de forma planeada; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que sustituye a la Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y cuya novedad consiste en disponer que todas las erogaciones se realicen con base en planes precisos y estimulaciones previas de costos, de modo que una sola dependencia, la Secretaría de Programación y Presupuesto, pueda formular el programa y adoptar las decisiones sobre el gasto. La Ley General de la Deuda Pública, cuyo propósito era controlar todos los financiamientos y vigilar sus efectos en la economía del país, ya que aunque la concentración de empréstitos fuese responsabilidad primaria del Ejecutivo, el Congreso debería ser informado cada tres meses de los movimientos que se registraran en esa cuenta.

Adicionalmente, dentro de los esfuerzos del Poder Ejecutivo para la planeación y las reformas constitucionales, se revisan las atribuciones de fiscalización, por lo que el Legislativo efectúa un examen de orientación, atribuciones y responsabilidades de la Contaduría Mayor de Hacienda, y emite una nueva ley el 29 de diciembre de 1978, donde se establece que:

Por Artículo Decimoprimero queda reformada y adicionada la fracción IV del artículo 74, determinando como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente le Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse

para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. De su parte, el Ejecutivo Federal haría llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podría haber otras partidas secretas fuera de las consideradas necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearían los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. La revisión de la Cuenta Pública tendría por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si en el examen que realizara 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 determinarían las responsabilidades de acuerdo con la ley. Además, la Cuenta Pública del año anterior debería ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio y sólo se podría 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 mediara solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, y debía comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motivaran.

Con reforma de la fracción I del artículo 76, se determinó que serían facultades exclusivas del Senado analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindieran al Congreso, además de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo de la Unión.

En adición de un tercer párrafo al artículo 93, se establece que las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se tratara de los Senadores, tendrían la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal los resultados de las investigaciones.

Las adiciones y reformas realizadas a la Constitución entrarían en vigor al día siguiente de su publicación.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

En materia de fiscalización, la Reforma Política abarcó parte de las reformas y la actualización de la ley en la materia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y el 29 de diciembre de 1978 se da, por decreto, la Ley Orgánica de la propia Contaduría Mayor de Hacienda. El

Decreto, enviado por el H. Congreso de la Unión al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo, fue presentado por él a la ciudadanía. Constó de siete capítulos, con un cuerpo integrado por 39 artículos y cuatro transitorios. El primer capítulo, *De la Contaduría Mayor de Hacienda*, reunió nueve artículos que establecen a la Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano técnico de la Cámara de Diputados cuyo cargo sería la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, desempeñando sus funciones bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados. Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda, como autoridad ejecutiva, estaría un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien sería auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; los Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores, Jefes de Oficina, de Sección y trabajadores de confianza y de base que se requirieran en el número y con las categorías que autorizara anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

La Contaduría Mayor de Hacienda revisaría la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría. Con tal motivo, tendría las siguientes atribuciones: verificar las entidades a que hacía referencia el artículo 2° de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública: esto es que realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, conforme a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, de Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia; que ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados; que ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y que aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley.

También la Contaduría Mayor de Hacienda debería elaborar y rendir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Ese informe contendría, enunciativamente, comentarios generales sobre si la Cuenta Pública estaría presentada de acuerdo con los principios aplicables al sector gubernamental; los resultados de la gestión financiera; la comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y

subprogramas aprobados; el análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares; y el análisis de las desviaciones presupuestales. Elaborar y rendir a la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitiría por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Ese informe contendría, además, el señalamiento de las irregularidades que hubiere advertido en la realización de las actividades mencionadas en el artículo 3°.

La Contaduría Mayor de Hacienda debería fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que fueren los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado. En el caso de los municipios, la fiscalización se haría por conducto del Gobierno de la entidad federativa correspondiente. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se hubiere realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además eficientemente. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se habían aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimaran pertinentes. Establecer coordinación en los términos de la presente ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y todas las demás que le correspondieran de acuerdo con la presente ley, su reglamento y disposiciones que dictara la Cámara de Diputados.

Para ser Contador o Subcontador Mayor de Hacienda se requeriría satisfacer los siguientes requisitos: ser mexicano mayor de 30 años en pleno ejercicio de sus derechos; poseer un título de Contador Público, de Licenciado en Derecho, en Economía o en Administración Pública, expedido y registrado legalmente y ser miembro del Colegio Profesional correspondiente. El Contador Público debería acreditar experiencia y conocimientos en contabilidad y auditoría gubernamental; el licenciado en Derecho, en Economía o en

Administración Pública, en su caso que los tres años anteriores a su designación haya prestado sus servicios en cargos relacionados con la hacienda pública; acreditar honradez en el ejercicio de su profesión y en el desempeño de las funciones públicas que le hubieran sido encomendadas; no desempeñar puesto de elección popular durante el ejercicio del cargo; no prestar servicios profesionales a las entidades de la Administración Pública Federal, ni a las de los estados, ni a las de los municipios, durante el desempeño del puesto, a excepción de cargos docentes; no estar en servicio de organismos, empresas, instituciones privadas o particulares, durante el desempeño del cargo; y no ser ministro de culto religioso alguno.

El Contador Mayor de Hacienda sería inamovible durante el término de ocho años y la Cámara de Diputados, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Vigilancia, podría prorrogar su nombramiento hasta por ocho años más. El Contador Mayor sería suplido por el Subcontador Mayor en sus ausencias temporales, siempre que no excedieran de tres meses. Si la ausencia fuere mayor, la Comisión de Vigilancia daría cuenta a la Cámara de Diputados para que resolviera lo procedente. Durante el receso de la Cámara de Diputados, el Subcontador Mayor ejercería el cargo hasta en tanto dicha Cámara designara al Contador Mayor en el siguiente periodo ordinario de sesiones. Asimismo, procedería la remoción del Contador Mayor de Hacienda aunque no hubiere transcurrido el término de ocho años a que se hace referencia en el artículo 5° de la presente ley, cuando el desempeño de su cargo incurriere en falta de honradez, notoria ineficiencia, incapacidad física o mental, o cometiera algún delito intencional. En cualesquiera de esos casos, la Comisión de Vigilancia propondría motivada y fundamentalmente su remoción a la Cámara de Diputados, la que resolvería previo conocimiento de lo que en su defensa hubiere alegado ante dicha Comisión. Durante el receso de la Cámara de Diputados, la Comisión de Vigilancia podría suspenderlo en el ejercicio de sus funciones, para que aquélla resolviera en el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Serían atribuciones del Contador Mayor de Hacienda: representar a la Contaduría Mayor ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales; elaborar el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda y someterlo a la consideración de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia; proponer para su aprobación el ejercicio del presupuesto mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la Comisión de Vigilancia; informar a la Comisión de Vigilancia dentro de los 30 días siguientes al término del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su aplicación; formular y ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría Mayor; formular los pliegos de observaciones que procedieran; fijar las normas técnicas y los procedimientos a que debieran sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que se ordenaran, las que se actualizarían de acuerdo con los avances científicos y técnicos que en la materia se produjeren; integrar las comisiones que fuesen necesarias y seleccionar al personal capacitado, a fin de practicar las visitas, inspecciones y auditorías que refiere el artículo 3° de la presente ley; promover ante las autoridades competentes el

fincamiento de las responsabilidades, el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal, el pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal, y la ejecución de los actos, convenios o contratos que afectaran a los programas, subprogramas y partidas presupuestales; proponer en los términos de ley, a la Comisión de Vigilancia, el nombramiento y remoción del personal de confianza de la Contaduría Mayor, para ser sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados.

El Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda fijaría las facultades y obligaciones correspondientes al Subcontador Mayor, a los Directores y Subdirectores, a los Jefes de Departamento, a los Auditores, a los Asesores y demás personal. El personal de la Contaduría Mayor de Hacienda quedaría integrado con trabajadores de confianza y de base. Serían trabajadores de confianza el Contador y el Subcontador Mayor de Hacienda, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados, y aquellos a quienes le asignara tal carácter la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. Trabajadores de base serían los que desempeñaran labores en puestos no incluidos anteriormente y establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

En el Capítulo Segundo, *De la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda*, quedó establecido que serían atribuciones de la Comisión de Vigilancia: recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal; turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión; ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando lo estimara conveniente, para los efectos de esta ley, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública; presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda; presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe que le rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública recibida el año anterior; someter a la consideración de la Cámara de Diputados el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda. La Comisión cuidará que el monto del presupuesto que se propone sea suficiente para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla con las funciones que la ley le asigna; estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda, establecer la organización y expedir el reglamento interior de la Contaduría Mayor de Hacienda; proponer a la Cámara de Diputados, en los términos de esta ley la terna para el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda, del personal de confianza y la remoción de aquél y éste; autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de

base, con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y del Reglamento de Escalafón correspondiente; ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda; interpretar la presente ley y su reglamento para efectos administrativos y aclarar y resolver las consultas sobre aplicación del reglamento interior; y dictar las medidas que estimara necesarias para que la Contaduría Mayor de Hacienda pueda cumplir las funciones que le correspondan en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la presente ley, de su reglamento o de cualquier disposición o acuerdo que dicte la Cámara de Diputados.

En su Capítulo Tercero, *De la Contabilidad y Auditoría Gubernamentales y Archivo Contable*, en tres artículos se puntualiza que, con objeto de uniformar los criterios en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable, la Secretaría de Programación y Presupuesto daría a conocer con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda las normas, procedimientos, métodos y sistemas que emitiera e implantara, de acuerdo con las facultades que le confieren las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, debiendo tomar en cuenta las recomendaciones que sobre el particular le formulara la Contaduría Mayor de Hacienda. Además, la Secretaría de Programación y Presupuesto daría a conocer con oportunidad a la propia Contaduría Mayor de Hacienda, los programas mínimos de auditoría interna que fijara para las entidades. Por su parte, la Contaduría Mayor de Hacienda, para revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, establecería las normas, procedimientos y métodos y sistemas de auditoría y promovería la elaboración de los manuales correspondientes para su aplicación interna. Por último, al revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda vigilaría la aplicación de las normas, procedimientos, métodos y sistemas a que se hace referencia en el artículo 11 de la presente ley, y daría cuenta a la Secretaría de Programación y Presupuesto de las irregularidades que encontrara, para dictar las medidas correctivas procedentes.

En los cinco artículos del Capítulo Cuarto, *De la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal*, se asienta que, para los efectos de la presente ley, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal estarían constituidas por los estados contables y financieros y demás información que muestren el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados

detallados de la Deuda Pública Federal. Asimismo formarían parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública. Así, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal que el Presidente de la República presente a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, serían turnadas, por conducto de la Comisión de Vigilancia, a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión. Por lo que respecta a las entidades, éstas pondrían a disposición de la Contaduría Mayor de Hacienda, los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos, que manejen, así como los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento. También, las entidades conservarían indefinidamente en su poder los libros y registros de contabilidad, así como la información financiera correspondiente; y la Contaduría Mayor de Hacienda, las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y los informes previo y sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública. Aunado a lo anterior, las entidades conservarían en su poder los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública, mientras no prescriban las acciones derivadas de las operaciones en ellos consignadas, y la Contaduría Mayor de Hacienda, los pliegos de observaciones que formulara y las responsabilidades que fincara. Finalmente para este capítulo, la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de Programación y Presupuesto, determinarían de común acuerdo, los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública y los títulos y cupones amortizados o cancelados de la Deuda Pública Federal, que deberán conservarse, microfilmarse o destruirse.

En el Capítulo Quinto, *De la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Distrito Federal*, sus ocho artículos hacen referencia a que, para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere el artículo 3° de la presente ley, la Contaduría Mayor de Hacienda gozaría de facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones, para lo cual podría servirse de cualquier medio lícito que condujera al esclarecimiento de los hechos y aplicar, en su caso, técnicas y procedimientos de auditoría. En cuanto a la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ésta precisaría el ingreso y el gasto públicos, determinaría el resultado de la gestión financiera, verificaría si el ingreso derivaría de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rijan la materia, comprobaría si el gasto público se ajustó a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del departamento del Distrito Federal y si se hubieran cumplido los programas y subprogramas aprobados. La revisión no sólo comprendería la conformidad de las partidas

de ingresos y egresos, sino que se extendería a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos, y verificaría la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas. Y si de la revisión aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos, se determinarían las responsabilidades procedentes y se promovería su fincamiento ante las autoridades competentes.

Aunado a lo anterior, la Contaduría Mayor de Hacienda, para el efecto de las atribuciones que le corresponden de conformidad con lo previsto por el artículo 3° de la presente ley, podría practicar a las entidades auditorías que, enunciativamente, comprenderían las siguientes actividades: verificar si las operaciones se efectuaron correctamente y si los estados financieros fueron presentados en tiempo oportuno, en forma veraz y en términos accesibles, de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental; determinar si las entidades auditadas cumplieron en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y demás leyes fiscales, especiales y reglamentos que rijan en la materia; y revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación a los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal ejercidos. En cuanto a las visitas, inspecciones y auditorías ordenadas por la Contaduría Mayor de Hacienda, se efectuarían por auditor y personal expresamente comisionados para el efecto. El auditor tendría carácter de representante del Contador Mayor de Hacienda en lo concerniente a la comisión referida. Además, para el mejor desempeño de sus funciones, la Contaduría Mayor de Hacienda podría contratar los servicios profesionales de personal especializado.

A solicitud de la Contaduría Mayor de Hacienda, las entidades le informarían de los actos, convenios o contratos de los que les resultaren derechos u obligaciones, con objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños en contra de la Hacienda Pública Federal o de la del Departamento del Distrito Federal, que afectaran a la Cuenta Pública o implicaran incumplimiento de alguna ley relacionada con la materia. Las entidades estarían obligadas a proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que les solicitara y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Igual obligación tendrían los funcionarios de los Gobiernos de los estados, del Departamento del Distrito Federal, de los organismos de la Administración Pública Paraestatal y de los municipios, así como las instituciones privadas, o los particulares, a los que el Gobierno Federal les hubiere concedido subsidios. Si alguna de las entidades se negara a proporcionar la información solicitada por la Contaduría Mayor de Hacienda,

o no permitiere la revisión de los libros, instrumentos y documentos comprobatorios y justificativos del ingreso y del gasto públicos, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías, ésta lo haría del conocimiento de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, para que resolviera lo procedente. El mismo procedimiento sería seguido en el caso de las instituciones o personas que hubiesen recibido subsidio del Gobierno Federal.

Por último, la Contaduría Mayor de Hacienda gozaría de un plazo con vencimiento al 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, para practicar su revisión y rendir el informe de resultados a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia. Y si por cualquier causa el plazo no le fuere suficiente, la Contaduría Mayor de Hacienda lo haría del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, y solicitaría una prórroga para concluir la revisión, expresando las razones que fundaran y motivaran su petición. En ningún caso la prórroga excedería de tres meses.

El Capítulo Sexto, *de las Responsabilidades*, determina que, para los efectos de la ley, incurriría en responsabilidad toda persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia causara daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal, siendo las responsabilidades imputables a los causantes del fisco federal o del Departamento del Distrito Federal, por incumplimiento de las leyes fiscales; a los empleados o funcionarios de las entidades por la inexacta aplicación de aquéllas; y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formularan las observaciones sobre las irregularidades que detectaran; a los funcionarios o empleados de las entidades, por la aplicación indebida de las partidas presupuestales, falta de documentos justificativos o comprobatorios del gasto; a las empresas privadas o a los particulares, que en relación con el gasto del Gobierno Federal o del Departamento del Distrito Federal, hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas por actos ejecutados, convenios o contratos celebrados con las entidades, y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formularan las observaciones sobre las irregularidades que detectaran; y a los empleados o funcionarios de las entidades, que dentro del término de 45 días hábiles a que hace referencia el artículo 33 de la presente ley, no rindieran o dejaren de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Las responsabilidades que conforme a la presente ley se fincaran tendrían por objeto cubrir a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero, responsabilidades administrativas que se fincarían independientemente de las procedentes por otras leyes y de las sanciones de carácter penal que impusiera la autoridad judicial. En lo tocante a los organismos que componen

la Administración Pública Paraestatal, los funcionarios o empleados de ésta, las empresas privadas o los particulares serían solidariamente responsables con los empleados o funcionarios de las entidades que integren la Administración Pública Centralizada o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda, por su coparticipación en actos y omisiones sancionados por la ley. Las responsabilidades que se constituyeren a cargo de los empleados o funcionarios de las entidades o de la Contaduría Mayor de Hacienda, no eximirían a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigiría aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Adicionalmente, si de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, se determinaran responsabilidades, el Contador Mayor de Hacienda promovería el ejercicio de las acciones correspondientes. Cuando se tratara de altos funcionarios, se estaría sujeto a lo dispuesto en los artículos 108, 109, 110 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunado a lo anterior, el Contador Mayor de Hacienda, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7°, fracción VII de esta ley, formularía directamente a las entidades correspondientes los pliegos de observaciones derivados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, así como los relacionados con las empresas privadas o con los particulares que hubieren coparticipado en el ingreso o en el gasto públicos. De dichos hechos, el Contador Mayor de Hacienda informaría a la Secretaría de Programación y Presupuesto para los efectos señalados en los artículos 45, 46, 47 y 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Por su parte, las entidades, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, informaría a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre su trámite y medidas dictadas para hacer efectivo el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal, el resarcimiento de los daños y perjuicios causados y el fincamiento de las responsabilidades en que hubieren incurrido sus empleados o funcionarios, así como los organismos de la Administración Pública Paraestatal y sus funcionarios o empleados, las empresas privadas o las particulares que hubieren intervenido en el ingreso o en el gasto públicos, dando noticia, en su caso, de las penas impuestas, de su monto cuando fueren de carácter económico y el nombre de los sancionados. Cuando los informes no fueren rendidos o dejaran de rendirse dentro del plazo señalado, los empleados o funcionarios responsables serían sancionados de acuerdo con lo previsto por el artículo 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, independientemente de las sanciones que procedieran por la aplicación de otras leyes.

Las responsabilidades provenientes de los actos u omisiones aludidas en las disposiciones anteriores serían ejercidas en el orden siguiente: en relación con la aplicación de las Leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y demás

leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia: a) al deudor directo del fisco federal o del Departamento del Distrito Federal, y b) a los empleados o funcionarios fiscales correspondientes y a los de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su caso. En relación con el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los funcionarios o empleados de las entidades que intervinieren en su manejo. Por su parte, los empleados o funcionarios sólo disfrutarían del beneficio de orden, pero no del de excusión, respecto a las responsabilidades en que hubieren incurrido. Adicionalmente, para proceder en contra de los últimos obligados, bastaría que se hubiere requerido de pago a los anteriores, sin que hubiere obtenido la satisfacción íntegra de la responsabilidad, previo agotamiento de los recursos legales.

Finalmente, el Contador Mayor de Hacienda podría imponer a los empleados o funcionarios de la dependencia a su cargo, que en el desempeño de sus funciones hubieren incurrido en responsabilidad administrativa, las siguientes sanciones: multa de $100.00 a $10,000.00, y suspensión temporal en sus funciones. Las sanciones señaladas se aplicarían independientemente de que se hiciere efectiva la responsabilidad que las hubiere motivado y de las que procedieran de acuerdo con lo previsto por los artículos 44, 45 y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En su Capítulo Séptimo, *De la Prescripción*, en tres artículos queda asentado que las responsabilidades de carácter civil o administrativa referidas en la ley, que resultaran por actos u omisiones, prescribirían al fin de los cinco años posteriores a aquél en que se hubiere originado la responsabilidad. Las responsabilidades de carácter penal prescribirían en la forma y tiempo fijadas por las leyes aplicables. Y cualquier gestión de cobro que hiciere la autoridad competente al responsable, interrumpiría la prescripción, la que comenzaría a computarse a partir de dicha gestión.

En cuatro artículos transitorios se determina: que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda entraría en vigor a partir de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación; que debería ajustarse la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 1978 a las disposiciones de dicho ordenamiento; que las disposiciones relacionadas con el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda entrarían en vigor a partir de septiembre de 1979; que la Comisión de Vigilancia expediría el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de los seis meses siguientes a la publicación de la presente ley; y que se abrogaría la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 31 de diciembre de 1936 así como cualesquiera otras disposiciones que se opusieran a la presente ley.

El Decreto se firmó en México, D. F., el 18 de diciembre de 1978, por el S.P. Antonio Ocampo Ramírez.— Antonio Riva Palacio López, D.P.— Joaquín E. Repetto Ocampo,

S.S.— Héctor Francisco Castañeda Jiménez, D.S. El Decreto se expidió en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expedido en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, por José López Portillo.— Rúbrica.— El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra Muñoz.— Rúbrica.— El Secretario de Programación y Presupuesto, Ricardo García Sáinz.— Rúbrica.— El Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles.— Rúbrica.

De forma simultánea, se modificaron algunas leyes fiscales con los propósitos de liberar del impuesto sobre la renta a los grupos que percibían de una a dos veces el salario mínimo, lo cual resultaba beneficioso para el 80% de los trabajadores del país; se elevaría del 10 al 30% el impuesto a los artículos de lujo; se estimularía a los nuevos inversionistas con un crédito fiscal directo del 10% sobre el costo de toda clase de maquinaria nueva que adquirieran; y se establecería un nuevo impuesto a las utilidades extraordinarias, a fin de evitar la especulación.

Por decreto de 14 de mayo de 1980, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, en uso de las facultades conferidas por los artículos 10, fracción VIII y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la propia Contaduría Mayor de Hacienda, emitió el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, dividido en nueve capítulos, en los cuales se detallan:

En su Capítulo I, *Del ámbito de competencia y organización de la Contaduría*, se establece que, como es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, así como las demás atribuciones que expresamente le encomendaran su Ley Orgánica, otros ordenamientos legales y reglamentarios y los acuerdos y órdenes de la Comisión de Vigilancia, para cumplir con el estudio, planeación y desempeño de las atribuciones que le competen, la Contaduría Mayor de Hacienda contaría con los siguientes funcionarios y unidades administrativas: Contador Mayor, Subcontador Mayor, Dirección General de Auditoría, Dirección General Jurídica y Consultiva y Dirección General Administrativa. Asimismo, las unidades administrativas de la Contaduría Mayor de Hacienda llevarían a cabo sus actividades en forma programada y de acuerdo con las instrucciones que, para el logro de sus fines, dictara el Contador Mayor.

El Capítulo II, *De las Atribuciones del Contador Mayor*, se señala la distribución de las funciones pertinentes entre los diversos órganos de la Contaduría Mayor y sus deberes y obligaciones, para el mejor desarrollo del trabajo, siendo el Contador Mayor el encargado de

determinar cuáles y a quiénes les toca cada una de ellas. La división quedaría de la siguiente manera:

Atribuciones del Contador Mayor: representar a la Contaduría Mayor ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales; elaborar el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda y someterlo a la consideración de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia; proponer para su aprobación el ejercicio del presupuesto mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Comisión de Vigilancia; administrar y ejercer el presupuesto mensual y dar cuenta comprobada de su aplicación, dentro de los diez primeros días del mes siguiente al que correspondiera su ejercicio, a la Comisión de Vigilancia; informar a la Comisión de Vigilancia dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su aplicación; formular y ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría Mayor; formular los pliegos de observaciones que procedieran; fijar las normas técnicas y los procedimientos a que debieran sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que se ordenaran, las que se actualizarían de acuerdo con los avances científicos y técnicos que en la materia se produjeran; integrar las comisiones que fueran necesarias y seleccionar al personal capacitado, a fin de practicar las visitas, inspecciones y auditorías que refiere el artículo 3° de la ley; promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades, el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o de la del Departamento del Distrito Federal, el pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal y la ejecución de los actos, convenios y contratos que afecte a los programas, subprogramas y partidas presupuestales; proponer en los términos de la ley, a la Comisión de Vigilancia, el nombramiento y remoción del personal de confianza de la Contaduría Mayor, para ser sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados; imponer a los empleados y funcionarios de la Contaduría, las correcciones señaladas en la ley, cuando en el desempeño de sus funciones, incurriera en responsabilidad administrativa; y en general, todas las derivadas de la ley, del presente reglamento y de disposiciones generales y acuerdos que tomara la Cámara de Diputados.

El Capítulo III se refiere a las atribuciones del Subcontador Mayor: acordar con el Contador Mayor el despacho de los asuntos de las áreas y unidades administrativas de la Contaduría; desempeñar las comisiones que el Contador Mayor le encomendara y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades; planear, programar, coordinar y controlar los estudios y proyectos de organización y procedimientos de las áreas y unidades administrativas, y acordarlos con el Contador Mayor para su implantación; someter a la aprobación del Contador Mayor los estudios y proyectos de trascendencia que se elaboraran en las distintas áreas de la Contaduría; vigilar el cumplimiento con las leyes y disposiciones aplicables en los asuntos que le fueran encomendados; coordinar las labores encomendadas a

las diferentes áreas y unidades administrativas de la Contaduría; planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las áreas y unidades referidas en la fracción VI y proponer su fusión, eliminación, en su caso, conforme a los lineamientos determinados por el Contador Mayor y el presente reglamento; planear y desarrollar los programas de capacitación del personal, previo acuerdo del Contador Mayor; formular los proyectos de programas y de presupuesto que le correspondieran; dictar las medidas necesarias para subsanar las deficiencias que observara en las labores de las unidades administrativas; proponer al Contador Mayor la distribución de las funciones que se le hubieran encomendado, en funcionarios y subalternos; proporcionar la información y cooperación técnica que le fuera requerida por las entidades, de acuerdo a las políticas establecidas a ese respecto; y las demás señaladas por otras disposiciones legales o le confiera el Contador Mayor, así como las que competan a las áreas y unidades administrativas de la Contaduría.

El Capítulo IV, *De las Atribuciones de los Directores Generales de Auditoría, Jurídico y Consultivo y de Administración*, desglosa cada una de ellas, a saber: planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a la dependencia a su cargo; proponer a su superior inmediato la resolución de los asuntos de su competencia; formular dictámenes, opiniones e informes que le fueran solicitados por la superioridad; formular los proyectos de programas y anteproyectos de presupuestos que le correspondieran; proponer el ingreso, licencias, promoción, remoción y cese del personal de la dependencia a su cargo, para los fines que procedieran; elaborar proyectos sobre la creación, modificación, reorganización, fusión o desaparición de los órganos a su cargo, y proponerlos a quien correspondiera; asesorar en asuntos de su especialidad a los funcionarios de la Contaduría, desahogando las consultas que les fueran formuladas, por escrito, y ejecutando los estudios, trabajos y comisiones que se les encomendaran; coordinarse con los titulares de las demás unidades administrativas de la Contaduría, cuando así se requiriera, para el mejor funcionamiento de la misma; recibir en acuerdo ordinario a los subdirectores y jefes de departamento y en acuerdo extraordinario a otros funcionarios subalternos, conforme a los manuales de organización y procedimientos expedidos por el Contador Mayor; proporcionar información, datos o la cooperación técnica que le fueran requeridos por otras entidades públicas, de acuerdo a las políticas establecidas a ese respecto; promover y participar en la estructuración de los programas de capacitación del personal adscrito a la dependencia a su cargo; coordinar y supervisar la realización de las funciones de las subdirecciones de su adscripción; y las demás a ellos conferidas por las disposiciones legales aplicables y el titular de la Contaduría dentro de la esfera de sus atribuciones. Además, los directores generales en el desempeño de sus atribuciones, serían auxiliados por los subdirectores, jefes de departamento, de sección, auditores, asesores y demás personal que fueren necesarios, en la forma establecida por el Manual de Organización.

En los subsecuentes capítulos, del V al IX, quedarían claramente delimitadas las atribuciones de la Dirección General de Auditoría, de la Dirección General Jurídica y Consultiva, de la Dirección General de Administración, de lo referente a la suplencia de los funcionarios de la Contaduría y las facultades y obligaciones de las demás unidades administrativas de la Contaduría.

Por su parte, en los cuatro artículos transitorios se determina la fecha en que empezaría a regir el reglamento, es decir, al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación; la derogación de las disposiciones opuestas al reglamento; los asuntos pendientes a la entrada en vigor del reglamento, que conforme al mismo deberían pasar de una unidad administrativa a otra, continuando su trámite y posteriormente resueltos por la unidad a la que se le hubiere atribuido la competencia correspondiente; y la facultad del Titular de la Contaduría para resolver las cuestiones de los Manuales mencionados en el reglamento, en tanto se expidan.

El Decreto fue firmado en México, D. F., el 13 de junio de 1979.— Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.— Contador Mayor, Lic. Francisco Rodríguez Gómez.— Dip. Lic. Luis Prieto Ortiz, Presidente.— Dip. Lic. Ifigenia Martínez Hernández.— Dip. Lic. Pericles Namorado Urrutia.— Dip. Prof. Jesús Luján Gutiérrez.— Dip. Saúl Castorena Monterrubio.— Dip. Lic. Armando Labra Manjarrez.— Dip. Lic. Enrique Álvarez del Castillo.— Rúbricas.

En síntesis, puede decirse que la administración de José López Portillo tuvo grandes éxitos, principalmente en materia de petróleo y en las relaciones internacionales, pero hacia el final de su periodo se presentaron graves hechos que desencadenaron agudos problemas inflacionarios, devaluaciones y la nacionalización de la banca que desestabilizó los últimos tres meses de su gestión. Hacia 1978 la bonanza económica permitió que se diera un pago adelantado al Fondo Monetario Internacional, y a partir de ese momento se incrementaron en gran medida el gasto público y la inversión pública y privada, lo que redundó en 1982 en el crecimiento del PIB, pero el déficit público se cubrió por medio de deuda externa, con consecuencias negativas para el país. Durante los primeros años del gobierno de López Portillo, el auge petrolero provocó una enorme entrada de dinero, pero en 1981 se dio una baja estrepitosa en los precios del crudo, y repercutió de forma negativa en la economía nacional, pues el desequilibrio de las finanzas públicas y la balanza de pagos dependía de la entrada de divisas por dicho concepto. Por otra parte, el peso se encontraba sobrevaluado, lo que provocó una baja en la producción en beneficio de las importaciones; las tasas de interés en el extranjero fueron en aumento e incrementaron el costo del servicio de la deuda, y la expectativa de una devaluación provocó una acelerada fuga de capitales que favorecieron la especulación. Por ello, en 1982 las medidas gubernamentales resultaron insuficientes para

controlar la salida de divisas y en ese año no fue posible cubrir el servicio de la deuda porque las reservas internacionales del Banco de México estaban totalmente reducidas, agotadas, lo que tuvo como efecto inmediato una inflación del cien por ciento. Es así que, el 1° de septiembre de ese año, en su último informe de gobierno, López Portillo anunció dos medidas radicales para la economía nacional: el control del tipo de cambio y la nacionalización de la banca, medidas que fueron mal recibidas por la iniciativa privada, y hacia finales del año la situación económica del país era alarmante. Por último, en cuanto a las relaciones exteriores, el mandato de López Portillo se caracterizó por un acercamiento con los países de América Central, que estaban pasando por un periodo de inestabilidad; México rompió relaciones con el gobierno de Anastasio Somoza en Nicaragua, prestando con ello su apoyo a la revolución de ese país. En 1981, junto con Francia, México reconoció a las coaliciones insurgentes salvadoreñas como fuerzas representativas, y como consecuencia de esas políticas, la relación con Estados Unidos vivió un período de gran tensión.

Al acercarse las elecciones para el siguiente periodo gubernamental, se presentaron siete candidatos a la presidencia, de los cuales sólo tres obtuvieron resultados significativos: Miguel de la Madrid, del PRI, consiguió el 74.4% de los votos; Pablo Emilio Madero, del PAN, el 16.4%; y Arnoldo Martínez Verdugo, del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el 3.7%. Respecto a las elecciones legislativas que se celebraron el mismo día, el PRI obtuvo todos los escaños del Senado (64) y 299 en la Cámara de Diputados, mientras que el PAN consiguió tan sólo un lugar en la cámara baja. En cuanto a los escaños de representación proporcional, 54 fueron para el PAN, 17 para el PSUM y los demás para otros partidos.

Presidente Miguel de la Madrid Hurtado

El 1° de diciembre de 1982 protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos e inicia un difícil sexenio dada la compleja situación que heredó del periodo anterior, especialmente con la llamada "la crisis de la deuda", misma que requería una renegociación urgente.

Cuando Miguel de la Madrid asume el poder, el país se encontraba inmerso en una crisis alarmante, cuya causa parecía incuestionable para el nuevo presidente: México no podía soportar manejos económicos erráticos, que atendían más a necesidades políticas que al sano desenvolvimiento de la economía nacional y que podían desencadenar un derrumbe del país. De la Madrid, ante un país en bancarrota, convulsionado por una inflación galopante y en donde la desconfianza había paralizado el ingreso de divisas y provocado un enorme debilitamiento de la actividad productiva. El desempleo era lo más preocupante, pues creaba la duda sobre la capacidad de sortear la crisis de manera pacífica. Por ello, y con el fin de

conservar e incrementar el empleo, México logró superar los principales obstáculos del sector productivo, acordar con los afectados las medidas para aumentar los ingresos públicos y contener los salarios, lo que implicó grandes esfuerzos del sector público, como renegociar favorablemente la deuda externa, resolver el problema cambiario, sanear las finanzas públicas y consolidar la confianza de los usuarios del sistema bancario. De la Madrid debía rectificar el modelo de desarrollo seguido hasta entonces, que se basaba en el crecimiento acelerado de la economía con inflación y una deuda pública creciente, sustituyéndolo por un modelo de crecimiento menos apresurado, pero con estabilidad de precios, así como establecer concepciones fiscales y financieras novedosas, para poder mantener un tipo de cambio realista y adoptar medidas que tendieran a elevar los ingresos públicos en concordancia con los mayores gastos gubernamentales. Para lograr todo ello, dió cabida en su equipo de trabajo a especialistas en el terreno económico, no sólo para instrumentar las medidas propuestas por el Titular del Ejecutivo, sino para entender las razones de fondo que exigían desechar políticas económicas que durante largo tiempo habían sido aplicadas en el país.

El gobierno de De la Madrid hubo de enfrentar frecuentes periodos de pánico financiero, ya que después de la devaluación de 1976 no había sido posible fijar la estabilidad cambiaria sino sólo por lapsos breves, por lo que la iniciativa privada, "previniendo posibles pérdidas", había sacado del país importantes cantidades de divisas para depositarlas en bancos norteamericanos. Ello dificultaba a México la salida de la crisis económica, habiéndose solicitado préstamos a los Estados Unidos y al Fondo Monetario Internacional, con lo que el monto de la deuda externa fue en aumento. Ante las circunstancias, el gobierno implementó un plan de emergencia —el Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)—, cuyo objetivo fue mantener el empleo, reducir la inflación y propiciar el crecimiento económico. Posteriormente, se dio forma al Plan Nacional de Desarrollo, con lo que se proponía modernizar la planta productiva, el sistema de distribución y el sistema financiero, para lo cual fue necesario hacer algunas reformas constitucionales. Por otra parte, aunque se pretendía que el Estado continuara siendo rector de la economía, hubo necesidad de iniciar la venta de una gran cantidad de empresas paraestatales. Otras medidas tomadas por el gobierno de De la Madrid fueron el alza de los impuestos de los contribuyentes con un ingreso superior a cinco veces el salario mínimo; el alza en el impuesto al valor agregado (IVA) del 10 al 15% en general y al 20% para productos considerados suntuarios. Estas medidas afectaban la ya deteriorada economía de los mexicanos, que se enfrentaban al desempleo y a la pérdida del poder adquisitivo.

El periodo presidencial de De la Madrid se caracterizó por una serie de programas de austeridad para hacer frente a la difícil situación económica heredada por la administración anterior: déficit presupuestario, fuga de capitales, altos niveles de inflación y reducción de precios del crudo de exportación, entre otros problemas, por lo que propuso cambios

estructurales, promoviendo el saneamiento económico, la disminución del tamaño del Estado y una política de apertura comercial. Las modificaciones de fondo debían de ser integrales, ya que la economía no podía disociarse de la política y entre ambas formaban un todo en el que el país se encontraba inmerso. De la Madrid optó por seguir el camino del saneamiento económico, lo que generó la necesidad de un cambio político.

Lo primero que necesitaba hacerse era restablecer el prestigio y el liderazgo presidencial, por lo que el gobierno trató de ganar credibilidad a través de una campaña denominada "Renovación Moral de la Sociedad", y con ello contrarrestar la mala imagen derivada de los casos de corrupción y nepotismo recientes. Como consecuencia se creó la Contraloría General de la Federación, el 29 de diciembre de 1982, para vigilar la aplicación de los recursos nacionales y prevenir el delito de la malversación de fondos. Paralelamente se expidió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según la cual los funcionarios tendrían la obligación anual de rendir una declaración patrimonial. Como parte de la política de Renovación Moral de la Sociedad emprendida por el presidente Miguel de la Madrid, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, expidió el Decreto del 5 de agosto de 1988, para dar a conocer el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, que consistía de seis capítulos, que incluían 19 artículos y dos transitorios, y con el que quedaba abrogado el Reglamento Interior del 14 de mayo de 1980.

En su Capítulo I, *Del ámbito de competencia y organización de la Contaduría*, se asienta a la Contaduría Mayor de Hacienda como el organismo superior de fiscalización a cuyo cargo tendría la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, así como las demás funciones expresamente encomendadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su propia Ley Orgánica, otros ordenamientos legales y reglamentarios, y los acuerdos y disposiciones que emitiera la Cámara de Diputados contando, para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de su competencia, con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas: Contador Mayor de Hacienda; Subcontador Mayor de Hacienda; Dirección General Jurídica; Dirección General de Administración; Dirección General de Sistemas; Dirección General de Análisis e Investigación Económica; Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central; Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central; Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal; Dirección General de Auditoría de Obra Pública; Dirección General de Evaluación de Programas; Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión; y Dirección de Auditoría Interna. Las actividades de la Contaduría Mayor de Hacienda, de sus servidores públicos y de sus unidades administrativas se harían en forma programada y conforme a las políticas que para el logro de sus objetivos estableciera el Contador Mayor.

El Capítulo II, *De las atribuciones del Contador Mayor de Hacienda*, precisa que a éste corresponde originalmente la representación de la Contaduría Mayor de Hacienda y el trámite y la resolución de los asuntos de su competencia, y para la mejor distribución y desarrollo del trabajo podría delegar sus facultades delegables, en forma general o particular, a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de que las ejerciera directamente cuando lo estimara prudente. Como no delegables, el Contador Mayor de Hacienda tendría las facultades de planear las actividades y aprobar los programas de trabajo de la Contaduría Mayor de Hacienda; someter a la consideración de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda; proponer el presupuesto mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Comisión de Vigilancia para su aprobación; informar a la Comisión de Vigilancia sobre la aplicación del presupuesto anual dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio; rendir a la Cámara de Diputados, en los términos de la ley, los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal; fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deban sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que ordene, y procurar que se actualicen de acuerdo con los avances científicos y técnicos que se produjeran en la materia; ordenar la práctica de auditorías, visitas e inspecciones; expedir los pliegos de observaciones que procedieran; promover ante las autoridades competentes: a) el fincamiento de las responsabilidades que procedieran por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal o del Departamento del Distrito Federal; b) la aplicación de sanciones por infracciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de otros ordenamientos legales de carácter administrativo; c) el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o del Departamento del Distrito Federal; d) el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales de la Federación o del Departamento del Distrito Federal; e) la ejecución de actos, convenios o contratos que afectaran a los programas, subprogramas y partidas presupuestales; y f) la atención de las recomendaciones que se formularan a las dependencias y entidades con motivo de las revisiones que practicara la Contaduría Mayor de Hacienda. También serían atribuciones del Contador Mayor de Hacienda, proponer a la Comisión de Vigilancia, en los términos de la ley, el nombramiento y la remoción del personal de la Contaduría Mayor de Hacienda; expedir los documentos que acreditaran jurídicamente la relación laboral de la Contaduría Mayor de Hacienda con sus servidores públicos; imponer a los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda las sanciones legales que procedieran cuando incurrieran en responsabilidades administrativas en el desempeño de sus funciones; adscribir unidades o áreas administrativas al Subcontador Mayor de Hacienda o a otras unidades administrativas; asignar la coordinación de programas específicos al Subcontador Mayor de Hacienda o a otras unidades administrativas; expedir el manual de organización general de la Contaduría Mayor de Hacienda y los demás manuales de organización y de procedimientos administrativos; crear los comités internos que estimara convenientes para la adecuada

coordinación de las actividades en materia de capacitación, adquisiciones y otros aspectos, y dictar las normas para su organización y funcionamiento; establecer los mecanismos para prestar el asesoramiento y el apoyo técnico que solicitara la Cámara de Diputados o la Comisión de Vigilancia en relación con las atribuciones de la Contaduría; y las demás que derivaran de las anteriores, de la ley o de los acuerdos de la Cámara de Diputados.

El Capítulo III, *De las atribuciones del Subcontador Mayor de Hacienda*, le establece las siguientes: acordar con el Contador Mayor de Hacienda el despacho de los asuntos relacionados con las unidades administrativas de su adscripción o con los programas cuya coordinación se le hubiere asignado; desempeñar las comisiones que el Contador Mayor de Hacienda le encomendara y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades; coordinar y supervisar las funciones de las unidades administrativas de su adscripción y la ejecución de los programas cuya coordinación se le hubiere asignado; aportar la información que le correspondiera para formular el anteproyecto de presupuesto de la Contaduría Mayor de Hacienda y elaborar los programas que le competieran, así como validar la información y los programas de las unidades administrativas de su adscripción; participar en la preparación de estudios y proyectos que competieran a la Contaduría Mayor de Hacienda como organismo superior de fiscalización, en la forma que determinara el Contador Mayor de Hacienda; participar en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, en la forma que determine el Contador Mayor de Hacienda; proponer al Contador Mayor los programas de las auditorías que se practicarían a dependencias y entidades públicas; designar al personal que debiera intervenir en las auditorías, visitas e inspecciones y, en su caso, comunicar a las dependencias o entidades auditadas su sustitución, aumento o reducción; y las demás que le confirieran las disposiciones vigentes o el Contador Mayor.

En el Capítulo IV, *De las atribuciones Generales de los Titulares de las Unidades Administrativas*, corresponderían a éstos, sin perjuicio de lo dispuesto en otros artículos del presente reglamento, las siguientes atribuciones: planear y programar las actividades de las unidades administrativas a su cargo y someter los programas correspondientes a la consideración de sus superiores jerárquicos; organizar, dirigir, supervisar, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y el desempeño de las labores de las unidades administrativas a su cargo conforme a los lineamientos y criterios generales que estableciera el Contador Mayor y, en su caso, el Subcontador Mayor; acordar con sus superiores jerárquicos la resolución de los asuntos cuya tramitación fuera competencia de las unidades administrativas a su cargo; proporcionar apoyo y asesoramiento en asuntos de su competencia a las demás unidades administrativas de la Contaduría Mayor de Hacienda y coordinarse con ellas para el mejor desempeño de las funciones de la institución; proporcionar la información relacionada con las unidades administrativas a su cargo que se requiriera para elaborar el anteproyecto

de presupuesto de la Contaduría; promover la implantación de programas de formación, capacitación y perfeccionamiento para mejorar la preparación técnica y profesional del personal a su cargo; intervenir en los ingresos, licencias, promociones, remociones y ceses del personal a su cargo; emitir los dictámenes y opiniones, y preparar los informes, estudios y demás documentos que les fueran solicitados por sus superiores jerárquicos; elaborar y proponer a sus superiores jerárquicos proyectos sobre la organización y el funcionamiento de las unidades administrativas a su cargo; participar, en la forma que determinaran sus superiores jerárquicos, en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública; vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales y de la normatividad aplicable al funcionamiento de las unidades administrativas a su cargo y, en su caso, promover la imposición de las sanciones que estimaran procedentes; proponer las modificaciones que estimaran convenientes para mejorar la normatividad aplicable a las unidades administrativas a su cargo; proponer los sistemas de control y de información de las unidades administrativas a su cargo y, en su caso, sugerir las modificaciones que estimaran pertinentes para mejorar dichos sistemas; propiciar y vigilar el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales asignados a las unidades administrativas a su cargo; ejecutar dentro del plazo legal, o del que establecieran sus superiores jerárquicos, las tareas de su responsabilidad; elaborar y someter a la consideración de sus superiores jerárquicos proyectos de manuales e instructivos que establecieran las políticas, normas, sistemas, métodos y procedimientos a los que debieran sujetarse las actividades de las unidades administrativas a su cargo; promover y mantener comunicación con las demás unidades administrativas de la Contaduría Mayor de Hacienda y con instituciones oficiales o privadas especializadas para obtener información y documentación que permitiera actualizar y mejorar las técnicas, sistemas, métodos y procedimientos de fiscalización y control gubernamental; y las demás que les confirieran las disposiciones vigentes y sus superiores jerárquicos en la esfera de su competencia. Además, los titulares de las unidades administrativas, para el despacho de los asuntos de su competencia, serían auxiliados por las direcciones de área, subdirecciones y departamentos cuya denominación, organización y funciones se precisarían en el Manual de Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En el Capítulo V, *De las atribuciones de las Unidades Administrativas*, se desglosan a detalle las que corresponderían a cada una de las unidades que conforman a la Contaduría Mayor de Hacienda, para cada una de ellas, que son Dirección General Jurídica, Dirección General de Administración, Dirección General de Sistemas, Dirección General de Análisis e Investigación Económica, Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central, Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central, Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal, Dirección General de Auditoría de Obra Pública, Dirección General de Evaluación de Programas, Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión y Dirección de Auditoría Interna.

En el Capítulo VI, *De la suplencia de los funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda*, queda específicamente asentado que durante las ausencias temporales del Contador Mayor de Hacienda, sería suplido por el Subcontador Mayor y, a falta de éste, por los Directores Generales Jurídico y de Administración, en ese orden. Además, durante las ausencias del Subcontador Mayor, el despacho y la resolución de los asuntos correspondientes quedarían a cargo de los titulares de las unidades administrativas de su adscripción en el ámbito de sus respectivas competencias. Y en sus ausencias, los titulares de las unidades administrativas serían suplidos por los servidores públicos de jerarquía inmediata inferior que se designarían con ese propósito.

Finalmente, en los dos artículos transitorios quedaba definida la entrada en vigor del reglamento al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y la abrogación del reglamento interior de la Contaduría Mayor de Hacienda del 14 de mayo de 1980.

El Decreto fue dado en la ciudad de México, a los treinta días del mes de junio de mil novecientos ochenta y ocho. Firmado por: El Presidente de la Comisión de Vigilancia, Jorge Flores Solano.— El Secretario de la Comisión de Vigilancia, Amado Llaguno Mayaudón.— Rúbricas.

Durante el gobierno de De la Madrid se inició el avance de la oposición en diversos estados del país, aspecto que ocasionaba enfrentamiento de partidos políticos en las elecciones de 1982. Para las elecciones de gobernadores de algunos estados en 1985, el PRI volvió a triunfar. El Presidente de la República, después de realizar una consulta popular, impulsó una reforma política que modificó la composición de la Cámara de Diputados para darle mayor presencia a los partidos de oposición. Se creó un código electoral que agilizó y flexibilizó la participación política y estableció la Asamblea del Distrito Federal como respuesta a la demanda ciudadana, y le devolvió a la Suprema Corte de Justicia su papel de tribunal constitucional. Además, se emprendió una reforma para consolidar los municipios a través de leyes que les devolvieran fuentes de ingresos que a ellos correspondían y les confirieran facultades para impulsar el desarrollo local y la pluralidad política.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid hubo dos sucesos trascendentes: uno fue la serie de explosiones en la planta gasera de San Juan de Ixhuatepec, Estado de México, en 1984, y otra el terremoto del 19 de septiembre de 1985. Ambos sucesos desencadenaron una serie de abusos y recriminaciones que no terminaron y hasta la fecha existen secuelas de aquellos que, queriendo sacar partido y tajada de los hechos, lo politizaron y llevaron a niveles tales que responsabilizaban al gobierno federal de las tragedias. También, en este periodo, sucedió el asesinato del periodista Manuel Buendía, que había escrito un libro sobre

las actividades de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA), en México, hecho que marcó una sombra de duda en la justicia mexicana.

La actuación del gobierno de Miguel de la Madrid en cuestiones de política internacional fue de acuerdo con los principios de la política exterior mexicana, siendo preocupación fundamental la preservación de la seguridad nacional. Ante la crisis centroamericana, el presidente De la Madrid promovió una instancia diplomática para auxiliar en la pacificación de la zona, y se integró al Grupo Contadora. En materia de deuda externa, ésta fue afrontada de manera bilateral, pero impulsando consensos multilaterales y ampliando las posibilidades de crecimiento del país con el fomento del comercio exterior vía la participación de México en el GATT.

En 1987 se vivió la caída de la Bolsa de Valores igual que en todo el mundo, y considerada más grave que la de 1929, pues se trató de una "burbuja especulativa" que fue creciendo durante un tiempo, y que para México resultó catastrófica, alentando la desconfianza, la fuga de capitales y su consecuente devaluación. Las crisis resultaron muy destructivas, pero el gobierno demostró su capacidad de respuesta ante lo inesperado, normada por un proyecto general amplio y consistente. Como consecuencia de las crisis el presidente De la Madrid se propuso capitalizar todo el esfuerzo con los diferentes sectores de la sociedad para construir en conjunto el Pacto de Solidaridad Económica.

La relación con el país vecino del norte vivió momentos conflictivos durante el sexenio de Miguel de la Madrid, dada la gravedad del problema de los mexicanos que diariamente cruzaban de manera ilegal la frontera en busca de mejores oportunidades, situación que se incrementó con la crisis interna del país.

En 1983, los presidentes de México, Venezuela, Colombia y Panamá formaron el Grupo Contadora, cuyo fin era buscar un plan de paz para los países de América Central. Entre 1983 y 1984, México dio asilo a ciento cincuenta mil refugiados guatemaltecos que huían de la guerra civil de su país.

El país requería un cambio. Era necesario actuar a profundidad para realizar un cambio en el país, por lo que era necesario que quien gobernara al país en el siguiente periodo fuese una persona de convicción en el proyecto de nación sostenido por el gobierno de De la Madrid. Ello llevó a la selección de Carlos Salinas de Gortari como el candidato del Partido Revolucionario Institucional. Conjuntamente, se presentó la alternativa electoral con la inclusión del candidato de oposición Cuauhtémoc Cárdenas, cuya posición política consistía en la expansión económica del Estado, en una posición internacional de principios y en una política de apoyo al corporativismo. El siguiente presidente de la República debía

dar resultados inmediatos, logrando el avance económico de la nación con un crecimiento no inflacionario y mayor eficiencia pública.

Miguel de la Madrid pasó a la historia como un presidente reformador que inició el camino para estabilizar al país con la participación solidaria de todos los sectores de la sociedad.

Presidente Carlos Salinas de Gortari

El 1° de diciembre de 1988 protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el licenciado Carlos Salinas de Gortari. El inicio de su periodo presidencial se da en un ambiente turbulento, tanto económica como políticamente. La calificación de la elección de julio de ese año es cuestionada. Los resultados de las votaciones otorgaron el 50.36% a Carlos Salinas del PRI; el 31.12% a Cuauhtémoc Cárdenas, del Frente Democrático Nacional; y el 17.07 a Manuel Clouthier del PAN. El nuevo presidente recibió un país convulsionado por la caída de la bolsa, inflación e inestabilidad social por el resultado y calificación de las elecciones. Durante la primera etapa de su gobierno, Salinas debe enfrentar una composición en el Congreso en que el PRI tiene mayoría, pero no absoluta, y debe llegar a acuerdos y compromisos con los demás partidos que lo integran. No es sino hasta las elecciones intermedias en que el PRI gana el Congreso nuevamente, lo que facilita la aceptación y aprobación de las propuestas gubernamentales.

Como parte fundamental del gobierno de Carlos Salinas está su propuesta a la nación de un progreso económico estabilizador y liberalizador de la economía nacional, es decir, una disminución del papel del Estado y una mayor apertura a la iniciativa privada, cuya intención fue disminuir la deuda interna y remediar los males sociales, aspecto que fue llamado por el propio Salinas como «liberalismo social». Se realizaron acciones encaminadas para hacer efectiva la justicia social y el combate a la pobreza que desembocaron en la creación del Programa Nacional de Solidaridad, al que se destinaron recursos significativos. Con el Programa Nacional de Solidaridad se consiguió que el pueblo participara de forma organizada en los cambios.

Para encauzar la economía hacia un estrato estable y de desarrollo, el gobierno de Salinas se vio ante la necesidad de desincorporar empresas paraestatales y permitir la amplia participación de capitales extranjeros, por lo que se ofrecieron a la venta líneas aéreas, ingenios azucareros, plantas siderúrgicas, minas y Teléfonos de México. Se decide privatizar nuevamente la banca y se enfrenta la enorme batalla para eliminar el exceso de regulaciones y construir una nueva y moderna regulación de mercados para alcanzar la libertad de comercio. Apoyando su tesis de modernización, habiendo controlado la inflación y estabilizado el tipo

de cambio, el presidente Salinas recurre a los foros internacionales con la finalidad de ampliar el ámbito de competencia y participación de México en cuestiones de intercambio comercial. Ése es el marco en que se da la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, el cual es aprobado, y entra en vigor en enero de 1994.

Salinas da un giro radical a las relaciones con la Iglesia Católica, que dieron como resultado el establecimiento de relaciones diplomáticas con el Vaticano, además de las modificaciones efectuadas a la Constitución para otorgar estatuto jurídico a las diversas organizaciones religiosas, lo que resultó un cambio fundamental en la estructura nacional desde la Constitución de 1857.

Otra propuesta para modificación constitucional que se efectuó durante el periodo salinista fue la referente al artículo 27, donde se da apertura a la enajenación ejidal, cuya justificación fue terminar con los abusos de las organizaciones campesinas y liberar al campo de clientelismos e intereses grupales, con el fin de contribuir a eliminar el manejo unilateral del producto de la tierra.

Durante este sexenio se dieron también cambios fundamentales en el ámbito político nacional al darse por primera vez el triunfo de un candidato panista para la gubernatura de Baja California, cargo que Ernesto Ruffo Appel ocupó como resultado de las elecciones del estado. En Chihuahua, el también panista Francisco Barrio Terrazas alcanzó la gubernatura y, a partir de ese momento, el PAN registró avances en casi todas las entidades federativas. Paralelamente, se realizó un proyecto de reforma democrática que respondiera a los constantes reclamos de la sociedad y en pro de los derechos humanos.

El último año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari se vio ensombrecido por la violencia. Comenzó con un alzamiento en el estado de Chiapas el día 1° de enero, situación que no fue solucionada durante su mandato. También se dieron acontecimientos que cambiaron el rumbo del país: los asesinatos de Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la república, ocurrido el 23 de marzo en Lomas Taurinas, Tijuana, en Baja California, y el de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI, el 28 de septiembre en la ciudad de México. Los hechos provocaron la pérdida de confianza en el país y una fuga de capitales de grandes proporciones.

En síntesis, en el aspecto económico, el presidente Salinas pareció alcanzar importantes objetivos al reducir la inflación, entrar en operación el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) con los Estados Unidos y Canadá al empezar 1994, aumentar el producto

interno bruto y las exportaciones. En el aspecto social, con el Programa Nacional de Solidaridad impulsó el combate a la pobreza y la marginación, pero el desempleo y subempleo y la pérdida del poder adquisitivo de las clases populares seguían siendo puntos oscuros en la economía. En el ámbito político, con el Acuerdo Político Nacional se intentó asumir la responsabilidad en forma conjunta entre partidos, candidatos y gobierno, en la consolidación del camino a la democracia.

En un mensaje a la nación, el 19 de agosto de 1994, el presidente Carlos Salinas afirmó que todas las fuerzas políticas estaban en favor de la realización normal de las elecciones, y el 21 de agosto se efectuaron, según lo programado. Ernesto Zedillo Ponce de León, obtuvo en las elecciones el 48.28% de los sufragios, contra el 25.94% del PAN, el 16.60% del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el 2.74% del PT y menos del 1% del resto de los partidos contendientes. En las elecciones legislativas, el PRI logró 277 diputaciones de mayoría relativa y 64 de representación proporcional; el PAN, 18 de mayoría relativa y 24 de representación proporcional; y el PRD únicamente 8. El 27 de junio, el presidente mexicano había aseverado que transmitiría el Poder Ejecutivo a quien resultase triunfador en las elecciones, "independientemente del partido político al que pertenezca". El °1 de diciembre, Carlos Salinas de Gortari entregó el mando del país a Ernesto Zedillo Ponce de León.

Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León

La nominación misma de Ernesto Zedillo como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República para el sexenio 1994-2000, se efectuó envuelta en una atmósfera de desconcierto general en los ámbitos sociales y políticos. Seis días después del asesinato de Colosio, Zedillo fue postulado para reemplazarlo y su figura tomó fuerza, gracias a un programa político moderado que enfatizaba estrategias para transformar la nueva estabilidad económica en un mayor bienestar para las familias, la reforma del sistema judicial y el mantenimiento de la paz en el estado de Chiapas, escenario de una rebelión a principios de 1994. En ese marco nacional, el 1° de diciembre de 1994 Ernesto Zedillo protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

El primer año del gobierno de Zedillo resultó difícil, pues desde el inicio debió enfrentar diversas crisis, además de los irresueltos hechos ocurridos durante 1994, lo que generó crecientes críticas contra el presidente agravadas por los problemas económicos y de desempleo que sufrió el país. Enfrentó una drástica devaluación del peso. Ello se agravó con una caída de la Bolsa de Valores a niveles no registrados desde 1987, aumentaron las tasas de interés de forma desmesurada y finalmente, se presentó una fuga rápida de capitales.

El gobierno de la República se inclinó por la política de austeridad y una devaluación moderada para reducir las importaciones y favorecer las exportaciones El presidente Zedillo continuó apoyando las reformas políticas y los programas económicos emprendidos con anterioridad para liberar al país de la crisis. En el ámbito macroeconómico las mejoras se hicieron visibles y el país comenzó a recuperar su lugar en el mundo financiero y de negocios y volvió el crecimiento económico hasta el primer trimestre de 1998.

La crisis económica fue tal vez la más difícil de encarar para el presidente Zedillo, pues afectó a la gran mayoría de la población, la industria y el comercio. Junto con la severa devaluación de diciembre de 1994 hubo un retiro de alrededor de 30 mil millones de dólares en inversiones extranjeras y, de ahí, toda la actividad económica del país decayó hasta llegar a una caída de 10,5% en el producto interno bruto (PIB) durante el segundo trimestre de 1995. Zedillo hubo de enfrentar la crisis con medidas muy severas que no fueron bien aceptadas por una buena parte de la población, que hubo de sufrir sus embates, y para fines de año, todo parecía indicar que lo peor de la crisis había pasado y que 1996 sería un año mejor, con un crecimiento estimado en 3%. A partir de febrero, México comenzó a recibir fuertes paquetes de ayuda de otros países —principalmente los Estados Unidos— para subsanar su economía. Según los especialistas en la materia, la crisis se debió a una falta de ahorro interno y al déficit en la deuda corriente, factores que, combinados con la devaluación, tuvieron un impacto negativo en la economía nacional.

En diciembre de 1994 se genera una preocupante crisis financiera cuyo impacto puso al borde de una caída del sistema financiero bancario nacional. La crisis llevó casi a la insolvencia a los bancos y puso en peligro la pérdida de los ahorros. El inicio se da cuando, en diciembre de ese año sobreviene la devaluación del peso, obligando a la banca a incrementar drásticamente las tasas de interés, por lo que debieron cobrar mayores réditos a los ahorradores, paralelamente al enfrentamiento que tuvieron ante la gran resistencia del mercado a pagar mayores intereses, provocando a su vez un incremento de la cartera vencida, que ya era preocupante desde antes de la devaluación. Esta creciente cartera vencida fue consecuencia de varios factores: el lento ritmo del crecimiento económico, la concesión de crédito a pequeñas empresas y a personas físicas con poca capacidad de pago ante el elevado nivel de las tasas reales de interés y, factores importantes, también la apertura de crédito al sector privado ya que un porcentaje importante de los recursos bancarios fue destinado para financiar las necesidades de crédito del sector público, mediante la concesión de créditos directos.

Por su parte, los bancos tenían la obligación de mantener un equilibrio entre sus pasivos y sus activos en dólares, por lo que, cuando el Banco de México, después de la devaluación, dio a conocer nuevas sanciones para aquellas instituciones que no cumplieran

cabalmente con los reglamentos en vigor para la operación en divisas, la banca se vio frente a un complejo dilema. Por un lado, la cartera vencida crecía; por el otro, debía cumplir con el reglamento del Banco de México. La alternativa al frente era funesta y acarrearía una peor consecuencia. Los ahorradores recibían altísimos intereses y los deudores no pagaban precisamente por los elevados réditos que llegaron a duplicar y triplicar su deuda original. Consecuentemente, el gobierno debió intervenir, creando programas para los deudores y de protección a los ahorradores y a la banca, con objeto de prevenir una crisis financiera sistémica y la pérdida real del ahorro de los mexicanos, así como evitar que la crisis tuviera un impacto internacional.

El gobierno tomó la decisión de realizar programas para atender esos problemas, por lo que se instituye un fideicomiso en Banco de México que es conocido como Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que cubre los programas de capitalización, compra de cartera y apoyo a deudores, apoyando a las instituciones financieras y a los ahorradores. El FOBAPROA no bastó para salvaguardar a todas las instituciones de crédito del país, puesto que la cartera vencida crecía prácticamente al doble de la captación de recursos que obtenían los bancos, por lo que a lo largo del año decidió incrementar su importe. La compra de la cartera vencida y su reestructuración mediante el sistema de unidades de inversión (UDIS) fue una de las estrategias que se usaron para el rescate bancario, pero no logró la solución del problema, puesto que solamente otorgaba más tiempo a los deudores. Se requería volver al camino del crecimiento económico y a la generación de empleos.

Ante la opinión pública y ante esas operaciones y de la normativa que se siguió en el FOBAPROA, en la Cámara de Diputados se empezaron a destacar irregularidades, por lo que se creó una comisión y se tomó la decisión de que no fuera el órgano fiscalizador de la Cámara, la Contaduría Mayor de Hacienda, la que llevara a cabo la investigación debida. Por ello se llevó a cabo una licitación para que un despacho internacional especialista en ingeniería financiera fuera el que hiciera el trabajo de revisión del FOBAPROA. El despacho Michael MacKey, canadiense, fue contratado, convirtiéndose en el auditor del FOBAPROA. Los resultados del trabajo de Michael MacKey han sido cuestionados hasta la fecha.

En reiteradas ocasiones el presidente Zedillo mantuvo la firme convicción de que su política económica era la forma más viable para solucionar el problema del país, siendo necesarias la austeridad y una devaluación moderada para reducir las importaciones y favorecer las exportaciones. Hacia el primer trimestre de 1998 se empezaron a percibir señales de crecimiento económico.

Al encabezar la ceremonia conmemorativa del 78 aniversario de la promulgación de la Constitución Política mexicana el 5 de febrero, referente a su partido, el PRI, Zedillo aseguró

que éste no encontraría en su gobierno ningún privilegio ni prerrogativa fuera de la ley. Declaró que se equivocaban rotundamente quienes equiparaban la disposición al diálogo y el fortalecimiento del legislativo con el debilitamiento del ejecutivo. Lo que se debilitaba era el autoritarismo. Con respecto a su nuevo modo de gobernar, indicó que había sido su decisión aplicar todas sus energías en enfrentar los problemas y no en cuidar su popularidad personal.

Los comicios intermedios que se efectuaron en julio de 1997 lo hicieron sin grandes acusaciones de irregularidades y de fraude por parte de los partidos de oposición, lo que otorgó al Presidente de la República prestigio en la comunidad internacional y entre los grupos políticos del país, y llevó al gobierno del Distrito Federal a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD, con cerca del 48% de los votos. Su triunfo fue avalado por el Instituto Federal Electoral. En las elecciones legislativas, el PRI perdió la mayoría absoluta. Así, la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados inicia sus trabajos con tensiones y conflictos, generándose por primera vez una legislatura que en los hechos significó un cogobierno con el Poder Ejecutivo.

Zedillo se empeñó en avanzar en la constitución de un acuerdo político y comercial con la Unión Europea, para tratar de balancear la dependencia económica de México hacia Estados Unidos, para lo cual realizó diversos viajes por Europa, Asia y hacia el centro y sur de América.

Durante el último año de gobierno, la Presidencia de la República hubo de afrontar situaciones inéditas, siendo la principal de ellas la alternancia en el poder ejecutivo entre miembros de distintos partidos políticos.

El proceso electoral que culminó el 2 de julio de 2000 fue objeto de atención permanente por parte del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. En un mensaje a la nación considerado como histórico, luego de que se conociera que las tendencias del voto favorecían a Vicente Fox, Zedillo reconoció el triunfo de Fox en los comicios y expresó su confianza en el próximo titular del Ejecutivo. El 3 de julio, luego de reunirse con aquél, el Presidente de la República tuvo un encuentro con los 20 gobernadores del PRI, a quienes convocó a la civilidad, a evitar enfrentamientos y a "colaborar institucionalmente" con la nueva presidencia. El 4 de julio, convocó a todos los servidores públicos a demostrar convicción republicana y madurez política para garantizar una entrega ordenada, eficaz y transparente de la administración pública federal.

Para la historia de la fiscalización en México, la administración del presidente Zedillo promovió su fortalecimiento y modernización al comprometer desde su discurso de toma

de posesión, una reforma al mandato constitucional, cuya iniciativa presentó a la Cámara de Diputados en el año de 1995. Dentro del trabajo parlamentario de análisis y debate se complementaron esos propósitos y objetivos del Ejecutivo Federal con dos iniciativas adicionales que propusieron los partidos de Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Aprobada finalmente por el Congreso Constituyente en 1999 la reforma en los artículos 73, 74, 78 y 79, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se creó una nueva entidad de fiscalización superior.

Finalmente, el 1° de diciembre del 2000, Ernesto Zedillo entregó la banda presidencial al presidente electo emanado de las filas del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada, dejando al país en un estado financiero y económico estable, gracias a una política de austeridad y de sanidad económica inéditas en la historia de México.

1824-2004

180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México

Capítulo III
Transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) en Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Capítulo III
Transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) en Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Creación de la Auditoría Superior de la Federación

Antecedentes de las reformas electorales

La Constitución Federal de 1824 depositó el Poder Legislativo en el Congreso General, que quedaría compuesto por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Los diputados serían electos (uno por cada 80 mil habitantes o por una fracción que pasara de 40 mil) de forma directa por un periodo de dos años. Para el 23 de octubre de 1835 cesó el sistema federal, y le siguió un régimen centralista regido por la Constitución de las Siete Leyes, donde la tercera de ellas, promulgada en diciembre de 1836, mantuvo el sistema bicameral, pero dispuso que la de Diputados se formara por ciudadanos designados por las juntas electorales secundarias (uno por cada 150 mil habitantes, a condición de tener una renta mínima anual de 1,500 pesos) para durar en su cargo cuatro años. Además, la Cámara sería renovable cada bienio por mitad.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, expedidas el 14 de junio de 1843, atribuyeron al colegio electoral de cada estado la facultad de nominar a los diputados (uno por cada 70 mil habitantes). El Acta Constitutiva y la de Reformas, promulgadas el 22 de mayo de 1847, aumentaron el número de diputados (uno por cada 50 mil habitantes). La Constitución de 1857 depositó el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión, formado exclusivamente por la Cámara de Diputados, renovable cada bienio e integrada por ciudadanos

(uno por cada 40 mil habitantes) designados por elección. Con las reformas de la Constitución de 1874 se reinstauró el Senado y quedó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto y la revisión de la Cuenta Pública. Por último, la Constitución de 1917 dispuso que la Cámara de Diputados se compusiera de representantes de la nación (uno por cada 60 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil), electos en su totalidad cada dos años.

Las reformas contemporáneas para la integración de la Cámara de Diputados.

Las reformas de 1963 y 1972. Hasta el año 1963 el artículo 54 constitucional estableció un sistema electoral mayoritario puro, pero con las reformas de ese año, se introdujo la figura de diputados de partido, buscando en esencia integrar a ciertas oposiciones y establecerlas como vehículos de transmisión institucional de demandas sociales, en una época caracterizada por la acentuación de conflictos sociales y de emergencia de movimientos que desbordaron los canales partidistas y gubernamentales establecidos. Con ello se pretendió conducir la movilización política y social por la vía electoral. Así las cosas, en la exposición de motivos correspondiente, el Presidente Adolfo López Mateos afirmó que era evidente el hecho de que no se había podido encontrar un fácil acceso al Congreso de la Unión de los diversos partidos políticos o las varias corrientes de opinión que actuaban en la República, de lo que se desprendía con frecuencia una crítica del sistema político mexicano por falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas, que se dolían de que un solo partido mayoritario obtuviera casi la totalidad de los puestos de representación popular. Por tanto, la adopción del sistema de diputados de partido tenía por objeto la búsqueda para preservar y reacreditar el sistema de partido hegemónico en México, algo que el propio López Mateos expresó cuando dijo que si las minorías tenían derecho a representación, la realidad del país exigía que las grandes mayorías de ciudadanos, que en los comicios se pronunciaran a favor de un partido político, mantuvieran en el Congreso el predominio que correspondía a su condición mayoritaria, es decir, que tanto las mayorías como las minorías tenían derecho a opinar, a discutir y a votar, pero solamente las mayorías tenían derecho a decidir.

Dicha reforma, publicada en el Diario Oficial el 22 de junio de 1963, impuso la necesidad de obtener 2.5% de la votación total nacional para tener derecho a acreditar diputados de partido, requisito que se fijó para que el sistema no degenerara en una proliferación de pequeños partidos que no representaran corrientes de opinión. Ese sistema, que se introdujo exclusivamente en la Cámara de Diputados, establecía que los partidos que lograran ese umbral de votación podrían acreditar a cinco diputados de partido y a uno más por cada medio punto porcentual obtenido hasta una cifra no mayor de 20 diputados de partido,

además de establecer que el número de diputados que un partido pudiera obtener en elección directa tendría sólo como límite el número de distritos electorales. El sistema de diputados de partido estaba dedicado a las minorías, donde el partido mayoritario no tendría acceso a él, como tampoco lo tendría aquel partido minoritario que lograra 20 o más triunfos en distritos uninominales. Pero si obtuviera menos de 20, podría completarlos con diputados de partido de acuerdo con su porcentaje de votación, se fijó también como requisito para acreditar diputados de partido, haber obtenido registro legal cuando menos un año antes de las elecciones respectivas.

Con los antecedentes inmediatos como el del movimiento estudiantil de 1968 y teniendo presente el hecho de que en las elecciones de 1964, 1967 y 1970 algunos partidos no lograron el 2.5% de la votación nacional (aunque sí se les hubieran asignado diputados de partido), Luis Echeverría envió una iniciativa de reformas constitucionales el año de 1971, que incluyó el artículo 54, para hacer más flexible el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados. Echeverría, en su exposición de motivos correspondiente, reconoció que la experiencia de tres elecciones sucesivas había revelado que la obtención del 2.5% de la votación exigido como mínimo para que las minorías organizadas ingresasen al Congreso, resultaba difícil de alcanzar para algunas de ellas, que sin embargo representaban grupos que aglutinaban corrientes arraigadas en la sociedad o ideologías consistentes, por lo que era necesario facilitarles aún más la entrada a la tribuna de la representación nacional, ya que su voz aportaría beneficios, presentaría disyuntivas y enriquecería la discusión y el contenido de las decisiones que ahí se tomaran. Esa reforma ratificó la intención de constituir vías para que las tensiones sociales se canalizaran a través de las instancias legales establecidas, fundamentalmente las electorales y partidistas. Por ello, la reforma propuesta, publicada en el Diario Oficial el 14 de febrero de 1972, redujo del 2.5% al 1.5% el umbral de votación para tener derecho a diputados de partido y aumentó el número máximo de éstos de 20 a 25, como medida de proporcionalidad al incremento de 178 a 194 distritos uninominales.

Fue así que en la XLVI Legislatura (1964-1967), la primera que reconoció a los diputados de partido, el PAN obtendría 18 curules, el PPS 9 y el PARM 5, todas por la vía de los diputados de partido, lo que hizo un total de 32 y representó el 15.24% de la Cámara Baja, contra 178 que obtuvo el PRI de mayoría (el 100% de los distritos), que significaron el 84.76% del total de curules. En la XLVII Legislatura (1967-1970), el PAN obtendría 20 diputaciones (una de mayoría), el PPS 10 y el PARM 6 (una de mayoría), lo que dio un total de 36 diputados que representaban el 16.98%, contra 176 del PRI, que sumaba el 83.02%. Para la siguiente Legislatura, la XLVIII (1970-1973), el PAN obtendría 20, el PPS 10 y el PARM 5, es decir, 35 en total que representaba el 16.43%, contra 178 del PRI, que era el 83.57%. En la XLIX Legislatura (1973-1976), con la reforma echeverrista, el PAN obtendría 23 curules (2 de

mayoría), el PPS 10 y el PARM 6, esto era 39 (16.88%), contra 192 del PRI (83.12%), y en la L Legislatura (1976-1979), que sería la última con diputados de partido, el PAN obtendría 20, el PPS 10 y el PARM 10 (una de mayoría), es decir, 42 curules, que representaron el 17.72%, contra 195 del PRI, el 82.28%.

La reforma de 1977. Después del conflicto estudiantil de 1968, aspecto que puso en evidencia y agudizó algunos problemas de legitimación del sistema político, los esfuerzos se centrarían en recuperar el consenso y credibilidad sociales, principalmente a través de dos vías: el impulso de la política de masas y la apertura de espacios de participación política y electoral, sobre todo a la juventud, de manera que, en 1969, se reformó el artículo 34 constitucional para disminuir de 21 a 18 años la edad para alcanzar la ciudadanía, sin importar el estado civil, y adquirir con ello la prerrogativa para votar en las elecciones populares. Se buscó así que la población joven no optara por vías distintas a las electorales para manifestar sus inconformidades ni para participar políticamente, lo que en realidad no fomentó sustancialmente la participación político-electoral, pues con todo y la reforma, el abstencionismo real pasó de 30.6% en 1964 a 35% en 1970.

Debido a que el sistema de partido hegemónico mostró un desgaste por el contexto de crisis económica, de insurgencia sindical, de rebelión empresarial, de la aparición de conductas radicales en una parte de la oposición y de la emergencia de nuevos movimientos sociales —fundamentalmente de las clases medias—, el presidente José López Portillo propuso una reforma política que, entre otras cosas, modificó sustancialmente el sistema electoral mexicano al desaparecer el sistema de diputados de partido e introducir la representación proporcional, la cual se orientó a integrar nuevos partidos y a beneficiar a los existentes en la Cámara de Diputados. Esa reforma contempló diversas modificaciones a la Constitución y la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, legalizó la existencia de varios partidos y de diversas asociaciones políticas, centrando sus actividades en la esfera estrictamente electoral. En la exposición de motivos de la reforma constitucional, López Portillo afirmó que se avanzaría en un proceso de transformación convencidos de que la democracia sería cauce para la participación en el análisis de las cuestiones que a todos interesaban, y vía para examinar, conciliar o resolver pacíficamente nuestras contradicciones e impulsar institucionalmente los cambios sociales. Además se planteó que con la representación proporcional tendrían acceso —únicamente a la Cámara de Diputados— las diversas corrientes de opinión y las tendencias significativas existentes en el país; se integrarían mejor las minorías a la representación nacional y se lograría una composición de ese órgano colegiado de mayor representatividad desde el punto de vista de la pluralidad de ideas que en el país coexistían, sin poner en riesgo el gobierno de la mayoría.

La reforma citada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, elevó a rango constitucional el derecho a la información, así como la existencia y funciones de los partidos políticos; amplió las prerrogativas partidistas; estableció el recurso de reclamación ante la Suprema Corte para resoluciones del Colegio Electoral y le dio facultades para investigar violaciones al voto popular; además, fijó en 300 el número de distritos uninominales, y suprimió así el factor demográfico como elemento determinante de la división territorial electoral. En lo relativo a los diputados de representación proporcional, el artículo 54 fijó su número en 100 y una serie de requisitos: tendrían derecho a que se les asignaran diputados plurinominales los partidos que acreditaran su participación con candidatos a diputados por mayoría relativa en una tercera parte de los 300 distritos uninominales; que obtuvieran al menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales y que no hubieran obtenido 60 o más constancias de mayoría, con lo cual se excluía al PRI. Se asignarían, cumplidos dichos requisitos, diputados de representación proporcional de las listas regionales de los partidos en correspondencia al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal respectiva. También quedó establecido que en caso de que dos o más partidos con derecho a diputados plurinominales obtuvieran 90 o más constancias de mayoría, sólo serían objeto de reparto el 50% de las curules de representación proporcional, con el argumento de que únicamente de esa manera habría siempre una mayoría capaz de tomar decisiones, para evitar así una Cámara carente de efectividad e imposibilitada para adoptar resoluciones en los asuntos de su competencia.

La reforma constitucional fue aprobada por el PRI y el PARM, con el voto en contra del PAN y PPS y, gracias a ella, varios partidos minoritarios lograron representación en la Cámara de Diputados. Así, en las LI y LII Legislaturas, además de esos partidos consiguieron curules el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Comunista Mexicano (PCM), que posteriormente cambió a Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y a Partido Mexicano Socialista (PMS). En la LIII Legislatura se agregaron al espectro partidista en la Cámara de Diputados, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

Es así que los principios de integración de la Cámara de Diputados establecidos por la reforma de 1977 rigieron para las LI, LII y LIII Legislaturas, y a continuación se muestra su composición por partido político:

LI Legislatura (1979-1982)

Partido	Diputados de mayoría	Diputados plurinominales	Total
PRI	296	0	296
PAN	4	39	43
PPS	0	11	11
PDM	0	10	10
PARM	0	12	12
PST	0	10	10
PCM	0	18	18

LII Legislatura (1982-1985)

Partido	Diputados de mayoría	Diputados plurinominales	Total
PRI	299	0	299
PAN	1	50	51
PSUM	0	17	17
PDM	0	12	12
PPS	0	10	10
PST	0	11	11

LIII Legislatura (1985-1988)

Partido	Diputados de mayoría	Diputados plurinominales	Total
PRI	292	0	292
PAN	6	32	38
PARM	2	9	11
PPS	0	11	11
PDM	0	12	12
PSUM	0	12	12
PST	0	12	12
PRT	0	6	6
PMT	0	6	6

La reforma de 1986. Ante una sociedad civil que emergió a raíz de los temblores de 1985, la cual se organizó de manera espontánea e independiente de los partidos políticos y del gobierno debido al descontento social generado por los efectos de la crisis económica de 1982, se propuso otra reforma que pretendió nuevamente canalizar la participación política y social por la vía electoral y ampliar la pluralidad de la Cámara de Diputados. Como resultado, el presidente Miguel de la Madrid, el 4 de noviembre de 1986, envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas de los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77, y planteó aumentar de 100 a 200 el número de diputados de representación proporcional; fijar en 5 el número de circunscripciones electorales plurinominales en el país; abrir la representación proporcional a la mayoría; renovar por mitad el Senado; ampliar el Colegio Electoral de los diputados para que todos los presuntos fueran sus integrantes; derogar el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; crear el tribunal electoral; otorgar facultades al gobierno federal para preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales y modificar la «cláusula de gobernabilidad».

Las reglas para la asignación de diputados plurinominales dispuestas en el artículo 54 constitucional fueron las siguientes: tendrían derecho a ellos los partidos políticos que postularan candidatos de mayoría en al menos 100 distritos; que obtuvieran el 1.5% de la votación emitida para las listas regionales de las 5 circunscripciones y que no se encontraran en los supuestos de: haber obtenido 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría representara un porcentaje del total de la Cámara superior o igual a su porcentaje de votos; o bien, haber obtenido menos del 51% de la votación efectiva y que su número de constancias de mayoría fuese igual o mayor que la mitad más uno de los miembros de la Cámara. También establecía que si un partido obtenía el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría representara un porcentaje del total de la Cámara inferior a ese porcentaje, tendría derecho a diputados plurinominales hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos. Ningún partido tendría derecho a más de 350 diputados, aun cuando su porcentaje de votos fuese superior al 70%.

Ahora bien, si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzara con sus constancias de mayoría la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias le serían asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta se decidiría a favor de aquel partido con mayor votación nacional en la elección de diputados uninominales.

Las reformas constitucionales propuestas por el Presidente Miguel de la Madrid fueron aprobadas en sus términos por la fracción priísta, y votó en contra la oposición. Así, los

principios de integración de la Cámara de Diputados establecidos por esa reforma, publicada en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 1986, rigieron para la LIV Legislatura, cuya composición por partido político fue la siguiente:

LIV Legislatura (1988-1991)
Conformación Inicial

Partido	Diputados de mayoría	Diputados plurinominales	Total
PRI	233	27	260
PAN	38	63	101
FDN (alianza)	29	110	139

LIV Legislatura (1988-1991)
Conformación Final

Partido	Diputados
PRI	263
PAN	101
PRD	48
PPS	30
PARM	26
PFCRN	20
Independientes	12

La reforma de 1990. Debido a que aún se resentían los efectos de la crisis de 1987 y con el antecedente del cuestionado proceso electoral de 1988, el origen de esta reforma política no provino del Presidente de la República, sino de la Cámara de Diputados, cuya composición se caracterizó por la alta presencia de la oposición al obtener el 45% de sus miembros, más por el aumento de los diputados plurinominales que por una mayor competencia en los distritos uninominales, como lo mostró el hecho de que el PRI ganó en 233 y la oposición en su conjunto en 63. Pero no fue una sino varias las iniciativas que se presentaron para reformar el artículo 54 constitucional y modificar la integración de la Cámara de Diputados: el PAN propuso que se integrara por 450 miembros, 300 de mayoría y 150 de representación

proporcional; el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN, antes PST) propuso que los 500 diputados fueran electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista única votada en secciones electorales; el PPS propuso un sistema de proporcionalidad puro con una sola circunscripción plurinominal; y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) propuso que se integrara por 250 diputados uninominales y 250 plurinominales.

En cuanto al PRI, planteó conservar la integración, 300 diputados de mayoría y 200 de representación proporcional, modificando las reglas de asignación de éstos, lo que elevaría de 100 a 200 candidatos en distritos uninominales la cantidad mínima para que un partido político pudiera tener derecho al registro de sus listas plurinominales; conservar el 1.5% de la votación total emitida para tener derecho a diputados de representación proporcional; fijar en 350 diputados el número máximo con que podría contar un partido por ambos principios. También propuso que si ningún partido obtenía más de la mitad de los miembros de la Cámara, al que obtuviere el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 35% de la votación nacional le serían otorgadas curules plurinominales hasta alcanzar la mayoría absoluta.

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en su dictamen siguió básicamente la iniciativa priísta, pero introdujo algunas variantes en la cláusula de gobernabilidad, y se estableció que el número máximo de diputados por ambos principios que un partido podría tener era de 350; que si ningún partido obtenía el 35% de la votación nacional emitida, pero cumpliera con los requisitos dispuestos, les serían otorgadas constancias para igualar su número de diputados, por ambos principios, con el porcentaje de votos obtenidos. Al partido con mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le serían otorgados diputados plurinominales para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y se le asignarían además dos curules de representación proporcional por cada punto porcentual por encima del 35% y hasta menos del 60%. Por último, al partido que obtuviera entre el 60% y el 70% de la votación nominal, y su número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendría derecho a diputados plurinominales hasta que la suma de diputados por ambos principios representara su porcentaje de votos.

Esta reforma fue aprobada por las fracciones legislativas del PRI y del PAN, el cual opinó que si bien no satisfacía plenamente sus propuestas en la materia, representaba un avance más de la democracia. Los demás partidos votaron en contra. Fue así como los principios de integración de la Cámara de Diputados establecidos por esta reforma, publicada en el Diario Oficial el 6 de abril de 1990, rigieron para la LV Legislatura, cuya composición por partido político fue la siguiente:

LV Legislatura (1991-1994)

Partido	Diputados de mayoría	Diputados plurinominales	Total
PRI	290	30	320
PAN	10	79	89
PRD	0	41	41
PPS	0	12	12
PARM	0	15	15
PFCRN	0	23	23

La reforma de 1993. Un nuevo diálogo se inició a partir de 1992, con objeto de concretar otra reforma electoral y la Cámara de Diputados integró en diciembre una Comisión Plural para tal efecto. Los partidos Popular Socialista y de la Revolución Democrática mantuvieron sus propuestas presentadas en 1989 en cuanto a la integración de la Cámara de Diputados. El PFCRN ya no planteó la representación proporcional pura, sino que aceptó el sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

El 19 de agosto de 1993, el PAN, el PRI y el PARM presentaron una iniciativa de reformas constitucionales conjunta que incluyó el artículo 54 y en la que se eliminó la cláusula de gobernabilidad, que en realidad se replanteó. Con ello, ningún partido tendría derecho a más de 315 diputados por ambos principios, y el partido que hubiere obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendría derecho a que se le asignaran diputados plurinominales hasta que el número de diputados por ambos principios fuese igual a su porcentaje de votación, siempre y cuando no rebasara los 315 miembros. Así, ningún partido que hubiera logrado el 60% o más de la votación nacional emitida podría contar con más de 300 diputados por ambos principios y los diputados plurinominales que faltaren por distribuir se asignarían a los otros partidos con derecho a ellos en proporción directa con su respectiva votación. De esa manera, habría la imposibilidad formal de que un solo partido pudiera aprobar reformas constitucionales, pues sólo podría tener el número de diputados por ambos principios que correspondieran al 60% si su votación fuera igual o menor que esa cifra y hasta el 63%, como máximo si hubiese logrado una votación mayor. Estas reformas propuestas fueron aprobadas en las sesiones del 24 y 27 de agosto de 1993, y votaron a favor el PRI, el PAN y el PARM, y en contra el PPS, el PFCRN y el PRD, y fueron publicadas en el Diario Oficial el 3 de septiembre de 1993, y rigieron para la LVI Legislatura, cuya composición por partido político fue la siguiente:

LVI Legislatura (1994-1997)

Partido	Diputados de mayoría	Diputados plurinominales	Total
PRI	273	27	300
PAN	20	99	119
PRD	7	64	71
PT	0	10	10

La reforma de 1996. Después de las elecciones de 1994 (que no fueron impugnadas como las de 1988), y pese a los asesinatos políticos y el surgimiento de grupos armados que plantearon demandas independientemente del gobierno y los partidos políticos, se vieron obligados a promover consensos para una nueva reforma con la intención de encauzar las exigencias colectivas a través de los partidos políticos y ampliar los espacios de participación ciudadana. Con ese objetivo, el PAN presentó una serie de iniciativas de reformas de la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre las cuales destaca su propuesta de elevar del 1.5% al 3% del total de la votación emitida para las listas regionales, para que un partido tuviera derecho a diputados plurinominales en lo relativo a la integración de la Cámara de Diputados. Además, fijaba en 300 el número máximo de diputados que un partido pudiera tener por ambos principios.

Se entablaron negociaciones entre el gobierno, los partidos políticos y sus fracciones legislativas que dieron como fruto una iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral signada por el Presidente de la República y los coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD, del Senado y de la Cámara de Diputados, incluyendo en esta última al PT. En la exposición de motivos respectiva, se asentó que para lograr la conformación de un órgano legislativo representativo, que a la vez permitiera la existencia de una mayoría consistente y capaz de ejercer las funciones de gobierno, se proponía disminuir de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que pudiera tener un partido político. Con el mismo propósito, la iniciativa planteó que ningún partido político pudiera tener un número de diputados por ambos principios de elección cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados excediera en ocho por ciento al porcentaje de la votación nacional emitida a su favor.

En ese sentido, con las reformas propuestas se elevaría del 1.5% al 2% del total de la votación emitida en las circunscripciones plurinominales para tener derecho a la distribución de las curules de representación proporcional, impidiendo que el partido mayoritario obtuviera más de 300 diputados por ambos principios y se fijaba en 8%, como máximo, el margen de sobrerepresentación de un partido en la Cámara de Diputados, contando sus legisladores por ambos principios, aunque tal margen no se aplicaría al partido que por sus triunfos uninominales obtuviera un porcentaje de curules del total de la Cámara, mayor a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento. Sin debate, las reformas fueron aprobadas por unanimidad en la Cámara de Diputados el día 31 de julio de 1996, y publicadas en el Diario Oficial el 22 de agosto del mismo año. Los principios de integración de la Cámara de Diputados establecidos por esta reforma rigieron para la LVII y LVIII Legislaturas, cuya composición fue la siguiente:

LVII Legislatura (1997-2000)
Conformación Inicial

Partido	Diputados de mayoría	Diputados plurinominales	Total
PRI	164	75	239
PAN	65	57	122
PRD	70	55	125
PT	1	5	6
PVEM	0	8	8

LVII Legislatura (1997-2000)
Conformación Final

Partido	Diputados
PRI	245
PAN	117
PRD	115
PT	13
PVEM	5
Independientes	5

LVIII Legislatura (2000-2003)

Partido	Diputados de mayoría	Diputados plurinominales	Total
PRI	132	79	211
PAN	136	70	206
PRD	23	27	50
PT	2	6	8
PVEM	6	11	17
CDPPN	1	2	3
PSN	0	3	3
PAS	0	2	2

La LVII Legislatura

La instalación de la Legislatura. Con una serie de vicisitudes a cuestas como resultado de conflictos como la crisis económica de 1994 y sus secuelas; los asesinatos políticos (entre los que destacaron el de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI, y el de José Francisco Ruiz Massieu, que había sido electo como coordinador del grupo parlamentario de ese partido a la LVI Legislatura), así como el resurgimiento de movimientos armados como el EZLN, el EPR y el ERPI, el proceso electoral de 1997 mostró la crisis definitiva del partido mayoritario, que en las elecciones federales de ese año por primera vez el PRI perdería la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, y precisamente por los vacíos jurídicos que se crearon, pues la Ley Orgánica del Congreso General, estaba diseñada en función del sistema de partido mayoritario, se generaría un agudo conflicto entre ese partido y los partidos de oposición en el proceso de la instalación de la LVII Legislatura. Cabe recordar que la Ley Orgánica establecía que la Gran Comisión de la Cámara de Diputados la constituiría el partido que obtuviera la mayoría absoluta y como una de las funciones de ese órgano era la de nombrar a los diputados de la mayoría que formarían parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, al no existir un partido con mayoría absoluta para la LVII Legislatura —argumento de la oposición—, no se podría constituir ninguna de las dos comisiones de referencia.

En medio de ese ambiente y circunstancias, las fracciones legislativas del PRD, PAN, PVEM y PT conformaron el llamado G-4 o Grupo de los Cuatro, que insistía en una serie de propuestas en el proceso de constitución, toma de decisiones y administración de la Cámara de Diputados a la LVII Legislatura, entre las que destacaban la elección de Porfirio Muñoz

Ledo como Presidente de la Cámara de Diputados para el mes de septiembre de 1997, quien por ello respondería el Tercer Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo; también, la elección de Carlos Medina Plascencia como primer Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la que se conformaría de manera paritaria y tomaría decisiones por consenso o por medio del voto ponderado; y la distribución de presidencias e integración de las comisiones legislativas con base en la representatividad de cada fracción legislativa (principio de proporcionalidad). Muñoz Ledo señalaba que con ello se abría la perspectiva de que existiera un equilibrio real de poderes en el país, una posibilidad que se había visto negada por decenios por la coincidencia del poder presidencial con la mayoría de su partido en la Cámara de Diputados. En relación con ello, Arturo Núñez Jiménez, coordinador del grupo parlamentario del PRI, calificó esa pretensión de "agandalle", pues pese a que su partido contaba con el mayor número de diputados electos (239 de los 500), la oposición pretendía dirigir los principales órganos de gobierno de la Cámara de Diputados y hacer Presidente de la Mesa Directiva a Muñoz Ledo.

Como la Ley Orgánica de 1994 conservó el procedimiento para la instalación de una nueva Legislatura establecido en la Ley de 1979, con las modificaciones necesarias de acuerdo con las reformas electorales, la Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, en la sesión del 29 de abril de 1997, había aprobado la propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política respecto a la integración de la Comisión Instaladora de la LVII Legislatura, la cual quedó conformada de la siguiente manera: Píndaro Urióstegui Miranda, del PRI, como Presidente; Juan Salgado Brito, del PRI, y Salvador Beltrán del Río, del PAN, como secretarios; e Isidro Aguilera Ortiz, del PRD, y Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, del PT, como suplentes. De acuerdo con el procedimiento establecido, todos los miembros de la Comisión Instaladora firmaron y ordenaron la publicación del citatorio a la junta previa para instalar la LVII Legislatura, que se efectuaría el 30 de agosto de 1997 a las 10:00 horas y en virtud de que hasta un día antes no se había llegado a un acuerdo sobre la Presidencia de la Mesa Directiva que funcionaría durante el mes de septiembre, el PRI pretendió posponer la junta para abrir un nuevo espacio a las negociaciones e intentar llegar a una propuesta por consenso, y con ese fin emitió un nuevo citatorio —difundido por varios medios de comunicación que señalaron que iba signado por el diputado Píndaro Urióstegui, en su calidad de Presidente de la Comisión Instaladora—, y que esta vez iba firmado únicamente por el secretario Salgado Brito, y se cambió la cita original de la junta previa para el 31 de agosto a las 17:00 horas. Los diputados Isidro Aguilera y Salvador Beltrán cuestionaron de inmediato el nuevo citatorio, calificándolo de "ilegal, tramposo y nulo de pleno derecho", por haber sido emitido de manera unilateral y sin consulta previa, y advirtieron que con la asistencia de los priístas o sin ella, la Comisión Instaladora de la LVII Legislatura daría posesión a la Mesa Directiva en el momento previsto por la primera convocatoria.

Negándose a dar más tiempo a las negociaciones y atendiendo al primer citatorio, los diputados electos de oposición, encabezados por Porfirio Muñoz Ledo (PRD), Carlos Medina Plascencia (PAN), Jorge Emilio González Martínez (PVEM) y Alejandro González Yáñez (PT), se reunieron en el Palacio Legislativo de San Lázaro el sábado 30 de agosto para instalar la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, e incluso estuvieron "acuartelados" desde un día antes en las mismas instalaciones para evitar contratiempos. Ante ello, el PRI calificó esa sesión de instalación como "espuria e ilegal" y reiteró que su grupo parlamentario "instalaría" la Cámara de Diputados el 31 de agosto con base en el segundo citatorio y para presionar más a fin de "reponer el procedimiento", sus senadores, encabezados por Genovevo Figueroa Zamudio, anunciaron que, "para no validar una indiscutible ruptura del orden constitucional", no asistirían a la sesión de Congreso General para la apertura de su Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio de la LVII Legislatura, con lo que no existiría el quórum para el efecto y, por ende, no podría llevarse a cabo la ceremonia del Informe Presidencial. Entonces el G-4 acusó al PRI de querer precipitar al país en "una crisis política con un tufillo de golpismo", en tanto priístas y opositores exponían sus argumentos jurídicos sobre la invalidez los primeros, o sobre la validez los segundos, de la sesión de instalación, al tiempo que ambas partes aseguraban que actuaban "con apego a derecho".

El Presidente Ernesto Zedillo, ante ese estado de cosas y a la expectativa, emitió un comunicado la noche del 30 de agosto en el que señaló: "El Presidente de la República no ignora que existe una controversia entre los ciudadanos legisladores acerca de la validez jurídica del procedimiento utilizado a fin de instalar la Honorable Cámara de Diputados y elegir su mesa directiva para el mes de septiembre. El Presidente conoce, asimismo, que el grupo mayoritario del Senado de la República ha cuestionado la constitucionalidad y legalidad de la sesión realizada este día por diversos grupos parlamentarios que integrarán la LVII Legislatura", y añadió que "el Presidente de la República exhorta a todos los grupos parlamentarios que habrán de integrar la Honorable Cámara de Diputados de esta Legislatura para que, en aras de la observancia de la Constitución General de la República y del cumplimiento de la elevada misión que tiene el Poder Legislativo, hagan su mejor esfuerzo a fin de resolver la citada controversia. La nación está esperando que esta Legislatura, que sin duda será histórica por su pluralidad y por las contribuciones que podrá hacer para el desarrollo del país, inicie su ejercicio con un incuestionable apego a la legalidad".

Lo anterior contribuyó de alguna manera a que las negociaciones entre los grupos parlamentarios se intensificaran, aunque no dejaron de estar exentas de tensiones, para llegar a un acuerdo que evitara entrar "en un vacío constitucional", en caso de que el Congreso no pudiera instalarse el 1° de septiembre, y en virtud de que la Constitución no tenía previsto qué caminos tomar en caso de que eso sucediera. Por ello, el grupo parlamentario del PRI cedió por una llamada del Presidente de la República, según consignaron varios medios de

comunicación, por lo que aceptó incorporarse a los trabajos de la LVII Legislatura, admitió la Mesa Directiva electa por el bloque opositor el 30 de agosto, y reconoció así la presidencia de Porfirio Muñoz Ledo, pero consiguió a cambio que éste no tomara la protesta de ley de sus diputados electos, revisar previamente el contenido de la respuesta del informe presidencial y nombrar a los diputados priístas que serían incorporados a la Mesa Directiva y a las comisiones de cortesía.

Es así como la noche del 31 de agosto la Presidencia de la República emitió un comunicado en el que señalaba que el Presidente de la República hacía un reconocimiento al sentido de responsabilidad con que las señoras y señores legisladores habían actuado por el interés superior de México y sus instituciones al haber establecido las condiciones de apertura del primer periodo ordinario de sesiones de la LVII Legislatura, con lo que quedó salvada una eventual crisis política que no convenía a nadie.

Como resultado de la conformación de la primera Cámara de Diputados con mayoría opositora, dio inicio una efectiva división de poderes, en la que el Legislativo comenzó a controlar al Ejecutivo y a ejercer la facultad que lo define: legislar. El Presidente dejó de ser el gran legislador y sus iniciativas comenzaron a someterse a rigurosos análisis y modificaciones por parte de las comisiones legislativas, que constituyeron realmente los nervios del Congreso de la Unión, y dejaron de ser las leyes y decretos producto de las decisiones tomadas fuera de la sede legislativa, ratificadas, legitimadas y legalizadas por una mayoría monolítica prefigurada y pasaron a ser síntesis de pluralidad de iniciativas, ideas y proyectos de las distintas fuerzas políticas ahí representadas. Concretamente, la fórmula bicamaral, que permite mutuos equilibrios, contrapesos y revisión de decisiones legislativas entre ambas Cámaras del Congreso, se hizo efectiva y hasta cotidiana, y el diálogo, el debate, la negociación y el consenso entre fracciones parlamentarias se convirtieron en las principales herramientas para construir las normas jurídicas que regulen las más diversas esferas sociales y para decidir los diferentes aspectos internos del Poder Legislativo y de cada una de sus cámaras. La historia parlamentaria de México, con la liberalización convertida en democratización política, dio un giro irreversible.

Reforma de la Ley Orgánica del Congreso General. Dictamen de diciembre de 1998. Con base en la pluralidad presente en la Cámara de Diputados, los grupos parlamentarios presentaron diversas iniciativas de reformas de su Ley Orgánica para conformar nuevos mecanismos de gobierno y reorganizar el trabajo parlamentario. Como principales antecedentes señalaron que la organización legislativa estaba compuesta de recursos y derechos parlamentarios de los legisladores, y que los recursos humanos, materiales, económicos y financieros eran los que les permitían obtener los elementos de juicio indispensables para el cumplimiento de las altas tareas que la ciudadanía les había

encomendado. Además, los derechos parlamentarios facultaban a los legisladores para que, provistos con esos elementos, pudieran intervenir de una forma más eficiente en las diversas etapas del proceso legislativo, es decir iniciar leyes, proponer enmiendas en comisiones o el pleno, participar en las deliberaciones y ejercer su voto.

En el marco de la normativa sobre la Cámara de Diputados, la anterior Ley Orgánica estableció una organización legislativa que concentraba tanto los recursos, como los derechos parlamentarios de los que gozaban los diputados, y permitió que sólo los miembros del partido que obtuviere la mayoría absoluta, no necesariamente de la votación, formaran parte del órgano de gobierno: la Gran Comisión. Y si en un principio la Gran Comisión había permitido organizar a los diputados mediante una fórmula de reparto federalista con la intención de evitar que las entidades federativas que, debido a su población tenían más representantes, continuamente lastimaran los derechos de los diputados de entidades minoritarias, con el paso del tiempo se convertiría en el organismo que monopolizó el poder de la Cámara como tal. La integración de esa Gran Comisión, únicamente con diputados pertenecientes al grupo parlamentario del partido mayoritario, y la concentración que tenía de facultades tanto administrativas como legislativas, no permitían un manejo de los asuntos de la Cámara, donde pudieran participar e influir en la toma de decisiones los demás grupos parlamentarios.

En tal sentido, el objetivo general de esas reformas era transformar una organización que concentraba los recursos y la toma de decisiones, en organismos y normas que permitieran la participación efectiva de todos los diputados y los grupos parlamentarios. Se buscaba transformar esa institución para pasar de una organización legislativa eminentemente autoritaria y en ciertos aspectos unipersonal, a una institución democrática, donde se favoreciera en todo momento la decisión de los cuerpos colegiados. Se trataba de un esfuerzo conjunto orientado a dos objetivos básicos: atender al perfeccionamiento de las estructuras camarales para favorecer su óptimo funcionamiento, según lo dispuesto en el artículo 70 constitucional, y fortalecer los elementos que facilitaran el trabajo de los diputados en el desempeño de sus funciones.

Así, el proyecto de decreto se circunscribió a reformar en su integridad el Título Segundo de la Cámara de Diputados, en el entendido de que la Cámara de Senadores presentaría el proyecto respectivo para el Título Tercero de dicha Cámara. En lo tocante a los Títulos Primero y Cuarto, al integrar normas que afectaban al Congreso, se estudiarían en reuniones de conferencia. Pero en el Capítulo Primero se modificó el proceso de instalación de la legislatura, y se estableció una Mesa de Decanos de entre los diputados electos, que dirigiría la instalación, a fin de asegurarse de que en ella estuvieran representados todos los grupos parlamentarios. Por su parte, la Mesa Directiva, reglamentada en el Capítulo

Segundo, estaría dividida en cinco secciones, con base en la participación de todos los grupos parlamentarios representados en la Cámara y en el fortalecimiento de su estructura y facultades. Se establecía así que un nuevo cuerpo profesional, integrado por personal de carrera, desarrollara las funciones parlamentarias, administrativas y de tesorería de la Cámara, en una Secretaría General, cuya reglamentación se encontraba en el Capítulo Tercero. El Capítulo Cuarto, sobre las reformas de integración y prerrogativas de los grupos parlamentarios, incluiría la figura de la representación partidista.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política sería sustituida por una nueva Junta de Coordinación Política que no se consideraría más el órgano de gobierno de la Cámara, pero expresaría su pluralidad; por tanto, impulsaría entendimientos y convergencias políticas para alcanzar acuerdos y se encontraría regulada en el Capítulo Quinto, compuesto por tres secciones.

Por último, uno de los aspectos centrales de las reformas propuestas era el referente a la nueva organización para el sistema de comisiones y comités de la Cámara, y se señaló en el Capítulo Sexto la reducción en su número y la precisión de sus facultades, buscando fortalecerlas como el espacio privilegiado en donde se desarrollaría el trabajo de análisis y discusión de los proyectos presentados a la Cámara.

Sus trabajos legislativos. Como consecuencia de las elecciones del 6 de julio de 1997, la vida política mexicana cambió de manera fundamental. El resultado más importante fue la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados, que modificó las reglas de la vida legislativa nacional en la LVII Legislatura, aspecto que se reflejó cuando en agosto los cuatro partidos de oposición en la Cámara de Diputados establecieron una alianza, denominada inicialmente el bloque opositor y más tarde el grupo de los cuatro (G-4), que dominarían las votaciones en las que se establecieron las reglas para el gobierno interno de la Cámara y la composición de las comisiones. Los diputados del PRI, se abstuvieron de participar en la reunión de instalación formal de la Cámara, a la que sólo asistieron los diputados de oposición, e intentaron realizar una reunión de instalación paralela que no contó con el número suficiente de votos. Finalmente los diputados priístas, ante el riesgo de producir una crisis constitucional, aceptaron a regañadientes la instalación de la Cámara bajo las reglas establecidas por el bloque opositor, lo que significaría que los miembros de la oposición ocuparan las presidencias de las comisiones más importantes, incluyendo la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la de Reglamento Interno, además de que el perredista Porfirio Muñoz Ledo fue designado Presidente de la Cámara en el primer mes de sesiones y le correspondería responder al tercer informe de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo.

Pero la gran batalla de la Cámara se registró después con la discusión sobre la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto para 1998, lo que dio por resultado que por primera vez en la historia del país las iniciativas presidenciales fueran objeto de airadas discusiones y modificaciones sustanciales.

Al cierre de sesiones de la LVII Legislatura quedaba claro que el Congreso había vivido una experiencia inédita en que los tiempos en que el Poder Legislativo estaba supeditado por completo al Ejecutivo quedaban atrás. Y aunque en muchos casos los legisladores mostrarían desconocimiento de los temas que trataban o de los procedimientos parlamentarios, que en ocasiones se habían registrado episodios en que los legisladores recurrirían a los golpes o a la organización de manifestaciones de presión en el seno de la misma Cámara, en términos generales la LVII Legislatura logró una independencia e intensidad de discusión que nunca se había registrado en el Poder Legislativo. Como hecho significativo, las faltas de asistencia tradicionales de los legisladores disminuyeron de forma dramática en un Congreso en que cada voto era importante porque los márgenes de victoria o derrota eran sumamente estrechos.

La LVII Legislatura fue particularmente trascendente para la fiscalización superior en México. Dan cuenta de ese cambio dos ordenamientos fundamentales, que en realidad se constituyeron en una revolución legislativa y que dan cuerpo a la fiscalización del siglo XXI en nuestro país:

- Las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79, de julio de 1999 y
- La Ley de Fiscalización Superior de la Federación de diciembre de 2000.

Reforma Constitucional. Artículos 73, 74, 78 y 79

Durante la LVI Legislatura al Congreso de la Unión se presentaron diversas iniciativas para actualizar, fortalecer y modernizar la fiscalización superior. A lo largo de este periodo se analizaron diversas propuestas, las cuales se orientaron todas a modificar los conceptos vigentes en la Constitución General de la República. Se llevaron a cabo negociaciones intensas e importantes para lograr el consenso de los distintos partidos políticos, y se llegó a la conclusión del trabajo parlamentario de esa legislatura sin contar con una propuesta única y consolidada. La LVII Legislatura se aboca de inmediato a retomar esas importantes

iniciativas y la Cámara de Diputados, como la Cámara de origen, plantea la trascendente reforma constitucional que da un nuevo marco de atribuciones y propicia la creación de la Auditoría Superior de la Federación.

Cámara de Diputados.

Dictamen. Lunes 14 de Diciembre de 1998.

Se presentaron en la Cámara de Diputados tres iniciativas con proyectos de decreto de reforma, adición y derogación de diversas disposiciones constitucionales; entre otras, en materia de auditoría, control y evaluación del sector público federal, a través de un órgano superior de fiscalización que fueron presentadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fechas 28 de noviembre de 1995, 2 de abril de 1996 y 24 de abril de 1997, en ejercicio de la facultad que les confería el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la iniciativa de reforma constitucional formulada por el titular del Ejecutivo Federal se establecía que "se debe recoger y asumir la iniciativa de un amplio sector de la población para emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos".

Al efecto, el Ejecutivo Federal propuso revisar y reorganizar el sistema de control y evaluación de la gestión administrativa del Gobierno Federal, mediante la creación de la Auditoría Superior de la Federación, como órgano de la Cámara de Diputados de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones, que sustituyera a la actual Contaduría Mayor de Hacienda.

La administración y dirección de este nuevo órgano estarían confiados, en los términos de la iniciativa presidencial, a un cuerpo colegiado de auditores generales quienes actuarían con plena independencia e imparcialidad. Se propuso que fueran designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, por periodos escalonados y que sólo pudieran ser removidos mediante juicio político, declaración de procedencia o sanción por causas graves de responsabilidad administrativa. Los auditores generales designarían de entre ellos a su presidente.

La reforma constitucional promovida por los diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional del 2 de abril de 1996, sostenía que: "la reforma del Estado tiene que ser integral, entendida ésta como la transformación de actitudes y de prácticas gubernamentales, de instituciones y de normas, encaminadas al fortalecimiento de los poderes".

Para contribuir al fortalecimiento del Poder Legislativo Federal, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional propuso otorgarle mayores atribuciones en materia presupuestaria y de control sobre la gestión gubernamental, así como reafirmar la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que además debería, verificar la regularidad, la eficacia, la economía y la eficiencia de la gestión gubernamental.

La actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo este nuevo esquema, sería evaluada por una comisión legislativa integrada en forma mayoritaria por diputados de partido político distinto a aquel por el que hubiese sido electo el Presidente de la República, "a fin de garantizar un mínimo de independencia e imparcialidad entre el fiscalizado y el fiscalizador".

En el desarrollo de sus funciones, la Contaduría Mayor gozaría de autonomía técnica y su titular sería designado por mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que presentara la comisión de diputados encargada de mantener la relación orgánica entre la Cámara y la propia Contaduría.

La iniciativa de reforma constitucional promovida por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, afirmaba que con la misma "se intentan fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión, vigilancia y fiscalización de la eficacia y transparencia del uso de los recursos públicos".

Al efecto, propuso el examen, discusión y aprobación de un programa trianual de gasto, ingreso y deuda pública federal, así como de los criterios trianuales de política económica que lo sustentaran, además del examen y discusión anual de los criterios generales de política económica que debería presentar el Ejecutivo mediante una nueva obligación expresa. Asimismo, esta iniciativa propuso que la Cuenta Pública del año anterior fuera presentada a la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días del mes de abril.

En la iniciativa en análisis, el tema relativo a la fiscalización superior de la Federación fue abordado en la propuesta de reforma de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, motivo por el cual la Comisión dictaminadora la había estudiado, a efecto de tenerla en cuenta en el examen global sobre la reforma constitucional en la materia.

En la misma, se formularon proposiciones respecto a la denominación y control legislativo del órgano técnico cuyo estudio fue abordado, la forma de designación, remoción y atribuciones de su autoridad ejecutiva, las funciones de control y evaluación del órgano, así como sobre la integración y funcionamiento de la comisión legislativa bajo cuyo control se encuentra dicho órgano técnico.

Para todo este trabajo de análisis se constituyó por la Junta Directiva de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, una subcomisión específica para la presentación del anteproyecto de dictamen, integrada por los diputados Ricardo Cantú Garza, Charbel Jorge Estefan Chidiac, Santiago Creel Miranda, Jorge Emilio González Martínez, Fauzi Hamdam Amad, Héctor Luna de la Vega, Jorge Silva Morales, Bernardo Bátiz Vázquez, Álvaro Arceo Corcuera, Héctor Francisco Castañeda Jiménez, Edgar Martín Ramírez Pech, Francisco Guevara Alvarado y Baldemar Tudón Martínez. Una vez integrado el dictamen correspondiente se presentó con las siguientes consideraciones principales:

1. En nuestro esquema constitucional de división de poderes, tradicionalmente se ha atribuido al Poder Legislativo Federal la facultad de autorizar, mediante disposiciones de carácter general, los gastos y los ingresos de la Federación, así como la función de revisar el ejercicio de tal atribución. Corresponde, por lo tanto, al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, examinar si los gastos hechos y las percepciones obtenidas por el Estado se ajustan a los preceptos legales que fundamentan su ejercicio, y comprobar la exactitud y justificación en lo que genéricamente se denomina Cuenta Pública.

2. La función revisora de la Cuenta Pública tiene una significación jurídica y política, ya que el orden constitucional otorga dicha facultad al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de la Hacienda Pública.

3. En el texto original de la Constitución de 1917 quedó establecida como facultad del Congreso de la Unión la de expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor, disposición aún vigente contenida en la fracción XXIV del artículo 73, así como la de "examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas".

4. Por su parte, en el texto original del artículo 74, se dispuso en la fracción II que era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "Vigilar por medio de una Comisión

de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor". En este sentido, según quedó señalado en párrafos anteriores y dada la autonomía que las iniciativas en dictamen pretendían otorgar a la entidad de fiscalización superior de la Federación, es que sería conveniente modificar la redacción de la fracción II del artículo 74, a efecto de clarificar que la Cámara de Diputados debería coordinarse, a través de una comisión de su seno y en los términos que dispusiera la ley, con la nueva entidad de fiscalización superior.

5. En el año de 1977 se presentó una iniciativa de reformas de los artículos 73 y 74 constitucionales, y en la correspondiente exposición de motivos se señaló que otorgar al Congreso de la Unión, es decir, a ambas Cámaras, la atribución de revisar la Cuenta Pública y únicamente encomendar a la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto, resultaba poco comprensible, ya que escindía el conocimiento de dos cuestiones que por su naturaleza se hallaban plenamente vinculadas, siendo para el Senado una tarea difícil la revisión de la Cuenta Pública, ya que aparece sustraído de la facultad de conocer y votar previamente el presupuesto ejercido y, además, carece de un órgano técnico como la Contaduría Mayor de Hacienda.

6. En tal virtud, la revisión de la Cuenta Pública se dejó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, al igual que ya lo era la votación del presupuesto, por lo que se modificó la fracción I del artículo 65, así como el contenido de la fracción XXX del artículo 73 y se estableció en la fracción IV de este mismo numeral las finalidades de la revisión de la Cuenta Pública.

7. A la luz de lo hasta aquí dicho, se estimó conveniente que la entidad de carácter técnico encargada de llevar a cabo la revisión y la fiscalización perteneciera a la Cámara de Diputados. Sin embargo, debía quedar claro que dicha pertenencia no debía implicar, en modo alguno, dependencia o subordinación de la entidad de fiscalización superior de la Federación respecto de la propia Cámara; por el contrario, lo que se perseguía era la existencia de un cuerpo fiscalizador vinculado orgánicamente con la Asamblea, pero dotado de plena autonomía de gestión respecto de su organización interior, recursos, funcionamiento y resoluciones. Con lo anterior, se buscaba que la función revisora y fiscalizadora quedara depositada originariamente en la Cámara de Diputados, y que ésta la realizara a través de su entidad técnica y autónoma de auditoría.

8. A la luz de las iniciativas examinadas y considerando los antecedentes históricos que en nuestro sistema constitucional han regulado al órgano de fiscalización, la Comisión dictaminadora consideró conveniente que el titular de dicha entidad

siguiera siendo unipersonal y que fuera designado exclusivamente por la Cámara de Diputados, por las razones precisadas posteriormente.

9. Por lo concerniente a la designación del titular de la entidad, no obstante la autonomía de gestión y no solamente técnica que se estimó pertinente atribuirle, y que dicho ente no sólo revisaría la gestión del Ejecutivo Federal, sino también la de los demás poderes, organismos y entidades públicas y privadas que manejaran o utilizaran fondos o recursos federales, consideraron conveniente que debiera continuar vinculado predominantemente al órgano legislativo, concretamente a la Cámara de Diputados. De ahí que no se estimara procedente la intervención del Ejecutivo Federal en el nombramiento del titular de esta nueva entidad de fiscalización superior de la Federación.

10. Por cuanto a su denominación, el Ejecutivo Federal en su iniciativa solamente lo denominó "órgano de auditoría superior de la Federación", en tanto que la iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional propuso que continuara con la denominación que tenía. Al respecto, la Comisión dictaminadora estimó que debía dejarse que fuera la ley secundaria la que estableciera la denominación concreta y privativa de la nueva instancia de fiscalización, por lo que se propuso que, a nivel constitucional, se identificara a la función simplemente como "fiscalización superior de la Federación", y como "entidad de fiscalización superior de la Federación" a la autoridad encargada de llevarla a cabo.

11. Se consideró también atendible y positiva la propuesta en el sentido de que la presidencia de la Comisión encargada de la coordinación entre la Cámara de Diputados y la entidad de fiscalización superior de la Federación recayera en un diputado que perteneciera a un partido diferente de aquel por el cual hubiera sido electo el titular del Ejecutivo Federal.

12. Sin embargo, no se consideró aceptable la propuesta en el sentido de que la mayoría de los integrantes de la Comisión encargada de la coordinación entre la entidad de fiscalización superior y la Cámara de Diputados, perteneciera también a un partido político diferente de aquel del que proviniera el titular del Ejecutivo Federal. De esta manera se quiso dejar muy claro que dicha función de Estado, como los legisladores han entendido la de fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos, no debía ser confundida con una función en la que pudieran prevalecer intereses de partido.

13. La naturaleza de las funciones de la fiscalización superior de la Federación hacía indispensable dar una esfera de protección jurídica especial al titular de la entidad correspondiente, lo cual se lograría no sólo con el procedimiento previsto para su designación sino también para su remoción, en caso de que ésta fuese necesaria a juicio de la sociedad o de sus representantes.

14. Es por ello que el dictamen recogió la propuesta en el sentido de que su remoción sólo procediera en los términos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15. Es importante destacar como una innovación contenida en las iniciativas que se dictaminaron, el hecho de que la función de fiscalización prevista a nivel constitucional comprendiera, a partir de ese momento, la verificación de programas —que se darían dentro del marco normativo correspondiente—, auditoría de desempeño, eficiencia, eficacia y economía, incluyendo legalidad y cumplimiento.

16. Asimismo, destacó la propuesta de otorgar facultades a la entidad de fiscalización superior de la Federación, no sólo para fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo y la aplicación de todos los fondos y recursos federales, sino también para requerir, de manera excepcional, revisiones durante el ejercicio en curso, siempre que se tratara de situaciones extraordinarias en aquellos casos señalados por la ley.

17. El ejercicio de esta facultad de verificación, tal y como lo propuso la dictaminadora, se realizaría a partir del informe semestral que se rindiera por parte del ente fiscalizado, o bien por circunstancias extraordinarias como las aludidas en el párrafo anterior. En estos casos, la entidad de fiscalización superior podría requerir a las entidades fiscalizadas que procedieran a la revisión de aquel o aquellos conceptos o situaciones que la entidad fiscalizadora considerara pertinentes. Si esos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, podría darse lugar al fincamiento de responsabilidades que correspondieran.

18. Igualmente, es importante señalar que, de conformidad con las propuestas contenidas en las iniciativas del Ejecutivo Federal y del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, se elevó a rango constitucional la facultad de la entidad de fiscalización superior de la Federación para investigar los actos u omisiones que implicaran alguna irregularidad o conducta ilícita en el manejo, gasto, manejo y aplicación de

fondos y recursos federales, así como la de efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, además de la facultad de determinar daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales.

19. Sobre este último punto, la entidad tendría la facultad de promover responsabilidades administrativas ante las autoridades competentes y en los términos que señalara la ley.

20. La reubicación del numeral del precepto constitucional correspondiente a la Comisión Permanente, propuesta por el Ejecutivo Federal en su correspondiente iniciativa, sería atendible en sus términos a fin de permitir que en un solo precepto constitucional se fijaran las bases de la organización y funcionamiento de la fiscalización superior de la Federación.

21. En los artículos transitorios del proyecto de decreto sometido a la consideración de la Honorable Asamblea en el dictamen que se suscribió, se propusieron una serie de disposiciones que permitirían la aplicación de las modificaciones constitucionales que fueran aprobadas, sin menoscabo de la seguridad y de la certeza jurídicas en el desempeño de las funciones y responsabilidades cuya normatividad se proponía actualizar.

El dictamen de referencia fue suscrito por los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que fueron los siguientes: Diputados Santiago Creel Miranda, Presidente, PAN (rúbrica); Fernando Castellanos Pacheco, secretario, PAN (rúbrica); Álvaro Arceo Corcuera, secretario, PRD; Miguel Quirós Pérez, secretario, PRI (rúbrica); Jorge Emilio González M., secretario, PVEM (rúbrica); Juan Miguel Alcántara Soria, PAN (rúbrica); Carlos Medina Plascencia, PAN (rúbrica); Francisco José Paoli Bolio, PAN (rúbrica, abstención); Abelardo Perales Meléndez, PAN (rúbrica); Juan José Rodríguez Prats, PAN (rúbrica); Bernardo Bátiz Vázquez, PRD; Pablo Gómez Álvarez, PRD; José Luis Gutiérrez Cureño, PRD; José de Jesús Martín del Campo, PRD; Porfirio Muñoz Ledo, PRD; Demetrio Javier Sodi de la Tijera, PRD; Eduardo Bernal Martínez, PRI (rúbrica); Francisco Agustín Arroyo Vieyra, PRI (rúbrica); Ricardo Castillo Peralta, PRI (rúbrica); Juan José García de Quevedo, PRI (rúbrica); Tulio Hernández Gómez, PRI (rúbrica); Enrique Jackson Ramírez, PRI (rúbrica); José Luis Lamadrid Souza, PRI (rúbrica); Fidel Herrera Beltrán, PRI (rúbrica); Enrique González Isunza, PRI (rúbrica); Arturo Núñez Jiménez, PRI (rúbrica); Marcos Augusto Bucio Mujica, PRI; Rafael Oceguera Ramos, PRI (rúbrica); Juana González Ortiz, PRI (rúbrica); Ricardo Cantú Garza, PT.

Debate. Lunes 14 de diciembre de 1998.

De acuerdo con el proceso parlamentario se inició el debate en el Pleno de la Cámara de Diputados y se inscribieron ante la Presidencia los siguientes diputados para fijar posición: María Mercedes Maciel Ortiz, PT; Fauzi Hamdan Amad, PAN; Pablo Gómez Álvarez, PRD e Ignacio García de la Cadena, PRI. Para el debate en lo general se inscribieron en contra: Jorge Silva Morales, PRD; Gustavo Pedro Cortés, PT; Demetrio Sodi de la Tijera, PRD y Pablo Sandoval, PRD. A favor: Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, PAN; Héctor Luna de la Vega, PRI; Edgar Martínez Ramírez Peech, PAN y Charbel Jorge Estefan Chidiac, PRI.

El debate se llevó a cabo en un clima de constantes interpelaciones y enfrentamientos partidistas, donde se destacaron importantes tesis y se expresaron posturas que se reflejan en los pronunciamientos de cada fracción parlamentaria, siendo los más relevantes los siguientes:

1. Partido del Trabajo (PT)

Por su partido, la diputada María Mercedes Maciel Ortíz manifestó que la instancia de fiscalización era notoriamente insuficiente para establecer las medidas preventivas y correctivas a efecto de sancionar a quienes abusan de sus funciones, además de considerar un gran retraso en los tiempos para la aprobación de la Cuenta Pública de los ejercicios fiscales correspondientes, ya que ello se daría después de haberse ejercido los recursos aprobados y, en caso de que pudieran fincarse responsabilidades a quienes hubieran cometido algún ilícito, éstos fácilmente podrían sustraerse a la acción de la justicia, por lo que el grupo parlamentario de su partido (PT) se pronunció porque el control interorgánico del gasto público se diera en el mismo ejercicio fiscal.

La diputada expresó la creencia de su partido de que el órgano de fiscalización debería depender directamente de la Cámara de Diputados, ya que, al estar integrada por representantes de la nación, una de sus facultades más importantes consiste en la aprobación del decreto de presupuesto de egresos. A la par de ello, se debería verificar a través del análisis de la Cuenta Pública la correcta aplicación de las partidas presupuestales.

También dijo que, en el dictamen a discusión, se disponía que la Cámara de Diputados, por conducto de una comisión de su seno, se coordinara con dicha entidad de fiscalización. La opinión del PT era que debería existir una dependencia funcional y técnica hacia el pleno de esa soberanía y que la comisión de referencia fuese tan sólo un medio para hacer llegar al órgano de fiscalización las opiniones o determinaciones del pleno, como por ejemplo, instruir la realización de auditorías a determinados programas.

Además, este grupo parlamentario no estaba conforme con lo dispuesto en el párrafo primero de la fracción I del artículo 79, en lo referente a fiscalizar en forma posterior los egresos, ya que consideraban que una efectiva forma de control interorgánica sería cuando existiera la posibilidad de que dicho control se diera precisamente en el momento en que es ejercido el gasto.

Ese grupo parlamentario también estaba inconforme con lo dispuesto en el cuarto párrafo de la fracción IV del propio artículo 79, en donde se establecía que el Poder Ejecutivo Federal aplicaría el procedimiento administrativo de ejecución y facilitaría a la entidad de fiscalización superior de la Federación los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.

La diputada preguntó: ¿Cómo sería autónoma para la ejecución de sus resoluciones si a fin de cuentas el titular del Ejecutivo aplicaría el procedimiento administrativo de ejecución? En todo caso ésta debería ser una facultad de la propia entidad de fiscalización para que cuando detectara alguna irregularidad, en ese mismo momento pudiera fincar las responsabilidades correspondientes.

En lo referente a los artículos transitorios, no estuvieron de acuerdo con lo establecido en el segundo transitorio, en cuanto a que la entidad de fiscalización iniciara sus funciones el 1° de enero del año 2001, puesto que si el motivo que originaba su creación era tener mayores controles sobre el ejercicio del gasto público, entonces no se justificaba retrasar por dos años el inicio de sus funciones.

Por último, dijo que, en términos de cómo estaba formulado el dictamen, constituiría una regresión en más de un sentido, ya que como lo habían demostrado a lo largo de la exposición, el eliminar la relación de dependencia del órgano de fiscalización respecto a la Cámara de Diputados, vulneraría la facultad de ésta para poder fiscalizar con efectividad el gasto público. Además el presupuesto con el que contaba la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, era superior al presupuesto de la Contaduría Mayor de Hacienda, y con tan bajos recursos ¿cómo podría desarrollar adecuadamente su función? Lo que se requeriría no era sólo cambiar la denominación al órgano de fiscalización, sino renovar a la totalidad de sus integrantes para erradicar vicios ancestrales.

2. Partido Acción Nacional (PAN)

El diputado Fauzi Hamdan Amad dijo que la instauración de la entidad de fiscalización superior de la Federación constituía sin lugar a dudas un hito, un parteaguas en el devenir histórico de la idea fiscalizadora en el país, ya que durante 175 años se había fiscalizado al

sistema de la gestión pública de manera muy pobre, sumamente limitada. Así que ésa era la oportunidad de dar un paso realmente trascendental en la materia, que finalmente constituía la esencia de la actividad democrática en el ámbito de la gestión pública.

La entidad que se proponía tendría muchísimas más facultades que la existente Contaduría Mayor de Hacienda. Que no sólo se iba a limitar la llamada glosa del ingreso y el egreso, sino adicionalmente a sus facultades sustantivas iban a aumentar, para también verificar, fiscalizar el desempeño, la eficiencia y la eficacia de toda la actividad pública. Es decir, finalmente la actividad que desempeñaría esta entidad sería una evaluación integral de la gestión pública del Estado.

Adicionalmente esta entidad tendría una autonomía orgánica y funcional propia. Una entidad es autónoma, pero no necesariamente soberana, porque nada más el Estado lo es, cuando orgánicamente su estructura de funcionamiento es propia, no de la manera absoluta como pretendieran pensar algunos. El propio titular propuesto, que sería unipersonal, sería nombrado por esa soberanía por dos terceras partes de los presentes en la sesión correspondiente.

Por lo tanto, el esquema planteado por el Partido Acción Nacional en el dictamen establecía que el titular fuese nombrado por la Cámara, pero automáticamente la Cámara no tendría el poder de mando, que sería uno de los poderes jerárquicos fundamentales en la redacción de supraordenación y subordinación. Carecería absolutamente del poder de mando. Tendría, en efecto, cierto grado de supervisión en el quehacer formal de su actuación, pero no en el ámbito interno. La entidad fiscalizadora tendría una auténtica autonomía funcional, organizativa, presupuestaria y, de acuerdo con la ley que desarrollaría y reglamentaría esos preceptos constitucionales, su quehacer sería autónomo, sin vinculación con la Cámara.

Adicionalmente, esa entidad pretendería auditar a todos los entes públicos federales; todos, desde el órgano primario constitucional, Poder Judicial, esa legislatura, el Poder Legislativo y desde luego el Ejecutivo, pero primordialmente preocuparía al PAN el Ejecutivo, porque en razón de sus funciones es el que lleva a cabo la función de aplicación y ejecución de la ley y por ello la actividad de la conducción de la gestión pública merece mayor atención y preocupación, pero no sería excluyente el control a esa legislatura y al propio Poder Judicial. Incluso cualquier ente público, fuese descentralizado o de cualquier otra naturaleza, los propios órganos autónomos estatales como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral e incluso los partidos políticos, por razón de los financiamientos públicos que reciben, podrían ser fiscalizados por esta entidad de fiscalización superior de la Federación.

En tercer término, a diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que sólo tenía facultades de pliego de observaciones, pero no de decisión, se proponía que la nueva entidad

se arrogara facultades de decisión en cuanto a la posibilidad de imposición de sanciones o en cuanto a la posibilidad de presentar de denuncias y querellas de carácter penal y constituirse en coadyuvante del Ministerio Público en las materias concernientes a su ámbito fiscalizador o incluso la de promover el inicio de juicios políticos, concretamente en la aplicación de sanciones en todo lo relativo a la afectación del patrimonio del Estado.

De esa forma la entidad gozaría de facultades de sanción plena, de las que hasta entonces carecía la Contaduría Mayor de Hacienda, que solamente hacía recomendaciones, o en el mejor de los casos, un mero pliego de observaciones que podía acatar o no, desafortunadamente, la autoridad fiscalizada.

Igualmente, se propuso que el titular fuera unipersonal y no colegiado, porque como lo expuso el dictamen, se centralizaría en una sola persona la responsabilidad integral de la conducción de esa entidad. De ser colegiado, tendría dos grandes peligros: uno, que podría atomizarse el nombramiento de sus integrantes con actitudes partidistas proclives; dos, diluirse entre los integrantes del cuerpo colegiado la responsabilidad.

La entidad quedaría relacionada con el Congreso y particularmente con la Cámara de Diputados, 21 años antes mediante reforma constitucional, recibió la facultad de revisar la Cuenta Pública, y se excluyó a la Cámara de Senadores.

Adicionalmente, se pretendía que la Cuenta Pública se presentara en un año a más tardar, de la fecha en que rindiera el Ejecutivo la Cuenta Pública del estado de la administración pública. En ese entonces el resultado de la gestión pública se conocía 22 meses después de su presentación, o sea, se presentaba a más tardar el 10 de junio del siguiente ejercicio. La Contaduría hacía lo que se acababa de aprobar o de revisar en un informe previo, porque con base en la Cuenta Pública no se haría un análisis, un desglose, una verificación, una auditoría. Por lo tanto, era una quimera la revisión o el informe preliminar efectuado. Se estaba eliminando esta fase para que directamente, a la presentación de la Cuenta Pública, la nueva entidad se abocara a la gestión, a la auditoría, a la verificación en toda la actividad integral del Estado y tendría un año para realizarlo.

En otra reforma propuesta por separado se presentaría a consideración de esa Asamblea, que la Cuenta Pública fuese rendida anticipadamente a más tardar el 31 de marzo del siguiente año correspondiente al ejercicio fiscal y no, como hasta entonces, casi cinco meses y 10 días después.

Es importante señalar que la entidad fiscalizadora no ha sido una entidad inquisitorial, sino una entidad de previsión, de dar un alcance de lo que se llama evaluación integral de la actividad pública como una medida preventiva y por ello se proponía por primera vez en el

esquema constitucional mexicano que la revisión de la actividad de la gestión pública no sólo fuera ex post, sino también ex ante, durante el ejercicio que haya corrido la actividad; claro, con ciertas limitantes y condicionamientos que la misma Constitución en su precepto, en el 79 que se proponía, señalaba cuáles Informes semestrales integrales tendrían que rendir las entidades fiscalizadas, incluyendo a la Cámara.

A partir de dichos informes semestrales, se podrían llevar a cabo verificaciones fuera de los informes en situaciones extraordinarias, excepcionales. Por ejemplo, una denuncia de dimensiones especiales que por su trascendencia e importancia mereciera el que interviniera la entidad para verificar y constatar, en la dinámica de la actividad de la gestión pública, esos hechos o esas circunstancias o esos elementos que pudieren dar lugar a un desvío no sólo de los fondos, sino de la efectividad de la gestión, por ejemplo, programática, subrayando lo programático, de modo que la entidad fiscalizadora propuesta estuviera realmente y sin el ánimo de hacer comparaciones con otros países, al nivel más alto de las entidades de fiscalización de cualquier país. Así de simple.

Faltaría instrumentar, ya que el transitorio proponía que entrara en operación a más tardar el 1° de enero del año 2001, pero la labor de generar más leyes reglamentarias concernientes a la materia no se podría concluir de la noche a la mañana, sino con instituciones que hubiera que crear adecuada y eficazmente. Por último, se anticipó un año para que entrara en vigor el 1° de enero del año 2000. De todas maneras, como estaba la iniciativa, la fiscalización de la Cuenta Pública se realizaría hasta el siguiente ejercicio fiscal, es decir, el correspondiente a 2001.

3. Partido de la Revolución Democrática (PRD)

El diputado Pablo Gómez Álvarez expuso que el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados, a la anterior Legislatura, un proyecto para crear una entidad superior de fiscalización de la Federación, y propuso entonces que el Presidente nombrara a los integrantes del consejo de ese organismo y la Cámara de Diputados los confirmara. Como el partido oficial (PRI) no tenía ya entonces la capacidad de votar en esa Cámara reformas constitucionales con su voto, con su solo voto, eso quedó en suspenso.

La primera discusión era si se trataba de una entidad que perteneciera a la Cámara de Diputados, o tenía la facultad exclusiva de aprobar el gasto y de revisar la cuenta pública, o si debía ser un organismo por encima de los poderes públicos.

Se había decidido un híbrido, por desgracia bastante mediocre, que declaraba que la entidad de fiscalización superior de la Federación era la Cámara de Diputados, pero no le asignaba a la Cámara ninguna función para dirigir dicha entidad.

La propuesta del Partido de la Revolución Democrática había sido que se creara un organismo completamente independiente de los poderes públicos, con amplias facultades, que no recibiera órdenes de nadie, pero cuyo desempeño pudiera vigilar la Cámara, sin que formara parte de la Cámara y del Poder Legislativo. Sacarla del Poder Legislativo para darle facultades mayores, incluso la mismísima acción penal, porque no se veía justificado que se mantuviera como un dogma inamovible el monopolio de la acción penal en el Ministerio Público.

Entre las nuevas facultades que se le darían había algunas ciertamente nada despreciables, admitiendo que eran avances, pero no suficientes para el estado que guardaba la corrupción en el país.

¿Pero qué se decía ahí en la fracción II de ese mismo precepto ya mencionado? Que "la entidad fiscalizadora entregaría el resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara". Solamente el resultado de la revisión de la cuenta.

¿Y la banca de desarrollo? ¿Y el Banco de México? ¿Y todo lo que no está en la Cuenta Pública? Eso seguiría pasando completamente de noche a la Cámara de Diputados. Porque el Poder Ejecutivo se ha opuesto sistemáticamente a ser fiscalizado durante el ejercicio presupuestal. Porque el Poder Ejecutivo solamente ha aceptado, históricamente, la revisión de la cuenta y la acción de auditoría del órgano de fiscalización que se ha empezado a hacer prácticamente dos años después de terminado el ejercicio. Ése sería uno de los grandes problemas que ha tenido la función fiscalizadora en este país.

Y ese híbrido no satisfacía las expectativas que se habían abierto, de un órgano auténticamente fiscalizador, independiente, con amplias facultades. ¿Por qué se requería un órgano así en el país? Porque el mexicano era un Estado corrupto.

4. Partido Revolucionario Institucional (PRI)

El diputado Ignacio García Cadena Romero expuso que el control en un estado de derecho era un medio y un fin en sí mismo. Uno de esos controles lo constituía el ejercido por la Cámara de Diputados para fiscalizar a través de un órgano técnico, especializado, profesional, la gestión financiera del sector público federal, si el pueblo a través de sus representantes ha aprobado los ingresos y los egresos de la Federación provenientes fundamentalmente de las contribuciones de todos, derecho que se tiene en todo régimen democrático.

En un contexto histórico e ideológico y a partir de la existencia social de un México a la altura de las estructuras contemporáneas, tres años antes Ernesto Zedillo había enviado, en

cumplimiento del ofrecimiento público hecho en la Cámara a toda la nación en su II Informe de Gobierno, la iniciativa de reformas de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya trascendencia implicaría el fortalecimiento de la instancia de control externo sobre la gestión de los poderes de la Unión y de las entidades autónomas.

La transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en una entidad de fiscalización superior mereció un amplio debate entre las diferentes fuerzas políticas de la nación, que involucró las expresiones de académicos, organizaciones civiles, colegiadas y eruditos en la materia.

El control técnico a través de una entidad de fiscalización superior ubicada en el Poder Legislativo había tenido un desarrollo excepcional en la mayor parte de los países del mundo, independientemente de su grado de desarrollo y de su forma de gobierno, desarrollo que no había tenido la hasta entonces Contaduría Mayor de Hacienda, que por diversas limitaciones, entre otras en el marco constitucional y legal, no había podido alcanzar los resultados que en otras partes se habían logrado en beneficio del propio Gobierno, de su administración pública y, sobre todo, de la sociedad.

En 1997, las entidades superiores de fiscalización de 170 países que formaban parte de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior, suscribieron la Declaración de Lima, en la cual se señalaba que la finalidad de los controles externos a cargo de dichas entidades tenía como finalidad señalar oportunamente las transgresiones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que se pudieran adoptar medidas correctivas, determinar las responsabilidades, exigir las indemnizaciones y hacer las recomendaciones necesarias.

Como se destaca en la iniciativa del caso, la creación de la nueva entidad de fiscalización superior de la Federación atendería a un reclamo sentido de la propia sociedad. Es decir, el origen de la iniciativa se encontraba en la exigencia de un amplio sector de la población para emprender una reforma profunda del esquema de control, y de la supervisión de la gestión pública federal; proveer de instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno, y propiciar un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos.

En el fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda para convertirse en la nueva entidad, resaltaban los siguientes puntos: Una mayor oportunidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública, el otorgamiento de plenas facultades de autoridad administrativa para fiscalizar y sancionar la más amplia cobertura de auditorías sobre el Gobierno o empresas

y entidades públicas por auditar, fiscalizar y verificar el cumplimiento de los programas, garantías constitucionales y legales para preservar su autonomía técnica e imparcialidad con las reformas de los artículos 74 y 79 constitucionales, lo que en conjunto subsanaría la notoria falta de oportunidad con que se revisaba la Cuenta Pública.

Al momento del debate, el inicio del examen de la Cuenta Pública se realizaba 6 meses después de concluido el ejercicio; los resultados finales eran conocidos 14 meses más tarde. Con las reformas, serían presentados a más tardar el 31 de marzo del siguiente año a aquel en que se hubiera presentado la Cuenta Pública. Los resultados tendrían carácter público y comprenderían los comentarios y observaciones del caso.

La Contaduría Mayor había sido una autoridad administrativa formalmente colocada en el Poder Legislativo. En la reforma de 1978 del artículo 74 constitucional, se reafirmó ese carácter y se le otorgaron a la Contaduría facultades para determinar responsabilidades conforme a la ley, aunque formalmente fuera parte del Poder Legislativo.

De conformidad con la reforma propuesta en la fracción IV del artículo 79 constitucional, la entidad de fiscalización podría fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a quienes afectaran la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de las entidades públicas federales, y podría promover ante las autoridades correspondientes el fincamiento de otras responsabilidades e incluso presentar querellas o denuncias penales.

Al revisarse sólo la Cuenta Pública, si bien era fiscalizado todo el gobierno, es decir, a los recursos presupuestarios y el ingreso y gasto público de los tres poderes, no sucedía lo mismo respecto a las entidades paraestatales u órganos autónomos como el mismo Banco de México, pues sólo se podían revisar las contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y por tanto reportadas en la Cuenta Pública, lo que imponía límites a la cobertura de control externo.

La nueva entidad de fiscalización estaría facultada para fiscalizar en forma superior los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, sin ningún límite. Además, gozaría de plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización interna y funciones.

La entidad sólo estaría subordinada a la ley, para garantizar objetividad en sus resultados y resoluciones, de otra forma no funcionaría como una verdadera entidad superior de fiscalización ni llegaría a gozar de confianza y credibilidad.

Por eso propugnó la fracción priísta que los resultados de la revisión de la Cuenta Pública tuvieran carácter público, por lo que se propuso garantizar el acceso a la información y proporcionar herramientas que eliminaran nuestros rezagos estructurales en materia fiscalizadora.

No era posible acercarse a la consecución del bien sin caminar con firmeza y energía, sin titubeos contra la corrupción. No bastaría con decir que se estaba en contra de ella, era necesario construir sistemas de control cada vez más eficaces para detenerla y combatirla en la práctica y cotidianamente.

Para el debate en lo general, se inscribieron, para hablar en contra, Jorge Silva Morales, del grupo parlamentario del PRD; Gustavo Pedro Cortés, del grupo parlamentario del Partido del Trabajo; Demetrio Sodi de la Tijera, del PRD; y Pablo Sandoval, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

5. Partido de la Revolución Democrática (PRD)

El diputado Jorge Silva Morales manifestó que el órgano presentado a consideración de los legisladores era un ente muy diferente de lo que el propio Ejecutivo Federal en su iniciativa hizo llegar al Poder Legislativo, del cual inclusive no habían podido definir exactamente la característica del nombre apropiado, por lo que se manejó un órgano superior de fiscalización, una entidad de fiscalización superior de la Federación, y finalizó por ser un híbrido, un ente que ni siquiera se podría reforzar más allá de las propias funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda realizadas hasta ese momento.

A su parecer, el organismo propuesto tenía muchos errores, ya desde su propio nacimiento. Se habló de que ese órgano pudiera realizar auditorías, supervisiones en forma colegiada, e incluso de que la nueva auditoría, realizara diferentes revisiones colegiadas que actuarían con plena independencia e imparcialidad, lo que suponía que entonces la Contaduría Mayor de Hacienda no había hecho una revisión profesional, y que ni la propia Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda había respetado la ley.

En la Comisión de Vigilancia se acostumbraba aprobar los presupuestos que se presentaban para su revisión y el ejercicio trimestral, semestral y anual de los mismos, sin siquiera revisarlos. Ya ahí se marcaba una frase tan simple que metida dentro de la propia Constitución daría margen a la interpretación. La coordinación misma, al ser parte del proceso administrativo desde sus elementos más simples, dejaba entreabierta la posibilidad

de que ese nuevo ente se coordinara con el Poder Legislativo o no, que asumiera o no las funciones o las instrucciones que se deberían derivar de una vigilancia que en ese momento la Constitución avalaba que la Contaduría pudiera ser vigilada y supervisada.

El diputado Silva Morales dijo que la Constitución vigente en el artículo 73 marcaba que el Congreso podía expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda., y que siendo clara, era contundente. Sin embargo, la propuesta realizada era que pudiera expedirse la ley que regulara la organización de la entidad de fiscalización, la cual ni siquiera se matizaba correctamente, aun cuando se proponía en lo genérico el ente que se iba a autorizar ahí.

Dijo que deberían ser más claros si realmente se quería hacer una propuesta fuerte y firme de un fiscalizador, entonces deberían haberle agregado la fuerza que ésta necesitaba y habló en concreto de que se le debería dar fuerza a la auditoría del desempeño, de la eficiencia, de la eficacia en el manejo de los recursos federales que se autorizaban a todas las entidades del Gobierno. También, dijo que solamente una entidad podía hacer dicha función de la auditoría del desempeño y que ya la realizaba porque llevaba cinco auditorías de esa naturaleza, refiriéndose a la Secodam. Entonces, se dejaría que el fiscalizador del Poder Legislativo tuviera muchos grados menores de la misma propuesta que hacían ahí los diputados panistas para efectos del Presupuesto de Egresos en que desapareciera la Secodam, cuando su propio órgano de fiscalización no tenía ni siquiera la función primordial de auditar bajo las nuevas normas de auditoría, de desempeño, de eficacia y que obviamente quedaría entonces un ente pequeño, un ente enano, con el cual el Poder Legislativo ni siquiera podría instruir.

El diputado perredista expresó que era importante comentar que aun cuando él había hecho la propuesta de que ese órgano de fiscalización al convertirse en el hombre fiscal, en el hombre auditor, pudiera tener la capacidad de dictaminar y, sin embargo, quedaba fuera del texto principal constitucional, la función de dictamen, siendo éste una de las fuerzas que precisamente resolvía todo ese pliego de observaciones a final de cuentas, el dictamen que era la única forma de concluir un trabajo de auditoría. Pero eso quedaba también fuera de cualquier orden.

Por último, no había una reforma profunda, ya que se trataba de un órgano de dimensiones menores, de un órgano que no iba a representar lo que el Poder Legislativo requería.

6. Partido del Trabajo (PT)

El diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés habló de que en esa sesión se iba a dar cuenta del nacimiento de un órgano nuevo, el órgano inferior de fiscalización y que lo anterior

era porque para los diputados de su partido la iniciativa discutida ese día representaba una regresión en función de lo establecido en el artículo 74 de la Constitución General de la República. Que con esa propuesta se haría una reforma del artículo 74, lo que para ellos era una regresión, porque la fracción segunda establecía con claridad que "son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Fracción II. Coordinarse por conducto de una Comisión de su seno, con la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley". En la Ley Orgánica anterior se establecía con mucha precisión cuál era la relación que existía entre el Congreso de la Unión y su órgano técnico. El órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda, era un órgano subordinado, el brazo técnico del Congreso a través del cual se realizaba la fiscalización de los recursos públicos hasta ese momento; esa función era atribución del Congreso y que nadie más tenía, y si se delegaba sería sólo para establecer una relación de coordinación con el nuevo órgano.

Por otra parte, dijo que en la comisión donde se discutió la redacción de si era "coordinación" o "vigilancia" como estaba originalmente en la Constitución, los panistas habían aceptado la reforma para establecer una relación diferente, ya que el Congreso nombraría al contador mayor, pero en su relación cotidiana sólo se coordinaría con él. Hizo un llamado a los diputados panistas, porque en ellos se encontraba la posibilidad de que al aprobarse el decreto no se perdiera la facultad que el Congreso tenía y con ello no se perdiera ni se redujera la posibilidad que los diputados tenían de vigilar el manejo de los recursos públicos, pues hasta ese momento el Congreso no había asumido su función plena de vigilante de los recursos públicos y prueba de ello era que la Secodam tenía más recursos que la propia Contaduría Mayor de Hacienda.

7. Partido de la Revolución Democrática (PRD)

El diputado Demetrio Javier Sodi de la Tijera tomó la palabra para apelar al ver las modificaciones que estaban proponiendo para la Contaduría Mayor de Hacienda y el dictamen que se estaba discutiendo, no en función de una postura política de un partido o de otro, ya que se trataba de un tema de tal importancia que no era un debate sobre si se votaba a favor o en contra simplemente por una cuestión política, ya que no se estaba hablando de la Contaduría Mayor de Hacienda, sino de cómo combatir la corrupción, de crear los instrumentos de Estado para combatirla, para aumentar la eficiencia del gobierno, de los programas de gobierno, para garantizar la honorabilidad, la honestidad de los funcionarios públicos.

Por ello, cuando el diputado Pablo Gómez señaló que se proponía la idea de un órgano totalmente independiente, inclusive de la Cámara, no era para debilitar a la Cámara, sino

que era una discusión para ver cómo se eliminaba la contraloría y cómo se fusionaría con la contaduría, discusión en la que el PAN tenía una demanda de muchos años, y he ahí el gran cambio que se proponía de crear un órgano independiente, realmente independiente, que vigilara a los tres poderes, por lo que su partido consideraba al ente fiscalizador de la propuesta como un híbrido que marcaría un retroceso en el punto de vigilar. Los perredistas creían que era el único órgano del Estado que nadie vigilaría, hasta el IFE era vigilado por alguien; al Poder Judicial; a las universidades, a todos. Pero a ese órgano nadie lo iba a vigilar y creían que la Cámara tenía y debería conservar la facultad de vigilarlo, la facultad de exigirle que hiciera revisiones de ciertos programas, de ciertas áreas donde se creyera que había malos manejos, donde se creía que había ineficiencia por parte del Gobierno.

Expuso el diputado Sodi que si se viera en el contexto político en que se estaban moviendo, se trataba de parte de un acuerdo que habían hecho fundamentalmente PRD y PAN para obligar al Gobierno a una agenda legislativa equilibrada que tuviera las prioridades del gobierno que era el Fobaproa fundamentalmente y las prioridades de la oposición que era entrarle en serio a una reforma política de Estado. Con lo cual surgía la pregunta de si con ello se resolvía el tema o simplemente se posponía; es decir, ¿cuándo iban a discutir la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos? ¿Cuándo iban a tratar en serio que la Contraloría dejara de ser ese monstruo dependiente del Estado, dependiente del Ejecutivo, que tapaba todo? ¿Cuándo iban a luchar para tener ese órgano con el poder, con la fuerza, con la facultad de ejercer la acción penal para que realmente no quedara en manos del Ejecutivo todo?

Defendió la postura de su partido cuando se señaló que en él había contradicciones, y dijo que en el PRD hablaban de un órgano totalmente independiente de la Cámara de Diputados, totalmente independiente del Poder Ejecutivo; de cancelar la Contraloría e incorporarla a ese órgano independiente; que ese órgano independiente vigilara a los funcionarios, vigilara los programas e informara a todo mundo con una autonomía total, y que había quedado un órgano dentro de la Cámara, pero que la Cámara no podía ordenarle muchas cosas, pues la entidad tenía como única obligación entregarle el resultado de la Cuenta Pública a la Cámara, nada más. Además, señaló que el nuevo auditor, a nadie tendría que dar cuenta y que eso no podía ser, puesto que siempre cualquier órgano que existiera en el Estado debía darle cuentas a alguien.

En una solicitud de interpelación, el diputado Raúl Martínez Almazán realizó observaciones en relación con que el Partido de la Revolución Democrática se encontraba inclinado y prolijo a crear organismos autónomos, intentando suplantar a las facultades que la ley le confería a la Contaduría Mayor de Hacienda, hablando de un organismo independiente que estaría por encima del Poder Legislativo, y recordó que es al Poder Legislativo a quien corresponde vigilar el dinero del pueblo y a los diputados cuidarlo, por lo que solicitó al

diputado Sodi de la Tijera una mejor explicación acerca del organismo independiente que se pretendía crear por encima de las leyes y de las atribuciones que el sistema republicano le confiere al Poder Legislativo.

El diputado Sodi replicó que los perredistas no querían llegar a la Cámara de Diputados en el año 2000 y tener mayoría, quien la tuviera, podría utilizar el órgano de fiscalización como un órgano de control político y por ello querían desvincularlo totalmente del Congreso y del Ejecutivo, para que tuviera autonomía total y pudiera juzgar al Ejecutivo o al Legislativo sin una vinculación directa. Continuó señalando que se había perdido la oportunidad de los cambios políticos en temas centrales de la oposición en ese sexenio y que lo iban a lamentar puesto que, teniendo al Gobierno obligado a conceder cambios políticos por *motu propio*, no iba a hacer ninguna modificación que implicara realmente el combate a la corrupción y la persecución de funcionarios que hubieran actuado en forma deshonesta.

8. Partido de la Revolución Democrática (PRD)

El diputado Pablo Sandoval Ramírez dijo que en el artículo 74 se señalaba: "para la revisión de la Cuenta Pública la Cámara de Diputados se apoyará en una entidad de fiscalización superior de la Federación", eso quería decir, sólo para la revisión de la Cuenta Pública, que la Cámara de Diputados no tendría más posibilidad de plantear a la entidad de fiscalización superior que sería la de la revisión de la Cuenta Pública y no como hasta el momento tener abierta la posibilidad de auditar a los órganos de la Administración Pública Federal en su conjunto, de tal manera que habría una reducción de las posibilidades de la Cámara de Diputados en relación con el órgano de fiscalización y desde luego lo que ahí se había señalado, se le excluirían las posibilidades de la vigilancia a la Cámara de Diputados de ese órgano de fiscalización.

Dijo que se iría hacia atrás, ya que había una Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, o que se eliminaría. Desde luego reconoció que había avances, que no habían sido señalados, como, por ejemplo, poder fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, lo que era uno de esos avances pero en general eran mayores y más graves los retrocesos que se establecían en esa iniciativa y en particular la imposibilidad de la vigilancia de ese órgano de fiscalización.

A su parecer lo mejor sería un órgano nuevo, de carácter independiente como lo exigía la modernidad democrática aquí y en todo el mundo y ahí estaba un órgano autónomo como el Instituto Federal Electoral, que lo había exigido la transición democrática; así también podrían erigir un órgano independiente de fiscalización de los recursos públicos de la nación.

Reiteró que la propuesta de su fracción era de un órgano de fiscalización con capacidad no sólo de fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión, sino en el curso del ejercicio fiscal en marcha. Que ésa era su propuesta de principio, a lo que se había negado el Poder Ejecutivo de manera permanente, y contar con un órgano dotado de plenos poderes.

Dado que esa posibilidad dotaría al órgano de fiscalización de plenos poderes, el planteamiento que había formulado el PRD para un cambio sustancial en relación con el problema de la fiscalización de los recursos públicos, desde luego trataba de un órgano capaz de enfrentar al Estado corrupto en este país. Eso era exactamente el tema y desde luego se trataba de dotar a esa instancia de plenos poderes, ya fuera como órgano independiente o como órgano supeditado a la Cámara, pero dotado de la capacidad para auditar no sólo *ex post*, sino *ex ante* en el curso del ejercicio fiscal en marcha.

Finalmente, dijo que lo principal era que no se estaba configurando un órgano auténtico de fiscalización en el Estado mexicano, ni que era un híbrido que ni era un órgano independiente de los poderes públicos, ni una instancia supeditada a la Cámara para que ésa cumpliera su papel de vigilancia y se le restarían facultades a la Cámara en ese sentido. Además, se restringía la posibilidad de la Cámara de Diputados para vigilar la actuación de ese órgano de fiscalización, supuesto que implicaría una involución respecto de lo que en ese momento era la Contaduría Mayor de Hacienda.

Se inscribieron para hablar en pro de la reforma constitucional, el diputado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, del grupo parlamentario de Acción Nacional, el diputado Héctor Luna de la Vega, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el diputado Edgar Martín Ramírez Pech, del Partido Acción Nacional y el diputado Charbel Jorge Estefan Chidiac, del Partido Revolucionario Institucional.

9. Partido Acción Nacional (PAN)

El diputado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez hizo referencia a lo que tres oradores dijeron en tribuna. En lo referente a la coordinación que mediante una comisión, la que permitiría que no estuvieran los 500 diputados en la especialización de funciones. Que si se querían revisiones *ex ante* y que según se dijo no estaban expresamente determinadas, solamente había que leer, a contrario sensu, lo estipulado en la fracción I, párrafos primero y segundo, siendo el primero acerca de fiscalizar en forma posterior los ingresos, y tratando el segundo de manera excepcional, en los casos en que se presentaran situaciones extraordinarias así consideradas por la ley.

Respecto a que la ley se hiciera o entrara en vigor dos años después, la legislación, ya vista —y vaya que se había visto en esa legislatura—, no se armaría en un día, sino con trabajo diario, con las aportaciones que pudieran hacer los propios legisladores y tanto los organismos intermedios como los ciudadanos.

La Contaduría Mayor, por su parte, debería adecuar sus condiciones, sus capacidades para alcanzar ese estado de transición frente al nuevo órgano, especialmente a sabiendas de que en la Cámara se acababa de nombrar al titular de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ante el juicio anticipado de que se trataba de un híbrido bastante mediocre, al diputado Cantú le pareció un juicio anticipado, y a la vez no le quedaba claro el significado de un órgano autónomo que mantuviera vigilancia por parte de la Cámara, lo que finalmente podría catalogarse como híbrido, por esa composición, e hizo referencia a lo dicho por el diputado Jorge Silva de que sería mejor un órgano dependiente de la Cámara, de donde se desprendió una evidente contradicción entre ambos oradores del Partido de la Revolución Democrática.

En referencia al efecto del informe de resultados de la cuenta entregado a la Cámara y que el diputado Gómez categóricamente estableció que no podría saberse lo que pasa con el Banco de México o con la banca de desarrollo, dijo que el diputado Gómez omitió leer la parte del artículo 79 que mejor le convenía, artículo que "habla de esta entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, que tendrá carácter imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones", y señala que ahí se encuentra la autonomía que quería Pablo Gómez.

El diputado Cantú mencionó la parte de la fracción I "la entidad de fiscalización superior de la Federación tendría a su cargo en su parte primera: Fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales". Anotó que la banca de desarrollo no sabía, por lo menos hasta ese momento, que hubiera sido una entidad privada. El Banco de México, que él pensaba que era público, el diputado Gómez les fue a enseñar que era un ente privado.

Si de debatir se trataba, el diputado Cantú esperaría que se presentaran por lo menos argumentos sólidos, pues bastaría leer el documento para darse cuenta de que ahí estaban contenidas las exigencias del PRD y que si no lo querían votar, eso era otra cosa. Pero ahí estaban incluidas las propuestas del PRD. El diputado Cantú dijo que él esperaría un poco de congruencia en ese sentido, pues le preocupaba el hecho de hacer afirmaciones categóricas que abarcaran el todo y se refirió a lo que el diputado Gómez afirmó categóricamente respecto al estado mexicano como corrupto. Ello incluía naturalmente al órgano que los legisladores presentes integraban como un órgano corrupto, con lo cual no estaba de acuerdo.

Por último dijo, que se trataba de hacer juicios sobre lo que se estaba presentando, no juicios anticipados sobre cosas de las que ni siquiera había razón, congruencia ni coincidencia entre los oradores del partido, con lo que se intentaba echar abajo el buen trabajo de los legisladores.

10. Partido Revolucionario Institucional (PRI)

La intervención del diputado Héctor Luna de la Vega puso de manifiesto la falta de sustancia de las argumentaciones dadas, que en ningún momento habían sido propositivas, y habían confundido de manera reiterada el qué con el cómo pretendiendo que la Constitución fuese casi el manual de procedimientos y aplicación de cómo habría desempeñarse la entidad superior de fiscalización.

La entidad superior de fiscalización provendría precisamente como producto de las inquietudes de la sociedad mexicana que había demandado de manera reiterada la necesidad de valores entre los diputados que se enfrentaban de manera radical y una reiteración ética para atacar la corrupción y combatir la impunidad.

El diputado Luna de la Vega hizo referencia a la manera reiterada que había catalogado a la reforma como un híbrido, porque no se alcanzaba a comprender y se pretendía la secuencia permanente para que se configuraran muchos e innumerables órganos de Estado. En una pretendida autonomía, que, sin embargo, habría de debilitar el equilibrio de poderes y por ello precisamente debería vincular esa entidad de fiscalización al Poder Legislativo. De esa forma se estaría permitiendo y dando la posibilidad de que en la toma de decisiones de la entidad de fiscalización, se tuviera la oportunidad de contar con el respaldo de carácter político para la toma de decisiones, que llevaría a cabo quien se encontrara al frente de esa entidad de fiscalización.

También se establecía que habría que evaluar el desempeño, dejando de manifiesto que quizá no se había comprendido que al evaluarse el cumplimiento de los programas, precisamente se estaría verificando el desempeño. El diputado Luna dijo al respecto que los programas eran la cuantificación y la determinación de la temporalidad de las políticas públicas y de los efectos y beneficios esperados; que los presupuestos, el costo del cumplimiento de esos programas y en consecuencia la satisfacción de las políticas públicas; que ése era el instante donde era evaluado el desempeño, y, adicionalmente, por la forma de estructura de los presupuestos públicos, se tenía la oportunidad de vincular la responsabilidad al contar con presupuestos por áreas de responsabilidad.

Quedaba así ubicada de inmediato la responsabilidad en el individuo que incumple o corrompe; también se determinaba la temporalidad y el avance financiero que habría de ser congruente con el avance físico de los programas. Esos dos elementos evaluatorios quedarían en gran parte para ser verificados y calificados por esa entidad de fiscalización.

Un comentario adicional fue que se trataba sin duda de un problema correlacionado con la responsabilidad y con la moral pública que no podría satisfacerse ni cumplirse de manera mágica nada más porque se tuviera un determinado órgano de Estado y que se calificara como un híbrido porque no atendiera a las necesidades, las demandas específicas o los criterios de quien propusiera una autonomía absoluta.

En 1997 se transformó la Contaduría Mayor de Hacienda y en 1983 se le dotó de los recursos; sin embargo, continuó acotada, porque habría que circunscribirse a la revisión de la Cuenta Pública y a los elementos en ella contenidos; lo que no estaba expresado en la Cuenta Pública no era materia y había sido motivo de discusión permanente en la Comisión de Vigilancia si la Contaduría Mayor de Hacienda tenía facultades para ejercer una revisión o no las tenía.

La reforma daría la oportunidad para que se efectuara la revisión en todos los entes públicos, tratárase de órganos de Estado, estuvieran contenidas las entidades o las dependencias en cualquiera de los tres poderes y además se les facultaría para hacer revisión es cuando se tratara de recursos de carácter federal a los municipios y a los gobiernos estatales, sin atentar contra su autonomía ni transgredir su soberanía.

La propuesta que se hacía a esa soberanía era congruente de manera absoluta y atendería en gran medida el esquema comparado con todas las entidades de fiscalización de los países más avanzados.

La autonomía de gestión valorada sin excesos facilitaría la investidura de amplias atribuciones y recursos, yendo más allá de la limitación de la revisión de la Cuenta Pública, al facultarle el fincamiento de responsabilidades y la presentación de querellas y denuncias.

Por último, los integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, a través del diputado Luna, propugnaron las reformas constitucionales como estaban previstas y de ellas concluir el marco legal suficiente para satisfacer la demanda de la sociedad mexicana, de propiciar credibilidad, certidumbre y confiabilidad y satisfacer la aspiración de instituciones lo suficientemente sólidas para desarrollar la confianza requerida por nuestra nación.

11. Partido Acción Nacional (PAN)

En su intervención, el diputado Edgar Martín Ramírez Pech discrepó de la propuesta del diputado del Partido de la Revolución Democrática, Demetrio Sodi, quien dijo que el tema no era hablar de la entidad de fiscalización superior de la Federación, sino de corrupción y que ése era el problema de los compañeros legisladores del Partido de la Revolución Democrática, que siempre querían hablar de las generalidades, no de las soluciones o de las propuestas específicas concretas. Hablar de la creación de la entidad de fiscalización superior de la Federación era hablar de una propuesta concreta para empezar a solucionar el problema de la corrupción.

El diputado Ramírez Pech expresó que era un viejo anhelo de Acción Nacional ir construyendo un instrumento que fiscalizara los recursos públicos y que diera certeza al pueblo de México de que no habría robos, ni despilfarros, ni ineficiencia en el uso de esos recursos.

En el dictamen que recogió las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal en 1995, la iniciativa presentada por Acción Nacional en 1996 y por el PRD en 1997, empezaron a dar grandes pasos; se empezó a construir un esquema de control y supervisión verdadero de la gestión pública federal. Un instrumento de fiscalización de uso eficiente y honesto que diera certeza y que diera cuenta con oportunidad y con claridad de la Cuenta Pública al pueblo. Y a ese instrumento se le dio en ese momento plena autonomía de gestión, para decidir según el artículo 79, plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Para que ese órgano tuviera la confianza del pueblo, tendría ese tipo de autonomía, para que ningún partido político representado en la Cámara influyera, le ordenara, tuviera don de mando sobre ese instrumento de fiscalización que se quería construir y que se tuviera certeza de que las cosas se estaban haciendo con cuestiones técnicas y no con cuestiones o presiones partidistas y que en consecuencia diera esa certeza a los ciudadanos mexicanos.

Por supuesto que esa entidad sería y tendría que ser de la Cámara de Diputados, aun con la autonomía de gestión y la autonomía en su funcionamiento, sus resoluciones, porque habría que recordar que dos de las funciones primordiales del Poder Legislativo son la creación de leyes y controlar el ejercicio presupuestal del Gobierno, y que además ayudaría al equilibrio de poderes. Además, para fiscalizar debería tener, y así lo establecía el dictamen, algunas medidas para que fuese independiente del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo proponía en su iniciativa que él sugeriría a quienes ocuparan, hablaba de un cuerpo colegiado, la dirección de este órgano de fiscalización y la propuesta de Acción Nacional fue que se eligiera a la persona por las dos terceras partes de la Asamblea y así quedó en el dictamen. Se propuso que tuviera

duración de ocho años y que pudiera ser reelecto y que sólo pudiera ser removido por la misma votación de las dos terceras partes.

También competería a esta entidad fiscalizar los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, incluyendo los recursos de origen federal que ejercieran las entidades federativas, los municipios y los particulares y aquí recordaría mucho de rescates carreteros, así como el cumplimiento de los programas federales.

Se elevaría también a rango constitucional la facultad de investigar los actos u omisiones que implicaran alguna irregularidad o conducta ilícita en el manejo, gasto y aplicación de fondos y recursos federales. Y también determinar los daños y prejuicios que afectaran a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes para recuperar lo que mal hubieran tenido en sus bolsas.

No querría culminar sin mencionar un argumento que quien lo antecedió en el uso de la palabra esgrimió: "Dijo y así lo dijo" y podría verse en la versión estenográfica, "que no se debería de haber aprobado el Fobaproa si no habría a cambio algo", y es que ése fue el reconocimiento explícito de que la propuesta presentada por Acción Nacional como dictamen ¡no fue aprobada por el PRD no porque no fuera buena, no porque no diera solución, sino porque el tema se quería utilizar para chantajear, para obtener sin trabajar! ¡Ése era el reconocimiento que se ha hecho!

Por último, el diputado Ramírez Pech dijo que quizá el pueblo pronto habría de conocer al PRD como el partido de la ruptura diaria.

12. Partido Revolucionario Institucional (PRI)

El diputado Charbel Jorge Estefan Chidiac, en su intervención, expuso que ese día quedaría marcado en la historia, como un día de gran trascendencia. Para poder lograr la transformación del órgano de fiscalización superior, que durante meses estuvo trabajando la Comisión de Vigilancia y la Comisión de Gobernación, consultando con académicos, con expertos, platicando con ex contadores mayores de Hacienda, revisando las experiencias internacionales en materia de fiscalización superior y no descubriendo en ese momento el hilo negro ni trayendo un engendro ni un invento de sus propias mentes. Se estaba proponiendo algo que había funcionado en muchos países del mundo y que había sido ejemplo de las transformaciones internacionales en materia de fiscalización. Quienes estaban en contra del

dictamen y quienes estaban a favor del dictamen, habían señalado una serie de objetivos que debía cumplir el órgano que se pretendía crear con la iniciativa que se estaba discutiendo.

Se pretendía abatir la corrupción y disminuir las ineficiencias en el Gobierno de la República y en los poderes y entidades; fortalecer en la facultad de fiscalización de esa Cámara; y buscar mayor independencia y autonomía de ese órgano y al mismo tiempo dotarlo de mayor oportunidad en su trabajo. Eso era precisamente lo que contenía la iniciativa que se estaba presentando el día del debate, ése era el reflejo del documento.

Manifestó que quienes siempre veían todo como medio vacío cuando estaba medio lleno o probablemente completamente lleno, descalificaban esa iniciativa sin ni siquiera haberse puesto de acuerdo internamente en lo que iban a proponer. Algunos, a los que no les avisaron los otros que hablaron ahí, que representaban en el comité que se formó para tomar esa decisión en el seno de las subcomisiones unidas de Gobernación y de Vigilancia, no les avisaron que otros compañeros querían que fuera total y plenamente autónomo ese organismo y por eso, junto con diputados de otros partidos, vinieron a decir que eso era una regresión, cuando compañeros de su mismo partido vinieron a decir que regresión era que no fuese totalmente autónomo.

Era clara la existencia de graves contradicciones en los planteamientos. El diputado Estefan creía que no habían leído la iniciativa que el 24 de abril presentó el PRD. Si hubieran leído la iniciativa que presentó su partido y que sirvió también de fundamento para ese dictamen, se habrían dado cuenta de que mucho de lo que ahí afirmaron, no lo sostenía su partido en la iniciativa que ahí presentó.

Pidió referir textualmente algo que decía en la exposición de motivos de la iniciativa que presentó el Partido de la Revolución Democrática: "por esta última se reforma sus funciones de órganos de carácter técnico imparcial y con plena autonomía de gestión sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones, pero dependiente íntegramente de esta Cámara de Diputados". No era eso lo que dijo el diputado Pablo Gómez ni el diputado Demetrio Sodi.

En su propia iniciativa, habían dicho: "en la propuesta que se realiza se busca fortalecer las funciones de vigilancia y fiscalización del órgano técnico, a la vez que se refuerza su supeditación al Poder Legislativo, a la Cámara de Diputados a través de la comisión correspondiente". Lo que quería decir que proponían una mayor autonomía, una mayor independencia a la vez que una mayor supeditación a la Cámara de Diputados. Era claro que esa iniciativa no tenía un diseño muy claro en ese respecto. Más adelante nos decían que el desempeño de sus funciones estaría bajo el control de la Comisión de Fiscalización y Vigilancia, lo que quería decir que de nuevo se señalaba la falta de independencia.

Y más adelante señalaron que la destitución de ese contador mayor o contralor se podría hacer por mayoría de la Cámara de Diputados y no por las dos terceras partes, como lo sería su nombramiento, lo que pondría en riesgo también conceptos de chantajes políticos a quien pudiera ser el contador mayor.

Sobre la autonomía propuesta en su iniciativa por el PRD, dijo que no podría el contador mayor o contralor aprobar su presupuesto porque esa facultad se le ha dado a la comisión correspondiente. Tendría que informar sobre el avance de su presupuesto, tendría que formular y ejecutar programas de trabajo, para que se los aprobara la comisión correspondiente. Podría recibir órdenes de ese órgano de vigilancia para llevar a cabo sus funciones.

Peor aún, la comisión correspondiente de la Cámara establecería la organización, expediría el reglamento de esa fiscalía que le llamaban y al mismo tiempo aprobaría los nombramientos de todo el personal. ¿Ése sería el órgano autónomo, independiente, imparcial, que al principio de su exposición de motivos señalaban? Prácticamente sería todo lo contrario, por eso no le extrañaba al diputado Estefan que dos diputados del PRD señalaran cosas diferentes que otros diputados del PRD. Primero habría que ponerse de acuerdo y después habría que exponer las posiciones de las bancadas.

También les dijo que ellos descalificaban a ese órgano, porque decían que quedaba reducido a lo mínimo y textualmente se había dicho que era "un enano". Para ver si el "enano" que unos veían con ojos miopes, era un gigante de la fiscalización que se iba a crear en este país.

De la exposición de motivos: "se busca reducir considerablemente los plazos entre el fin del ejercicio presupuestal que debe ser fiscalizado y la fiscalización misma". Se había señalado en ese foro que se adelantaría al día 31 de marzo a más tardar del ejercicio siguiente al que se revisara, la entrega de los resultados de la Contaduría Mayor de Hacienda. En ello se concuerda con la propuesta presentada por el PRD.

También se dijo: "en virtud de las facultades con las que cuenta esta entidad de promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes, en caso de detectar irregularidades en el uso de recursos públicos". Precisamente era lo que traía la iniciativa que ese día se negaban a votar y que rechazaban en ese momento, aduciendo que debería tener el ejercicio de la acción penal. Así estaba la iniciativa del PRD. Segundo punto de coincidencia de ese órgano "enano" que se estaba presentando ese día a la consideración del pleno.

También se decía: "se propone que este servidor público dé seguimiento tanto a los procesos que inicia como consecuencia de su propia actividad fiscalizadora, así como aquellos

que le sean ordenados a la fiscalía y Contaduría Mayor por la iniciativa del 25% de los diputados". ¿Dónde estaría la autonomía de gestión? No existiría autonomía de gestión.

Pero también decía: "proponemos modificaciones para que la presidencia de esta comisión sea ocupada por un diputado surgido del grupo parlamentario que haya obtenido el segundo mayor número de curules en la legislatura". En el texto del dictamen que se presentaba en ese entonces quedaba claro que la presidencia de la comisión correspondiente estaría a cargo de un partido de oposición diferente del partido que ostentara el Poder Ejecutivo de la nación. Tercer punto en que ese órgano "enano" correspondía con la propuesta de la iniciativa del PRD.

También decía: "esta instancia tendrá la facultad autónoma del Ejecutivo para proceder a la promoción de la acción penal correspondiente en los casos que lo ameriten". Efectivamente ese nuevo órgano podría promover la acción penal ante las autoridades correspondientes. Cuarto punto en que estaban en el mismo sentido de la propuesta del PRD.

Y luego decía: "la información y documentos relacionados con el ejercicio del gasto público, sin que pueda existir causa para negar dicha información a cualquiera de los miembros de esta comisión". Coincidían en la propuesta con el PRD.

Y luego: "se propone también que para el nombramiento del fiscal contralor mayor de Hacienda, la terna propuesta por la comisión de fiscalización se pondrá a consideración del pleno de la Cámara de Diputados y se votará requiriéndose dos terceras partes de la votación para su designación". Así venía en la iniciativa que entonces el PRD pretendía votar en contra.

También decía que habría inamovilidad en el cargo de contralor mayor y que habría un buen número de años para su funcionamiento. Pues así venía la iniciativa que se estaba presentando.

Por eso se decía que no era posible que los perredistas prácticamente rechazaran lo mismo que ellos habían presentado. Si había una diferencia de fondo entre ellos y los demás y la diferencia de fondo era que consideraban que el control político debería ser el control técnico-financiero y de la gestión gubernamental y no habría que confundir el control político que ha ejercido la Cámara de Diputados sobre el Poder Ejecutivo, con el control técnico-financiero con que ese órgano dotaría a esa Cámara para evaluar la gestión financiera de la Administración Pública Federal y de los poderes. De esa manera el órgano coadyuvaría para que la Cámara ejerciera un verdadero y eficaz control político, pero no debería hacerse el control político a través del órgano de fiscalización.

Si se hubiera presentado la iniciativa como el PRD proponía, esa fracción estaría sugiriendo lo que se exponía entonces en la Cámara. Se trata del partido de los antónimos. Cuando el Sol sale para ellos está oscuro; para los otros nunca sale el Sol y siempre está oscuro.

Si tanta convicción tenían en lo que se estaba señalando ahí, deberían sugerirle al gobierno del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes, con esa amplia mayoría que tenían, que convirtiera a la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal en el no híbrido, sino especializado órgano que proponían. Pidió que les enseñaran el camino para la fiscalización y con esa absoluta mayoría que tenían en la Asamblea dieran muestra a la nación de que efectivamente sabían resolver los problemas. Así deberían hacerlo, porque el diputado Estefan creía que daría muchos resultados.

Además, dijo que el diputado Sodi había hecho ese día una confesión muy grave. Había dicho que el Fobaproa era la gran oportunidad para obtener concesiones del Gobierno para las propuestas del PRD; ese día fue a decir que esa oportunidad se había perdido en vez de ir a decir que esa gran oportunidad se perdió.

Por último, el diputado Estefan dijo a la fracción del PRD que tenían toda la confianza de que ese órgano iba a funcionar; que tenían la más plena seguridad de que querían combatir la corrupción, pero que los priístas sí estaban haciendo algo, en tanto que los perredistas no estaban haciendo nada.

Votación

Habiéndose agotado las intervenciones, el Presidente de la Mesa Directiva ordenó la votación nominal, con el resultado siguiente: 338 votos emitidos a favor y 21 en contra.

Posteriormente se ordenó que pasara para los efectos del proceso parlamentario al Senado de la República.

Cámara de Senadores

Al recibir el Senado de la República la minuta de la Cámara de Diputados relativa a la reforma de los artículos 73, 74, 78 y 79, se turnó para su análisis y dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos.

El dictamen que generó el trabajo conjunto de esas comisiones comenzó con el análisis de las iniciativas que constituyeron materia de consideración, dictamen y resolución de la Cámara de Diputados. Las iniciativas de reforma constitucional referidas, coincidieron en el propósito de favorecer el principio de respeto y colaboración entre los Poderes de la Unión y de fortalecer a la entidad fiscalizadora de los recursos públicos, y difirieron en cuanto al alcance y los instrumentos propuestos para ese fin.

El Presidente de la República propuso revisar y reorganizar el sistema de control y evaluación de la gestión administrativa del gobierno, mediante la creación de la Auditoría Superior de la Federación, como órgano de la Cámara de Diputados, para sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda. En tal proyecto, la administración y dirección del nuevo órgano sería confiado a un cuerpo colegiado de auditores generales, designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, por periodos escalonados y quienes tendrían la facultad de designar, de entre ellos, a su Presidente.

Por su parte, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional propuso fortalecer y reafirmar la existencia de la actual Contaduría Mayor de Hacienda, otorgándole mayores atribuciones, y que ésta fuera evaluada por una comisión legislativa integrada por diputados de un partido político distinto a aquél por el que hubiese sido electo el Presidente de la República, para garantizar mayor independencia entre el órgano fiscalizador y quien fuese fiscalizado. El titular de la Contaduría Mayor sería designado por una mayoría calificada de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas presentadas por la comisión del propio órgano legislativo.

La iniciativa de reforma constitucional presentada por los Diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática se proyectaba a fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión, vigilancia y fiscalización de la eficacia y transparencia en el uso de los recursos públicos, mediante la aprobación de un programa trianual de gasto, ingreso y deuda pública federal y de los criterios trianuales de política económica sustentados. Esta iniciativa fue abordada dentro de una propuesta de reforma de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es de advertirse que tanto la iniciativa del Ejecutivo Federal, como la de los Diputados del grupo parlamentario del PAN, coincidían en proponer derogar las fracciones II y III del artículo 74 constitucional, aunque con diferente terminología en el señalamiento de las funciones sustantivas de la entidad de fiscalización. La propuesta del PRD también tocaba esas materias, pero en referencia a sus reformas propuestas a la legislación secundaria.

Pero a pesar de los puntos comunes, las iniciativas que originaron este proceso legislativo presentaban diferencias importantes en diversas cuestiones, tales como la propia

denominación de la entidad encargada de la fiscalización superior; el ámbito propuesto para la reforma de la fracción XXIV del artículo 73 constitucional; la aceptación o no de informes parciales previos; la naturaleza unitaria o colegiada del órgano de dirección de la entidad fiscalizadora; la forma de designación de su titular; la duración en su cargo y las causas de su remoción; los requisitos para su designación; también la caracterización esencial del órgano, ya se tratara de una autonomía de gestión o autonomía técnica, así como en otras muchas materias, como lo relativo a las visitas domiciliarias y el establecimiento de sistemas, métodos y normatividad de la contabilidad gubernamental.

Dictamen. Martes 27 de Abril de 1999.

El cuerpo del dictamen incluyó, como parte de los análisis practicados, los antecedentes de los órganos de fiscalización en el Derecho comparado. Después de un estudio exhaustivo, se advirtió que, independientemente de su diverso régimen de gobierno, la mayor parte de los países del mundo con una organización comparable a la mexicana, contaban con un Órgano de Fiscalización Superior.

La mayor parte de los organismos estudiados tenían la característica común de ubicar las entidades de fiscalización como dependientes o subordinadas al Poder Legislativo. Tal ocurría en ese momento en sistemas parlamentarios como Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Holanda, Japón, Noruega, Nueva Zelanda y en el Reino Unido, o en esquemas de gobierno presidenciales como Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, los Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. No obstante, existían otros países que ubicaban las entidades fuera del ámbito del Poder Legislativo como en Francia, Italia e Irlanda e inclusive con independencia absoluta respecto a los demás poderes, como en el caso de la República Checa, Chile, Colombia y Filipinas.

Las características comunes de los diversos órganos de fiscalización superior son, básicamente, las siguientes:

- Las entidades respectivas encabezan el sistema de control y vigilancia de la función pública.

- Son órganos ampliamente conocidos por la población y con fuerte peso moral.

- Están dotados de facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones.

- Mantienen total independencia respecto al Poder Ejecutivo y cuentan con un grado importante de autonomía de gestión.

- Sus autoridades son designadas con intervención de los poderes restantes, principalmente del Poder Legislativo; se cuida rigurosamente el perfil y el carácter imparcial de los integrantes del órgano a los que se concede inamovilidad, salvo por faltas graves previstas en la ley.

Se ha advertido en los últimos años una tendencia mundial a fortalecer a los órganos superiores de fiscalización y otorgarles el reconocimiento expreso de su autonomía técnica, así como la ampliación de sus funciones tradicionales, para emprender a plenitud tareas de verificación de principios contables, verificación de la legalidad, auditoría financiera y potestad de evaluación, tanto de desempeño como de resultados.

Asimismo, el dictamen incorporó, los antecedentes de los órganos superiores de fiscalización externa en México. El más remoto antecedente de la Contaduría Mayor de Hacienda se remonta al Tribunal Mayor de Cuentas, creado por las Cortes Españolas en 1453. En 1524 se creó el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, el que subsistió hasta 1824, año en que se expidió la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que establecía como facultad expresa del Congreso General el tomar anualmente las cuentas al gobierno Federal. El 16 de noviembre de ese año se expidió el Decreto de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, por el cual se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de la Cámara de Diputados, al que se concedió la función de examinar y glosar las cuentas de la Hacienda y del Crédito Público.

Con la Constitución de 1917 se introdujeron cambios y adiciones sustanciales como la obligación de la Cámara de Diputados de revisar las cuentas públicas, dentro del periodo de sesiones inmediato siguiente al año referido de las mismas, así como la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Constitución Política vigente incorporó a la Contaduría importantes modificaciones y adiciones respecto al texto de las constituciones precedentes, y surgió así la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 31 de diciembre de 1936, que fue abrogada por la Ley Orgánica promulgada el 18 de diciembre de 1978 que se complementó con el Reglamento Interior de la propia Contaduría, expedido el 14 de mayo de 1980.

Y es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se define y establece el marco de sustento jurídico del órgano revisor, al señalarse en el artículo 73,

fracción XXIV, la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. En el artículo 74 de la Ley Suprema se fijaron las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados respecto a esa entidad, siendo: vigilar, por medio de la comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina; y examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

A su vez, la Contaduría Mayor de Hacienda se encontraba regulada por su Ley Orgánica y su Reglamento Interior, pero también incidía en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones lo dispuesto en otras leyes, tales como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Penal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como otras varias disposiciones relativas a la administración de bienes y recursos públicos.

Aún con la vastedad de las disposiciones jurídicas vigentes con relevancia en la materia, evidentemente existían serias limitaciones para la operatividad de la Contaduría Mayor de Hacienda, como las había también relacionados con los órganos internos de fiscalización de las diversas dependencias y entidades del gobierno. Por lo que respecta a la Contaduría Mayor, fueron considerados como los aspectos más evidentes de esas carencias, la limitación impuesta a sus facultades para la revisión de la Cuenta Pública; la extemporaneidad de la emisión de resultados de su revisión; el que no contara con una garantía legal plena en su autonomía de gestión; lo confuso de su propia denominación y el poco conocimiento que la población del país ha tenido de su carácter y atribuciones.

Lo anterior propició que tanto el propio Ejecutivo de la Unión como los diversos partidos y organizaciones políticas, especialmente los que cuentan con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, se preocuparan insistentemente por incorporar el tema del órgano superior de fiscalización como un punto fundamental de la agenda para la reforma del Estado, y coincidieran en el objetivo de crear una auténtica e imparcial instancia superior de revisión y auditoría de los diversos Poderes de la Unión y de los organismos con autonomía constitucional, propósito que además se complementaría por el esfuerzo que se había emprendido por organizar las instancias de control interno de los poderes concediéndoles un enfoque preventivo que se vinculara al desarrollo y modernización de la administración pública.

El Ejecutivo Federal y los partidos políticos han convenido en que el órgano superior de fiscalización o auditoría debería ser dotado de características y atribuciones que garanticen su eficiencia, tales como:

- Independencia técnica respecto a los entes fiscalizados: Autonomía de gestión.

- Protección jurídica frente a eventuales interferencias.

- Sujeción del Órgano a la Constitución y a la ley y no a orientaciones partidistas.

- Oportunidad en su función fiscalizadora.

- Mayor fortaleza en sus atribuciones de auditoría y fincamiento de responsabilidades.

- Imparcialidad, experiencia técnica y prestigio profesional de sus integrantes.

- Procedimiento transparente para la selección de su nivel directivo.

- Inamovilidad de su autoridad, salvo por causas graves y bajo procedimientos establecidos por la ley.

- Concesión de facultades expresas para fiscalizar no sólo el gasto público como tal, sino la debida recaudación tributaria; el uso de subvenciones y el aprovechamiento de subsidios con fondos públicos federales; los mecanismos de contratación y servicio de la deuda pública y los procesos de desincorporación y disposición de bienes públicos federales.

- Facultad de determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal y al patrimonio de las Entidades Públicas Federales y de fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, así como de presentar en forma directa las denuncias penales procedentes.

- Función de revisar con mayor oportunidad la Cuenta Pública, apoyándose para esa labor en los controles internos de los entes fiscalizados y de investigar aquellos actos y omisiones que impliquen irregularidades o desviaciones, con la posibilidad de efectuar visitas domiciliarias conforme a la ley y con la capacidad de promover ante las autoridades competentes el cumplimiento de otro tipo de responsabilidades, lo que incluiría la posibilidad más amplia de hacer recomendaciones a los entes revisados.

El dictamen relativo fue suscrito por los senadores integrantes de las siguientes Comisiones: Por la Comisión de Puntos Constitucionales: Sen. José Trinidad Lanz Cárdenas, Presidente.- Sen. Alfredo Garcimarrero Ochoa, Secretario.- Sen. Eduardo Andrade Sánchez.- Sen. Juan de Dios Castro Lozano.- Sen. Rodolfo Arteaga Gutiérrez.- Sen. Ricardo Francisco García Cervantes.- Sen. Enrique González Pedrero.- Sen. Elba Esther Gordillo Morales.- Sen. Gilberto Gutiérrez Quiroz.- Sen. Gabriel Jiménez Remus.- Sen. Fernando Ortiz Arana.- Sen. Juan Ramiro Robledo Ruiz.- Sen. Salvador Rocha Díaz.- Sen. Serafín Romero Ixtlapale.- Sen. Luis Santos de la Garza.- Sen. Mario Vargas Aguilar.

Por la Comisión de Gobernación, Primera: Sen. Dionisio Pérez Jácome, Presidente.- Sen. Fernando Palomino Topete, Secretario.- Sen. Juan de Dios Castro Lozano, Secretario.- Sen. Cristóbal Arias Solís, secretario.- Sen. Alberto Anaya Gutiérrez.- Sen. Marco Antonio Bernal Gutiérrez.- Sen. Jorge Rodolfo Budib Lichtle.- Sen. Pedro de León Sánchez.- Sen. Ricardo Francisco García Cervantes.- Sen Judith Murguía Corral.-Sen. Juan Ramiro Robledo Ruiz.- Sen. Eleazar Robledo Sicarios.- Sen. Salvador Rocha Díaz.- Sen. Pablo Salazar Mendiguchía.- Sen. Irma Consuelo Serrano Castro Domínguez.

Por la Comisión de Estudios Legislativos, Primera: Sen. Amador Rodríguez Lozano, Presidente.- Sen. Mario Vargas Aguiar, Secretario.- Sen. Jorge Guadalupe López Tijerina.- Sen. Esteban Maqueo Coral.-Sen. Francisco Javier Molina Ruiz.

Debate. Martes 27 de Abril de 1999.

Para el debate en lo general en la sesión del Senado se inscribieron los siguientes oradores: A favor: Dionisio Pérez Jácome, PRI y Juan Antonio García Villa, PAN. En contra: Rosa Albina Garavito Elías, PRD; Jorge Calderón Salazar, PRD, y Adolfo Aguilar Zínser, Independiente.

1. Partido Revolucionario Institucional (PRI)

El senador Dionisio Pérez Jácome habló de la oportunidad de asistir a la culminación de un largo proceso de análisis, de discusión y de preparación de textos jurídicos, respecto de un órgano proyectado al control y vigilancia integral de la función pública.

El antecedente inmediato del quehacer legislativo de esa reunión, fue la Minuta de la Cámara Colegisladora, de la Cámara de Diputados, del 14 de diciembre de 1998, que planteó

reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos constitucionales: al 73, fracción 24; al 74, fracciones II, III y IV; al 78 y al 79.

Se mencionó cómo ya la mayor parte de los países del mundo tenían en su legislación y en su administración órganos parecidos: Alemania, Canadá, España, Japón, el Reino Unido, Estados Unidos, todos los países, prácticamente, de América Latina, e incluso Estados en que la función no se encomendaba a un órgano dependiente del Legislativo sino de total independencia, como ocurría en Francia, Italia, Chile, Colombia e Irlanda.

En México, el antecedente más remoto se tiene desde la legislación colonial, porque el Tribunal Mayor de Cuentas de la Hacienda Real se creó en 1453 y se reprodujo para la Nueva España en 1524.

Pero la Contaduría Mayor de Hacienda se desarrolló, sobre todo, a partir del siglo XIX por su inclusión desde 1824; se reprodujo en la Constitución del 17, y sus Leyes Orgánicas del 36 y del 78 la consagraron también.

El senador Pérez Jácome mencionó un reconocimiento generalizado a las limitaciones de las que el existente instrumento de control y vigilancia adolecía. Por ejemplo, el que sus facultades eran limitadas, prácticamente, a la revisión de la Cuenta Pública; la extemporaneidad de sus revisiones; la carencia de autonomía de gestión, incluso la propia confusión terminológica, por el nombre de la Contaduría Mayor de Hacienda. Se había precisado en una serie de normas que debían ser desarrolladas en una nueva legislación para conceder al órgano características y atribuciones que principalmente se significaran por su plena autonomía de gestión, por mayor independencia y fortaleza en sus atribuciones, por procedimientos transparentes de designación; pero sobre todo, por la extensión de sus facultades a aspectos de la recaudación tributaria, de la aplicación de subsidios, de la contratación y el servicio de la deuda pública y a los procesos de desincorporación.

Todo ello, dijo, seguramente, inspiró tres iniciativas diversas de reforma sobre la materia, que serían, precisamente, el objeto del dictamen que se conoce a través de la Minuta de la Cámara de Diputados y del propio dictamen de la Cámara de Senadores.

La primera de ellas, una iniciativa del Presidente de la República del 28 de noviembre de 1995 donde proponía un cuerpo colegiado revisor.

La segunda del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, el 2 de abril de 1996, planteaba una titularidad única y una propuesta para su

integración a partir de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, posición que en el debate referido, tuvo oportunidad de defender el senador García Villa.

Pero la diputación del Partido de la Revolución Democrática también aportó elementos para la consideración de la materia: el 24 de abril de 1997, la entonces diputada Ifigenia Martínez presentó una propuesta no tanto de reforma constitucional sino de reforma de diversas leyes reglamentarias de la materia, de la Ley de Planeación; de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; de la Ley Orgánica de la Administración Pública y de la propia Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Propuestas que, en su medida, fueron proyectadas a las preocupaciones de materia constitucional y también tomó en cuenta la Colegisladora para la formulación de los textos que finalmente se conocieron a través de la minuta respectiva.

Independientemente del trámite legislativo hubo todo un proceso de búsqueda de consensos, desde 1995 a través de aquella mesa de la reforma del Estado y particularmente en 1998. Se encomendó este tema a la Mesa de Coordinación o enlace de la agenda legislativa entre los propios grupos parlamentarios de ambas cámaras y el Ejecutivo de la Unión.

Finalmente, con base en todos esos análisis, estudios y discusiones, se logró que la Cámara de Diputados aprobara un dictamen que consagraba como características del nuevo organismo, la vinculación orgánica con la Cámara de Diputados, y se preservó la autonomía de gestión de la nueva entidad. El procedimiento de designación del titular por la Cámara de Diputados sin propuestas, sin intervención alguna del Ejecutivo; las facultades de revisión, inclusive a temas no *ex post* sino durante el ejercicio mediante el requerimiento a los órganos de control interno de cada dependencia para que practicaran por encomienda expresa del órgano superior tales tareas, y también con la posibilidad de imposición de sanciones pecuniarias y de efectuar revisiones domiciliarias por parte del nuevo órgano.

Los senadores se reunieron un sinnúmero de ocasiones en los trabajos de los comités o de las comisiones respectivas y finalmente concluyeron en la conveniencia de proponer la aprobación de la minuta, pero con algunas modificaciones detalladas expresamente en el dictamen al que ya se había dado lectura.

El senador Pérez Jácome quería destacar únicamente algunos de ellos. Propuso modificar algunos artículos. El artículo 73, fracción XXIV, para que incluyera expresamente las facultades del Congreso de la Unión para regular la evaluación y el control, no solo de los propios Poderes sino de las entidades constitucionalmente autónomas, el IFE, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La fracción II del artículo 74 para establecer que la Cámara de Diputados coordinara y evaluara a la entidad, pero sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión. El primer párrafo del artículo 79 y otros apartados diversos de la reforma constitucional, para establecer expresamente la sujeción a los términos de la ley, que sería la ley reglamentaria que en su oportunidad la Cámara de Senadores habría de estudiar, analizar, discutir para que dicha institución pudiera operar con eficiencia y eficacia.

Diversas fracciones del artículo 79 constitucional, para eliminar una omisión obligada que se contenía en el Dictamen de la Colegisladora relativa a los informes semestrales y una mención innecesaria en el texto constitucional de los órganos de control interno de los entes fiscalizados, que en su caso sería materia de la ley reglamentaria.

También el 79 para garantizar la obligación de guardar reserva para la entidad fiscalizadora en tanto no concluyeran sus revisiones y para obligar a todas las entidades fiscalizadas, no solo al Poder Ejecutivo, a facilitar auxilios al órgano superior de fiscalización.

Se proponía también la modificación de los artículos transitorios de la minuta para disponer que la entidad entrara en funciones el 1° de enero de 2000, y no de 2001, como inicialmente se proponía. Pero, claro, que la revisión de los ejercicios de 1998, 1999 y 2000 se haría conforme a las reglas vigentes para permitir un periodo de transición y de aprendizaje conforme a las nuevas normas y procedimientos.

Como se expresó en el dictamen al que se dio lectura, confiaban en que los compañeros diputados con quienes habían estado en contacto e informándoles de sus preocupaciones y decisiones, al recibir de esa cámara revisora la modificación de algunos de los preceptos que originalmente les habían remitido, los aceptaran para que pudiera continuarse el trámite del Constituyente Permanente previsto en la Constitución.

En el dictamen mencionado había algunas asignaturas pendientes, que tendrían que cumplirse en su momento. Por ejemplo, que el Senado tuviera una participación mayor no sólo en la designación de funcionarios de esa entidad sino inclusive en los trabajos mismos de revisión de la cuenta pública y si fuera factible como lo habían propuesto, en una revisión integral de la actividad financiera del Estado mexicano.

Había ya, producto de la inteligencia y del cuidado de algunos senadores, iniciativas de sus comisiones que proponían retornar la función de aprobación del presupuesto de la que fueron eliminados al reintegrarse la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión en el siglo

pasado; que se volviera a conceder a los senadores para que pudieran ser responsables ante los electores en toda su integridad de la función revisora de la actividad financiera del Estado.

Asimismo, se planteó la posibilidad de que disposiciones que hasta ese momento simplemente se reproducían y se transcribían respecto a la Comisión Permanente, pudieran ser materia de una consideración reflexiva, al efecto de determinar en qué grado esas normas, que venían prácticamente del siglo pasado, merecían conservar su vigencia y en qué medida deberían ser modificadas o sustituidas por aquellas que respondieran tanto a la modernidad como a la afortunada pluralidad que ya se tenía en el Poder Legislativo.

2. Partido de la Revolución Democrática (PRD)

La senadora Rosa Albina Garavito dijo que la iniciativa de reformas constitucionales que se estaba discutiendo ese día era de la mayor importancia. Tenía que ver con la creación de un órgano superior de fiscalización, cuyo nombre exacto se dejaba a la ley que reglamentara esa institución, pues no se sabía exactamente cómo se denominaría, lo que sí se sabía era que el órgano que se estaba aprobando en términos de sus atribuciones no sería más que un híbrido de lo que antes existía; es decir, de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Expuso que tenía por supuesto amplia relación el tema que ese día se discutía y uno de los objetivos que se tendrían que estar analizando era cómo lograr que el Poder Legislativo se constituyera en un efectivo contrapeso del Poder Ejecutivo para, entre otras cosas, hacer de la aplicación de los recursos públicos una práctica y un ejercicio transparente. Que por desgracia lo que estaría aprobando ese Senado con una pequeña modificación de la minuta que les llegó de la Cámara de Diputados no lograba uno de los objetivos de la agenda nacional de fin de siglo: que efectivamente se pudiera hacer ese control y esa transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. Quedaba todavía muy lejano el objetivo de que el Poder Legislativo pudiera fortalecer sus funciones en ese ejercicio, la idea de crear ese órgano superior de fiscalización y, dijo, les quería ilustrar a los senadores en la página 41 con la reforma que se hacía al artículo 74 cuando se designaría con mucha claridad que para la revisión de la cuenta pública la Cámara de Diputados se apoyaría en la entidad de fiscalización superior de la federación que ese día se estaría aprobando. Pero eso de que se apoyaría en esa entidad, no le daba la fuerza suficiente a la Cámara de Diputados para, efectivamente, controlar y sancionar, en su caso, los hechos de desvío de recursos públicos. Si no se hacía así, había dos posibilidades: una, la de realmente fortalecer a ese órgano legislativo, a la Cámara de Diputados para la real fiscalización de esa aplicación de los recursos públicos o la de crear, como fue la expectativa que despertó la iniciativa del Ejecutivo, un real órgano supremo, autónomo e independiente de cualquier poder para hacer esa fiscalización.

Con la cita que hizo, a la senadora Garavito le quedaba claro, por supuesto, que ni era ese órgano superior de fiscalización ni tampoco se lograba el objetivo de que la Cámara de Diputados con la representación popular que le correspondiera pudiera llevar adelante a esa fiscalización. Por otro lado, leyendo el dictamen que se estaría aprobando se daban cuenta que además el ámbito de la fiscalización era totalmente limitado, se refería principalmente a los ramos presupuestales del Poder Ejecutivo. Pero no se refería a una sección, a un sector de los más importantes que es la gestión financiera del Poder Ejecutivo que tendría que ver con problemas como el mencionado en esa tribuna por la propia senadora Garavito: el de la ilegal e ilegítima forma en que se había llevado adelante el rescate bancario. No formarían parte del ámbito de la fiscalización de ese órgano la gestión financiera de órganos como los correspondientes a la banca de desarrollo. Se le estaría limitando.

Por otro lado, si bien las dos terceras partes de la Cámara de Diputados de esa representación popular designarían a quien encabezaría ese órgano superior de fiscalización se dejaría a la ley secundaria quién haría esa propuesta, aspecto que parece al PRD estaría muy lejos de llegarse a una definición precisa sobre un tema de la mayor importancia.

Para empezar, la iniciativa del Ejecutivo entró desde 1997 al Poder Legislativo, para su discusión, y a lo largo de 1998 se celebraron una serie de reuniones y de discusiones. Expuso la senadora que a su partido sentía que en esas discusiones y en esas reuniones, como fue también el caso para la discusión de la reforma fiscal integral totalmente relegada, no se habían tomado en cuenta todas las opiniones. Y eso se subrayó en la manera en que se había procesado en ese Senado.

Para concluir, dijo que era tan importante ese tema —y resaltó que no se había saltado el tema para el cual había pedido la palabra— que lo quería ilustrar sobre un punto de discusión en ese momento, la discusión sobre las cuotas de la UNAM. Dijo que habían podido argumentar, desde el Grupo Parlamentario del PRD, de qué manera el Secretario José Ángel Gurría no tenía de ninguna manera razón cuando dijo: "No existen recursos presupuestales para financiar la educación superior y no puede ser de otra manera más que por el aumento de cuotas".

3. Partido Acción Nacional (PAN)

El senador Juan Antonio García Villa dijo que el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional votaría favorablemente el dictamen de reformas de la Constitución en materia de entidad de fiscalización superior que en ese momento estaba a discusión.

Expresó que lo iban a votar porque contenía, sin duda, una serie de avances en materia de control de la gestión financiera gubernamental. Entre otros, porque como ya se había señalado ahí, el titular de esa entidad, a diferencia de lo que sucedía, habría de ser nombrado mediante el voto calificado de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados.

En segundo término señaló que sin perjuicio de que esa nueva entidad superior de fiscalización continuara vinculada orgánicamente a la Cámara de Diputados —como había sido la tradición constitucional de nuestro país— se le reconocía, sin embargo, en dos distintos preceptos de la reforma: autonomía técnica y autonomía de gestión.

Acción Nacional estaba a favor de ese dictamen porque además se incorporaba por primera vez al texto de la Constitución, así fuera de manera incipiente, la posibilidad de que indirectamente esa nueva entidad superior de fiscalización llevara a cabo revisiones *ex ante*. Es decir, sin que fuera necesario para revisar alguna operación de los poderes de la unión o de alguna entidad sujeta a su fiscalización.

Además, contra lo ahí señalado por la senadora Rosa Albino Garavito, no era cierto que no se dotara a la nueva entidad superior de fiscalización de facultades para fincar directamente responsabilidades.

El senador García Villa dijo que sería conveniente que viera la senadora Garavito el texto de la nueva fracción cuarta, del artículo 79, donde claramente se señalaba que esa entidad tendría a su cargo —leyó— "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, cuando menos de un tipo de responsabilidades: las de carácter civil, por aquellas irregularidades que afecten el patrimonio público. La nueva entidad de fiscalización superior sí tendrá esa facultad de la que hoy carece; es decir, de fincar directamente cuando menos responsabilidades en materia civil". Y aún más, se establecía claramente que la ley le daría atribuciones en materia de responsabilidades penales. Es decir, por lo que se refería a las denuncias y querellas en esa materia, sería propósito incorporar en la ley, la coadyuvancia de oficio de la nueva entidad de fiscalización superior en materia de responsabilidades de carácter penal, pero más aún, se reconocería de manera clara por lo que se refería a las responsabilidades de carácter político, decía la misma fracción IV del nuevo artículo 79: "Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Artículo 4° de esta Constitución", y entre esas responsabilidades comprendidas como bien es sabido en el título 4° de la Constitución, estarían entre otras las responsabilidades de carácter político.

Esas reformas sin duda significarían un avance en el sentido positivo por lo pronto en nuestro texto constitucional en una materia en la que deberíamos avanzar más en los próximos años. Ojalá y esas reformas se reflejaran adecuadamente en la legislación secundaria que a todos nos esperaría tener la oportunidad de expedirla, ojalá en el siguiente periodo de sesiones ordinarias.

Como la senadora Rosa Albina Garavito hizo alguna serie de afirmaciones que significaban una reconvención a quienes votarían a favor del dictamen, quiso el senador García Villa hacer expresa mención a algunas de sus críticas y objeciones.

La senadora dijo que la reforma no significaría que la nueva entidad superior de fiscalización vendría a constituir un verdadero contrapeso del Legislativo respecto del Ejecutivo. En otras palabras, la señora senadora Garavito partió del supuesto en esa afirmación de que la entidad de fiscalización superior debería seguir formando parte orgánicamente del Poder Legislativo y concretamente, de acuerdo con nuestra tradición, de la Cámara de Diputados. Pero en otra de sus afirmaciones, clara y evidentemente la senadora Garavito se contradijo porque afirmó que ellos, refiriéndose a los legisladores del PRD, hubieran querido que ese órgano fuera autónomo, es decir, que no tuviera esa relación, ese vínculo con la Cámara de Diputados, que es parte del Poder Legislativo.

Por fin, se quisiera un órgano autónomo de los poderes o se quisiera establecer otro, quizás con nuevas facultades, que vinieran a hacer contrapeso al Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo. El senador García Villa encontró una clara contradicción en los términos en que la senadora Garavito planteó su crítica en ese punto: o querían un órgano autónomo o un Poder Legislativo fortalecido justamente con las atribuciones de la nueva entidad de fiscalización superior.

La senadora dijo que esa nueva entidad no tendría suficientes atribuciones para fiscalizar el desempeño y la gestión, no sólo del Poder Ejecutivo, sino de otras entidades del Estado mexicano. Probablemente la senadora Garavito no tuvo oportunidad de leer la nueva fracción XXIV del artículo 73 porque en esa fracción claramente se señala que correspondería al Congreso de la Unión, expedir no solamente leyes en materia de fiscalización, sino también, y sería la adición importante en esa fracción, leyes que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Entonces no tendría razón en esa crítica la senadora Garavito, pero por si hubiera duda, esa misma atribución estaría comprendida en la fracción IV del nuevo artículo 79 de la Constitución cuando dice, no en la cuarta fracción, sino en la primera, del nuevo artículo 79, que esa nueva entidad de fiscalización superior tendría a su cargo fiscalizar en forma

posterior los ingresos y los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Luego, no quedarían excluidos de la fiscalización de la nueva entidad aquellos entes que por ser órganos de Estado quizás no formaran parte de algunos de los Poderes de la Unión, por lo cual quedaría claramente establecido que la objeción de la senadora Garavito no cabría ahí en ese momento.

Dijo también la señora senadora Garavito que no había en la reforma posibilidad, o así lo entendió el senador García Villa, de que se establecieran las revisiones o auditorías *ex ante*, pero justamente en el propio nuevo artículo 79 se abrió la posibilidad de que la nueva entidad superior de fiscalización sin perjuicio de que la mayoría de las revisiones fueran posteriores o *ex post*, en situaciones excepcionales que determinara la ley, podría requerir a los sujetos de fiscalización que procedieran a la revisión de los conceptos estimados pertinentes y le rindieran un informe.

La senadora Garavito dijo que si bien era cierto que significaba un avance el hecho de que el titular de la nueva entidad fuera a ser aprobado por mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes en la correspondiente sesión de la Cámara de Diputados, no se especificaba sin embargo, quién haría la propuesta. Cierto que en el texto de la Constitución no se señala. Ya desde ese momento la propuesta no partió del Presidente de la República, sino que se formuló a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda al Pleno de la Cámara de Diputados, y el propósito de los senadores era que ese mismo principio de no intervención del Ejecutivo en la propuesta del titular quedara expresa y claramente establecido en el texto de la legislación secundaria.

Y por otro lado, sorprendió al senador García Villa que ese avance le pareciera insuficiente a la senadora Garavito y sin embargo en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el mes de enero, en forma apresurada, los legisladores del PRD no hubieran siquiera incorporado ese pequeño avance a la legislación que en la misma materia expidieron de una nueva ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin incorporar avance alguno, que no fuera el cambio de la estructura del titular, que pasó de unipersonal a colegiado en la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, y para hacer pensar a la opinión pública que era una nueva ley orgánica del D. F., de avanzada, se expidió, por parte de los legisladores del PRD y con el voto en contra de los demás grupos parlamentarios, ahí sí una nueva ley que no significó en forma alguna avance ninguno, sino al contrario, un claro y evidente retroceso.

Entonces, sería inadmisible desde ese punto de vista, la crítica que ha hecho el PRD a través de la senadora Garavito, si no estaban en condiciones de demostrar, dónde podrían

hacerlo, por tener mayoría en el Órgano Legislativo, como es la Asamblea del Distrito Federal, avances mayores que quizá pudieran haber servido de muestra o de modelo.

4. Partido de la Revolución Democrática (PRD)

En su intervención el senador Jorge Calderón Salazar expuso que desde hacía ya bastante tiempo la postura del Partido de la Revolución Democrática fue la de una reforma integral de los mecanismos de supervisión y control del gasto público, con una adecuada distribución de facultades, entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La postura de ese partido a lo largo de las distintas reuniones para el examen de esa reforma constitucional era que debían verse no solamente los aspectos referentes a la redacción de la Constitución en lo que a modificaciones se refiere, sino también a la legislación secundaria.

Pero otra de las preocupaciones del PRD, que lo continuaba siendo ese momento, y lo seguiría siendo posteriormente cuando se aprobara esa reforma constitucional, era ¿cómo se iba a instrumentar la legislación secundaria? ¿debía o no seguir existiendo la Secretaría de la Contraloría y de Desarrollo Administrativo? Otro elemento claro, y lo dijo porque tres años fue comisionado por el PRD como Secretario de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, era ¿cómo se iba a hacer el examen en la Cámara de Diputados del Informe de Cuenta Pública que elaboraría ese órgano superior de fiscalización?

Un problema no resuelto en ese texto sería ¿cómo se evaluaría ese informe? Y adicionalmente ¿cómo fincaría responsabilidades políticas y penales la Cámara de Diputados? Otro problema más no resuelto sería el vínculo entre el informe que el 31 de marzo presentaría ese órgano superior de fiscalización, y el informe final o definitivo que incorporara las características del debate que en la Cámara de Diputados se diera sobre esa cuenta pública; porque en la vigente legislación existían dos informes: uno, era el informe previo, preliminar o inicial sobre cuenta pública; y otro, era el informe final que incorporaba las observaciones y las orientaciones de investigación de presuntas irregularidades que la propia Cámara de Diputados establecía. Esa reforma constitucional no decía nada sobre el segundo informe o el segundo mecanismo o métodos de evaluación, una vez que la Cámara de Diputados tuviera en sus manos esa información.

Para el PRD, y ello se había expuesto muchas veces, Pablo Gómez lo expuso claramente en la tribuna de la Cámara de Diputados, el diputado Pablo Sandoval y Demetrio Sodi, era clave que el texto constitucional estableciera facultades ordinarias de supervisión de gasto e

ingreso público en el proceso mismo de ejercicio de la gestión del Poder Ejecutivo Federal. No sólo como lo establecía el artículo 79, fracción I, de fiscalizar en forma posterior. Para los perredistas, con la experiencia de años de estar luchando contra la corrupción, y por una adecuada capacidad de supervisión en el ejercicio de gasto público, era clave, como facultad ordinaria, la supervisión cotidiana del ejercicio del gasto público, no sólo posterior.

Dijo reconocer, como lo había expresado el senador García Villa, la posibilidad extraordinaria; no era desdeñable esa posibilidad extraordinaria. Pero su postura, y los Diarios de Debates de la Cámara de Diputados lo habían dejado claro, era la facultad ordinaria, porque de esa manera, solamente la Secretaría de la Contraloría tendría la facultad de la supervisión durante el ejercicio del gasto, y los legisladores solamente podrían conocer posteriormente, al término del ejercicio presupuestal, salvo ciertos casos de excepción, que no era determinado con claridad en esa reforma constitucional, y ni siquiera existían lineamientos sobre la legislación secundaria a ese respecto.

Otro punto que el senador Calderón quiso destacar fue que había dos palabras una de ellas incorporada por cierto la Cámara de Senadores que aludían al vínculo entre Cámara de Diputados y el órgano superior de fiscalización, eran las palabras: "coordinar" y "evaluar".

En el dictamen, se dijo, que la interpretación de las palabras "coordinar" y "evaluar" era vigilar y supervisar; pero la palabra coordinación aludía más a un mecanismo de enlace, y la palabra evaluación más a un vínculo, que después de las acciones realizadas se podría emitir un juicio sobre esas acciones.

Más adelante dijo que se "metía un tremendo candado" en las reformas incorporadas en el Senado sobre discreción y otros aspectos en el sentido de que no podrían ser dados a conocer los avances de investigaciones que estaba realizando ese órgano superior de fiscalización. Eso significaba que no pudieran utilizarse ciertos criterios de reserva de investigación establecidos en la iniciativa, para que ni siquiera los propios legisladores, bajo ciertas características, pudieran conocer esos aspectos que ahí se señalaron de manera imprecisa.

Aceptó que efectivamente había algunos avances, pero todavía imprecisos. Dijo que él hubiera deseado, como senador del PRD, que ahí se dijera que la iniciativa para el nombramiento del titular del órgano superior de fiscalización partiría bajo condiciones específicas del propio cuerpo legislativo; no dejar ningún resquicio a que nuevamente el Poder Ejecutivo siguiera tomando iniciativas en materia de designación de ese Órgano Superior de Fiscalización.

Finalmente, había una consideración que, aún con limitaciones, y pese al voto en contra que el PRD puso en la Cámara de Diputados, era positiva, en la minuta que envió la Cámara de Diputados, la de los informes semestrales. Porque cuando el Poder Ejecutivo Federal entregaba informes semestrales al órgano superior de la federación, había al menos la posibilidad cada seis meses de emitir un juicio sobre el ejercicio de ingreso y gasto público. En consecuencia, había importantes cambios que se incorporaban en el Senado, como ese de cancelar los informes semestrales, que no fueron adecuadamente reflexionados. En ese texto se aludía a programas federales que podrían ser supervisados cuando el gasto lo ejercieran municipios y estados; pero quedaba una laguna sobre cuál sería el vínculo entre el órgano superior de fiscalización, los órganos de fiscalización del propio Poder Ejecutivo Federal; los órganos de los gobiernos de los estados y de los Congresos de los estados libres y soberanos, y los órganos municipales. Ni siquiera se establecían, como el PRD lo sugirió, lineamientos de legislación secundaria, que era saludable que un texto constitucional de esa relevancia los incorporara.

5. Senador Independiente.

En su intervención, el senador Adolfo Aguilar Zínser dijo que, considerando que en relación con las condiciones existentes respecto de los poderes públicos de fiscalización, no podían negar que, si bien dejaba mucho que desear esa iniciativa, constituía un avance en el sentido de que se creaba un órgano superior de fiscalización, sobre los órganos fiscalizadores de las entidades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con determinadas facultades.

El senador dijo compartir muchas de las reservas expresadas ahí por el Partido de la Revolución Democrática, respecto al alcance de esas facultades. Y creía que podrían haber dado a ese órgano una dimensión mucho mayor y asegurar plenos poderes para ejercer esa función esencial de fiscalización. Sin embargo, su principal preocupación se refería a un hecho que sólo estaba tangencialmente contemplado por esa iniciativa, que era el relativo al derecho de la información.

Expresó que en todo el proceso de fiscalización, habían encontrado en los últimos años que el problema central era el acceso a la información. El Poder Ejecutivo, que era el depositario primordial de toda la información o de la mayor parte de la información por la gestión del ejercicio fiscal, y por todas las actividades de operaciones que llevaban a cabo las entidades públicas que estaban dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, había hecho uso de esa información de manera discrecional y había ejercido un control sobre esa información, que indudablemente obstaculizaba e impedía llevar a cabo las tareas de fiscalización, que ya

existían como facultades de distintos órganos. La Cámara de Diputados ya tenía facultades de investigación, si bien no reguladas y no especificadas en una ley, para determinar su alcance. Constitucionalmente se le concedían a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores facultades de investigación de las entidades públicas de los organismos descentralizados.

La vigente estructura de fiscalización de la Cámara de Diputados de la Cuenta Pública ya tenía poderes de investigación y acceso teórico a la información con la que cuenta el Poder Ejecutivo. Pero como lo demostraban las distintas investigaciones que había llevado a cabo el Poder Legislativo, el problema central era la disponibilidad, la actitud del Poder Ejecutivo, de darle o no acceso al Poder Legislativo para llevar a cabo esas labores de fiscalización; y una prueba contundente de ello era que todavía, hasta ese momento, la Cámara de Diputados no podía investigar los créditos incorporados al Fobaproa, porque todavía la Comisión Nacional Bancaria esgrimía argumentos que limitaban el acceso a esa información. Seguían siendo los órganos del Poder Ejecutivo, particularmente la Secretaría de la Contraloría, el gran depositario de la información sobre todas las actividades que llevaba a cabo el Ejecutivo, en ejercicio de sus atribuciones patrimoniales y presupuestarias.

Aguilar Zínser dijo que todas las entidades del Poder Ejecutivo concentraban la información de sus mecanismos de auditoría en la Secretaría de la Contraloría. A ese nuevo órgano se le concedía una facultad que le parecía importante y nada despreciable, en la fracción III del artículo 79, para efectuar diligencias que le dieran acceso directo a los archivos, cuando el órgano superior de fiscalización realizara una investigación en ejercicio de sus atribuciones.

Sin embargo, hasta donde el senador Aguilar entendía, seguiría siendo la Secretaría de la Contraloría, el órgano depositario, por ejemplo, de todas las declaraciones patrimoniales que presentaban anualmente los funcionarios que presten servicios en el Poder Ejecutivo, como las declaraciones patrimoniales de quienes prestaran representación del Poder Legislativo estaban depositadas en el propio Poder Legislativo. Entonces, el depositario fundamental seguiría siendo la Secretaría de la Contraloría, que no desaparecería, y que la ley que regulara a ese órgano, no iba a modificar esa realidad. Porque la Secretaría de la Contraloría seguiría siendo el órgano fiscalizador del Poder Ejecutivo, y, por tanto, el depositario de la información sobre las actividades del Poder Ejecutivo.

El senador Aguilar creía que esa iniciativa cumpliría mucho mejor con su función si fuera acompañada de una regulación, también constitucional, del derecho de la información y del acceso al Poder Legislativo y de los otros poderes, y de las facultades y de las condiciones bajo las cuales se tiene acceso a la información. Y se preguntó por qué los ciudadanos no tenían acceso a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos.

El senador Aguilar Zínser finalizó diciendo que creía que esa iniciativa quedaría trunca si no venía acompañada también de una regulación de carácter constitucional, en donde se establecieran plenamente las condiciones de acceso a la información, en donde se regulara el derecho a la información sobre las actividades que realizaba primordialmente el Poder Ejecutivo, pero también los demás poderes, en el ejercicio de sus atribuciones de enajenación y de administración de los bienes públicos.

Votación

Habiéndose agotado las intervenciones, el Presidente de la Mesa Directiva ordenó la votación nominal, siendo el resultado el siguiente: 89 votos emitidos a favor y 13 en contra. Posteriormente, ordenó que la minuta correspondiente pasara a la Cámara de Diputados para los efectos legales procedentes.

Cámara de Diputados. Aprobación final

Dictamen. Jueves 29 de abril de 1999.

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibió la minuta del Senado de la República, la que incluía modificaciones importantes del proyecto enviado por la Cámara de Diputados. Esta comisión realizó el análisis respectivo e integró el dictamen para someterlo al Pleno, el cual presentó las siguientes consideraciones:

A. En total, las propuestas de modificación formuladas por las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores fueron 12 a otros tantos artículos del proyecto de Decreto, de las cuales algunas fueron de forma o estilo en la redacción del articulado, en tanto que otras implican modificaciones de fondo de los numerales aprobados por la Cámara de Diputados. A efecto de facilitar el análisis del alcance de las modificaciones propuestas por la Honorable Colegisladora, los miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales dividieron su estudio en dos apartados: uno relativo a las modificaciones de estilo y otro a los cambios sustanciales.

B. Por cuanto a las modificaciones de forma, se tienen las propuestas de cambio de la fracción XXIV del artículo 73 constitucional; de las fracciones II y IV del artículo

74 constitucional, del segundo párrafo del artículo 79, así como de sus fracciones II, III y IV, y del artículo primero transitorio del proyecto de decreto.

C. Por cuanto a las modificaciones de fondo propuestas en el dictamen de las Comisiones Unidas de la Colegisladora, su descripción es la siguiente:

Las modificaciones de fondo de la fracción I del artículo 79 constitucional fueron hechas para precisar el ámbito de acción del órgano de fiscalización, así como la función misma de esta entidad. Al efecto, además del cambio de forma "entes públicos federales" por "entes públicas federales" ya conocido, se precisa que la materia de fiscalización es el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, y no sólo el cumplimiento de los programas como tales; se sustituye la mención "informe semestral que dichos poderes y entidades públicas rindan en el ejercicio fiscal que corresponda", por la de "informes que se rendirán en los términos que disponga la ley", para no multiplicar la presentación de dichos informes ni establecer en la Constitución un plazo de presentación que debe ser materia de la ley reglamentaria respectiva; se propone una ordenación más adecuada para la fracción, y se corrige una expresión no muy clara respecto que le rindan un informe sobre el resultado de la revisión.

Por otra parte, en la propia fracción I del artículo 79, en la minuta turnada por la Colegisladora, se suprime el último párrafo contenido en la versión aprobada por la Cámara de Diputados: señalándose "que las normas que regulen la coordinación entre la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y los Órganos de Control Interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los Entes Públicos Autónomos, deben ser materia de la Ley Secundaria".

Reconociendo que la existencia y buen funcionamiento de los órganos de control interno de los Poderes de la Unión y los entes públicos autónomos, es indispensable para el buen funcionamiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, se coincide con la Colegisladora en que sea materia de la ley secundaria el fijar las normas que regulen la coordinación entre la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y los órganos de control internos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los entes públicos autónomos.

En la fracción II del artículo 79 constitucional del proyecto de Decreto, se precisa que el órgano entregará a la Cámara de Diputados no el resultado, sino "el informe de resultado de la revisión de la Cuenta Pública", y que en dicho informe se incluirá no sólo un dictamen, sino "los dictámenes de su revisión"; además de haberse adicionado un segundo párrafo sobre

la obligación de guardar reserva de las actuaciones y observaciones hasta que la entidad de fiscalización rinda los informes correspondientes, así como para determinar que la ley establecerá sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

En el artículo segundo transitorio fueron introducidas modificaciones para precisar los siguientes hechos:

a) La Entidad de Fiscalización Superior deberá iniciar sus funciones el 1 de enero del año 2000.

b) Las funciones de fiscalización a que se refiere el artículo 79 constitucional del proyecto de decreto, incluida la revisión de la Cuenta Pública, se llevarán a cabo de conformidad con lo dispuesto en esta reforma constitucional pero a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001.

c) La revisión que practique la Entidad de Fiscalización de la Cuenta Pública de los años 1998, 1999 y 2000, se llevará a cabo conforme a las disposiciones actualmente en vigor.

d) Las referencias que las disposiciones actualmente vigentes hacen a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, tratándose de los supuestos anteriores, se entenderán hechos a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

En el artículo cuarto transitorio se extiende el encargo del actual Contador Mayor de Hacienda en la calidad de titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, hasta el 31 de diciembre del año 2001, especificándose que en caso de ser ratificado en esa fecha para continuar en el encargo, sólo podrá hacerlo hasta cumplir un periodo de ocho años en los términos del artículo 79 constitucional.

El estudio y discusión de las modificaciones introducidas por la Colegisladora en la Minuta que ahora se somete a dictamen, concluyó proponer a la Cámara de Diputados la oportunidad y pertinencia de los cambios propuestos por las Comisiones Unidas que dictaminaron en el Senado de la República, la minuta aprobada por la Cámara de origen en el presente proceso legislativo de reforma constitucional.

Debate. Jueves 29 de abril de 1999.

Para el debate en lo general y en lo particular, no se inscribieron oradores, para la discusión del proyecto de decreto que reformaba los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que no hubo quien hiciera uso de la palabra, se instruyó a la Secretaría para que consultara a la asamblea si se encontraba suficientemente discutido en lo general y en lo particular el proyecto de decreto.

Votación

El resultado de la votación a la iniciativa fue la siguiente: 327 votos emitidos a favor, 102 en contra y 2 abstenciones.

La Cámara de Diputados instruyó enviar a las legislaturas de los estados para sus efectos constitucionales.

Decreto. Miércoles 14 de julio 1999.

El 14 de julio de 1999, el Constituyente Permanente reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1999, que a la letra dice:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, 74, 78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adicionan con un segundo párrafo y ocho fracciones el artículo 78, con una Sección V el Capítulo II del Título Tercero, así como el artículo 74 fracción IV, párrafo quinto; se reforman los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción II y 79; y se deroga la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I a XXIII.- ...

XXIV.- Para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la

Unión y de los entes públicos federales;

XXV a XXX.- ...

ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- ...

II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III.- Derogada.

IV.- ...

...

...

...

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;

...

...

V a VIII.- ...

ARTÍCULO 78.- ...

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de al Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación de Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Sección V.

De la Fiscalización Superior de la Federación

ARTÍCULO 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

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

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, y

IV. 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; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales procedentes, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Dicho titular

durará en el encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente por las causas graves que señale la ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere, además de cumplir los requisitos señalados en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en las asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios:

SEGUNDO.- La entidad de fiscalización superior de la Federación iniciará sus funciones el 1 de enero de 2000. La revisión de la Cuenta Pública y las funciones de la fiscalización a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 79 reformado por este Decreto, se llevarán a cabo, en los términos del propio Decreto, a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001.

La entidad de fiscalización superior de la Federación revisará la Cuenta Pública de los años 1998, 1999 y 2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de este Decreto.

TERCERO.- En tanto la entidad de fiscalización superior de la Federación no empiece a ejercer las atribuciones a que se refiere este Decreto, la Contaduría Mayor de Hacienda continuará ejerciendo las atribuciones que actualmente tiene conforme al artículo 74, fracción

IV, de la Constitución, su Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables vigentes hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto.

Los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda no serán afectados en forma alguna en sus derechos laborales con motivo de la entrada en vigor de este Decreto y de las leyes que en consecuencia se emitan.

Una vez creada la entidad de fiscalización superior de la Federación, todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales en general de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasarán a formar parte de dicha entidad.

CUARTO.- El Contador Mayor de Hacienda será titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación hasta el 31 de diciembre del 2001; podrá ser ratificado para continuar en dicho encargo hasta completar el periodo de ocho años a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución."

Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Cámara de Diputados

Dictamen. Miércoles 15 de diciembre 1999.

Al plantearse la reforma constitucional en los artículos referidos a la fiscalización superior, se mandató al propio Congreso de la Unión formular la ley reglamentaria en un periodo no superior a un año. Al igual que esa reforma, la Cámara de Diputados fue la Cámara de origen, y se derivó a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, y a la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, la responsabilidad de integrar el dictamen de ley correspondiente.

A esas comisiones fueron turnadas para su estudio y dictamen tres iniciativas de ley para reglamentar las reformas constitucionales en materia de auditoría, control y evaluación del sector público federal a través de una entidad de fiscalización superior de la Federación, las cuales fueron presentadas por diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, así como por el Diputado Jorge Silva Morales, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y el Diputado Adalberto Balderrama Fernández, integrante del Grupo Parlamentario de Acción

Nacional, con fechas 3 de diciembre de 1999 y 10 de diciembre de 1999, respectivamente, en ejercicio de la facultad que les confiere el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los antecedentes del dictamen destacan lo siguiente:

El Constituyente Permanente, con Decreto del 14 de julio de 1999, promulgado por el Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas reformas sentaron las nuevas bases constitucionales para que el Congreso de la Unión expida la ley que regule la organización de una nueva entidad superior de fiscalización y las demás leyes que normen la gestión, el control y la evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, partiendo de la base de un nuevo esquema de fiscalización superior de la Federación que regule de manera más eficiente, transparente y oportuna la revisión de la gestión financiera de los mismos, en el contexto de la Cuenta Pública que al efecto se rinda.

Como resultado de lo anterior, se presentaron las iniciativas mencionadas, objeto del presente dictamen, las cuales se sometieron a consideración de esa Honorable Asamblea.

Al efecto, la iniciativa de los diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional propone, no una ley orgánica, sino una ley que regule integralmente la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública que presenten los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, las bases y términos para la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública que en apoyo de la Cámara de Diputados se encargue de la fiscalización señalada, y la determinación de las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados a la hacienda pública del Estado o del patrimonio de los organismos constitucionalmente considerados como autónomos como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y los órganos jurisdiccionales que determinan las leyes, amén de las entidades paraestatales ubicadas en el ámbito de la Administración Pública Federal.

En tanto, los diputados Jorge Silva Morales, del Partido de la Revolución Democrática, y Adalberto Balderrama Fernández, propusieron para tal efecto la expedición de una Ley Orgánica que regule el funcionamiento de la entidad superior de fiscalización de la Federación.

Con el análisis de esas iniciativas, las Comisiones dictaminadoras emitieron las siguientes consideraciones:

En el caso de las tres iniciativas de ley presentadas, existen diversas coincidencias en cuanto a definiciones, plazos, requisitos y fines. Asimismo, coinciden en señalar como funciones sustantivas de la entidad superior de la fiscalización de la Federación, las de fiscalizar en forma posterior el ingreso, gasto, manejo y aplicación de recursos de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, así como investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en estas actividades, obviamente derivadas de la reforma constitucional comentada.

En ese sentido y una vez analizadas dichas iniciativas, las Comisiones dictaminadoras estimaron procedente para reglamentar las reformas constitucionales a que se han hecho referencia, la expedición de una ley que regule los aspectos sustantivos, adjetivos y orgánicos de manera integral de la función de fiscalización superior de la Federación, a efecto de establecer en un solo ordenamiento y de manera completa la regulación de esta importante función constitucional del control legislativo de los recursos públicos.

En virtud de lo señalado, las Comisiones Dictaminadoras proponen, recogiendo las iniciativas presentadas por los Diputados Silva y Balderrama y las observaciones formuladas en el seno de los grupos de trabajo correspondientes, plantean introducir a la iniciativa conjunta de los Grupos Parlamentarios del PRI y del PAN, las siguientes modificaciones:

En diversos artículos de las iniciativas se sugiere incorporar modificaciones menores de redacción y estilo a fin de mejorar su lectura y comprensión.

Tal es el caso de los artículos 1°; 4°; 7°; 9°; 14, fracción I; 16, fracciones X y XIX, 17; 22; 33 y 36.

En el artículo 2°, fracción IV, se propone mantener, respecto de la Comisión de la Cámara de Diputados encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, el nombre de Comisión de Vigilancia que expresamente le asigna la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En la fracción XI de ese mismo artículo 2°, se propone hacer explícita la definición del concepto de "fiscalización superior", que la correspondiente revisión de la cuenta pública incluye el informe de avance de la gestión financiera a que se refiere la fracción IX del mismo artículo.

De especial trascendencia se considera la propuesta de modificar el régimen de supletoriedad establecido en el artículo 6° de la iniciativa, respecto de esta ley, al sustituir la referencia del Código Federal de Procedimientos Civiles por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, cuya especialidad permitirá una mejor aplicación de los aspectos sustantivos y procedimentales.

En el artículo 16 fracción II, al establecer las facultades que respecto de la fiscalización superior de la cuenta pública tendrá la auditoría superior, se propone especificar que tendrán la facultad de establecer todos los elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de manera acorde a su naturaleza de instancia superior, si bien comprometiéndola a considerar las propuestas que sobre las características específicas de operación de cada uno de ellos le formulen los poderes de la unión y los entes públicos federales.

De igual manera cobra especial relevancia la propuesta de modificar la iniciativa en su artículo 20, que formulan las comisiones dictaminadoras, a fin de señalar expresamente que la Auditoría Superior de la Federación, cuando en el ejercicio de su facultad de fiscalización de la Cuenta Pública de un ejercicio específico considere el desarrollo de programas que abarquen diversos ejercicios, pueda revisar la documentación correspondiente a operaciones reportadas en cuentas públicas anteriores, sin que ello signifique reabrir en su conjunto la cuenta pública.

En congruencia con lo anterior, se propone eliminar del artículo 21 de la iniciativa la limitante que se sugería establecer a la auditoría superior a efecto de que no pudiera solicitar información de carácter reservado o que deba guardarse en secreto conforme a las leyes.

En el artículo 38, se propone simplificar su texto para referir el concepto de situaciones excepcionales, únicamente aquellas que impliquen peligro para la población incorporando en su enunciado el concepto de "orden público".

Por considerar que su enunciado limita la autonomía técnica de la Auditoría Superior de la Federación, se propone suprimir el texto del artículo 40 de la iniciativa, y se recorre la numeración de los artículos siguientes.

En el texto del artículo 41 de la iniciativa, ahora 40, tratándose de las multas pecuniarias que la Auditoría Superior podrá imponer a servidores públicos, las dictaminadoras proponen variar el rango establecido, de 100 a 600 días de salario mínimo general, en vez del de 300 a 500 que se señalaba.

Respecto del Título Quinto de la Iniciativa de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Comisión en general estima que los procedimientos previstos en este Título para determinar los daños y perjuicios, así como el fincamiento de responsabilidades por daños a la Hacienda Pública Federal, resultan procedentes, ya que establecen las disposiciones jurídicas que permitirán a la Auditoría Superior ejercer cabalmente sus atribuciones, al tiempo que reconocen los derechos de defensa de los servidores públicos a quienes se les atribuyan irregularidades, y que por ese motivo sean sujetos al procedimiento que establece el artículo 53 de la misma.

En lo particular y por lo que se refiere a algunas disposiciones previstas en los capítulos I, II, III, IV y V del propio título, es indispensable hacer algunas modificaciones para una más explícita regulación de los actos que emanen de la Entidad de Fiscalización Superior cuando se trate de fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

En cuanto al artículo 49, en el sentido de que las responsabilidades resarcitorias se constituirán en primer término a los servidores públicos, personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que la hayan originado, y subsidiariamente a los servidores públicos que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos, se requiere establecer un límite de responsabilidad más acorde con las funciones propias de los ejecutores del gasto y de los niveles de supervisión inmediatos que pueden estar comprendidos en las estructuras administrativas en que se encuentren adscritos y no de forma ilimitada y subsidiaria como lo propone la iniciativa.

Por otra parte, la iniciativa en el artículo 54, fracción II, tercer párrafo, plantea que la Auditoría Superior de la Federación, en cualquier etapa del procedimiento, solicite a la Tesorería de la Federación el embargo precautorio de bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción que corresponda. Al respecto, la Comisión estima necesario adecuar el texto propuesto conforme a las tesis jurisprudenciales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establecen que el aseguramiento de bienes en el supuesto mencionado solamente procede cuando el monto del crédito fiscal se encuentre determinado.

En congruencia con la modificación del artículo 6° de la iniciativa, se reformó el artículo 55 de ésta —actual artículo 54— para establecer como ordenamiento supletorio al procedimiento de fincamiento de responsabilidades y del desahogo del recurso de revocación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La iniciativa adopta disposiciones objetivas para la imposición de las sanciones correspondientes, con absoluto respeto a las garantías de audiencia y legalidad que establece

la Constitución. La propia iniciativa establece el recurso de revocación a efecto de que los servidores públicos sancionados cuenten con un medio de impugnación en contra de las sanciones que les son impuestas. Al respecto la Comisión considera necesario establecer, como un medio alternativo de impugnación, la interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con el propósito de fortalecer los medios de defensa de los servidores públicos y que éstos sean escuchados, si así lo prefieren, por una autoridad distinta a la que los sancionó, lo que desde luego redundará en la imparcialidad y objetividad en las actuaciones de la Auditoría Superior de la Federación.

El Título Séptimo denominado Organización de la Auditoría Superior de la Federación amerita en su capítulo II modificaciones integrales.

La iniciativa que se dictamina establece que la Auditoría Superior de la Federación contará con tres Auditores Especiales, quienes apoyarán al Auditor Superior en sus funciones. Las Comisiones dictaminadoras estiman que, para referirse a dichos servidores públicos, es más apropiada la utilización del término Auditor Especial, toda vez que dichos auditores ejercerán sus funciones de conformidad con una distribución de competencias especiales establecidas en el Reglamento Interior.

En virtud de lo anterior, se ha reemplazado el término de Auditor Auxiliar por el de Auditor Especial en todo el texto del proyecto.

Por tratarse de un supuesto que se refiere a las suplencias del Auditor Superior por parte del Auditor Especial, el segundo párrafo del artículo 73 —actual artículo 71— debe reubicarse como segundo párrafo del artículo 72 de este dictamen, que trata de la misma materia.

Las Comisiones estiman que el Auditor Superior de la Federación debe cumplir con un requisito no previsto en la iniciativa, pero que es fundamental para asegurar que la persona por designarse sea la idónea para ocupar dicho puesto.

Efectivamente, dadas las características técnicas de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, se estima que su titular debe contar con una experiencia profesional mínima de cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos, sean públicos o privados. Para ello se propone adicionar una fracción VI al artículo 76 —que corresponde al artículo 73 de este dictamen—, en la que se prevea dicho supuesto.

En congruencia con la propuesta que se formula en el artículo 16, fracción II, se considera pertinente precisar en la fracción VIII del artículo 74 de este dictamen, que el

Auditor Superior de la Federación establecerá las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo tomando en cuenta, además de las propuestas de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, las características propias de la operación de la Auditoría Superior.

De vital importancia es la propuesta que se hace en el artículo 76, fracción XVI de la iniciativa —artículo 74 del dictamen— para que el Auditor Superior de la Federación pueda presentar demandas de juicio político.

En efecto, de acuerdo con la iniciativa, el Auditor Superior únicamente podría presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en contra de los servidores públicos que presuntamente hubiesen cometido algún delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Sin embargo, las Comisiones que dictaminan estiman que, en el ejercicio de sus funciones, el Auditor Superior de la Federación podría contar con los elementos suficientes que le permitan determinar la procedencia de una demanda de juicio político en términos de lo establecido en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna. En esa virtud, se considera necesario ampliar la facultad del Auditor Superior prevista en el precepto que se dictamina para que pueda presentar las demandas pertinentes.

Asimismo, se considera que no es necesario exigir como requisito para ser Auditor Especial, el de haber residido en el país durante los dos últimos años anteriores al día de la designación. Para hacer congruente el régimen de nombramiento de dichos Auditores Especiales con el régimen aplicable al Auditor Superior, pues para ambos casos se requiere tener una formación técnica especial, se estima que también debe exigirse a los primeros el contar con experiencia de cinco años en las materias relacionadas con las actividades de la Auditoría Superior.

Por tanto, la fracción II del artículo 76, según el orden propuesto en el dictamen, debe remitir a las fracciones III, V y VI del artículo 73 de la propia ley, que prevé requisitos para ser Auditor Superior que se aplican para los Auditores Especiales.

Se propone que en el artículo 86 de este dictamen que el presupuesto sea enviado a la Junta de Coordinación Política y no al Secretario General de la Cámara, a fin de dar congruencia a la disposición con el artículo 88 de la nueva Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación preserve su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados, en la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, y se impida que en uso de su autonomía se aparte de las atribuciones que para esos efectos tiene conferidas, es indispensable que la Cámara cuente con un órgano de autoridad adscrito a la Comisión de Vigilancia que le auxilie en el ejercicio de su función de evaluación y control del desempeño de la Entidad de Fiscalización Superior.

Con tal propósito, se modifica la denominación y contenido del capítulo II citado, conceptualizado en la Iniciativa como "Del Control Interno y Disciplinario de la Auditoría Superior de la Federación", para adoptar una concepción congruente con las facultades de evaluación que la Constitución otorga a la Comisión de Vigilancia de dicha Cámara, bajo un título diverso del Capítulo II que será: "De la Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación".

En esta tesitura en lugar de establecer una Contraloría Interna que supervise el actuar de la Auditoría Superior de la Federación, cuyo titular fuere designado por la Cámara de Diputados a propuesta de los Poderes de la Unión, esta Comisión se pronuncia por la modificación del Título en principio mencionado estableciendo en lugar de dicha Contraloría una Unidad de Evaluación y Control adscrita a la Comisión de Vigilancia, cuyo titular será nombrado por el Pleno de la Cámara de Diputados, a propuesta de la propia Comisión, mediante mayoría de los miembros presentes en la sesión respectiva.

Siguiendo lo previsto en el tercer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que el titular de la Entidad de Fiscalización podrá ser removido por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la propia Constitución, se modifica el artículo 90 del mismo capítulo II de este dictamen, para establecer que el Auditor Superior de la Federación, los Auditores Especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, en el desempeño de sus funciones se sujetarán a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables.

Los diputados que suscribieron el dictamen fueron los siguientes: Por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales: Dip. Abelardo Perales Meléndez (rúbrica); dip. Miguel Quirós Pérez (rúbrica); dip. Felipe Urbiola Ledesma (rúbrica); dip. Álvaro Arceo Corcuera (rúbrica); dip. Jorge E. González Martínez, dip. Francisco Arroyo Vieyra (rúbrica); dip. Eduardo Bernal Martínez; dip. Ricardo Castillo Peralta (rúbrica); dip. Juan García de Quevedo (rúbrica); dip. Enrique González Isunza (rúbrica); dip. Tulio Hernández Gómez

(rúbrica); dip. Fidel Herrera Beltrán (rúbrica); dip. Enrique Ibarra Pedroza (rúbrica); dip. Enrique Jackson Ramírez (rúbrica); dip. José Luis Lamadrid Souza (rúbrica); dip. Arturo Núñez Jiménez (rúbrica); dip. Gil Rafael Oceguera Ramos (rúbrica); dip. Librado Silva García (rúbrica); dip. Juan Miguel Alcántara Soria (rúbrica); dip. Santiago Creel Miranda (rúbrica); dip. Juan Marcos Gutiérrez González (rúbrica); dip. Carlos Medina Plascencia (rúbrica); dip. Juan José Rodríguez Prats (rúbrica); dip. Bernardo Bátiz Vázquez; dip. Pablo Gómez Álvarez; dip. J. Luis Gutiérrez Cureño; dip. Alberto López Rosas; dip. José de Jesús Martín del Campo, dip. Demetrio Sodi de la Tijera; dip. Ricardo Cantú Garza.

Por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública: Dip. Ricardo García Sáinz Lavista; dip. Marcelo Ebrard Casaubón; dip. Javier Castelo Parada (rúbrica); dip. Jesús Velasco Oliva; dip. Guillermo Barnés García (rúbrica); dip. Santiago Gustavo Cortés; dip. Fortunato Álvarez Enríquez (rúbrica); dip. Felipe de Jesús Cantú; dip. Luis González Corona (rúbrica); dip. Roberto Ramírez Villarreal (rúbrica); dip. Felipe de Jesús Rangel Vargas; dip. Arturo Sainz Calderón G.; dip. Agustín Alonso Raya; dip. José del Carmen Enríquez R.; dip. Carlos Heredia Zubieta; dip. Sergio Osorio Romero; dip. Luis Rojas Chávez; dip. Esteban Ángeles Cerón; dip. Manuel Cárdenas Fonseca (rúbrica); dip. Alberto Curi Naime (rúbrica); dip. Jorge Estefan Chidiac (rúbrica); dip. Alfredo Phillips Olmedo (rúbrica); dip. Celso Fuentes Ramírez (rúbrica); dip. Fernando Gómez Esparza (rúbrica); dip. Enrique González Isunza (rúbrica); dip. Ricardo Castillo Peralta (rúbrica); dip. Fidel Herrera Beltrán (rúbrica); dip. José Antonio Estefan Garfias (rúbrica); dip. Francisco Santillán Oseguera (rúbrica).

Debate. Miércoles 15 de diciembre de 1999.

Para el debate en lo general del proyecto de Ley de Fiscalización Superior no se inscribieron oradores, por lo que, para los efectos del artículo 134 del Reglamento Interior del Congreso General, el Presidente pidió a la Secretaría se abriera el sistema electrónico, por 10 minutos, para proceder a la votación en lo general y en lo particular, por lo que el secretario Eduardo Guadalupe Bernal procedió a realizar la votación de los artículos no impugnados.

La votación de los artículos no impugnados fue la siguiente: se emitieron 451 votos a favor y dos en contra.

Para el debate en lo particular, se inscribieron:

- Jorge Silva Morales.- PRD. Para reservar el artículo 2°, fracción IX, artículos 5°, 12 y 14, fracción V, artículos 17, 19, 21, 27 y 30 y añadir los artículos 97 y 98.

- Bernardo Bátiz Vázquez.- PRD. Para apartar el artículo 3°, con objeto de proponer un párrafo adicional a dicho artículo.

- Felipe de Jesús Cantú Rodríguez.- PAN. Para reservar la fracción X del artículo 16, el artículo 21 y el artículo 37.

- Charbel Jorge Estefan Chidiac.- PRI.

1. Partido de la Revolución Democrática (PRD)

El diputado Jorge Silva Morales creyó oportuno fijar una posición crítica sobre algunos aspectos importantes del proyecto de ley que se había sometido a consideración de la Cámara:

Primero. El dictamen con proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación que se sometió ese día a consideración del pleno, había limitado sus alcances a pesar del ambicioso nombre de la nueva ley que aparentaba buscar un universo mayor de posibilidades de fiscalización, que era lo que se ofrecía en el articulado.

Para el diputado Silva, el artículo 1° de la ley restringía su objeto al disponer que regulara la revisión de la Cuenta Pública y su fiscalización superior, así como un conjunto de procedimientos para determinar indemnizaciones, fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados al Estado en su hacienda pública federal y los medios de defensa correspondientes. Para el diputado, desde el punto de vista de su fracción el proyecto pretendía que toda fiscalización se limitara a la Cuenta Pública.

Dijo el diputado que la Cámara de Diputados tenía facultades para fiscalizar todo el universo del Estado Federal, incluyendo aquellas entidades autónomas como el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y la Universidad Autónoma de México, aunque no figuraran en la Cuenta Pública y aun cuando no recibieran recursos federales como en el caso de alguna otra entidad que había sido polemizada, como era el caso del Infonavit.

Para el Partido de la Revolución Democrática ese asunto era crucial en virtud de que las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda se habían visto seriamente limitadas por ese tipo de disposiciones que impedían por una parte revisar con oportunidad el gasto federal ejercido, y por la otra auditar organismos como el Infonavit, en el cual la corrupción había sido

el medio para que funcionarios, líderes sindicales sin escrúpulos y coyotes se enriquecieran ilícitamente.

Asimismo, el párrafo primero del artículo 17 imponía una seria limitación a la Auditoría Superior de la Federación, al preceptar que respecto del Informe de Avance de Gestión Financiera únicamente podría auditar los conceptos reportados en el informe como procesos concluidos por los poderes de la Unión y los entes públicos federales.

Segundo. La oportunidad y alcance de la fiscalización superior podrían encontrar otros obstáculos si se dejaban como estaban en la fracción IX del artículo 2°, referente a la fiscalización posterior de las actividades de las entidades sujetas de fiscalización y más específicamente los artículos 5°, 14, en su fracción V, así como el artículo 17, que disponía que la fiscalización superior que realizara la Auditoría Superior de la Federación se ejerciera de manera posterior a la gestión financiera.

En ese punto el grupo parlamentario del PRD consideraba necesario permitir que la Auditoría Superior de la Federación pudiera fiscalizar desde el momento en que se recaudaran ingresos y se ejercieran gastos. Cuando los sujetos de fiscalización recibieran recursos del Presupuesto de Egresos y en su caso a partir del primer trimestre después de la puesta en marcha de programas federales y no como se proponía en el dictamen sometido a discusión.

Según el diputado Silva podría entenderse que la fiscalización sería conveniente cuando aquellos programas y aquellos procesos hubieran concluido. Sin embargo, sería limitante desde el punto de vista en que la Cuenta Pública y todas aquellas auditorías que ese órgano de fiscalización efectuara a partir del siguiente año, deberían tener por lo menos una anticipación en materia de que previera una planeación concreta y real de un proceso de auditoría.

Si se permitía que se ejerciera la función de fiscalización a la conclusión de programas o de conceptos, obviamente se estaría retardando que el órgano de fiscalización tuviera la oportunidad, en tiempo, para ejercer un importante avance en materia de fiscalización.

Los perredistas reconocieron, como un avance de la reforma constitucional la reducción de los tiempos para conocer el informe de resultados de la Cuenta Pública del año anterior, a más tardar el 31 de marzo de cada año, así como la presentación de informes parciales; pero creían que la ley reglamentaria debería ser más incisiva en la fiscalización ex ante y no dejarla para los casos considerados únicamente como excepcionales. Definir el alcance de la fiscalización posterior en la ley sería fundamental, pues eso determinaría la amplitud, profundidad y extensión de las revisiones a cargo de la Auditoría Superior.

Tercero. Otra preocupación, planteada por el diputado Silva, para él no menos importante fue la referida a la capacidad que tendría la entidad de fiscalización superior de obtener información para realizar eficazmente sus funciones legales y constitucionales.

El artículo 16 de la ley referida disponía que para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública la Auditoría Superior de la Federación podría solicitar toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, pero aclarando que esa atribución la ejercería atendiendo a las disposiciones legales para tal efecto considerando dicha información como de carácter reservado o que debiera mantenerse en secreto. Por esa vía se introducía un inaceptable secreto para la entidad superior. A juicio del PRD la Cámara de Diputados, como representante de la soberanía popular, debería tener acceso a toda la información, sin cortapisa alguna.

Indicó que una restricción más se establecía en el artículo 21, que señalaba que la Auditoría Superior de la Federación podría solicitar a los poderes de la Unión y a los entes públicos federales, los datos, libros y documentación justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto público y demás información que resultara necesaria, pero siempre que se expresaran los fines a que se destinara dicha información.

En suma, el proyecto impediría a la Cámara el acceso a información de carácter reservado, con lo cual se desconocía que ésta representa a la nación y defiende sus intereses superiores. El proyecto pondría por encima del interés nacional el particular de grupos que incluso pudieran ser delictivos.

Cuarto. El proyecto insistía en que fuera la Comisión de Vigilancia la encargada de coordinar las relaciones entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permitiera garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

En cambio el PRD pensaba que la comisión que concentrara la información, el conocimiento y la experiencia necesaria para realizar esas importantes funciones era la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con mayor razón si el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, numeral 5, señala que las comisiones ordinarias de la Cámara de acuerdo con su competencia, darían opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindieran el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución, la opinión fundada de que habla la Ley Orgánica, tendría

por objeto hacer aportaciones a esa comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación con el cumplimiento de los objetivos de los programas correspondientes al ramo de la administración pública y para que fueran considerados en la revisión de la Cuenta Pública, pero por si ello fuera poco la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública conservaría la facultad de convocar a los diversos funcionarios de la administración pública a discutir el contenido de la Cuenta Pública y continuaría dictaminando su revisión.

En consecuencia, debería ser esa comisión la que realizara las funciones de evaluación y coordinación de la Entidad Superior de Fiscalización detallada en el Título Sexto de la ley que se proponía. Lo anterior sería perfectamente compatible con la fracción II del artículo 74 constitucional y con la Ley Orgánica del Congreso.

La relación directa entre la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la Entidad de Fiscalización Superior, haría más fluida la información hacia la Cámara de Diputados.

Quinto. Por otra parte, la ley a discusión distorsionaba el concepto de autonomía técnica y de gestión, como si eso constituyera la Entidad de Fiscalización como independiente de la Cámara.

De acuerdo con Gabino Fraga, la autonomía técnica y de gestión consistía en que los órganos administrativos no estarían sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera, que en principio serían aplicables a todos los servicios centralizados del Estado. La autonomía técnica no constituiría a la Entidad de Fiscalización en órgano independiente de la Cámara de Diputados.

Sexto. La fracción del PRD consideraba necesario que la Cámara de Diputados autorizara las bases y normas para la baja de documentos justificatorios y comprobatorios para efectos de destrucción, guarda o custodia de los que debieran conservarse, microfilmarse o procesarse electrónicamente. La autonomía de gestión de que gozaría la Auditoría Superior de la Federación no llegaría a la discrecionalidad para la destrucción de pruebas.

Séptimo. Con el contenido del proyecto se cerraría a la participación ciudadana y ése era un punto que el diputado Silva deseaba reflexionar con todos los demás diputados de manera muy clara.

La Entidad de Fiscalización, como órgano de la Cámara de Diputados, debería propiciar la participación amplia y diversa de la sociedad en la definición, evaluación y exigibilidad del presupuesto para el cumplimiento de los programas que integren el Plan Nacional de

Desarrollo, incluso, en el seno mismo de la entidad, a través de un consejo consultivo como se había propuesto.

Octavo. La disposición sobre el servicio civil de carrera era débil. La alternativa sería que con objeto de profesionalizar el trabajo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, estimular su permanencia y compromiso institucional, generar mecanismos de ascenso escalafonario transparentes, retribuir su desempeño con criterios de equidad y mejorar su calidad de vida, se debería crear el servicio civil de carrera.

El servicio civil de carrera sería de observancia general y obligatoria para los trabajadores de base y de confianza de la Auditoría Superior de la Federación. La Entidad de Fiscalización contaría con un centro de capacitación, que por cierto la propia Contaduría Mayor de Hacienda había dispuesto ya en la calle de Morelos, y estaba listo para que empezara a funcionar. Desgraciadamente no se contemplaba en el dictamen.

La Entidad de Fiscalización contaría con ese centro de capacitación que tendría el objeto de formar, actualizar y especializar al personal de la Auditoría Superior, así como a los candidatos a ingresar al servicio civil de carrera de esa institución.

Todas esas consideraciones ameritaban cambios al proyecto de las comisiones unidas, por lo que el voto perredista había sido en lo general y con fundamento en los artículos 124 y 125 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y se propuso la modificación de los artículos 2°; fracción IX; 5°; 12; 14, fracción 5ª; 17; 19; 21; 27 y 30. Asimismo, se añadirían los artículos 97 y 98.

2. Partido Revolucionario Institucional (PRI)

El diputado Charbel Jorge Estefan Chidiac consideró útil, interesante e importante que las tres fracciones parlamentarias mayoritarias de la Cámara hubieran aprobado en lo general la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y que lo hubieran hecho en tiempo y forma de acuerdo con la reforma constitucional que se aprobó en esa Cámara y que los obligaba a aprobar esa ley reglamentaria de las reformas constitucionales, antes del 31 de diciembre de ese año.

De tal manera que celebraban el que se hubiera logrado de esa manera y también que el documento en el proyecto de ley recogiera no solamente la iniciativa presentada de manera conjunta por el PRI y el PAN, sino también dado que había elementos muy valiosos en la

propuesta del diputado Jorge Silva y del diputado Balderrama. Encontraban que había una gran coincidencia en lo general. En ese sentido consideraban que era un documento que recogía lo que todos se habían planteado.

Existían algunos argumentos cualitativos en lo que señalaba el diputado Silva, se presentaban muchos artículos a revisión pero en el fondo se trataba de tres grandes temas relacionados uno con otro.

En primer lugar, el diputado Silva se refería al hecho de que la auditoría externa, la auditoría realizada por el Congreso de la Unión a través de la Cámara y ésta a su vez apoyada en la Entidad de Fiscalización Superior, debía poder realizarse durante el proceso de la gestión administrativa.

Habían apoyado con toda claridad una reforma constitucional hacía algunos meses, en los cuales quedó en el precepto constitucional, en los diferentes preceptos y específicamente en el artículo 79, con toda claridad habían determinado ellos mismos que la auditoría debería realizarse preeminentemente después de los procesos. Eso era una auditoría *ex post*, una vez concluidos los procesos.

En la ley reglamentaria de la Constitución, el artículo 79 debería ir en función de los mismos ordenamientos y preceptos constitucionales, de tal manera que de aprobarse, en primer lugar resultaría inconstitucional, pero en segundo lugar y eso era lo más importante aún desde el punto de vista técnico sustantivo, desde el punto de vista del diputado Estefan, debían todos saber separar la diferencia entre el control interno y el control externo. El control interno pertenecía a los propios ejecutores y en ese sentido la Cámara de Diputados tenía su Contraloría Interna, el Poder Judicial de la misma manera y el Ejecutivo Federal también y el auditor externo, quien debería revisar los procesos una vez terminados, sería entonces la Auditoría Superior de la Federación.

De tal manera que se entendía la propuesta del diputado Silva, en el sentido de que desde su punto de vista resultaría necesario que se pudiera realizar y los priístas pensaban que no debía retardarse la revisión de los procesos, que habían avanzado mucho en la reforma constitucional en esa materia y estaba incluido en ese proyecto la ley, el que se viera la manera de determinar qué procesos estaban concluidos, para que pudieran revisarse sin necesidad de que se entregara la Cuenta Pública y que pasara todo el año. De tal manera que esa ley describía claramente y precisaba lo que era un proceso concluido y al determinarlo y lograr que se estableciera también un informe sobre la gestión financiera, pudiera definirse por parte de los ejecutores, los procesos terminados.

Había otra muy importante en materia cualitativa, que era la propuesta del diputado Silva, para que dejara de funcionar la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y que fueran sustituidas sus funciones y asumidas por la Comisión de Programación y Presupuesto, la nueva Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Los priístas consideraban que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Cámara, al ser una comisión dictaminadora la Comisión de Programación y Presupuesto y habiéndose determinado eso en el artículo 39, fracción III, de la propia Ley Orgánica que acababan de aprobar ellos mismos, se establecía que las comisiones ordinarias, como lo era la de Presupuesto y Cuenta Pública, tenían tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio correspondientes en lo general con las áreas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De tal manera que la evaluación y el trabajo de la Comisión de Programación y Presupuesto iban directamente relacionadas con el Presupuesto y Cuenta Pública y que, efectivamente, la propia Ley Orgánica de la Cámara establecía la existencia de una Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que realizaba las tareas que le marcaba la Constitución, que era precisamente la de evaluar el funcionamiento de ese órgano de fiscalización y los que tuviera la ley reglamentaria.

De tal manera la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tenía funciones muy específicas en materia de aprobación y seguimiento del presupuesto y, después, de la evaluación de ese presupuesto.

Por su lado, la Comisión de Vigilancia debía fiscalizar, evaluar y vigilar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, a efecto de que tuviera un buen funcionamiento.

Para los priístas, entonces, serían dos funciones diferentes. La Comisión de Vigilancia no era comisión dictaminadora y dedicaba todo su tiempo a llevar el seguimiento de los trabajos de la Auditoría Superior.

También, dijo el diputado Estefan, señalaba el diputado Silva respecto a los artículos 16, fracción X, y 21 del proyecto de ley que le resultaba insuficiente que se determinara en esa materia restricciones para la entrega de información a la entidad de fiscalización superior.

El diputado priísta apuntó que nadie estaba con esa ley, y pretendía que no se ocultara ninguna información a la Entidad de Fiscalización Superior; sin embargo, existían cuestiones que, por ley, estaban determinadas y debían estar sujetas al resguardo, como podría ser, por ejemplo, la integración de una averiguación previa, en donde no resultaría ni legal ni deseable que la Entidad de Fiscalización Superior conociera, por ejemplo, durante el proceso de una averiguación previa, cómo se encontraba ese caso.

Era uno de los muchos ejemplos que podría haber en esa materia y que más que vedaba y reservaba la propia ley en su caso.

De forma que en esos dos temas tampoco estarían de acuerdo con que, a través de esa ley, se quedaran sin efecto leyes que habían determinado derechos y habían consagrado una serie de reservas que habían sido aprobadas por el propio Congreso y que serían contradictorias con ese tema.

En cuanto a que la autonomía técnica y de gestión no era facultad para que una serie de cuestiones como la baja de archivos o de documentación fueran realizadas, normadas por la Contaduría Mayor de Hacienda, ya Auditoría Superior de la Federación, señalaban que las leyes en esa materia establecían claramente los requisitos generales para poder hacer la baja de los archivos el tiempo en que debía mantenerse.

Lo que decía la ley era que debería ser la Auditoría Superior de la Federación la que normara los métodos y procedimientos para poder llevar a cabo lo que decía la ley, no para que sustituyera a las leyes vigentes.

De manera que, como órgano técnico de la Cámara, era correcto que estuviera facultado para emitir esas normas, no para sustituir las leyes. Incluso estaba próximo a llegar un proyecto para aprobar una nueva Ley de Archivos que determinara precisamente todas esas cuestiones, fuera el Legislativo que aprobara en las normas generales y ya la implementación de las mismas, sí debía corresponder al órgano técnico.

En cuanto al servicio civil de carrera, el artículo 85 de ese proyecto de ley, establecía claramente la necesidad del mismo de tal manera que estaba atendida la propuesta del diputado Jorge Silva y no había necesidad de incluir ninguna cuestión adicional.

En relación con la participación ciudadana y los consejos consultivos consideraban los priístas que la Cámara contaba con las comisiones para poder atender cada uno de los temas que pudieran ser presentados por la ciudadanía, la propia Comisión de Vigilancia podría atender a los ciudadanos en esa materia y no tratar de distraer la autonomía, precisamente técnica y de gestión de ese órgano, de esa entidad; precisamente debía mantenerse al margen de grupos políticos, grupos de interés y debía tener una verdadera y estricta autonomía de gestión y autonomía técnica. De tal manera que para ellos resultaría una gran contaminación.

Quienes precisamente representaban a los grupos sociales en este país, quienes representaban a los ciudadanos eran los diputados y todos los diputados que participaban en el Congreso tenían acceso al trabajo de la Auditoría Superior de la Federación y en específico

los miembros de la Comisión de Vigilancia podían hacer saber y sentir la opinión ciudadana, la opinión de la población a ese órgano de fiscalización con el contacto directo que tuvieran. De tal manera que ellos con esos argumentos consideraban que para el grupo parlamentario del PRI y entendían que cuando se había hecho el dictamen también el grupo parlamentario del PAN avaló los artículos que fueron presentados en la ley, pues que entonces fueran impugnados y obviamente que ellos dijeran que ese dictamen lo hicieron de manera conjunta y entendían en términos generales que ello planteaba lo que pensaban ellos y posiblemente lo que pensaban los compañeros que firmaron el dictamen que era presentado ese día ahí.

Votación

El Presidente indicó que la votación de acuerdo con la petición del diputado Silva, se haría de la siguiente manera, en bloque:

Los artículos 2°, fracción IX; 14, fracción V; 17; 19; 27 y 30 se votarían de una sola vez, si lo percibían se estaba excluyendo el artículo 21 que fue reservado tanto por el diputado Silva, como por el diputado Felipe de Jesús Cantú, para no ponerlo a votación.

La votación que se haría a continuación era en dos partes o prácticamente dos votaciones: una en bloque con exclusión del artículo 21 y después de acuerdo con su propia petición, los artículos 97 y 98 que eran adiciones.

El Presidente pidió que se abriera el sistema de votación por 10 minutos para votar el primer bloque compuesto por los artículos 2°, fracción IX; 5°; 12; 14, fracción V; 17; 19; 27 y 30 del dictamen.

Resultado: se emitieron 342 votos a favor y 125 en contra..

El Presidente indicó que quedaba aprobado en sus términos el dictamen en los artículos 2° fracción IC, 5°, 12, 14 fracción V, 17, 19, 27 y 30 en sus términos.

Se procedería a la votación referente al segundo bloque que eran las adiciones de los artículos 97 y 98.

Resultado: se emitieron 116 votos en pro y 331 en contra.

El Presidente estableció que en consecuencia no procedían las propuestas de adición, ya que se emitieron 331 votos en contra.

3. Partido de la Revolución Democrática (PRD)

En su intervención para expresar los argumentos de la reserva que había hecho el diputado Bernardo Bátiz Vázquez, dijo que una de las funciones fundamentales del Poder Legislativo era la de revisar las cuentas del Poder Ejecutivo.

Que el artículo 74, en su fracción IV, disponía que la Cámara de Diputados tenía como una facultad la de revisar la Cuenta Pública del año anterior. Esa facultad, tradicionalmente se había considerado como uno de los instrumentos más precisos para establecer con firmeza el sistema de división de poderes, en la medida en que las cuentas públicas pudieran ser revisadas cuidadosamente, con toda energía por el Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo, estarían avanzando en un equilibrio de los poderes en nuestro país y era muy lamentable que entonces, época en la que el Congreso iba asumiendo su verdadero papel equilibrador del Poder Ejecutivo, en ese proyecto de ley que estaban discutiendo que ya había sido aprobado en lo general, llevaran a cabo una especie de suicidio, de autogol, de cercenamiento de un órgano que era el instrumento fundamental de la Cámara de Diputados para vigilar las cuentas públicas del Poder Ejecutivo.

Con motivo de la modernización, dijo, copiando a sistemas de otros Estados sin tomar en cuenta que estaban viviendo una época en la que se avanzaba hacia el fortalecimiento del Poder Legislativo, habían renunciado a parte de sus funciones como Cámara de Diputados al dejar a la existente Contaduría Mayor de Hacienda y próximamente Órgano Superior de Fiscalización o Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, funciones que deberían de conservar.

El diputado Bátiz propuso que al artículo 3° de la ley que se estaba discutiendo se le agregara un párrafo para que, sin trastocar lo que ya habían aprobado en lo general, conservaran un hilo directivo respecto del órgano superior de fiscalización.

Bátiz sugirió que en seguida del párrafo tercero de la ley pusieran el siguiente párrafo: "el pleno de la Cámara de Diputados o la Comisión de Vigilancia podrán ordenar a la Auditoría Superior de la Federación la investigación de cuentas especiales de dependencias de alguno de los poderes o de entidades paraestatales, sin intervenir en la forma autónoma en la que dichas investigaciones deban cumplirse".

La Auditoría Superior de la Federación, según el diputado Bátiz, debería rendir su informe en esos casos en el término que se fijara al efecto.

El diputado Bátiz dijo que les rogaría a los demás diputados que consideraran esa propuesta como una fórmula para aumentar, mantener, sostener sus funciones y para perfeccionar y redondear la ley que estaban discutiendo.

4. Partido Acción Nacional (PAN)

El diputado Fauzi Hamdan Amad dijo en su intervención que si no entendía mal el diputado Bátiz proponía que de alguna manera la Cámara de Diputados, por conducto de la propia Comisión de Vigilancia, pudiera ordenar a la Auditoría Superior de la Federación la práctica de auditorías de la Cuenta Pública o bien con base en el informe semestral que en la ley se señalaba que debería presentar en el mes de agosto.

Precisamente una de las características esenciales de la nueva Entidad Superior de Fiscalización y que estaba plasmada en el artículo 79 constitucional era esa autonomía en la decisión de sus resoluciones sin recibir impulso, decisión, órdenes o instrucciones de la Cámara de Diputados. Era de sana ortodoxia que la Cámara de Diputados, que finalmente tenía a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, no se inmiscuyera en procesos que pudieran tener un contenido político. Finalmente la entidad, como órgano técnico, tendría que realizar su cometido y sus funciones dentro de la alta responsabilidad, que una rendición de cuentas debía de traer aparejada en un ámbito democrático, como era el que supuestamente tenían estructurado en el régimen constitucional.

Por eso, realmente no era que se rompiera la relación que existía entre la Entidad Superior de Fiscalización y la Cámara de Diputados, por el hecho de no ordenar práctica de auditorías. La misma ley hablaba de cómo precisamente la Comisión de Vigilancia continuaría guardando relación de coordinación y evaluación del desempeño de la entidad superior, tendría y contaría con una unidad de evaluación y de apoyo en el seguimiento de las actividades de la Entidad Superior de Fiscalización.

No se perdería el control y mantendría su autonomía funcional técnica como el 79 constitucional lo señalaba. Se hacía una sanísima distancia y división de la entidad y de la Cámara de Diputados en esa materia.

El diputado Hamdan señaló al diputado Bátiz que quienes eran miembros de la Comisión de Vigilancia, en las órdenes-programas de auditoría de cada Cuenta Pública, veían en muchas ocasiones que iba con dedicatoria una práctica de auditoría a veces con un contenido y un alcance eminentemente políticos.

A veces el propio auditor se veía abrumado por la carga de propuestas que los diputados le hacían y que finalmente eran órdenes de prácticas de auditorías que le señalaban a la todavía Contaduría Mayor de Hacienda.

Precisamente uno de los avances importantes en la nueva Entidad Superior de Fiscalización era que la Cámara de Diputados ya no le iba a ordenar que practicara auditorías, lo tendría que hacer por sí misma, en el ámbito de autonomía de gestión orgánica y funcional, tal y como la propia Constitución lo señalaba y que la ley reglamentaria lo único que estaba haciendo era reflejar en detalle el contenido del precepto constitucional.

Votación

El Presidente indicó que la propuesta del diputado Bátiz se presentaba como parte del argumento en contra. Por tanto, la votación sería del dictamen en sus términos, a favor y en contra para apoyar la argumentación del diputado Bátiz.

Resultado: se emitieron 341 votos en pro y 110 en contra.

Se aprobó en sus términos el artículo 3° del dictamen por 341 votos.

El Presidente pidió pasar a la discusión de la reserva hecha por el diputado Felipe de Jesús Cantú a los artículos 16 fracción X, 21 y 37 del proyecto de decreto.

5. Partido Acción Nacional (PAN)

La intervención del diputado Felipe de Jesús Cantú inició diciendo que quería referirse al artículo 16, que en su fracción X establecía que para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendría las atribuciones siguientes y en la fracción X decía: "solicitar toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones atendiendo a las disposiciones legales que para tal efecto consideran dicha información como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto".

Ésa es la primera inquietud que saltaba a la vista porque hubo casos en los que la Contaduría Mayor de Hacienda recibió negativas parciales o totales de entrega de información y evidentemente no se pretendía dejar las cosas ambiguas para que pudiera ocurrir lo mismo con el nuevo órgano superior de fiscalización. De ahí que quisiera hacer referencia a que el espíritu de la ley era expresamente cuando se determinara por alguna ley específica que

hubiera reserva, esa podría operar, pero no en el caso de que el propio ente fiscalizado lo determinara y eso le llevaba al artículo 21 en una situación similar.

El artículo 21 establecía prácticamente lo mismo en su parte última cuando señalaba que "para tal efecto de la información, las disposiciones legales que específicamente consideren dicha información como de carácter reservado o que debe mantenerse en secreto". Establecía, como debería estar en el artículo 16, pero para efectos prácticos iban a equipararlos, si el artículo 21 establecía el criterio de la comisión, el criterio de ese órgano legislativo en el sentido de que solamente en los casos que expresamente determinara la ley y no a criterio particular, se aplicaría. Por tanto el diputado Cantú dijo que para evitar confusiones, quería que se eliminara de la página ocho de la *Gaceta Parlamentaria* el tercer párrafo que aparecía. Al eliminarse también se eliminarían las confusiones que se pudieran generar.

El artículo redactado por la comisión decía: "en congruencia con lo anterior se propone eliminar del artículo 21 de la iniciativa, la limitante que se sugería establecer a la Auditoría Superior, a efecto de que no pudiera solicitar información de carácter reservado o que deba guardarse en secreto conforme a las leyes".

Evidentemente entre el artículo 21 redactado en el texto respecto al artículo 21 referido en la exposición de motivos había una diferencia grande, por lo que habría sido mejor para evitar esas interpretaciones negativas, eliminar ese párrafo y con ello se perseveraría en la búsqueda de una expresión auténticamente libre por parte de ese órgano legislativo, en el sentido de dejar solamente los casos expresamente determinados por la ley.

La siguiente era una propuesta respecto al artículo 37. En el artículo 37 cuando hablaba de las entidades fiscalizadas, establecía en un punto y seguido en la página 18 de la *Gaceta Parlamentaria*: "este informe, es decir el que rinden las entidades fiscalizadas, en ningún caso contendrá información de carácter reservado".

No obstante que se había hecho la aclaración anterior respecto a los artículos 21 y 16, era conveniente establecer las siguientes palabras "en agregado" después de la palabra reservado, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Hasta ahí el añadido que el diputado Cantú había solicitado que se incluyera.

Al incluirse lo que proponía era evitar que el ente fiscalizado fuera a tomar la interpretación del artículo 37 para decir, por su propia cuenta, cuáles serían los documentos o la información de la que podría guardar reserva.

Resumiendo, el diputado Cantú quería decir que en el caso del 16, era ratificar el sentido del espíritu de la creación de esos artículos y de esa ley, expresamente determinados por la ley solamente serían los casos en los que pudiera haber reserva y no a juicio de funcionarios específicos.

En el artículo 21 se proponía eliminar la referencia a ese artículo en la exposición de motivos, ese párrafo, sería la solicitud del diputado Cantú y su segunda solicitud específica era agregar las palabras "de conformidad con las disposiciones legales aplicables al artículo 37".

Votación

El Presidente aclaró a la Asamblea que la siguiente votación, que en realidad eran dos por la siguiente razón: iban a separar el artículo 21 que fue parte de una reserva hecha por el diputado Silva y también por el diputado Cantú, para votarlos en sus términos y se iba a hacer un bloque con los otros dos artículos reservados por el diputado Felipe de Jesús Cantú, que eran el artículo 16, fracción X, y 37 del proyecto de decreto.

Por tanto se empezaría por el 21, que había sido reservado desde antes por el diputado Silva, con la aclaración que había hecho el diputado Felipe de Jesús Cantú, que se trataba solamente de eliminar el párrafo de la exposición de motivos que se refería al artículo.

Se pasaría entonces a hacer tres votaciones, porque la primera sería, en orden de presentación, la del diputado Silva, ya que siendo una propuesta de modificación el artículo 21, se votaría *versus* el dictamen de la comisión y sería a favor del dictamen y el contra sería apoyando la propuesta del diputado Silva.

La segunda votación se haría en función de la exposición de motivos del 21, que se refería al 21 y era para ser eliminada, en lo cual había acuerdo. La tercera se haría por los dos artículos en sus fracciones reservadas por el diputado Felipe de Jesús Cantú.

Se procedió a la votación nominal del artículo 21 del dictamen en sus términos, y como resultado se obtuvieron 324 votos en pro y 101 en contra. El Presidente determinó como aprobado en sus términos el artículo 21 del dictamen por 324 votos en pro.

En la siguiente votación en pro eliminaría un párrafo de la exposición de motivos y adicionaría otro al proyecto en el artículo 37; en contra sería apoyar lo que existía.

El resultado arrojó 326 votos en pro y 19 en contra. En consecuencia, se aprobó la adición del artículo 37 del proyecto y la eliminación del párrafo de la exposición de motivos relativa al artículo 21, aprobado en lo general y en lo particular con las adiciones que la Asamblea votó.

La siguiente votación recogería la que sería a favor en sus términos del artículo del dictamen; en contra sería apoyar cualquier otro contenido.

El resultado fue que se emitieron 377 votos a favor y 13 en contra.

Quedó aprobado el artículo 16, fracción X, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y en consecuencia, aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación por 377 votos a favor, por lo que pasó al Senado de la República para los efectos legales procedentes.

Cámara de Senadores

Dictamen y debate. Sábado 29 de abril de 2000.

Al recibir el Senado de la República la minuta de la Cámara de Diputados relativa a la iniciativa de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se turnó para su análisis y dictamen a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Gobernación, Primera; y de Estudios Legislativos, Primera.

Se dio lectura en la sesión al dictamen correspondiente, inscribiéndose como único orador el Senador José Antonio García Villa (PAN) para la discusión en lo general y particular del proyecto de dictamen.

El Senador Juan Antonio García Villa, en su intervención dijo que durante dos años los diversos grupos parlamentarios habían discutido una reforma en materia de fiscalización superior, que estaba haciendo falta para la reforma del Estado. Ese proceso culminó en julio del año anterior mediante la reforma de diversos preceptos de la Constitución y en diciembre de 1999, la Colegisladora expidió una nueva ley en la materia que denominó Ley de Fiscalización Superior de la Federación que, en su momento, abrogará a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Las comisiones a las que se turnó esa minuta recogieron las proposiciones de modificación que el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional había presentado y que desde su perspectiva significaban no sólo un avance sino una notoria mejoría en el contenido de esa nueva ley, cuando eventualmente se aprobara.

Manifestó que también era cierto que otros grupos parlamentarios habían formulado propuestas de modificación en la ley. Por lo que correspondía a las proposiciones del grupo parlamentario de Acción Nacional, probablemente no se había percibido la importancia de algunos de esos cambios, por lo atropellado de la lectura, pero el diputado García Villa deseaba hacer notar lo siguiente:

Dato importante era que, de acuerdo con lo que ahí se estaba recogiendo, la Auditoría Superior de la Federación, que se crearía por esa ley y que vendría a sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda, ya no detendría sus investigaciones, revisiones y auditorías, cuando se topara con lo que se conocía como "secreto bancario". Ése era un avance importante de esa proposición que ese día estaban aprobando, porque el Partido Acción Nacional aprobaría ese dictamen que tenía, como consecuencia, en los términos del artículo 72, que la minuta sería regresada a la Colegisladora.

Era cierto que los empleados, los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda, en tanto no se derivara de sus investigaciones el fincamiento de alguna responsabilidad penal o el resultado de las propias auditorías tuviera que ser consignado en su informe, tendrían la obligación de guardar reserva o secrecía. Pero ya no sería para la Auditoría Superior de la Federación una limitante a sus auditorías eso que se había convertido en un tabú, y que se conocía como el secreto bancario. Ése era un avance significativo importante desde la perspectiva de Acción Nacional, según el senador García Villa, y que esperaban que la Colegisladora cuando recibiera el expediente viera favorablemente ese avance.

Se mencionó que el Auditor Superior de la Federación no tuviera antecedentes de cuatro años atrás como dirigente de partido político alguno y tampoco haber sido postulado para algún cargo de elección popular en los últimos cuatro años.

A Acción Nacional le parecía indispensable ese requisito que omitía la minuta de la Colegisladora, porque si la propia ley le iba a exigir de manera rigurosa al Auditor Superior de la Federación que se mantuviera al margen, incluso, de las presiones de los partidos políticos; y en el caso de que se le comprobara que estuviera inmiscuido con partidos políticos, la consecuencia sería que pudiera ser destituido, pues iban a garantizarle que no tuviera esa vinculación con partidos políticos, cuando menos durante los 4 años anteriores, a su designación.

La minuta de la Colegisladora señalaba que la Auditoría Superior de la Federación sería por ministerio de la propia ley coadyuvante del Ministerio Público en aquellos casos de irregularidades que ameritaran el fincamiento de responsabilidad penal.

Acción Nacional habían agregado ahí la propuesta de su grupo parlamentario, y que las Comisiones Unidas habían recogido, no sólo que fuera coadyuvante el Ministerio Público, sino que éste no pudiera desistirse del ejercicio de la acción penal; no podría dictar resolución alguna en ese sentido, si previamente no recababa la opinión de la Auditoría Superior de la Federación.

Por último, el senador panista dijo que entre muchos otros avances señalarían claramente que lo que la reforma constitucional había denominado situaciones excepcionales para iniciar la investigación por parte de los órganos de control interno de las dependencias donde se advirtieran irregularidades, no se tuviera que esperar, ni al término del ejercicio, y ni siquiera la presentación de la cuenta pública; sino que en situaciones especiales, como se había dicho en la reforma constitucional, se pudieran empezar, por los órganos de control interno de las dependencias, las investigaciones correspondientes.

Mencionó que sus compañeros legisladores de la Cámara de Diputados no habían entendido el concepto, ni el espíritu de la reforma constitucional al considerar que situaciones excepcionales eran como casos de emergencia.

Se trataba de iniciar y de introducir, así fuera tímidamente, así fuera en forma muy matizada, el principio de la revisión "ex ante", que significaba un paso importante en nuestra legislación.

Finalmente, por todo ello, el senador García Villa expresó que los Senadores de Acción Nacional votarían favorablemente ese dictamen con las consecuencias que ello tenía, desde el punto de vista del proceso legislativo, de regresar a la Colegisladora para que esa ley se hiciera bien. Porque si algo valía la pena hacer, valía la pena hacerlo bien.

Votación

Al no haberse inscrito otro orador, el Presidente de la Mesa Directiva ordenó la votación nominal con el resultado siguiente: se emitieron 71 votos a favor; 2 abstenciones y ninguno en contra.

Cámara de Diputados. Aprobación final

Dictamen. Miércoles 20 de diciembre de 2000.

A la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública fue turnada para su estudio y dictamen, por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la minuta con Proyecto de Decreto que crea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, remitida por el Senado de la República.

Esta Comisión integró el dictamen correspondiente, señalando como antecedentes lo siguiente:

1. Con fecha 14 de diciembre de 1999, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de este órgano legislativo emitieron el dictamen correspondiente, siendo conocido y aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados, en su calidad de Cámara de origen, el 15 del mes y año citados.

2. Remitida que fue la minuta respectiva al Senado de la República en su calidad de Cámara revisora, ésta la turnó a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, Gobernación Primera y Estudios Legislativos Primera, a efecto de la elaboración del dictamen correspondiente, el cual fue emitido por dichas comisiones el 30 de abril del año en curso.

3. Con fecha 5 de septiembre del año en curso, la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados turnó a las Comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, y Presupuesto y Cuenta Pública, la minuta remitida por el Senado a efecto de elaborar el presente dictamen.

4. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública solicitó y obtuvo de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados el nuevo turno de la minuta en cuestión, con la finalidad de que únicamente dictaminara la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

En función de esos antecedentes, la comisión dictaminadora emitió las siguientes consideraciones:

1. En 1999, el Constituyente Permanente estableció nuevas bases que permiten, a la Cámara de Diputados, fiscalizar la gestión financiera de los Poderes de la Unión y de las entidades federales.

2. La comisión dictaminadora es coincidente con los razonamientos expuestos por el Senado de la República en el sentido de modificar los artículos 1 y 6 del Título Primero del proyecto de decreto remitido por la Cámara.

   Es atendible para la Cámara de Diputados el criterio de la colegisladora en el sentido de que el artículo 1° resulta redundante en virtud de que los objetivos de la potencial ley ya se encuentran precisados y desarrollados en forma exhaustiva a lo largo del ordenamiento que se pretende emitir, por lo cual será suficiente establecer que la ley es de orden público y que tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su fiscalización superior.

   De igual forma, la comisión considera acertadas las observaciones realizadas por la Cámara de Senadores en materia de redacción, así como el establecimiento de la supletoriedad de aquellas disposiciones relativas del Derecho común, sustantivo y procesal.

3. A efecto de mejorar la forma de la ley, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública coincide con la Cámara de Senadores respecto a la conveniencia de establecer incisos al artículo 7 de la minuta.

   De igual forma, coinciden con la colegisladora en el sentido de reducir el plazo de prórroga establecido en el artículo 8, de tres meses a 45 días naturales, en aras de hacer más expeditas las funciones de la Cámara de Diputados en materia de la revisión de la Cuenta Pública.

   Finalmente, por lo que hace al Capítulo I del Título Segundo del proyecto de Decreto, la comisión dictaminadora considera oportuno aceptar la modificación sugerida por el Senado de la República al artículo 13.

4. En relación con el Capítulo II del Título Segundo del proyecto de Decreto contenido en la minuta, la Comisión estima acertadas las modificaciones propuestas al artículo 14, y por ende propone sean aceptadas en sus términos por la Cámara de Diputados.

De igual forma, consideran correcta la observación hecha por la colegisladora en el sentido de modificar la fracción X del artículo 16 del proyecto de Decreto contenido en la minuta, a efecto de incorporar condiciones para el manejo de la información de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto.

Por otra parte, respecto de la observación realizada por el Senado del artículo 21, en el sentido de precisar la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para tener acceso a los documentos por fiscalizar, así como para establecer obligaciones respecto de quienes deben guardar reserva sobre la información proporcionada, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública considera necesario adecuar el texto propuesto por la Cámara de Diputados en los términos sugeridos por la colegisladora.

5. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, al devolver el expediente que contiene el proyecto de Decreto en análisis, indica que respecto al artículo 30 es necesario incorporar en su texto la conjunción copulativa "y" entre las palabras "público" y "mientras"; observación con la que se encuentra conforme la Comisión y, por lo tanto, propone su aceptación a la Cámara de Diputados.

6. La Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, coincide plenamente con la colegisladora, cuando ésta indica: "El artículo 33 debe refrasearse en concepto de las comisiones que dictaminan, para el efecto de que quede redactado en términos positivos y no negativos, ya que la fiscalización no obedece únicamente al interés de encontrar, de manera obligada, desviaciones o conductas irregulares, sino para constatar y verificar el cumplimiento adecuado en la aplicación de los recursos federales. Conservar el tipo de redacción original, conducirá a inducir a las autoridades fiscalizadoras a que en todo momento procurasen buscar irregularidades a fin de fincar responsabilidades en el ejercicio de la gestión pública".

7. La Cámara de Senadores propone modificaciones a los artículos 36, 37, 38 y 42 del Capítulo Único del Título Cuarto del proyecto de decreto aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

   En dicho tenor, consideran adecuada la observación realizada al artículo 36, respecto de la limitación que se hace de las situaciones excepcionales a los casos en que exista denuncia, por lo que deben extenderse los supuestos a los casos en que surja presunción razonable de algún ilícito y en virtud de la cual se estime que deba generarse la investigación respectiva.

De igual forma, se propone a la Cámara de Diputados aceptar la modificación del plazo de presentación del informe de resultados que se requiera a las entidades fiscalizadas de 90 a 65 días, en aras de la agilidad procesal.

Por otra parte, el Senado de la República propone modificar el artículo 38 a fin de enunciar de manera precisa cuáles serían consideradas las situaciones excepcionales en las que procedería la revisión de conceptos específicos vinculados de manera directa con denuncias debidamente fundadas. En relación con lo anterior, consideran que dicha modificación, en caso de aceptarse, otorgará una mayor precisión a la potencial ley, con el consiguiente y necesario aumento en la seguridad jurídica.

Finalmente, debe ser aceptada la modificación propuesta por la colegisladora al artículo 42 a efecto de establecer un plazo de 45 días para que el servidor público cumpla con la obligación omitida y motivo de la sanción.

8. La Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, considera oportunas las observaciones realizadas al Título Quinto del proyecto de Decreto aprobado por la Cámara de Diputados.

   En efecto, debe aceptarse la modificación del artículo 45, a fin de sustituir la conjunción "y" por "o", a efecto de distinguir entre daños y perjuicios al Estado. Así también, debe establecerse la obligación del Ministerio Público de recabar la opinión de la Auditoría Superior, en relación con las resoluciones que éste dicte sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

   Por otra parte, quienes suscriben el dictamen, observan que, como lo indica el Senado de la República, no debe existir mención, en el artículo 53, del lugar donde debe realizarse la audiencia, en virtud de que lo anterior implicaría la posible violación del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

   Coinciden de igual forma con las modificaciones sugeridas a los artículos 56 y 59 del proyecto de decreto contenido en la minuta, a efecto de mejorar el control de supervisión por parte de la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia de la Cámara.

   En cuanto al artículo 62 del proyecto de Decreto, la colegisladora advierte, además de algunos errores de redacción, que la imposición de costas en perjuicio del

servidor público respecto del trámite de copias, puede ser contrario a la gratuidad de la justicia establecida en el artículo 17 constitucional, por lo que la Comisión dictaminadora considera que dicha modificación debe ser aceptada.

Así también, coinciden con las observaciones realizadas a los artículos 63 y 65, en el sentido de establecer que la interrupción de la prescripción deberá ocurrir a partir de que se inicie el procedimiento, así como de identificar la diferencia entre la prescripción de la facultad de sancionar y de acción, en aras de la seguridad jurídica consagrada por el texto constitucional.

9. Por lo que respecta a las modificaciones del Título Séptimo del proyecto de Decreto contenido en la minuta realizadas por el Senado de la República, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública coincide con ellas en virtud de que se mejora considerablemente la organización de la Auditoría Superior de la Federación, en la medida en que se establecen reglas más claras para la designación del titular de dicho órgano de la Cámara de Diputados, así como respecto de las facultades que se pretende conferir al mismo.

   Similar consideración cabe hacerse respecto de las modificaciones propuestas por la colegisladora en relación con los Auditores Especiales, con las que coinciden plenamente quienes emiten el dictamen.

   Finalmente, por lo que hace al Capítulo Segundo del Título Séptimo del proyecto de Decreto, la colegisladora indica que éste "contiene siete preceptos, todos ellos relativos a la vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y al respecto, las Comisiones consideran que a fin de evitar la existencia de un órgano independiente, por encima de la misma Auditoría Superior de la Federación, la Unidad de Evaluación y Control deberá estar sometida a las directrices de la Comisión de Vigilancia...".

   En efecto, no se debe pasar por alto que la relación entre los órganos encargados de la fiscalización debe ser de cooperación, por lo que las modificaciones propuestas por el Senado permiten una mayor interacción entre los mismos, así como que la Auditoría Superior de la Federación mantenga el lugar que el Constituyente le otorgó.

10. Por cuestiones de técnica legislativa y de lógica jurídica, se aceptan plenamente las modificaciones sugeridas por la Cámara de Senadores respecto a los artículos transitorios.

11. Los distintos grupos parlamentarios, representados en la Comisión, también coinciden en que la ley materia de ese dictamen facilita la operación de la institución encargada de la fiscalización superior de la Federación y que su inmediata entrada en vigor garantiza una adecuada y eficiente función, pero también coinciden en que es susceptible de perfeccionarse, por lo que una vez entrada en vigor se hará necesaria una revisión puntual de la misma.

Debate. Miércoles 20 de diciembre de 2000.

Para el debate del proyecto de Ley de Fiscalización Superior en lo general no se inscribieron oradores, por lo que quedó establecido que estaba suficientemente discutido.

Se procedió a la votación, en donde se emitieron 394 votos a favor y 12 en contra, con lo que quedaron aprobados en lo general y en lo particular los artículos no reservados por 394 votos.

Para el debate en lo particular, se inscribieron**:**

- Francisco Cárdenas Elizondo (PAN).- Para reservar los artículos 1°; 7°, inciso b y c; 13; 38, inciso b, y 65 del proyecto de decreto; todos ellos se refieren a artículos que incorporan modificaciones propuestas por la Cámara de Senadores.

- José Antonio Hernández Fraguas (PAN).-

1. Partido Acción Nacional

El diputado Francisco Cárdenas Elizondo quería recordar que en la sesión ordinaria vespertina de la Cámara de Senadores celebrada el día 29 de abril de 2000, al dictaminarse sobre la Ley de Fiscalización de la Federación, el senador Juan Antonio García Villa, concluyó su intervención sobre la discusión del dictamen correspondiente en los siguientes términos: "por todo esto, los senadores de Acción Nacional votaremos favorablemente este dictamen con las consecuencias que ello tiene desde el punto de vista del proceso legislativo de regresar a la colegisladora para que esta ley se haga bien, porque si algo vale la pena hacer vale la pena hacerlo bien..." y el diputado Cárdenas creía que ese espíritu de su compañero del PAN no se vería satisfecho en ese dictamen y en la actitud que se tomó en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Para responder por qué no estaba de acuerdo con la modificación del artículo 1°, el diputado Cárdenas dijo que el texto que provenía de la Cámara de Diputados era mucho más completo en cuanto al objeto. Conminó a recordar que el órgano superior de fiscalización había tenido una reforma constitucional publicada en julio de 1999, donde se incluían nuevas y fundamentales atribuciones a la existente Contaduría Mayor de Hacienda, ya órgano superior de fiscalización, consistentes en la posibilidad de poder determinar responsabilidades y sanciones; antes la Contaduría Mayor de Hacienda tenía que pedirle al Ejecutivo para que fincara, para que determinara esas responsabilidades y entonces se suprimía el texto del objeto algo que para él era fundamental.

Agrega que se podría decir: "pero es que no tiene objeto". Si en el texto de otros artículos de la misma ley se dieran esas facultades, se daría en la propia Constitución General de la República y precisamente por eso pensaran en la Ley de Amparo que es reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales y ahí no se decía que ésa era una ley reglamentaria, aunque lo fuera.

Entonces, si no era así, por lo menos en el objeto de la ley contener algo de vital y fundamental importancia en ese cambio que se diera para el órgano superior de fiscalización.

En cuanto al artículo 7°, se habían reservado los incisos *b* y *c*, porque se referían en el texto aprobado por el dictamen, que para los efectos de esa ley la Cuenta Pública estaría constituida por:

"Inciso *b*. La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación."

El diputado Cárdenas dijo que sencillamente le quitaran el registro de las operaciones, ¿por qué? Porque luego precisamente la función de la Contaduría Mayor de Hacienda era también lo que no se había registrado, ah, pero que había información que les conducía a determinar que hubo algo. ¿Qué información que no estuviera registrada en la contabilidad? Ah, el contrato, la remisión y ahí había la información que los llevaría a determinar la correcta intervención de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En cuanto al artículo 13 lo quería relacionar con el artículo 65. Pero empezando con el 13. ¿Cuál era el propósito del artículo 13 en la ley, en el dictamen?

El propósito era muy sencillo: que la Auditoría Superior de la Federación conservara su poder, conservara en su poder la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal y los informes de resultado de su revisión, mientras no prescribieran las facultades y dijeron los senadores en

su dictamen, cuando les remitieron eso: "no, es que cuando se habla de responsabilidades no debe ser categórico y debe referirse a supuestas irregularidades". Pues los señores senadores se confundieron; no se trataba de eso, se trataba de la obligación que tenía y debía tener el órgano superior de fiscalización para conservar eso y durante el término, para que no prescribieran sus facultades de determinación.

Y como se estaba hablando de prescripción el diputado Cárdenas iba a brincar, a saltar el orden de los artículos, yendo al 65.

En el 65, desgraciadamente el tema de la prescripción en la ley estaba mal diseñado jurídicamente, porque hablaba únicamente de la institución de la prescripción y no de la caducidad de facultades de la autoridad, que eran dos instituciones jurídicas completamente distintas. La prescripción sería el medio para adquirir bienes o liberarse de obligaciones mediante el transcurso del tiempo. Cuando era para adquirir, se llamaba prescripción adquisitiva o usucapión. Ahí se estaba hablando de la prescripción negativa, la que liberaría de obligaciones.

Entonces resultó que los señores senadores y los miembros integrantes de la comisión dictaminadora sostenían que debía permanecer el texto del artículo 65 al decir: "cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, interrumpe la prescripción de la sanción impuesta". El texto que había propuesto la Cámara de Diputados era: "cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, interrumpe la prescripción", sin calificar si era sanción o de qué tipo y ése era simple y sencillamente la trascripción literal del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 29 de diciembre de 1978.

¿Por qué estaba mal esa propuesta del Senado? Porque entonces se iba a poder interrumpir la prescripción únicamente tratándose de sanciones, sanciones de multas. Pero lo principal: la responsabilidad principal, el fincamiento de responsabilidades, ésas ya no se interrumpían. Entonces les estaban dando una facilidad a los que incumplieran con el transparente manejo de los recursos y de los fondos públicos, para que ahí sí pudiera prescribir y no se interrumpiera.

¿Cuál era el efecto de la interrupción? El problema era que la interrupción de la prescripción tendría por efecto inutilizar todo el tiempo transcurrido antes de y volvía a empezar la cuenta, en ese caso de cinco años y entonces, tratándose de lo fundamental, de las deudas e irregularidades importantes, no iban a poder interrumpir el plazo de la prescripción.

El otro artículo que el diputado Cárdenas había reservado era el 38. La Cámara de Senadores hizo una reestructuración de lo que había propuesto la Cámara de Diputados al aprobar la ley, la minuta en el año de 1999 y en esa reestructuración incluyeron en el inciso *b*. Se trataba de aquellos supuestos de situaciones excepcionales. Como es sabido la cuestión de la Cuenta Pública era posterior al ejercicio, no ex ante, sino posterior. Entonces ¿qué pasaba? Había situaciones excepcionales que iba a reglamentar ahí la ley y decía: "antes de que transcurra ese término, vamos a poder entrar a revisar". Muy bien "y vamos a definirlos" y definieron en el inciso b, de la siguiente manera: "hechos de corrupción determinados por autoridad competente". ¿Qué era eso de hechos de corrupción?

Según el diputado Cárdenas, en ninguna ley penal o administrativa se definía qué era eso de hechos de corrupción. No era técnico, no era jurídico. Entonces la propuesta era muy sencilla: cambiar la redacción y decir "actos o hechos irregulares que se atribuyan a quienes manejen, custodien o apliquen fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales determinados por autoridad competente". Eso ¿por qué? Una situación excepcional. ¿Por qué antes? Muy sencillo. La Contaduría Mayor de Hacienda que ya había un procedimiento ante autoridad competente y ahí había sentencia en donde decía con la fuerza de la cosa juzgada, que ese señor se lo robó, defraudó, cometió irregularidades y tú no hacías nada porque tenía que pasar un año.

2. Partido Acción Nacional

El diputado José Antonio Hernández Fraguas dijo que, a nombre de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, responsable de la dictaminación de ese proyecto de decreto que se sometía ese día a su consideración, quisiera pedir el respaldo con su voto aprobatorio en lo general y en lo particular, para el proyecto de decreto por las siguientes razones, no sin antes decir que reconocían, manifestaban su respeto al diputado Francisco Cárdenas Elizondo, quien había hecho observaciones puntuales a varios artículos que consideraba serían de una gran utilidad para el perfeccionamiento de esa ley.

El día anterior, la mesa directiva de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública había tenido una amplia charla con el diputado Cárdenas Elizondo, escucharon sus planteamientos y consideraron muy oportunos algunos de ellos; sin embargo, por la historia de ese decreto que ese día presentaban, no podían hacer modificaciones a la minuta que les había enviado el Senado de la República.

Dijo que desde 1995 el Poder Ejecutivo y algunos grupos parlamentarios, el PAN y el PRD, habían presentado sendas iniciativas en esa Cámara, para la creación de una entidad encargada de la fiscalización de la Federación, con miras a proveer de instrumentos más

efectivos para el uso honesto y eficiente de los recursos públicos y también un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos.

Mencionó que en la legislatura anterior también por acuerdo de los grupos parlamentarios, la Cámara de Diputados había aprobado el decreto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que fue remitido al Senado de la República para los efectos correspondientes.

El Senado había revisado, analizado y discutido el proyecto de decreto y lo regresó a la Cámara de origen con algunas observaciones puntuales en algunos de sus artículos, aprobado también por todos los grupos parlamentarios.

Esa minuta del Senado de la República había sido turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, sabedores los integrantes de esa comisión de que no podían discutir más que los artículos que habían estado sujetos a observaciones por parte del Senado de la República.

Además, para cumplir con el procedimiento legislativo, no podrían hacer modificaciones, salvo en el caso en que la discusión y esa Asamblea así lo hubieran decidido, lo que necesariamente los llevaría a remitir nuevamente el decreto al Senado de la República y ya no habría posibilidad de que el órgano superior de fiscalización fuera creado en ese periodo ordinario.

Y era importante la creación de ese órgano en ese periodo, porque partía precisamente de un mandato constitucional y tenían la obligación de integrar el órgano superior de fiscalización para cumplir precisamente con lo que ordenaba la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, la propia comisión incluía en las consideraciones que ese día sujetaban a la aprobación de ese pleno el punto 11, que decía: "los distintos grupos parlamentarios representados en esta comisión, también coinciden en que la ley materia de este dictamen, facilita la operación de la institución encargada de la Fiscalización Superior de la Federación y que su inmediata entrada en vigor garantiza una adecuada y eficiente función; pero también coinciden en que como toda norma jurídica, es susceptible de perfeccionarse, por lo que una vez entrada en vigor se hará necesaria la revisión puntual de la misma". Eso quería decir que todas las fracciones parlamentarias representadas en la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública tenían serias observaciones a ese decreto.

Sin embargo, porque el procedimiento legislativo así lo marcaba y porque había un mandato constitucional que cumplir, la comisión les pedía a todos los compañeros y

diputados, que aprobaran ese decreto, ese proyecto de decreto en lo general y en lo particular, refiriéndose el diputado Hernández Fraguas nuevamente al respeto a las observaciones hechas por el diputado Cárdenas Elizondo y al respeto también a muchas otras observaciones que había de distintos compañeros que, en su momento, podrían plantear de acuerdo con el procedimiento legislativo correspondiente.

Votación

Se pidió a la Secretaría preguntar en votación económica a la Asamblea si se aprobaban las proposiciones planteadas por el diputado Francisco Cárdenas Elizondo, en relación con los artículos 1°, 7°, 13, 38 y 65 relativos a la ley en discusión. El resultado de la votación fue mayoría por la no aprobación, y manifestó el Presidente que no se aprobaban las modificaciones planteadas por el diputado Francisco Cárdenas Elizondo. Al proceder la Secretaría a recoger la votación mediante el sistema electrónico de los artículos reservados 1°, 7° inciso *b* y *c*, 13, 38 inciso *b* y 65 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se emitieron 397 votos a favor y 22 en contra. Con la mayoría a favor, quedaron así aprobados los artículos 1°, 7° incisos *b* y *c*; 13, 38 inciso *b* y 65, por 397 votos, en sus términos.

Así fue aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mismo que a continuación se expresa en sus grandes apartados:

PROYECTO DE LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

El Proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación está compuesto por siete Títulos, con capítulos específicos, un cuerpo de 96 artículos y siete transitorios.

El Título Primero, de las Disposiciones Generales, consta de un capítulo único, con seis artículos. En el 1° y 2°, se especifica que la ley es de orden público y su objeto es regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior y en donde se establece que se entenderá por Poderes de la Unión, a los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, comprendidas en este último las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; Cámara, se refiere a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; Auditoría Superior de la Federación, es la entidad de fiscalización superior de la Federación; Comisión, se refiere a la Comisión de Vigilancia de la Cámara encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación; entes públicos federales es la denominación con que se conoce a los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal,

así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes; entidades fiscalizadas serían los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales; gestión financiera es la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados.

Asimismo, la Cuenta Pública se refiere al informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados; Informe de Avance de Gestión Financiera es el informe que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.

Por su parte, el proceso concluido es aquel que los Poderes de la Unión y entes públicos federales reporten como tal, en el Informe de Avance de Gestión Financiera, con base en los informes de gasto devengado conforme a la estructura programática autorizada; fiscalización superior es la facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara; programas, son los contenidos en los presupuestos aprobados a los que se sujeta la gestión o actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, y servidores públicos son los considerados como tales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En sus artículos 3° a 6°, el proyecto de ley se refiere a que la revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara, la que se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior

de la Federación, la cual tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones de conformidad con lo establecido en esta ley. También, se especifica que son sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas, así como que la fiscalización superior que realice la Auditoría Superior de la Federación se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Por último, estipula que, a falta de disposición expresa en la ley, se aplicarán en forma supletoria y en lo conducente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; el Código Fiscal de la Federación; la Ley Federal de Procedimientos Administrativos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las disposiciones relativas del Derecho Común, sustantivo y procesal.

El Título Segundo, De la Cuenta Pública, su Revisión y Fiscalización Superior, se compone de tres capítulos y los artículos del 7 al 32.

El Capítulo I, De la Cuenta Pública, en los artículos 7 a 13 determina que, para los efectos de esta ley, la Cuenta Pública estará constituida por: los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; por la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y de ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; por los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y por el resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la deuda pública federal.

Además, la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los 10 primeros días del mes de junio, pudiéndose ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública sólo 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, y en ningún caso la prórroga excederá de 45 días naturales

Por su parte, los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rendirán a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1° de enero

al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso, siendo dicho informe consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 8°, los Poderes de la Unión y los entes públicos federales harán llegar con la debida anticipación al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información que dicha dependencia les solicite. Asimismo, la Cuenta Pública que se rinda a la Cámara deberá consolidar la información del Informe de Avance de Gestión Financiera, así como la correspondiente al segundo semestre del año que se trate.

En el artículo 11 se dice que el contenido del Informe de Avance de Gestión Financiera se referirá a los programas a cargo de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados y contendrá el flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto, el avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto y los procesos concluidos.

En los artículos 12 y 13 se indica que la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, considerando las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, expedirán las bases y normas para la baja de documentos justificatorios y comprobatorios para efecto de destrucción, guarda o custodia de los que deban conservarse, microfilmarse o procesarse electrónicamente, sujetándose a las disposiciones legales establecidas en la materia. De igual forma, los microfilms y los archivos guardados mediante procesamiento electrónico de referencia, tendrán el valor que, en su caso, establezcan las disposiciones legales aplicables a las operaciones en que aquellos se apliquen. Al mismo tiempo, la Auditoría Superior de la Federación conservará en su poder la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal y los informes de resultados de su revisión, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades derivadas de las supuestas irregularidades que se detecten en las operaciones objeto de revisión. También se conservarán las copias autógrafas de las resoluciones en las que se finquen responsabilidades y los documentos que contengan las denuncias o querellas penales, que se hubieren formulado como consecuencia de los hechos presuntamente delictivos que se hubieren evidenciado durante la referida revisión.

El Capítulo II, De la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, se compone por los artículos 14 a 29 y establece que la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; el desempeño, eficiencia,

eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos. Igualmente, en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales; también, si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos materiales. Asimismo, si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales; las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta ley.

Por su parte, la Cuenta Pública será turnada a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión y fiscalización superior, a través de la Comisión de la Cámara, para lo cual la Auditoría Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones:

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

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

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

- Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto,

a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

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

- Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen conforme a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias.

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

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

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

- Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así

como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que aluden los artículos 27 y 28 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 80 de esta ley.

- La Auditoría Superior de la Federación sólo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe de Resultado.

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

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

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

- Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta ley.

- Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

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

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

- Concertar y celebrar convenios con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de esta ley.

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

- Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones, y las demás que le sean conferidas por esta ley o cualquier otro ordenamiento.

Respecto del Informe de Avance de Gestión Financiera, la Auditoría Superior de la Federación únicamente podrá auditar los conceptos reportados en él como procesos concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, para lo cual podrá realizar observaciones. Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales dispondrán de 45 días para formular los comentarios que procedan. Asimismo, las observaciones de referencia deberán notificarse a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, con el propósito de que sus comentarios se integren al Informe de Resultado de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente.

Por otra parte, la Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, podrá realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera. En caso contrario, sólo podrá realizar visitas y auditorías a partir de que la Comisión de la Cámara le haga entrega de la Cuenta Pública. Además, la fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera y la revisión de la Cuenta Pública están limitadas al principio de anualidad a que se refiere la fracción IV del artículo 74 constitucional, por lo que un proceso que abarque en su ejecución dos o más ejercicios fiscales, sólo podrá ser revisado y fiscalizado anualmente en la parte ejecutada precisamente en ese ejercicio, al rendirse la Cuenta Pública; lo mismo ocurrirá cuando el proceso se declare como concluido. En virtud de lo anterior, la revisión de conceptos ya fiscalizados con motivo del Informe de Avance de Gestión Financiera no deberá duplicarse a partir de la revisión de la Cuenta Pública. Sin perjuicio del principio de anualidad referido, la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar de manera casuística y concreta, información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, cuando el

programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales, sin que con este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio correspondiente a la revisión específica señalada.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como a la demás información que resulte necesaria, siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información. Por lo que hace a la relativa a las operaciones de cualquier tipo, proporcionada por instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que aluden los artículos 27 y 28 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 80 de esta ley.

Además, cuando conforme a esta ley los órganos de control interno de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales deban colaborar con la Auditoría Superior de la Federación en lo que concierne a la revisión de la Cuenta Pública, deberá establecerse una coordinación entre ambos a fin de garantizar el debido intercambio de información que al efecto se requiera, y otorgar las facilidades que permitan a los auditores llevar a cabo el ejercicio de sus funciones. Asimismo, deberán proporcionar la documentación que les solicite la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de la fiscalización que realicen o cualquier otra que se les requiera. La información y datos que para el cumplimiento de lo previsto anteriormente se proporcionen, estarán afectos exclusivamente al objeto de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

Por su parte, las auditorías, visitas e inspecciones que se efectúen en los términos de este título, se practicarán por el personal expresamente comisionado para el efecto por la Auditoría Superior de la Federación o mediante la contratación de profesionales de auditoría independiente, habilitados por la misma para efectuar visitas o inspecciones, siempre y cuando no exista conflicto de intereses. Estas personas tendrán el carácter de representantes de la Auditoría Superior de la Federación en lo concerniente a la comisión conferida y, para tal efecto, deberán presentar previamente el oficio de comisión respectivo e identificarse plenamente como personal actuante de la Auditoría Superior de la Federación. Conjuntamente, durante sus actuaciones los comisionados o habilitados que hubieren intervenido en las revisiones, deberán levantar actas circunstanciadas en presencia de dos testigos, en las que harán constar hechos y omisiones que hubieren encontrado. Las actas, declaraciones, manifestaciones o hechos en ellas contenidos harán prueba en los términos de ley.

Aunado a lo anterior, los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, los profesionales contratados para la práctica de auditorías, deberán guardar estricta reserva sobre la información y documentos que con motivo del objeto de esta ley conozcan, así como de sus actuaciones y observaciones. Amén de que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cualquiera que sea su categoría, y los profesionales contratados para la práctica de auditorías, serán responsables, en los términos de las disposiciones legales aplicables a dicha reserva. Finalmente, la Auditoría Superior de la Federación será responsable solidaria de los daños y perjuicios que en términos de lo anterior causen los servidores públicos y profesionales contratados para la práctica referida.

El Capítulo III, Del Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, se integra por los artículos 30 a 32, que determinan que la Auditoría Superior de la Federación tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el Informe de Resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones. También queda establecido que el Informe de Resultado de referencia deberá contener como mínimo lo siguiente:

- Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;

- El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía.

- El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes.

- Los resultados de la gestión financiera;

- La comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia.

- El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso.

- Los comentarios y observaciones de los auditados.

En el supuesto de que conforme al apartado b) de este artículo, no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, la Auditoría Superior de la Federación hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes. Aunado a lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación en el Informe de Resultado, dará cuenta a la Cámara de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

El Título Tercero, De la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares, se compone por un Capítulo Único, integrado por los artículos 33 a 35, que establecen que para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno. Esos procedimientos comprenderán, además, la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales.

Por su parte, el Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios, y cuando se acrediten afectaciones al Estado en su hacienda pública federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

El Título Cuarto, De la Revisión de Situaciones Excepcionales, compuesto por un Capítulo Único, integra los artículos 36 a 44, donde estipula que, para los efectos de lo previsto en el párrafo tercero de la fracción I, del artículo 79 constitucional, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, la Auditoría Superior de la Federación procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas.

El requerimiento deberá aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Por su lado, las entidades fiscalizadas deberán rendir a la Auditoría Superior de la Federación, en un plazo que no excederá de 75 días contados a partir de la recepción del requerimiento, un Informe del Resultado de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados, informe que en ningún caso contendrá información de carácter reservado. Ahora bien, para los efectos de esta ley, se entenderá por situaciones excepcionales aquellas en las cuales, de la denuncia que al efecto se presente, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes:

- Un daño patrimonial que afecta a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

- Hechos de corrupción determinados por autoridad competente.

- La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía.

- El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad.

- El desabasto de productos de primera necesidad.

Aunado a lo anterior, los sujetos de fiscalización estarán obligados a realizar la revisión que la Auditoría Superior de la Federación les requiera, sin que dicha revisión interfiera u obstaculice el ejercicio de las funciones o atribuciones que conforme a la ley competa a las autoridades y a los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

No obstante, si transcurrido el plazo señalado en el artículo 37 de esta ley, la entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presenta el informe a que se refiere, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar las responsabilidades que corresponda e impondrá a los servidores públicos responsables una multa de 100 a 600 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y su reincidencia se podrá castigar con una multa hasta el doble de la ya impuesta, además de que podrá promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes y el fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones no relevará al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas.

Cuando la Auditoría Superior de la Federación, aparte de imponer la sanción respectiva, requiera al infractor para que en un plazo determinado, que nunca será mayor de 45 días, cumpla con la obligación omitida motivo de la sanción y éste incumpla, será sancionado como reincidente, pero para imponer la multa que corresponda, la Auditoría Superior de la Federación debe oír previamente al presunto infractor y tener en cuenta sus condiciones económicas, así como la gravedad de la infracción cometida, su nivel jerárquico y la necesidad de evitar prácticas tendentes a contravenir las disposiciones contenidas en esta ley. Por último, lo dispuesto en el presente capítulo, no excluye la imposición de las sanciones que conforme a ésta u otras leyes fueren aplicables por la Auditoría Superior de la Federación ni del fincamiento de otras responsabilidades.

El Título Quinto, De la Determinación de Daños y Perjuicios del Fincamiento de Responsabilidades, se divide en cinco capítulos y los artículos 45 a 65.

El Capítulo I, De la Determinación de Daños y Perjuicios, consta del artículo 45 que establece que si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se desprendieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

- Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.

- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

- Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Presentar las denuncias y querellas penales a que haya lugar.

- Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales, judiciales y de investigación correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

El Capítulo II, Del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, consta de los artículos 46 a 52, donde se especifica cuáles son los aspectos en que se incurre en responsabilidad, marcando los siguientes:

- Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

- Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación.

- Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.

En cuanto a las responsabilidades que conforme a esta ley se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su hacienda pública federal y a su patrimonio. Además, las responsabilidades resarcitorias a que se refiere este capítulo se constituirán en primer término a los servidores públicos, personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos y serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria éstas se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales y de la Auditoría Superior de la Federación no eximen a éstos ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente. Con base en las disposiciones de esta ley, la Auditoría Superior de la Federación formulará a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que determinará en cantidad

líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

En concordancia, los Poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar ante la Auditoría Superior de la Federación. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventar las observaciones, se iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere el siguiente capítulo, y, en su caso, se aplicarán las sanciones pecuniarias a que haya lugar, en los términos de esta ley.

El Capítulo III, Del Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, tratado en los artículos 53 a 58, señala el procedimiento por medio del cual se fincarán las responsabilidades resarcitorias, siendo éste el siguiente:

- Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de esta Ley, señalando el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por si o por medio de un defensor; apercibidos que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.

- A la audiencia podrá asistir el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales, que para tal efecto designen.

- Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a él o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento

administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo.

- La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

- La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando ésta haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

- El presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la Auditoría Superior de la Federación, y

- Si en la audiencia la Auditoría Superior de la Federación encontrara que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en este capítulo, así como en la apreciación de las pruebas, y desahogo del recurso de reconsideración, se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, además de que las multas y sanciones resarcitorias a que se refiere la presente ley, tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida por la Auditoría Superior de la Federación, y se harán efectivos conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable.

Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informar semestralmente a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión, de los trámites que se vayan realizando para la ejecución de los cobros respectivos, el monto recuperado y el importe de las sanciones resarcitorias que se recuperen en los términos de esta ley, deberá ser entregado, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las respectivas tesorerías de los Poderes

de la Unión y entes públicos federales que sufrieron el daño o perjuicio respectivo. Dicho importe quedará en las tesorerías en calidad de disponibilidades y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto.

Es importante señalar que la Auditoría Superior de la Federación podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de 100 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometa la infracción.

En el Capítulo IV, Del Recurso de Reconsideración, los artículos 59 a 62 atienden a la posibilidad de que las sanciones y resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación conforme a esta ley, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, recurso que se impondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida, y será tramitado de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- Se iniciará mediante escrito en el que se deberán expresar los agravios que a juicio del servidor público o del particular, persona física o moral, le cause la multa o resolución impugnada, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como el ofrecimiento de pruebas que considere necesario rendir.

- La Auditoría Superior de la Federación acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los 60 días hábiles siguientes, y la notificará al interesado.

Por su parte, la interposición del recurso suspenderá la ejecución del pliego o resolución recurrida, si el pago de la sanción correspondiente se garantiza en términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación y los servidores públicos, en todo momento durante el procedimiento a que se refiere el artículo 53 de esta ley, o para la interposición del recurso de reconsideración respectivo, podrán consultar los expedientes administrativos donde consten los hechos que se les imputen y obtener copias certificadas de los documentos correspondientes.

El Capítulo V, De la Prescripción de Responsabilidades, queda integrado por los artículos 63 a 65, que indican que las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este título prescribirán en cinco años, amén de que el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo y en todos los casos, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 53 de esta ley. En tanto que las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables y cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable interrumpe la prescripción de la sanción impuesta, prescripción que, en su caso, comenzará a computarse a partir de dicha gestión.

El Título Sexto, Relaciones con la Cámara de Diputados, consta de un Capítulo Único, De la Comisión de Vigilancia, los artículos 66 y 67. Destaca que para los efectos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 74 constitucional, la Cámara contará con una Comisión que tendrá por objeto coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de ésta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, además de determinar que las atribuciones de dicha Comisión son:

- Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación.

- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública y turnarlos a la Auditoría Superior de la Federación.

- Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, el Informe de Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

- Conocer el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento.

- Citar, por conducto de su mesa directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe de Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

- Conocer el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, así como el informe anual de su ejercicio, y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para los efectos legales conducentes.

- Evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que conforme a la Constitución y esta ley le corresponden y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión.

- Presentar a la Cámara 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.

- Proponer al Pleno de la Cámara al Titular de la Unidad de Evaluación y Control y los recursos materiales, humanos y presupuestales con los que deben contar la propia unidad.

- Proponer al Pleno de la Cámara el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control.

- Aprobar el programa de actividades de la Unidad de Evaluación y Control y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones.

- Ordenar a la Unidad de Evaluación y Control, la práctica de auditorías a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

- De acuerdo con las posibilidades presupuestales, contratar asesores externos para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.

- Las demás que establezca esta Ley y demás disposiciones aplicables.

El Título Séptimo, Organización de la Auditoría Superior de la Federación, consta de dos capítulos que se integran con los artículos 68 a 96.

El Capítulo I, Integración y Organización, consta de los artículos 68 a 89 y asienta que, al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un Auditor Superior de la Federación, designado conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, sujetándose al procedimiento descrito a continuación:

- La Comisión formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un periodo de 10 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.

- Después de analizar 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 los tres candidatos, para que éste proceda, en los términos del artículo anterior, a la designación del Auditor Superior de la Federación.

- La persona designada para ocupar el cargo protestará ante el Pleno de la Cámara.

Además, 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.

Queda establecido claramente que el Auditor Superior de la Federación durará en el encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido por la Cámara por las causas graves a que se refiere el artículo 81 de esta ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si esta situación se presenta estando en receso la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente podrá convocar a un periodo extraordinario para que resuelva en

torno a dicha remoción y durante el receso de la Cámara, el Auditor Especial que corresponda conforme al Reglamento Interior, ejercerá el cargo hasta en tanto dicha Cámara designe al Auditor Superior en el siguiente periodo de sesiones.

Para ser Auditor Superior de la Federación se requiere satisfacer los siguientes requisitos:

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

- Tener por lo menos 35 años cumplidos el día de la designación.

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

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

- No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la propia designación.

- Contar al momento de su designación con una experiencia de 5 años en el control, manejo o fiscalización de recursos.

- Contar el día de su designación, con antigüedad mínima de 10 años, con título profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

Por su parte, el Auditor Superior tendrá las siguientes atribuciones:

- Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales.

- Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.

- Administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a su servicio.

- Aprobar el programa anual de actividades de la entidad a su cargo, así como el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones.

- Expedir, de conformidad con lo establecido en esta ley y sujeto a la ratificación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en el que se distribuirán las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias. Dicho Reglamento Interior deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

- Expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, los que deberán ser ratificados por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y publicado posteriormente en el Diario Oficial de la Federación.

- Nombrar al personal de mandos superiores de la Auditoría Superior de la Federación.

- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del

ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación.

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

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

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

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

- Resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones.

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

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

- Presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de los servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como denuncias de juicio político de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

- Las demás que señale esta ley demás disposiciones legales aplicables.

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

En el desempeño de sus atribuciones y obligaciones, el Auditor Superior será auxiliado en sus funciones por tres Auditores Especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, directores, subdirectores, auditores, y demás servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior, de conformidad con el presupuesto autorizado.

Para ejercer el cargo de Auditor Especial, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

- Cumplir los requisitos señalados en las fracciones III a VI del artículo 73 de esta ley.

- Contar, el día de su designación, con antigüedad mínima de siete años, con título profesional de contador público, licenciado en derecho, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

  Conjuntamente, y sin perjuicio de su ejercicio directo por el Auditor Superior y de conformidad con la distribución de competencia que establezca el

Reglamento Interior, corresponden a los Auditores Especiales las facultades siguientes:

- Planear, conforme a los programas aprobados por el Auditor Superior, las actividades relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública y elaborar los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe de Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, incluido el Informe de Avance de la Gestión Financiera que se rinda en términos del artículo 8° de esta Ley.

- Requerir a las entidades fiscalizadas y a los terceros que hubieren celebrado operaciones con aquéllas, la información y documentación que sea necesaria para realizar la función de fiscalización.

- Ordenar y realizar auditorías, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales conforme al programa aprobado por el Auditor Superior de la Federación.

- Designar a los inspectores, visitadores o auditores encargados de practicar las visitas, inspecciones y auditorías a su cargo o, en su caso, celebrar los contratos de prestación de servicios a que se refiere el artículo 24 de esta ley.

- Revisar, analizar y evaluar la información programática incluida en la Cuenta Pública del Gobierno Federal.

- Formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que se deriven de los resultados de la revisión y de las auditorías, visitas o investigaciones, los cuales se remitirán a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales.

- Instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que afecten al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables.

- Resolver el recurso de reconsideración que se interponga en contra de sus resoluciones.

- Recabar e integrar la documentación y comprobación necesaria para ejercitar las acciones legales en el ámbito penal que procedan como resultado de las irregularidades que se detecten en la revisión, auditorías o visitas que practiquen.

- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

- Formular el proyecto de Informe de Resultado de la revisión de la Cuenta Pública, así como de los demás documentos que se le indique.

- Las demás que señale la ley, el Reglamento Interior y demás disposiciones aplicables.

La Auditoría Superior de la Federación contará con una Unidad de Asuntos Jurídicos, cuyo titular tendrá las atribuciones de asesorar en materia jurídica al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales, así como actuar como su órgano de consulta; instruir el recurso de reconsideración previsto en esta ley; ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la propia auditoría, dando el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúe; representar a la Auditoría Superior de la Federación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; elaborar los documentos necesarios para que la Auditoría Superior de la Federación presente denuncias y querellas penales en el caso de conductas que pudieran constituir ilícitos en contra de la hacienda pública o el patrimonio de los entes públicos federales, así como para que promueva ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; asesorar y expedir lineamientos sobre el levantamiento de las actas administrativas que procedan como resultado de las visitas, inspecciones y auditorías que practique la Auditoría Superior de la Federación, y las demás que señale la ley y otras disposiciones aplicables.

La Auditoría Superior de la Federación también contará con una Unidad General de Administración que tendrá como atribuciones administrar los recursos financieros, humanos y materiales de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias que rijan y con las políticas y normas emitidas por el Auditor Superior de la Federación; prestar los servicios que en general se requieran para el debido funcionamiento de las instalaciones en que se encuentre operando la propia Auditoría Superior de la Federación; preparar el

anteproyecto de presupuesto anual, ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación, así como implantar y mantener un sistema de contabilidad de la institución que permita registrar el conjunto de operaciones que requiera su propia administración; nombrar al demás personal de la Auditoría Superior de la Federación; adquirir los bienes y servicios y celebrar los contratos que permitan suministrar los recursos materiales que solicitan sus unidades administrativas para su debido funcionamiento, y las demás que le señale el Auditor Superior y las disposiciones legales y administrativas aplicables.

El Auditor Superior de la Federación y los Auditores Especiales durante el ejercicio de su cargo, tendrán prohibido:

- Formar parte de partido político alguno, 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.

El Auditor Superior de la Federación podrá ser removido de su cargo por las siguientes causas graves de responsabilidad administrativa:

- Ubicarse en los supuestos de prohibición establecidas en el artículo anterior;

- 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 responsable 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 esta ley.

Conjuntamente, la Cámara dictaminará sobre la existencia de los motivos de la remoción del Auditor Superior de la Federación por causas graves de responsabilidad administrativa, y deberá dar derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. A su vez, los Auditores Especiales podrán ser removidos por las causas graves a que se refiere el artículo anterior, por el Auditor Superior de la Federación o la Comisión de Vigilancia.

Aunado a sus atribuciones y restricciones, el Auditor Superior de la Federación y los Auditores Especiales sólo estarán obligados a absolver posiciones o rendir declaración en juicio, en representación de la Auditoría Superior de la Federación o en virtud de sus funciones, cuando las posiciones y preguntas se formulen por medio de oficio expedido por autoridad competente, el cual contestarán por escrito dentro del término establecido por dicha autoridad.

Como parte de sus atribuciones, el Auditor Superior de la Federación podrá adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el Reglamento Interior. Los acuerdos en los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Para el mejor desempeño y funcionamiento de la institución, la Auditoría Superior de la Federación deberá establecer un servicio civil de carrera, que permita la objetiva y estricta selección de sus integrantes, mediante exámenes de ingreso y que en atención a su capacidad,

eficiencia, calidad y sujeción a los ordenamientos legales aplicables, garantice, a través de evaluaciones periódicas, su permanencia y la excelencia en la prestación del servicio a su cargo.

Aspecto importante de señalar es que la ley señala que la Auditoría Superior de la Federación elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Auditor Superior de la Federación a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La Auditoría Superior de la Federación ejercerá autónomamente, con sujeción a las disposiciones aplicables, su presupuesto aprobado.

En la integración de la institución, los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se clasifican como trabajadores de confianza y de base, y se regirán por el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siendo trabajadores de confianza: el Auditor Superior de la Federación, los Auditores Especiales, los titulares de las unidades previstas en esta ley, los directores generales, directores, los auditores, visitadores, inspectores, los subdirectores, los jefes de departamento, los asesores, los secretarios particulares y los demás trabajadores que tengan tal carácter conforme a lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Y los trabajadores de base son los que desempeñen labores en puestos no mencionados y que estén previstos con tal carácter en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por último, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre la Auditoría Superior de la Federación, a través del Auditor Superior de la Federación, y de los trabajadores a su servicio para todos los efectos.

El Capítulo II, De la Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, en los artículos 90 a 96, señala que el Auditor Superior de la Federación, los Auditores Especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables, y que para los efectos de la fracción VII del artículo 67 de esta ley, existirá una unidad especializada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el ordenamiento citado en el artículo 90, denominada Unidad de Evaluación y Control, la cual formará parte de la Comisión. Esa Unidad de Evaluación y Control de la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:

- Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta ley y demás disposiciones legales aplicables.

- A instancia de la Comisión, podrá practicar por 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 de la Federación, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta.

- 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 Auditoría Superior de la Federación, 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.

- Conocer y resolver el recurso de reconsideración que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales.

- A instancia de la Comisión, 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.

- Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación.

- Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas.

- Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Asimismo, los Poderes de la Unión y los entes públicos federales tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad de Evaluación y Control sobre los actos del Auditor Superior de la Federación que contravengan las disposiciones de esta ley, en cuyo caso dicha unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este ordenamiento, o bien el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y notificará al quejoso el dictamen correspondiente.

Para el nombramiento del titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, éste será propuesto por la propia Comisión y designado por la Cámara, mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión respectiva, deberá cumplir los requisitos que esta ley establece para el Auditor Superior.

El titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión será responsable administrativamente ante la propia Cámara, a la cual deberá rendir un informe anual de su gestión, con independencia de que pueda ser citado extraordinariamente por ésta, cuando así se requiera, para dar cuenta del ejercicio de sus funciones. Las atribuciones del titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión, son las siguientes:

- Planear, programar y efectuar auditorías, inspecciones o visitas a las diversas áreas administrativas que integran la Auditoría Superior de la Federación.

- Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Requerir a las unidades administrativas de la Auditoría Superior de la Federación, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones.

- Expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control.

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

Y para el ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas la Unidad de Evaluación y Control, contará con los servidores públicos, las unidades administrativas y los recursos económicos que a propuesta de la Comisión de Vigilancia apruebe la Cámara y se determinen en el presupuesto. El Reglamento que sobre dicha Unidad expida la Cámara establecerá la competencia de las áreas a que se alude y aquellas otras unidades administrativas que sean indispensables para el debido funcionamiento de la misma.

Por último, la ley comprende siete artículos transitorios de fundamental importancia, que hacen constar que:

- El Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y se aplicará lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes.

- Se abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, conforme a lo dispuesto en los transitorios subsecuentes y se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que contravengan o se opongan a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

- La Auditoría Superior de la Federación iniciará sus funciones a la entrada en vigor del decreto, y su titular será el actual Contador Mayor de Hacienda, hasta el 31 de diciembre del año 2001.

- Podrá ser ratificado para continuar en dicho encargo hasta completar el periodo de 8 años a que se refiere el artículo 79 constitucional o llevarse a cabo, por primera vez, el nombramiento del Auditor Superior de la Federación, en los términos señalados por el citado precepto, a más tardar el 15 de diciembre del año 2001, con efectos a partir del día 1° de enero del siguiente año.

- La revisión de la Cuenta Pública, que incluye al Informe de Avance de la Gestión Financiera, conforme a las disposiciones de esta ley, se efectuará a partir de la Cuenta Pública del año 2001. Las revisiones de las cuentas públicas de los años 1998, 1999 y 2000 se efectuarán conforme a las disposiciones vigentes en dichos ejercicios.

- En todas las disposiciones legales o administrativas; resoluciones, contratos, convenios o actos expedidos o celebrados con anterioridad a la vigencia de la

ley materia del decreto, en que se haga referencia a la Contaduría Mayor de Hacienda, se entenderán referidos a la Auditoría Superior de la Federación.

- Todos los inmuebles, equipos, archivos, expedientes, papeles y en general los bienes de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasarán a la Auditoría Superior de la Federación quedando destinados y afectos a su servicio. La Auditoría Superior de la Federación igualmente se subroga en todos los derechos y obligaciones de aquélla.

- Los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda pasarán a formar parte de la Auditoría Superior de la Federación y se respetarán sus derechos en los términos de ley.

- Los asuntos que se encuentren en trámite o en proceso en la Contaduría Mayor de Hacienda al entrar en vigor la ley materia del decreto, continuarán tramitándose por la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue aprobado por la Cámara de Diputados el día 20 de diciembre de 2000 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

El dictamen fue suscrito por los siguientes diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública:

Diputados: Armando Salinas Torre, Presidente; José Antonio Hernández Fraguas, secretario (rúbrica); Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, secretario (rúbrica); José Guillermo Anaya Llamas, secretario (rúbrica); Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, secretario (rúbrica); Manuel Añorve Baños; José Francisco Blake Mora (rúbrica); Tomás Coronado Olmos (rúbrica); Omar Fayad Meneses (rúbrica); Alejandro Rafael García Sainz Arena (rúbrica); Federico Granja Ricalde (rúbrica); Lorenzo Rafael Hernández Estrada; Efraín Nicolás Leyva Acevedo (rúbrica); Miguel Ángel Martínez Cruz (rúbrica); Rodrigo David Mireles Pérez (rúbrica); José Narro Céspedes; José César Nava Vázquez (rúbrica); Ricardo Augusto Ocampo Fernández; Fernando Ortiz Arana; Germán Arturo Pellegrini Pérez (rúbrica); José Jesús Reyna García; Adrián Rivera Pérez (rúbrica); Eduardo Rivera Pérez (rúbrica); Jorge Esteban Sandoval Ochoa; César Augusto Santiago Ramírez (rúbrica); David Augusto Sotelo Rosas (rúbrica); Ricardo Torres Origel (rúbrica); Jaime Vázquez Castillo (rúbrica); Néstor Villarreal Castro (rúbrica); Roberto Zavala Echavarría (rúbrica).

Nombramiento de Titulares

En la historia de la fiscalización en México, cobra particular relevancia el papel desempeñado por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados para la designación del titular de la entidad de fiscalización superior. Así, se elige al último Contador Mayor de Hacienda del siglo XX por medio de convocatoria pública. Con la entrada en vigor del mandato consignado en los artículos transitorios de la reforma constitucional y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se decidió la no ratificación del titular y se ordenó llevar a cabo el procedimiento de ley para elegir y nombrar al primer Auditor Superior de la Federación, responsabilidad que cumplió la LVIII Legislatura al Congreso de la Unión.

Contador Mayor de Hacienda. 1998-2001

Tomando en consideración que con fecha 29 de noviembre de 1990, el Pleno de la H. Cámara de Diputados acordó nombrar al licenciado Javier Castillo Ayala como titular de la Contaduría Mayor de Hacienda, cargo que ejerció a partir del 3 de diciembre del mencionado año y cuya duración fue de 8 años, en términos de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo que su cargo concluía el 2 de diciembre de 1998.

En virtud de lo anterior la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda acordó, por primera vez, seguir un procedimiento de selección pública, el cual fue difundido a través de una convocatoria publicada en los periódicos *Excélsior* y *El Universal*, así como en el *Diario Oficial* de la Federación, a fin de dar transparencia a la designación del nuevo Contador Mayor de Hacienda. Al efecto se formó una Subcomisión plural a fin de conducir el procedimiento de examen y selección de los aspirantes a la terna para ocupar el cargo de Contador Mayor de Hacienda. Dicha Subcomisión quedó integrada de la siguiente manera:

- Dip. Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, por el Partido Acción Nacional
- Dip. Jorge Silva Morales, por el Partido de la Revolución Democrática
- Dip. Charbel Jorge Estefan Chidiac, por el Partido Revolucionario Institucional
- Dip. Marcelo Ebrard Casaubón, por el Partido Verde Ecologista de México
- Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés, por el Partido del Trabajo

Al efecto, los integrantes de la Subcomisión de referencia presentaron un informe de los trabajos relativos al examen y selección de los interesados para ocupar el cargo de Contador Mayor de Hacienda, que fue parte integrante del acta conjuntamente con sus tres anexos.

En él comunicaron haber recibido 51 *currícula* que fueron entregados en la secretaría técnica de la Comisión. En la primera fase del procedimiento de selección, dichos *currícula* fueron revisados exhaustivamente por los integrantes de la Subcomisión, a efecto de verificar que los aspirantes acreditaran cumplir con los requisitos legales para ocupar el cargo. De dicha primera fase del procedimiento resultó que no calificaron 32 de los aspirantes por no haber acreditado el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos legales correspondientes.

En el informe en cita, los integrantes de la Subcomisión señalaron que los restantes 19 aspirantes sí cumplieron con los requisitos legales y, en consecuencia, pasaron a la segunda fase del procedimiento en cita, en la que se establecieron criterios de ponderación para calificar el perfil de los aspirantes. Estos criterios fueron: profesión, experiencia, cursos de capacitación, estudios de postgrado y publicaciones especializadas. De esa evaluación resultó que 9 aspirantes fueron descalificados al no obtener la calificación mínima establecida según los criterios de ponderación acordados por la Subcomisión.

En consecuencia, la Subcomisión seleccionó a 10 finalistas, dio cuenta de ello a la Comisión y procedió a entrevistarlos los días miércoles 25 y jueves 26 de noviembre de ese año de 1998. De este proceso se seleccionaría una quinteta entre la cual el Pleno de la Comisión integraría la terna para ser sometida al Pleno de la Cámara de Diputados. La Comisión de Vigilancia se declaró en sesión permanente, para recibir los resultados de las entrevistas y las *currícula* respectivas.

Los integrantes de la quinteta, última fase del procedimiento de selección, fueron los siguientes:

- Lic. en Economía Enrique del Val Blanco
- C.P. Gregorio Guerrero Pozas
- C.P. Humberto Murrieta Necoechea
- C.P. José Salvador Martínez Cervantes
- C.P. Roberto Álvarez Argüelles

Para formular la propuesta de entre los 5 candidatos presentados por la Subcomisión de referencia, fueron entregadas boletas a los miembros presentes con los nombres de los respectivos candidatos a fin de manifestar su voto.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda propuso como integrantes de la terna para ocupar el cargo de Contador Mayor de Hacienda durante el periodo establecido por la ley, a las siguientes personas:

- C.P. Gregorio Guerrero Pozas
- C.P. Humberto Murrieta Necoechea
- C.P. José Salvador Martínez Cervantes

La votación para la elección del Contador Mayor de Hacienda realizada por la Comisión de Vigilancia en el Pleno de la Cámara de Diputados dio el siguiente resultado:

- Candidato "A", C.P. Gregorio Guerrero Pozas, 340 votos
- Candidato "B", C.P. Humberto Murrieta Necoechea, 115 votos
- Candidato "C", C.P. José Salvador Martínez Cervantes, 1 voto
- Abstención, 3

Por el resultado anterior, se declaró electo Contador Mayor de Hacienda para el periodo 1998-2006 al contador público Gregorio Guerrero Pozas.

- Decreto que determina la no ratificación del titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. 29 de noviembre de 2001.

El 30 de julio de 1999 fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el Decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Fiscalización Superior, cuyo propósito fundamental era asegurar el debido cumplimiento de la función de control que la Cámara de Diputados debería realizar en beneficio de la transparencia en el ejercicio del gasto público, dotándolo de plena autonomía técnica y de gestión, para lo cual debía sustituirse a la anterior Contaduría Mayor de Hacienda.

El artículo 79 constitucional, materia de la reforma, disponía que la Cámara de Diputados designara al Titular de la Entidad de Fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Que la ley determinara el procedimiento para su designación. Que el titular duraría en su encargo ocho años y podría ser nombrado nuevamente por una sola vez.

El artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional de referencia dispuso que el entonces Contador Mayor de Hacienda fuera el titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación hasta el 31 de diciembre del año 2001. Por su parte, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en el segundo párrafo de su artículo tercero transitorio, confirmaba lo expresado en la segunda parte del cuarto transitorio, en el sentido de que el titular de la Entidad de Fiscalización podría ser ratificado para continuar en dicho encargo hasta completar el periodo de ocho años o llevarse a cabo, por primera vez, el nombramiento

del Auditor Superior de la Federación, a más tardar el 15 de diciembre de ese mismo 2001, con efectos a partir del primero de enero del año 2002.

Con fecha 27 de noviembre de 2001, los integrantes de la Comisión de Vigilancia se reunieron con la finalidad de analizar, discutir y en su caso, determinar la propuesta que se haría al Pleno de la Cámara de Diputados, respecto de la ratificación o iniciación del proceso para la selección de la terna para ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, opciones entre las que libremente esa Honorable Asamblea podía decidir en atribución constitucional y legal referida.

Los diputados que suscribieron el dictamen consideraron que nuestro país, tanto en su organización social como en la estructura de su régimen político y en el comportamiento de sus instituciones, había pasado a una nueva etapa en la que el Congreso debía mostrar ante la sociedad y ante los demás Poderes, su capacidad de interacción para cumplir debidamente sus funciones legislativas y de control, por lo que la designación del Auditor Superior de la Federación requería de un llamado a la sociedad en su conjunto y que el nombramiento de quien debiera ocupar dicho cargo, obedeciera a la certidumbre que otorgaba la más amplia participación democrática, porque la selección de la mejor opción bajo el procedimiento claramente previsto en la ley, significaba que estaría garantizada la plena legalidad en el nombramiento del primer Auditor Superior de la Federación.

Era evidente que el entorno político y social había cambiado desde la fecha en que fue nombrado el entonces Contador Mayor de Hacienda que por ministerio de ley se convirtió en titular de la Entidad de Fiscalización, de conformidad con el artículo tercero transitorio de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El encargo del titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación en funciones por ministerio de ley, terminaría el 31 de diciembre del 2001, a menos que la Cámara de Diputados considerara conveniente ratificarlo en su cargo para continuar hasta completar el periodo de ocho años referido en el artículo 79 constitucional.

La Cámara de Diputados, en cumplimiento de su responsabilidad y con fundamento en el segundo párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación consideró efectuar, por primera vez, el nombramiento del Auditor Superior de la Federación en los términos del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La facultad de la Cámara de Diputados para realizar por primera vez el citado procedimiento, no tenía limitación alguna ni por lo tanto el cumplimiento de formalidad en

relación con el anterior Contador Mayor de Hacienda que se convirtió por ministerio de ley en el titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Se consideró conveniente en ese nuevo entorno, que el nombramiento del Auditor Superior de la Federación se llevara a cabo a través de un procedimiento democrático que reconociera la pluralidad en que vivía nuestro país y por lo tanto la composición pluripartidista de la Cámara de Diputados.

Se estimó pertinente que se formulara convocatoria pública, a fin de contar con mayores elementos de juicio para designar al titular del importante órgano de la Cámara de Diputados que era la Auditoría Superior de la Federación. Por esa razón se juzgóoportuno abrir el proceso de selección a fin de que los mexicanos interesados en participar y que cumplieran con los requisitos, se manifestaran a través de un proceso abierto y transparente.

Con esos antecedentes, la Comisión de Vigilancia propuso al Pleno de la Cámara de Diputados un decreto, que contenía:

> PRIMERO.- Se acordó no ratificar al entonces titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, que por ministerio de ley había estado ejerciendo sus funciones de conformidad con el primer párrafo del artículo Tercero Transitorio de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
>
> SEGUNDO. La Cámara de Diputados llevaría a cabo, por primera vez, el nombramiento del Auditor Superior de la Federación, en los términos del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 69 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
>
> TERCERO. Se instruyó a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda para que realizara el procedimiento al que se refería el título séptimo de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
>
> CUARTO. Se instruyó la publicación del decreto en el *Diario Oficial* de la Federación.

El decreto se emitió en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 29 días del mes de noviembre del año 2001.

La votación realizada ese mismo día para aprobar o no el proyecto de decreto en relación con el nombramiento del titular de la Auditoría Superior de la Federación (en lo general y en lo particular), arrojó el siguiente resultado:

A favor: 125 votos del PRI, 173 del PAN, 36 del PRD, 11 del PVEM, 5 del PT y 2 del PSN.

En contra: 1 voto del PRD, 1 de CONV y 1 de PAS.

Abstenciones: 1 del PRI y 1 del PRD.

Ausentes: 83 del PRI, 33 del PAN, 14 del PRD, 6 del PVEM, 3 del PT, 1 de PSN, 1 de PAS y 2 de IND.

La votación total a favor fue de 352 votos; en contra, 3 votos; 2 abstenciones y 143 ausencias.

Auditor Superior de la Federación. 2002-2009

El procedimiento que se siguió para la designación del titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación fue el siguiente:

El 30 de julio de 1999 fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fiscalización superior y se estableció en el artículo 79 constitucional, materia de la reforma, que la Cámara de Diputados designara al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, además de que la ley determinaría el procedimiento para su designación y que el titular duraría en su encargo ocho años, y podría ser nombrado nuevamente por una sola vez.

El artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional aludida, señalaba que el Contador Mayor de Hacienda en funciones hasta entonces sería el titular de la entidad de fiscalización hasta el 31 de diciembre del año 2001, y podría ser ratificado para continuar en el encargo hasta completar su periodo de ocho años. Pero la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, segundo párrafo del artículo tercero transitorio, señalaba que el titular de la entidad de fiscalización en funciones podría ser ratificado o podría efectuarse, por primera vez, el nombramiento del Auditor Superior de la Federación, con efectos a partir del 1° de enero del año 2002, aspecto que la Comisión de Vigilancia analizó y discutió el 27 y 29 de noviembre de 2001, con el fin de determinar la propuesta que se haría al Pleno de la Cámara de Diputados para la ratificación o iniciación del proceso de selección de la terna para elegir al nuevo Auditor Superior de la Federación, al mismo tiempo que presentar al Pleno de la

Cámara una iniciativa de decreto para determinar no ratificar al titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación en funciones y nombrar al Auditor Superior de la Federación, mediante el procedimiento de ley.

En sesión ordinaria del 29 de noviembre, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decretó la no ratificación del titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación hasta entonces en funciones, por lo que se procedería a nombrar al Auditor Superior de la Federación. El 4 de diciembre, en reunión ordinaria, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación se declaró en sesión permanente, con el fin de proceder a revisar las solicitudes, entrevistar a los ciudadanos considerados idóneos para integrar la terna, votar la conformación de la misma y, en su oportunidad, emitir el dictamen correspondiente.

A fin de dar cumplimiento al acuerdo de la Cámara de Diputados, y con base en el artículo 69 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación formuló convocatoria pública para participar en el proceso de selección de la terna para el nombramiento de Auditor Superior de la Federación. Dicha convocatoria fue publicada el viernes 30 de noviembre de 2001 en el *Diario Oficial* de la Federación y en los periódicos *Excélsior* y *El Universal*. Acudieron a inscribirse un total de 65 aspirantes.

En una primera selección, la Comisión de Vigilancia eligió, de entre los 65 aspirantes, a 21 candidatos que reunían los requisitos necesarios para ser considerados para continuar con el proceso de selección del Auditor Superior de la Federación.

De esta forma, los diputados de la Comisión de Vigilancia procedieron a entrevistar por separado a cada uno de los 21 aspirantes seleccionados, en sesiones de trabajo celebradas los días 11 y 12 de diciembre de ese año. Los 21 aspirantes entrevistados fueron:

- Alejandro Peniche, Consultor independiente y ex Oficial Mayor de la Secodam.
- Roberto Azariel Guízar Mendoza, ex Director de Auditoría y Supervisión de la Contraloría Interna de la Procuraduría Agraria.
- Miguel Ángel Dávila Mendoza, ex Director de Fertimex.
- José Luis Nava Díaz, Director General de Auditoría y Obra Pública e Inversiones de la ASF.
- Ricardo Sergio Álvarez García, Contador Mayor de Hacienda del Congreso de Coahuila.
- Roberto Álvarez Argüelles, Administrador General de Auditoría Fiscal Federal, SAT y SHCP.

- Raúl Sánchez Kobaxhi, Director General de la Asociación Nacional de Fabricantes de Cerveza.
- Arturo González de Aragón, Contador Público Independiente y Presidente del Consejo Consultivo de la Academia Mexicana de Auditoría Integral.
- René Andrés Ojeda Delgado, ex Contralor Interno de Pemex-Gas y Petroquímica Básica.
- Godolfino Humberto Juárez, Contralor Interno de la Secodam.
- Jorge Barajas Palomo, Investigador de la UNAM y asesor en Uruguay.
- Mónica del Rosario Barrera, Contralora Interna de la SCT.
- Guillermo Becerril Lozada, Director de Empleo y Relaciones Laborales en Sedesol.
- Mauro Isaac Martínez, Jefe de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes de la Gestión Pública en la SHCP.
- Marcos González T., Consultor independiente.
- Isaac Rojkind Orleanski, Director General de Eficiencia en Programas de Desarrollo Social en Sedesol.
- Juan Zúñiga Ortiz, Director General de Responsabilidades en la ASF.
- Óscar Javier Joffre, ex Director del INFONAVIT.
- Juan Felipe Calderón, Auditor Especial de Cumplimiento Financiero en la ASF.
- Jorge Valdés Aguilera, Secretario de Servicios Administrativos en el Senado.
- Sergio Santiago Ordóñez, Director General de Finanzas en la Cámara de Diputados.

Como resultado de las entrevistas, los integrantes de la Comisión de Vigilancia concluyeron que, a su juicio, 12 aspirantes eran los idóneos para participar en el proceso para conformar la terna que se presentaría a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados para ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación. Los 12 aspirantes seleccionados fueron: Roberto Álvarez Argüelles (contador público), Ricardo Sergio Álvarez García (contador público), Jorge Barajas Palomo (contador público), Juan Felipe Calderón Montelongo (contador público), Miguel Ángel Dávila Mendoza (contador público), Arturo González de Aragón Ortiz (contador público), José Luis Nava Díaz (maestro en administración), Alejandro Peniche Álvarez (contador público), Mónica del Rosario Barrera Rivera (doctora en administración), Isaac Rojkind Orleansky (licenciado en economía), Jorge Valdés Aguilera (contador público) y Juan Zúñiga Ortiz (licenciado en derecho).

El 13 de diciembre del año referido, los diputados de la Comisión de Vigilancia acordaron entrevistar a los 12 aspirantes mencionados. La entrevista se efectuó el 14 de diciembre, y a

partir de ella se seleccionaron seis ciudadanos: Ricardo Sergio Álvarez García, Mónica del Rosario Barrera Rivera, Arturo González de Aragón Ortiz, José Luis Nava Díaz, Alejandro Peniche Álvarez y Jorge Valdés Aguilera. Por la noche de ese día comparecieron ante la Junta de Coordinación Política para su relativa evaluación. El 15 de diciembre, la Comisión de Vigilancia se reunió en sesión permanente con el propósito de conformar la terna que sería presentada al Pleno de la Cámara de Diputados para nombrar al Auditor Superior de la Federación.

Satisfecho el *quorum* requerido, la Comisión de Vigilancia procedió a la selección de la terna y se llevó a cabo la votación conforme a lo dispuesto en el artículo 153 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cada uno de los diputados de la Comisión procedió a emitir su voto, escribiéndose los nombres de los seis aspirantes que a juicio de los integrantes de la Comisión resultaron finalistas, para conformar de entre ellos la terna de candidatos. Una vez realizada la votación, los tres aspirantes seleccionados como finalistas fueron: Ricardo Sergio Álvarez García, Enrique Arturo González de Aragón Ortiz y José Luis Nava Díaz.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción IV párrafo segundo, por medio del voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados presentes, se celebraría la votación para designar al Auditor Superior de la Federación, cuya duración en el cargo sería de ocho años, y podría ser nombrado, una vez más, por un periodo de igual duración.

Para elegir al Auditor Superior de la Federación, se emitieron 323 votos a favor del ciudadano Arturo González de Aragón; 10 votos por el ciudadano José Luis Nava Díaz; 8 votos por el ciudadano Ricardo Sergio Álvarez García y 46 abstenciones. Con base en dicha votación, resultó electo el ciudadano Arturo González de Aragón, al obtener 323 votos de los 387 emitidos (83.46%), con lo cual cubrió plenamente los dos tercios necesarios considerados como mayoría calificada.

Una vez concluida la votación, la Presidenta de la Mesa Directiva, diputada Beatriz Paredes Rangel, solicitó a la Mesa Directiva de la Comisión de Vigilancia invitar al C.P.C. Arturo González de Aragón a introducirse al recinto para rendir la protesta de ley ante el Pleno de la Cámara de Diputados. El Contador Público Certificado Arturo González de Aragón tomó la protesta de ley.

Funcionamiento actual de la Auditoría Superior de la Federación

Marco Rector

La Auditoría Superior de la Federación, en su carácter de entidad de fiscalización superior, fue creada para apoyar a la H. Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

Tiene como misión la de informar veraz y oportunamente a la H. Cámara de Diputados y a la sociedad sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que tienen el privilegio de servir.

Una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente es condición indispensable para el ejercicio pleno, por parte de la sociedad, de su derecho de vigilar la honesta y eficiente utilización de los recursos públicos, por lo que el fortalecimiento de las facultades de la entidad de fiscalización superior de la Federación ha resultado fundamental en la reforma del Estado mexicano. Puede decirse que, respecto a ello, los avances han sido significativos y a la Auditoría Superior de la Federación, garante de ese derecho de la sociedad, le han sido conferidas mayores atribuciones para cumplir con su misión, entre las que destacan las siguientes:

- Otorga a la Auditoría Superior de la Federación autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de los recursos presupuestales que le son asignados.

- Asigna a la entidad fiscalizadora facultades para efectuar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos, y en general, a todas las instituciones públicas que ejerzan recursos federales, incluyendo los estados, los municipios y los particulares.

- Concede nuevas atribuciones para fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública Federal.

- Ordena que las revisiones se lleven a cabo con mayor oportunidad, reduciendo los plazos para la entrega de los informes.

- Admite la revisión anticipada de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a través de la evaluación de un Informe de Avance de Gestión Financiera que rinde el Poder Ejecutivo por el primer semestre del año en que se ejerce el presupuesto respectivo.

- Establece el carácter público de los informes, una vez que éstos son entregados a la Cámara de Diputados.

- Faculta al órgano fiscalizador para solicitar, en situaciones excepcionales, información a los distintos Poderes y entes auditados, revisando los conceptos que estime pertinentes y rendir el informe respectivo.

- Permite fiscalizar los subsidios que con cargo al presupuesto se otorguen a entidades federativas o particulares.

- Amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para llevar a cabo Auditorías de Desempeño que permitan determinar si la gestión gubernamental está cumpliendo con los objetivos previstos, en términos de su eficacia, eficiencia y economía.

- Faculta al órgano fiscalizador para establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.

Para cumplir eficaz y productivamente las responsabilidades que se derivan del marco jurídico renovado, la Auditoría Superior de la Federación se ha fijado como principales objetivos de su gestión los siguientes:

1. Revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de manera objetiva, imparcial y oportuna para merecer la confianza y credibilidad de la H. Cámara de Diputados y de la sociedad.

2. Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y la satisfacción de las necesidades de la población.

3. Apoyar al H. Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

4. Consolidar la transición de la entidad de fiscalización superior de la federación, maximizar el valor de sus servicios a la H. Cámara de Diputados y convertirla en una institución modelo.

5. Establecer programas de aseguramiento de calidad en la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de constatar que se aplican las técnicas de auditoría apropiadas; que el tamaño de las muestras seleccionadas para cada caso asegure la representatividad y los niveles de confianza requeridos; que el contenido de los informes sea acorde con los objetivos previstos; y que el sistema automatizado para el seguimiento y control de las acciones promovidas permita conocer su impacto económico y social.

Las facultades asignadas en la Constitución y en su ley reglamentaria, y los objetivos definidos para la gestión, conforman el marco rector de la organización, de los procesos internos de trabajo y de la actuación de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la que se encuentra, hoy en día, en una posición estratégica para contribuir a la consolidación de las instituciones que México requiere para impulsar su desarrollo democrático.

Organización

La organización actual de la Auditoría Superior de la Federación tiene como antecedente cercano la profunda reforma que tuvieron sus niveles de mando y autoridad, así como la ubicación de las direcciones generales de la ahora extinta Contaduría Mayor de Hacienda. Durante todo el proceso de análisis de la reforma constitucional y la integración del proyecto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se hicieron los estudios correspondientes para ajustar estructuras, proponer modelos de organización, adecuar métodos y procedimientos de trabajo, e inducir el cambio en las mentalidades, actitudes y prácticas de los servidores públicos de la institución.

Este amplio proceso de revisión administrativa de la Contaduría Mayor de Hacienda, produjo la primera reorganización que se concretó en el Reglamento Interior que se promulgó en el Diario Oficial del 10 de agosto de 2000. En este esquema se indujeron las figuras actuales de los Auditores Especiales y ya incorporaba en las atribuciones a los servidores públicos y las unidades administrativas, los principales propósitos y mandatos que se derivaron de la reforma constitucional y su ley reglamentaria.

El 5 de septiembre de 2001, la Comisión de Vigilancia ratificó el Reglamento Interior que se encuentra vigente, el cual tuvo adecuaciones respecto al anterior, básicamente en lo referente a la denominación de la Auditoría Superior de la Federación, y ajustes menores para precisar las atribuciones. El cuerpo de este ordenamiento está dividido en 8 capítulos, en los que se detalla lo siguiente:

En su capítulo I, *Del ámbito de competencia y organización de la Auditoría Superior de la Federación*, se establece que la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados es la entidad de fiscalización superior de la Federación que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública y las demás funciones que le encomiende de forma específica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables. Es importante señalar que la Auditoría Superior de la Federación deberá conducir sus actividades en forma programada, que se establecerá un Consejo de Dirección como órgano de consulta y análisis de las estrategias institucionales presidido por el Auditor Superior e integrado por los Auditores Especiales, los Titulares de las Unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración, los coordinadores de Asesores, de Relaciones Institucionales y de Control y Auditoría Interna, así como el Secretario Técnico, y podrán participar los directores generales y el titular del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior en las reuniones del Consejo, invitados por el Auditor Superior de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Auditoría Superior de la Federación contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas adscritas a los mismos: Auditor Superior, quien contará con el apoyo adicional de una Coordinación de Asesores, Coordinación de Relaciones Institucionales, Coordinación de Control y Auditoría Interna y Secretaría Técnica, cuyas atribuciones serán las determinadas por el propio Auditor Superior; un Auditor Especial de Cumplimiento Financiero con cinco direcciones generales, 15 direcciones y subdirecciones; un Auditor Especial de Desempeño, con cuatro direcciones generales, 8 direcciones y 16 subdirecciones; un Auditor Especial de Planeación e Información, con 3 direcciones generales, 7 direcciones y subdirecciones; un Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, con 2 direcciones generales, 5 direcciones y subdirecciones; un Titular de la Unidad General de Administración, con 3 direcciones generales, 8 direcciones, un Instituto de Capacitación y 18 subdirecciones. Además, la ASF cuenta con los respectivos jefes de departamento y auditores para cada área.

El Capítulo II, *De las Atribuciones del Auditor Superior de la Federación*, señala que al Auditor Superior de la Federación corresponde la representación de la entidad de fiscalización superior de la Federación y el trámite y resolución de los asuntos de su competencia y que, para

la mejor distribución y desarrollo del trabajo, podrá delegar sus facultades en forma general o particular, a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de que las ejerza directamente si fuera pertinente, pero en ningún caso podrá delegar las facultades referidas en el artículo 6° del Reglamento.

Las principales atribuciones del Auditor Superior de la Federación son representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales; administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a su servicio; solicitar la información que se requiera a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales, con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública; solicitar a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales, los Gobiernos estatales y municipales, la colaboración y auxilio que se requieran; celebrar convenios de colaboración o cooperación con los Poderes de la Unión y los gobiernos estatales y municipales, así como con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas, con éstas directamente y con el sector privado; solicitar ante las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; revisar la Cuenta Pública del año anterior, incluido el Informe de Avance de la Gestión Financiera que se rinda en términos del artículo 8° de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; designar a los inspectores, visitadores o auditores encargados de practicar las inspecciones, visitas y auditorías a su cargo o, en su caso, habilitar mediante la celebración de contratos de prestación de servicios a que se refiere el artículo 24 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a profesionales de auditoría independientes; revisar y evaluar la información programática incluida en la Cuenta Pública del Gobierno Federal; formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que se deriven de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, las que remitirá a los Poderes de la Unión, a los entes públicos federales y a las entidades fiscalizadas, según corresponda; instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio que afecte al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables; y promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales y de las entidades fiscalizadas.

Además, el Auditor Superior de la Federación tendrá como atribuciones no delegables, aprobar el programa anual de actividades de la Auditoría Superior de la Federación y hacerlo

del conocimiento de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados; aprobar el programa anual de auditoría, visitas e inspecciones de la entidad, así como sus adecuaciones y modificaciones; elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y remitirlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; dar cuenta comprobada a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, sobre la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio; formular y entregar a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública en los términos y plazos establecidos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; aprobar las normas técnicas a que deban sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que ordene y procurar que se actualicen de acuerdo con los avances científicos y técnicos que se produzcan en la materia; autorizar los pliegos de observaciones que procedan; autorizar la solventación de las recomendaciones formuladas a los entes auditados con motivo de las revisiones que practique la Auditoría Superior de la Federación y que hayan sido plenamente atendidas; expedir los nombramientos del personal de mandos superiores de la Auditoría Superior de la Federación a partir del nivel de Director General y homólogos, así como resolver sobre la terminación de los efectos de dichos nombramientos; asignar la coordinación de programas específicos a los Auditores Especiales, a los Titulares de las Unidades o a cualquiera otra área de la Auditoría Superior de la Federación; expedir los manuales generales de organización y de procedimientos de la Auditoría Superior de la Federación, y someterlos a la ratificación de la Comisión de Vigilancia para su publicación en el Diario Oficial de la Federación; crear los comités internos que estime convenientes para la adecuada coordinación de las actividades en materia de capacitación, adquisiciones, arrendamientos, servicios e inversiones físicas federales, así como emitir las normas para su organización y funcionamiento, oyendo la opinión del Consejo de Dirección.

También serán atribuciones no delegables del Auditor Superior de la Federación, presentar denuncias y querellas en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores y particulares, cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar un daño o perjuicio al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; requerir a las entidades fiscalizadas, cuando se presenten situaciones excepcionales, para que rindan el informe a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; establecer normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación; expedir las bases y normas para la baja de documentos justificatorios y comprobatorios para efecto de destrucción, guarda y custodia de los que deban conservarse, microfilmarse o procesarse electrónicamente,

sujetándose a las disposiciones legales establecidas en la materia; promover las denuncias de juicio político a que se refiere la fracción XVI del artículo 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones; aplicar a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación las sanciones que procedan por responsabilidades administrativas en el desempeño de sus funciones, distintas a las que corresponda aplicar a la Unidad de Evaluación y Control, por acuerdo de la Comisión; adscribir orgánicamente las Unidades Administrativas de la Auditoría Superior de la Federación y delegar las facultades que se señalan en el artículo 4°, mediante acuerdos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación; ser el enlace entre la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados; fincar las responsabilidades a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y solventar los pliegos de observaciones; recibir de la Comisión el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización; y expedir los acuerdos de reformas y adiciones al Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación y someterlos a la ratificación de la Comisión de Vigilancia para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El capítulo III, *De las Atribuciones de los Auditores Especiales*, consta de cuatro artículos que exponen los aspectos específicos que éstos deberán cumplir para auxiliar al Auditor Superior de la Federación en el ejercicio de sus funciones, especificando cuáles corresponden a los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, Desempeño y Planeación e Información. Por su parte, las atribuciones generales al respecto, dispuestas en este Reglamento, son: suplir en sus ausencias al Auditor Superior de la Federación; dar cuenta al Auditor Superior de la Federación del despacho de los asuntos de su competencia, así como de los programas cuya coordinación se les hubiere asignado; coordinar la planeación y programación de las actividades de las Direcciones Generales a su cargo y someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación sus programas anuales de actividades y de auditorías, visitas e inspecciones, así como las adecuaciones y modificaciones de este último; requerir la información y documentación a las entidades fiscalizadas para facilitar la planeación y práctica de auditorías, visitas e inspecciones; participar en la evaluación del Informe de Avance de Gestión Financiera y en la elaboración del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, en la forma en que determine el Auditor Superior de la Federación; dar seguimiento y promover la atención de las recomendaciones y observaciones ante las entidades fiscalizadas, para solventar las irregularidades detectadas y propiciar la adopción de prácticas de buen gobierno para mejorar la administración; participar en la preparación de estudios y proyectos que competan a la Auditoría Superior de la Federación, en la forma que determine el Auditor Superior de la Federación; desempeñar las comisiones y, en su caso, participar en las auditorías, visitas e inspecciones que el Auditor Superior de la Federación les encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades; vigilar el

cumplimiento de la normatividad aplicable al funcionamiento de las Direcciones Generales a su cargo y, en su caso, proponer al Auditor Superior de la Federación las modificaciones que estimen convenientes; proponer al Auditor Superior de la Federación los programas y cursos de formación y capacitación para elevar el nivel técnico y profesional del personal que tengan adscrito, así como evaluar su desempeño conforme a las políticas y procedimientos establecidos en la Auditoría Superior de la Federación; proponer los nombramientos del personal de confianza que integran las Unidades Administrativas que tengan adscritas, con excepción de los que tengan el nivel de Director General y homólogos, así como resolver sobre la terminación de los efectos de dichos nombramientos.

Asimismo, aportar la información que les corresponda para formular el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, así como integrar la información correspondiente a las Direcciones Generales de su adscripción; coordinarse entre sí y con los Titulares de las Unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración, para el mejor desempeño de sus atribuciones; y adscribir al personal de las unidades administrativas que dependan de ellos.

También, proponer al Auditor Superior de la Federación, las bases y normas para la baja de documentos justificatorios y comprobatorios para efectos de destrucción, guarda y custodia de los que deban conservarse, microfilmarse o procesarse electrónicamente, sujetándose a las disposiciones legales establecidas en la materia; solicitar por escrito a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales el auxilio que se requiera para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior; proponer al Auditor Superior de la Federación, los proyectos de convenios de coordinación o colaboración a celebrarse con los Poderes de la Unión y los gobiernos estatales y municipales y con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización homólogas, con éstas directamente y con el sector privado; conocer y aprobar las recomendaciones y observaciones que se formulen a las entidades fiscalizadas con motivo de las auditorías practicadas por las Direcciones Generales de su adscripción; dar seguimiento y promover la imposición de las sanciones que procedan al personal de su adscripción, cuando incurran en responsabilidades administrativas en el desempeño de sus funciones; designar a los inspectores, visitadores o auditores encargados de practicar las inspecciones, visitas y auditorías a su cargo o, en su caso, celebrar los contratos o convenios de prestación de servicios con profesionales de auditoría independientes, en los términos de lo dispuesto por los artículos 24 y 77, fracción V de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; instruir los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades por los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales aplicables; recabar e integrar la documentación necesaria para ejercitar las acciones legales que procedan, como

resultado de las irregularidades que se detecten en las revisiones, auditorías o visitas que se practiquen; someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación el requerimiento a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales, para las revisiones de las situaciones excepcionales previstas por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; verificar que las auditorías incluyan la revisión de los resultados presupuestales, económicos y financieros consignados en la Cuenta Pública, así como los resultados contables y su incidencia en cuentas patrimoniales o de balance; resolver el recurso de reconsideración que se interponga en contra de sus resoluciones; solicitar la información que se requiera a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales, con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública; verificar que las auditorías a su cargo incluyan el examen de que los entes públicos federales han establecido mecanismos adecuados para medir e informar sobre la eficacia de las acciones y la adopción de las prácticas más convenientes para la gestión pública; ordenar y realizar auditorías, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales conforme al programa aprobado por el Auditor Superior de la Federación; formular los pliegos de observaciones que procedan; coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones practicadas por las Direcciones Generales a su cargo; y las demás que en la esfera de sus competencias les confieran las disposiciones normativas aplicables y el Auditor Superior de la Federación.

Por su parte, el capítulo de referencia establece que los Auditores Especiales, para el despacho de los asuntos de su competencia, serán auxiliados por los Directores Generales, Directores y Subdirectores señalados en el artículo 2° de este Reglamento, así como por los Jefes de Departamento y que la denominación, organización y funciones de las Unidades Administrativas que no se señalen en este Reglamento, se precisarán en el Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación. También, en este capítulo quedan especificadas las funciones que a cada uno de los Auditores Especiales corresponde.

Así, al Auditor Especial de Cumplimiento Financiero corresponde supervisar la ejecución de auditorías para verificar que los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondan a los estimados y que fueron obtenidos, registrados y controlados de conformidad con la normatividad aplicable, así como que los pagos por concepto de deuda pública se realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones legales que rigen en la materia; coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones para constatar que los egresos se ajustaron a lo presupuestado o, en su caso, que los presupuestos se modificaron de acuerdo con las disposiciones normativas establecidas para tal efecto; asimismo, constatar que las erogaciones fueron debidamente justificadas y comprobadas y que los recursos asignados o transferidos se aplicaron con apego a los programas aprobados; ordenar y supervisar la práctica de exámenes a los sistemas administrativos y mecanismos de control interno de las entidades fiscalizadas, para constatar que existen, se aplican y están

correctamente diseñados para salvaguardar sus activos y recursos; coordinar la práctica de auditorías, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales, para verificar que la contratación de servicios diversos, inversiones físicas federales, adquisiciones y arrendamientos, así como también que el uso, destino, afectación, baja y destino final de bienes muebles e inmuebles, se hayan ejecutado conforme a las disposiciones legales vigentes; supervisar las auditorías programadas con el propósito de vigilar que los recursos federales transferidos y reasignados a las entidades federativas y a los municipios se hayan recibido y aplicado a los fines previstos; ordenar que se revisen las inversiones físicas, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han efectuado con sujeción a las disposiciones legales aplicables para el logro de los objetivos y metas de los programas aprobados; constatar que mediante las intervenciones de la Auditoría Superior de la Federación, se verifique que los recursos recaudados, captados y ejercidos, así como el manejo de los fondos federales, se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la legislación y la normatividad aplicables; ordenar y coordinar inspecciones para comprobar que los entes públicos federales operan de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico por el cual fueron creados y si sus órganos administrativos, jurídicos y de control vigilan que en todos los aspectos de su gestión se observen las disposiciones legales aplicables; constatar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y que se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación, las leyes fiscales sustantivas y demás disposiciones legales y administrativas aplicables; y promover la coordinación con los órganos internos de control y con las dependencias globalizadoras responsables de la contabilidad y auditoría gubernamental, a efecto de intercambiar información y, de este modo, mejorar la calidad de las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación.

Al Auditor Especial de Desempeño corresponde coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones de las Direcciones Generales a su cargo, con el propósito de revisar en forma sistemática, organizada y objetiva, los programas gubernamentales, proyectos especiales, políticas sectoriales o regionales, estrategias empresariales del sector público federal, así como el funcionamiento de las entidades fiscalizadas; supervisar que durante las intervenciones de las Direcciones Generales a su cargo, se constate que en la ejecución de los programas, proyectos y acciones se hayan efectuado los registros esenciales y que los procedimientos aplicados hayan sido suficientes para salvaguardar y controlar debidamente los bienes públicos y para garantizar un control eficaz de la estimación, recaudación y asignación de los ingresos de la Federación; coordinar y supervisar la práctica de auditorías de desempeño y especiales orientadas a verificar que los gastos correspondieron a los autorizados y se efectuaron con economía, eficacia y eficiencia; asimismo, que los bienes

y servicios necesarios para la operación se adquirieron y contrataron en los términos del artículo 134 Constitucional; coordinar y supervisar que las auditorías de desempeño y estudios permitan constatar que los bienes producidos y servicios ofrecidos por las entidades fiscalizadas correspondieron a los recursos erogados y cumplieron las metas propuestas con eficacia, eficiencia y economía; verificar que las auditorías a su cargo incluyan el examen de que las entidades fiscalizadas hayan establecido mecanismos adecuados para medir e informar sobre la eficiencia de las acciones y la adopción de las prácticas más convenientes para la gestión pública; planear y vigilar que en las auditorías y revisiones se evidencie que el impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales corresponda a lo planeado y que cumplieron con las expectativas previstas en términos de costo-beneficio para la sociedad; promover que la rendición de cuentas por parte de las entidades fiscalizadas incluya indicadores de gestión y de desempeño institucional que permitan evaluar los resultados, así como constatar la administración responsable, productiva y transparente de recursos públicos.

Además, supervisar que en las auditorías especiales y evaluaciones a los procesos de creación, fusión, venta o desincorporación de las entidades paraestatales, concesión de servicios públicos federales y de apoyo para saneamiento financiero, se constate el cumplimiento de la legislación aplicable y que las acciones resulten rentables en términos financieros y socio-económicos; constatar que los programas y proyectos sujetos a verificación, se hayan concebido y ejecutado considerando los efectos ambientales, conforme a las disposiciones legales aplicables; y verificar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto anual a efecto de constatar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

Al Auditor Especial de Planeación e Información le corresponde determinar y disponer la preparación de los análisis temáticos pare efectos de la planeación e integración del programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y la preparación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública; coordinar y supervisar la elaboración de los análisis de los temas debatidos en las comparecencias, ante las Comisiones Legislativas del H. Congreso de la Unión, de los titulares y servidores públicos de los entes sujetos a fiscalización, a fin de identificar sectores, programas, proyectos y otros elementos significativos para la planeación de las auditorías; establecer los criterios para el análisis del Informe Presidencial, las memorias de labores de los entes sujetos de revisión y los informes que por ley deben rendir los entes públicos federales y dirigir la elaboración de estudios sobre el comportamiento de la economía nacional y de las finanzas públicas; coordinar y supervisar el análisis de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de producir documentos que coadyuven en la elaboración del Informe del Resultado sobre la Revisión de la Cuenta

Pública; también, organizar y supervisar el examen de la información económica, financiera, programática y presupuestal que se presente en la Cuenta Pública y en el Informe de Avance de Gestión Financiera, cuidando en todo momento que ambos documentos sean presentados conforme a lo dispuesto por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y con sujeción a los principios de contabilidad gubernamental; establecer la metodología para la planeación de las revisiones sobre la Cuenta Pública y el Informe de Avance de Gestión Financiera; coordinar la integración y actualización del marco normativo general para la fiscalización de la gestión gubernamental, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación; así como promover ante las instancias competentes la expedición, derogación o modificación de normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo y de otros elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones a cargo de la Auditoría Superior de la Federación; planear y coordinar la integración del programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y someterlo a la aprobación del Auditor Superior de la Federación, así como informar de los avances en su ejecución.

Corresponde al Auditor Especial de Planeación e Información promover y establecer mecanismos de coordinación y de intercambio de información y colaboración con instancias de control y auditoría interna de los entes públicos susceptibles de fiscalización, a efecto de mejorar la calidad de las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación; coordinar y supervisar la participación de las Direcciones Generales de su adscripción en la planeación, práctica, supervisión, control y evaluación de auditorías; aportar los elementos metodológicos, asistencia técnica y evaluaciones de calidad en el desempeño de la función fiscalizadora que le sean requeridos por el Auditor Superior de la Federación; planear y coordinar la elaboración del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, que debe rendir la Auditoría Superior de la Federación a la Cámara de Diputados; coordinar el diseño y supervisar el funcionamiento del sistema de seguimiento y constatación de la atención y solventación a las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, derivadas de las auditorías, inspecciones, visitas y evaluaciones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, y por último, disponer lo conducente para la integración, actualización y conservación del archivo de información básica de su competencia para apoyar la función fiscalizadora a cargo de la Auditoría Superior de la Federación.

El capítulo IV, *De las Atribuciones de los Titulares de las Unidades*, en sus tres artículos y fracciones correspondientes, dispone que a los Titulares de las Unidades, sin perjuicio de lo dispuesto en otros artículos del Reglamento, corresponden las atribuciones generales de acordar con el Auditor Superior de la Federación el despacho de los asuntos relacionados con las Direcciones Generales de su adscripción o de los programas cuya coordinación se les hubieren asignado; coordinar la planeación y programación de las actividades de las Direcciones Generales de su adscripción y someter sus correspondientes programas a la

consideración del Auditor Superior de la Federación; organizar, dirigir, supervisar, controlar y evaluar el desarrollo de las funciones y la ejecución de los programas de las Direcciones Generales de su adscripción conforme a los lineamientos y criterios generales que establezca el Auditor Superior de la Federación; elaborar y proponer al Auditor Superior de la Federación los proyectos sobre la organización y el funcionamiento de las Direcciones Generales de su adscripción; proponer al Auditor Superior de la Federación los programas y cursos de formación y capacitación para elevar el nivel técnico y profesional del personal y evaluar su desempeño conforme a las políticas y procedimientos establecidos en la Auditoría Superior de la Federación y por el Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera, así como intervenir en los ingresos, licencias, promociones, remociones y terminación de la relación laboral tanto del personal a su cargo, como de las Direcciones Generales de su adscripción.

También son atribuciones de los Titulares de las Unidades el desempeñar las comisiones que el Auditor Superior de la Federación les encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades; aportar la información para formular el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y validar e integrar la información correspondiente de las Direcciones Generales de su adscripción; participar en la preparación de estudios y proyectos que competan a la Auditoría Superior de la Federación, en la forma que determine el Auditor Superior de la Federación; participar en la elaboración del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones; vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales y de la normatividad aplicable al funcionamiento de las Direcciones Generales de su adscripción y, en su caso, proponer las modificaciones procedentes; gestionar la imposición de las sanciones procedentes, tanto al personal a su cargo como al de las Direcciones Generales de su adscripción, así como aplicar las que determine la autoridad competente; adscribir internamente al personal de las Direcciones Generales que dependan de ellos; coordinarse entre sí y con los Auditores Especiales para el mejor desempeño de sus atribuciones y las demás que en la esfera de su competencia les confieran las disposiciones normativas aplicables y el Auditor Superior de la Federación.

En este mismo capítulo se determina que para el despacho de los asuntos de su competencia, los Titulares de las Unidades serán auxiliados por los Directores Generales, Directores y Subdirectores señalados en el artículo 2° de este Reglamento, así como por los Jefes de Departamento. Además, que la denominación, organización y funciones de las mismas que no se señalen en el Reglamento, se precisarán en el Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.

En particular, al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos corresponde representar a la Auditoría Superior de la Federación ante los Tribunales de la República y ejercer las

acciones inherentes en los procedimientos civiles, penales, administrativos o de cualquier otra índole que se instauren con motivo de los resultados del ejercicio de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación o en aquellos en que sea requerida su intervención; coordinar y supervisar el asesoramiento jurídico a las diversas áreas de la Auditoría Superior de la Federación y los estudios, proyectos e investigaciones que requiera el desempeño de sus atribuciones, así como expedir los lineamientos sobre el levantamiento de las actas administrativas que correspondan; sistematizar y unificar los criterios de interpretación de las disposiciones jurídicas que regulen el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, así como coordinar su difusión. También, someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación los proyectos de documentos mediante los cuales se promueva el fincamiento de responsabilidades civiles, penales, políticas o administrativas, así como el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, derivadas del cumplimiento de las atribuciones legales de la Auditoría Superior de la Federación; elaborar y someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación, las denuncias y querellas penales que procedan como consecuencia del cumplimiento de las atribuciones legales conferidas a la Auditoría Superior de la Federación, así como coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales, judiciales y de investigación de los que forme parte; elaborar y someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación las denuncias de juicio político a que se refiere la fracción XVI el artículo 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Asimismo, es responsabilidad del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos someter a la consideración del Auditor Superior y de los Auditores Especiales, los pliegos de observaciones que se deriven de las auditorías, visitas e inspecciones que practiquen las áreas auditoras de la Auditoría Superior de la Federación; admitir e instruir los recursos de reconsideración previstos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación hasta ponerlos en estado de resolución; promover por acuerdo del Auditor Superior de la Federación la solicitud a la Tesorería de la Federación para que proceda al embargo precautorio de los presuntos responsables; promover las normas y lineamientos que regulen la integración y actualización del registro de servidores públicos sancionados por la Auditoría Superior de la Federación; supervisar el registro y seguimiento del cobro de los resarcimientos y ejecución de las sanciones impuestas por la Auditoría Superior de la Federación; proponer las normas y lineamientos que regulen el procedimiento de recepción, registro y control de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Legislativo Federal, en términos de ley, y supervisar su aplicación; someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación, los acuerdos de reformas y adiciones al Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación; proponer los nombramientos del personal de confianza que integran las Unidades Administrativas que tenga adscritas, con excepción de los que tengan el nivel de Director General y homólogos; y finalmente, someter a la consideración del

Auditor Superior de la Federación los acuerdos de delegación de sus atribuciones a servidores públicos subalternos y los de adscripción o readscripción de las Direcciones Generales de la Auditoría Superior de la Federación.

Al Titular de la Unidad General de Administración compete administrar los recursos financieros, humanos, técnicos y materiales de la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias que la rigen y con las políticas y normas que emita el Auditor Superior de la Federación; coordinar y supervisar la preparación del anteproyecto del presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, así como controlar el ejercicio presupuestal; expedir los nombramientos del personal de la Auditoría Superior de la Federación, hasta el nivel de mandos medios, y resolver sobre sus movimientos y los casos de terminación de los efectos de dichos nombramientos, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables; autorizar, de acuerdo con las disposiciones normativas aplicables, la contratación de las adquisiciones, los arrendamientos y los servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles, capacitación y las inversiones físicas, que soliciten las áreas de la Auditoría Superior de la Federación; coordinar las actividades de capacitación e investigación en que participen los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación; supervisar el desarrollo e implantación de políticas y sistemas de informática de la Auditoría Superior de la Federación. Igualmente, someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación, los manuales de organización y de procedimientos administrativos de la Auditoría Superior de la Federación; supervisar la organización y funcionamiento del Servicio Fiscalizador de Carrera, dentro de la Auditoría Superior de la Federación, así como proponer al Auditor Superior de la Federación el proyecto de estatuto correspondiente; autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base, con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y del Reglamento de Escalafón respectivo. Por último, imponer a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación las sanciones legales que procedan cuando incurran en responsabilidades administrativas en el desempeño de sus funciones.

Los capítulos V, *De las Atribuciones de los Directores Generales*, VI, *De las Atribuciones de los Directores y Subdirectores* y VII, *De las Atribuciones de los Servidores Públicos Auxiliares*, establecen a lo largo de 23 artículos, del 14 al 36, y sus fracciones correspondientes, lo que es responsabilidad de cada uno de ellos.

El capítulo VIII; *De la Suplencia de los Funcionarios de la Auditoría Superior de la Federación*, los artículos 37 a 40 determinan que en las ausencias temporales del Auditor Superior de la Federación, será suplido por los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación, en ese orden. Que en el caso de falta definitiva del Auditor Superior de la Federación y, en tanto sea designado un nuevo titular conforme a

las disposiciones y al procedimiento señalado en el Capítulo I, del Título Séptimo de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se aplicará el mismo orden de la suplencia en el caso de ausencias temporales de referencia, y sólo a falta o ausencia de todos ellos, deberá encargarse provisionalmente de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos. Las ausencias temporales de los Auditores Especiales y titulares de las unidades, serán suplidas por el Director General que corresponda a su adscripción, según el orden señalado en el artículo 2° del Reglamento. Pero en los casos de ausencias definitivas, el Auditor Superior de la Federación procederá a efectuar la designación del nuevo servidor público que corresponda. En los casos de ausencias temporales de los Directores Generales y de los Directores de Área, la suplencia se cubrirá por el servidor público más antiguo en el cargo, de jerarquía inmediata inferior, adscrito a la Unidad Administrativa correspondiente.

En los cinco artículos Transitorios del Reglamento Interior, se decreta la entrada en vigor del presente Reglamento al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, abrogándose el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de agosto de 2000. Y en tanto no fuese autorizada la estructura orgánica de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y designado su titular, las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, continuarían recibiéndose en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, para ser entregadas a dicha Unidad una vez constituida formalmente e iniciadas sus funciones. En cuanto a las funciones de Contraloría Interna contenidas en el artículo 32 del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de agosto de 2000, seguirían realizándose por el Coordinador de Control y Auditoría Interna, hasta que no fuese constituida formalmente e iniciara sus funciones la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Aunado a lo anterior, las promociones de fincamiento de responsabilidades administrativas del personal que con anterioridad a la entrada en vigor de este Reglamento hubieran sido recibidas por la Dirección General Jurídica, continuarían siendo tramitadas hasta su conclusión por esa Dirección General.

El Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación fue fechado en México D. F. el 5 de septiembre de 2001, y rubricado por el Auditor Superior de la Federación, Gregorio Guerrero Pozas.

En sesión de fecha cinco de septiembre de 2001, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados acordó, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 74 fracción V de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ratificar el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación expedido por el Auditor Superior de la Federación en esa misma

fecha, suscribiéndose por triplicado, para efecto de que uno obre en los archivos de la Comisión de Vigilancia, el otro en el archivo de la Auditoría Superior de la Federación y el último se remita al Diario Oficial de la Federación para su publicación. Firmaron: el presidente, Manuel Galán Jiménez, y los secretarios: Francisco Cárdenas Elizondo, Abel Ignacio Cuevas Melo, Amado Olvera Castillo, José Antonio Magallanes Rodríguez, José Antonio Arévalo González y José Narro Céspedes.

Metodología para la fiscalización superior

Para efectuar el proceso sustantivo de fiscalización superior, el seguimiento sobre la atención de las observaciones-acciones y el fincamiento de responsabilidades que en su caso corresponda, la Auditoría Superior de la Federación, con base en la estructura de organización que le ha sido conferida, utiliza un esquema metodológico que incluye normas, lineamientos y guías específicas para el desarrollo de sus funciones, así como para la conformación y ejecución de su Programa Anual de Actividades y del Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones respectivo.

Este proceso metodológico inicia con la etapa de planeación, la cual, parte de una fase de planeación genérica, que comprende un análisis macroeconómico, presupuestal, financiero y programático que permite reconocer los sectores, ramos, funciones, subfunciones y programas estratégicos y/o prioritarios.

Entre los principales insumos que son considerados para la realización del análisis referido, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo, los programas regionales, especiales, sectoriales e institucionales, los programas operativos anuales, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los resultados que se derivan de la ejecución de estos dos últimos instrumentos.

Por su parte, además de las funciones, ramos, subfunciones y programas enmarcados dentro de las prioridades nacionales, se toman también en cuenta las líneas de acción institucionales que incorpora la Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación.

Como fase siguiente, se desarrolla una planeación específica que tiene como propósito identificar los entes públicos encargados de ejecutar los programas que se han determinado como prioritarios y/o estratégicos, los cuales resulta pertinente auditar en virtud de los logros alcanzados en su gestión y de otros factores que se consideran relevantes. Paralelamente, se lleva a cabo la ponderación de las áreas, actividades, proyectos y rubros de ingreso y gasto más significativos.

Las fases de planeación mencionadas, se desarrollan a partir del análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de otras fuentes de información, entre las que destacan:

- Los informes de gobierno que, por disposiciones legales, debe rendir el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo, relacionados principalmente con las finanzas públicas, la situación económica y la deuda pública.

- Los estudios técnicos elaborados por la Auditoría Superior de la Federación y por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, relacionados con el comportamiento del ingreso-gasto, la evolución y tendencia de los principales indicadores económicos, y las variaciones presupuestales, programáticas y financieras, entre otros. Además, se examinan diversas publicaciones sobre el entorno financiero y económico del país, elaboradas por firmas consultoras y organizaciones tanto del sector privado como gubernamentales.

- Los resultados de auditorías realizadas anteriormente por la Auditoría Superior de la Federación y el seguimiento sobre la atención de sus observaciones, toda vez que éstas aportan elementos de la problemática que se presenta en cada ente público federal y permiten evaluar los esfuerzos y avances para resolverla.

- Los rubros considerados en los programas anuales de trabajo de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Los estados financieros dictaminados por profesionales contratados por la Secretaría de la Función Pública.

- Los señalamientos de problemas e irregularidades expresados por la opinión pública a través de los distintos medios de comunicación.

El análisis estructurado y metódico de esta información, posibilita la formulación de indicadores que permiten identificar los sujetos y objetos de la revisión, los cuales son ponderados mediante la aplicación de los criterios de selección siguientes: a) el interés camaral; b) la evaluación financiera, programática y presupuestal; c) la importancia relativa de la acción institucional; d) los antecedentes de revisiones anteriores y e) la identificación de áreas de riesgo.

Como fase última en esta etapa de planeación, la Auditoría Superior de la Federación utiliza ciertas reglas de decisión respecto del conjunto jerarquizado de los sujetos y objetos de revisión, conformado así su Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones. Tales reglas de decisión consideran los tres elementos siguientes: importancia, pertinencia y factibilidad.

El rigor en el análisis que de esta forma se efectúa, asegura que los entes públicos y rubros de auditoría cumplan con las dos primeras reglas de decisión mencionadas. Sin embargo, es conveniente resaltar que la acción de la Auditoría Superior de la Federación queda en última instancia acotada por el número de técnicos que conforman su fuerza laboral y por el monto de los recursos presupuestales que le son asignados.

Tanto en el caso de la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF) como de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, una vez seleccionados los entes públicos e identificado el objeto de la revisión, los datos e información que sustentan cada propuesta de auditoría, visita e inspección, se registran en el Sistema de Control y Seguimiento de Auditoría (SICSA), donde se consignan, además del título y tipo de revisión, los objetivos de la misma, su justificación y los criterios de selección aplicados. Con la información registrada en el referido sistema, se integra el Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones correspondiente, a partir del cual, y una vez aprobado por el Auditor Superior de la Federación con la opinión favorable del Consejo de Dirección de la Institución, se procede a la ejecución de los trabajos inherentes al desarrollo de las revisiones programadas.

Cubiertas las etapas anteriores, y practicadas y concluidas las revisiones programadas, se procede a la integración del Informe del Resultado. En el caso del IAGF, se elaboran los informes de las observaciones que son notificadas a los entes auditados, tal como lo establece el artículo 18 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y éstas se integran al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública correspondiente.

Estructura del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública

De acuerdo con la ley, el ejercicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación se expresa en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Federal. Este documento resume el trabajo anual y los resultados de las auditorías, visitas e inspecciones practicadas, y se concreta en un tomo ejecutivo, en diversos tomos sectoriales y en uno más relativo a los resultados de la revisión del Ramo General 33, a través del cual se transfieren recursos federales a los diferentes estados y municipios.

De acuerdo con la clasificación administrativa sectorial del gobierno federal bajo la cual se estructura el documento, las entidades fiscalizadas son agrupadas dentro del Poder y Sector al cual pertenecen, no así las entidades no coordinadas sectorialmente y los órganos constitucionalmente autónomos, los cuales se ubican por separado. En el tomo respectivo al Ramo General *33*, los resultados alcanzados de la revisión se desagregan por entidad federativa y fondo de aportación revisado.

Por su parte, los resultados de la fiscalización se presentan, para cada uno de los entes públicos auditados, de la siguiente forma: un apartado de "Información General de la Entidad Fiscalizada", otro que contiene los "Informes de Auditoría" de las revisiones realizadas a los diferentes entes públicos y un último apartado de "Seguimiento de Observaciones-Acciones" que se derivaron de la fiscalización del ejercicio respectivo y, en su caso, de ejercicios anteriores.

Los elementos que conforman cada uno de los Informes de Auditoría que se formulan son los siguientes:

1. Nombre de la auditoría.- Se refiere al título de la revisión practicada.

2. Criterios de selección.- Se refiere a los factores que se consideran para la selección del sujeto y objeto de la auditoría.

3. Objetivo.- Corresponde a una breve descripción del propósito de la revisión.

4. Alcance.- Expresa la relación cuantitativa entre la muestra analizada y el universo objeto de la auditoría. En la revisión de programas, sistemas, funciones o proyectos, se indican, además, las fases o componentes que fueron evaluados para delimitar y ubicar en contexto los resultados obtenidos.

5. Áreas revisadas.- Corresponde a la denominación de las unidades administrativas de la entidad fiscalizada responsables de la ejecución de las actividades o programas objeto de la revisión.

6. Procedimientos de auditoría aplicados.- Se refiere a la descripción de los principales procedimientos y pruebas de auditoría aplicados en la revisión.

7. Resultados.- Contiene la síntesis de los hechos, evidencias y conclusiones resultantes de la aplicación de los procedimientos y pruebas de auditoría.

7.B Observaciones.- Son las que derivan de los resultados de las revisiones practicadas y se refieren a los señalamientos puntuales de las deficiencias, debilidades o irregularidades detectadas.

7.C Acciones promovidas.- Son consecuencia y complemento inseparable de las observaciones de auditoría. Se clasifican genéricamente en preventivas y correctivas, las que, para la Auditoría Superior de la Federación, tienen la siguiente connotación:

- Correctivas

  - Formulación de pliegos de observaciones a servidores públicos, por la presunción de daños o perjuicios al erario federal.

  - Fincamiento de responsabilidades resarcitorias a servidores públicos y particulares, por daños y perjuicios estimables en dinero causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

  - Presentación de denuncias o querellas ante las autoridades competentes por la presunta comisión de ilícitos.

  - Promoción para fincamiento de responsabilidades administrativas ante los órganos internos de control de los entes fiscalizados o ante la propia Secretaría de la Función Pública, para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

  - Solicitud de intervención del órgano interno de control por el posible incumplimiento de disposiciones normativas. Los órganos internos de control respectivos deben informar de sus actuaciones a la Auditoría Superior de la Federación.

  - Solicitud de intervención de la instancia recaudadora a las autoridades fiscales, por probables errores u omisiones en las declaraciones fiscales de las entidades auditadas, en relación con el cobro de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social. Asimismo, ante las autoridades responsables de la administración tributaria, por presuntos actos de evasión o elusión fiscal por parte de proveedores de bienes y servicios del sector público.

- Solicitudes de aclaración a los entes públicos auditados por operaciones no justificadas o no comprobadas, toda vez que al momento de la revisión no se dispuso de los elementos necesarios para solventar lo observado o para promover otro tipo de acción.

• Preventivas

- Recomendaciones. En el caso de las auditorías de regularidad o especiales, las recomendaciones que se formulan corresponden a sugerencias generalmente relacionadas con deficiencias y debilidades en el control interno de las entidades auditadas. Estas recomendaciones se emiten con el fin de evitar la recurrencia de errores y omisiones, fortalecer la operación y los sistemas administrativos, atenuar la discrecionalidad en la toma de decisiones, promover el cabal cumplimiento de la normatividad y desalentar la comisión de irregularidades.

  Respecto a las auditorías de desempeño, las recomendaciones se orientan a mejorar la gestión de las entidades evaluadas, con el propósito de que éstas atiendan los problemas estructurales que enfrentan, adopten las mejores prácticas administrativas y cumplan sus objetivos y metas con eficacia, eficiencia y economía, fomentando el perfeccionamiento y aplicación sistemática de indicadores de desempeño.

8. Dictamen de la Auditoría Superior de la Federación.- Señala el pronunciamiento u opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados obtenidos en las revisiones practicadas, en función del objetivo y alcance de las mismas.

9. Impacto de la fiscalización.- Corresponde a la referencia de los efectos administrativos, contables, económicos y sociales de los resultados determinados en las revisiones.

10. Efectos estratégicos.- Expresa la repercusión, cambio o beneficio esperado como resultado de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación.

11. Comentarios del ente auditado.- Es la descripción de los planteamientos presentados por el ente público auditado ante la Auditoría Superior de la Federación, respecto a los resultados y observaciones que ésta determinó de las revisiones practicadas.

Las actividades de seguimiento sobre la solventación de las observaciones-acciones formuladas y promovidas por la Auditoría Superior de la Federación tienen como propósito verificar que se les dé la debida atención a fin de fortalecer el control interno y eficientar la gestión de la entidad fiscalizada.

Los procedimientos aplicados en las evaluaciones de seguimiento sobre la atención de las recomendaciones que se derivaron de las revisiones efectuadas, se basan fundamentalmente en el análisis de la información y documentación que presentan los entes auditados y la verificación en campo de las medidas instrumentadas para atender lo recomendado.

Para todas estas acciones, se realizan reuniones de seguimiento con los servidores públicos de los entes auditados y se establecen compromisos concretos para ser cumplidos dentro de los plazos preestablecidos.

Por lo que respecta a las observaciones y recomendaciones determinadas por los órganos técnicos de fiscalización de los congresos estatales, se acuerda con dichas instancias las actividades de seguimiento que correspondan, y en caso de detectarse desvíos de recursos o falta de cumplimiento de las disposiciones normativas o legales, la Auditoría Superior de la Federación promueve el fincamiento de las responsabilidades que procedan ante las autoridades competentes, e informar de ello a la Cámara de Diputados.

Cabe señalar que, a partir del ejercicio fiscal de 2001, el marco normativo correspondiente, faculta a la Auditoría Superior de la Federación a fincar directamente las responsabilidades de carácter resarcitorio.

Objetivos, alcance y naturaleza de las revisiones

El Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones que desarrolla la Auditoría Superior de la Federación, se integra por diversos tipos de auditorías, las cuales se clasifican genéricamente en cuatro grandes grupos: de Desempeño, de Regularidad, Especiales y de Seguimiento. Las Auditorías de Regularidad, a su vez, se clasifican en financieras y de cumplimiento, de obra pública e inversiones físicas, de sistemas, así como de los recursos federales transferidos y ejercidos por las diferentes entidades federativas y municipios.

La naturaleza, alcance y objetivos de los diferentes tipos de auditorías señalados, se describen a continuación:

A. Auditorías de Desempeño

Consisten en el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado, y comparativo tanto de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública general, sectorial o regional como de aquéllas inherentes al funcionamiento de los entes públicos federales, tanto institucionalmente como a nivel de programa, proyecto o unidad administrativa. Este tipo de auditorías pretende medir el impacto social de la gestión pública y comparar lo propuesto por las políticas públicas con lo realmente alcanzado. Dicho examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

Los criterios de evaluación utilizados en este grupo de revisiones son la eficacia, eficiencia y economía. Su intención es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos y metas y si ejercieron sus recursos de acuerdo con la normatividad y el propósito para el cual fueron asignados.

El fin último de estas evaluaciones es promover gestiones públicas responsables, honradas y productivas, fomentar la rendición de cuentas transparente y oportuna, impulsar la adopción de las mejores prácticas gubernamentales y reforzar la actitud responsable de los servidores públicos.

Sus resultados proporcionan una apreciación objetiva de la forma en que se llevan a cabo las tareas gubernamentales, y aportan información a los Diputados Federales y a las entidades fiscalizadas que permite incrementar la calidad de los bienes y servicios que presta el sector público federal.

Los principales conceptos que considera la metodología de las auditorías de desempeño son:

1. La eficacia, que se asocia esencialmente al logro de objetivos, hace referencia a la relación existente entre los objetivos propuestos, los productos o recursos aportados y lo alcanzado.

   El concepto de eficacia incorpora dos elementos primordiales: uno relativo a si se han logrado los objetivos de la política; y otro sobre si los acontecimientos deseados efectivamente han ocurrido, y si éstos pueden atribuirse a los resultados e impacto de la política aplicada.

2. La eficiencia concierne a los procesos desarrollados y, específicamente, a la concatenación lograda entre las metas y dichos procesos. Es la manera óptima de hacer las cosas y aumentar la productividad.

   La eficiencia en la administración pública se centra en la revisión de los procesos gubernamentales, para lo cual se hace indispensable disponer de indicadores de gestión.

3. La economía mide el costo o recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos.

4. En una auditoría de desempeño, no se revisa únicamente si se brindaron los servicios y se produjeron los bienes, sino se evalúa, fundamentalmente, la calidad del bien o servicio ofrecido por el sector público.

5. El Cliente-Ciudadano. Un verdadero orden democrático sólo se concibe con la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas. De ahí, la importancia de conocer qué tan adecuadamente están representados los intereses de los ciudadanos en una política que se aplica de manera uniforme a todos. Las decisiones serán representativas sólo cuando los servidores participen activamente en la toma de decisiones públicas, de acuerdo con sus marcos de referencia y en tales términos que su actuación no contravenga el interés general.

6. Comportamiento de los actores. Un programa puede fallar no sólo porque sus servicios sean inapropiados o estén mal diseñados, sino también porque fueron inadecuadamente operados. El desempeño gubernamental está determinado por los sistemas operativos y por la actuación del personal.

B. Auditorías de Regularidad

Mediante este tipo de auditorías, la Auditoría Superior de la Federación verifica que los sujetos de fiscalización hayan captado, administrado, ejercido y aplicado los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados y con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables. En atención al objeto de la fiscalización, este tipo de auditorías se clasifica en:

- Financieras y de Cumplimiento

En materia de ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que fueron captados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas. De manera particular, se revisa que los ingresos por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social, así como sus accesorios correspondientes a recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnizaciones, se recaudaron y registraron en la forma y términos establecidos por la normatividad y se presentan correctamente en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Asimismo, que los recursos obtenidos a través de financiamientos se captaron, registraron y contrataron de acuerdo con la legislación aplicable.

En materia de egresos, su propósito es examinar que los recursos presupuestarios autorizados a las dependencias, órganos desconcentrados, entidades paraestatales y órganos federales autónomos, se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes, que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones propias de los entes públicos y que se registraron con base en los principios básicos de contabilidad gubernamental y en el clasificador por objeto del gasto.

Se verifica también que las modificaciones presupuestarias se encuentren respaldadas y que el gasto se efectuó atendiendo las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal de acuerdo a las disposiciones normativas correspondientes. En especial, se examina que la adquisición y contratación de bienes y servicios se ajustó a la legislación en la materia. Se revisa, además, que las operaciones se registraron con base en los manuales de contabilidad y que estuvieron sustentadas en la documentación justificativa y comprobatoria que reúna los requisitos legales y normativos correspondientes.

Con objeto de comprobar la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos y de los inventarios en almacén, así como su distribución y utilización; se constata documentalmente que los servicios contratados fueron recibidos, y de considerarse pertinente, se realizan compulsas con los proveedores o prestadores de servicios para confirmar que las operaciones corresponden a las reportadas.

En su caso, se comprueba si los ingresos propios correspondieron a los volúmenes vendidos o a los servicios prestados, si se registraron adecuadamente y si se utilizaron para los fines autorizados. En lo que respecta al renglón de pasivos, se revisa que éstos reflejen las obligaciones reales a cargo de los entes públicos auditados.

- De Obra Pública e Inversiones Físicas

Su objetivo es constatar que las obras públicas ejecutadas para o por los entes públicos federales fueron presupuestalmente aprobadas y que el uso de los recursos fue el apropiado; que existieron los estudios y proyectos respectivos y que fueron autorizados; que la contratación se ajustó a la normatividad técnica y jurídica aplicable; que los costos fueron acordes con los volúmenes de obra ejecutada, con el tipo y calidad de materiales utilizados y con los precios unitarios y extraordinarios autorizados; asimismo, que la oportunidad en la ejecución y entrega de las obras y el suministro de los equipos se realizó de acuerdo con lo previsto. Para llevar a cabo lo anterior se realizan inspecciones físicas y pruebas técnicas.

- De Sistemas

Su finalidad es evaluar los sistemas y procedimientos utilizados, verificando que sean adecuados y confiables en su diseño y operación e identificando sus atributos básicos de control interno para promover, en su caso, la incorporación de medidas correctivas.

Al practicar este tipo de auditorías, se analizan, entre otros aspectos, los objetivos, políticas y procedimientos; se selecciona el proceso o sistema por revisar; se definen y aplican las rutinas de verificación; se identifican las deficiencias y los puntos de control; y se realizan las pruebas de cumplimiento a fin de evaluar su correcta operación.

- De recursos federales transferidos y ejercidos por entidades federativas y municipios

Debido al importante monto que, dentro del presupuesto federal programable, representan los recursos federales transferidos y reasignados a las diferentes entidades federativas y municipios, resulta de especial relevancia fiscalizarlos.

El propósito de estas auditorías es verificar y evaluar si los recursos públicos federales recibidos por las entidades federativas y los municipios, ya sea mediante reasignaciones hechas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o a través del Ramo General 33, se ejercieron de conformidad con lo dispuesto por la legislación y normatividad aplicables. Las revisiones se enfocan sobre aspectos financieros, programáticos, presupuestales, de obra pública y de legalidad, entre otros. Las materias por fiscalizar se

eligen considerando la importancia relativa de los recursos federales asignados a cada entidad federativa y municipio, así como el interés de la Cámara sustanciado en acuerdos del pleno de la Cámara de Diputados y/o de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Estas revisiones son practicadas, ya sea directamente por la Auditoría Superior de la Federación, o bien por los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas estatales, de acuerdo con ciertos convenios de colaboración que son celebrados entre éstas y aquella.

C. Auditorías Especiales

Son aquellas auditorías en las cuales, dada la complejidad o particularidad de las operaciones, programas o procesos por revisar, se aplican enfoques y procedimientos diversos, que en muchas ocasiones son tan específicos como las propias materias que se fiscalizan, lo que impide clasificarlas como auditorías de regularidad o de desempeño.

Las características que conceptúan a estas auditorías como de naturaleza especial, son las siguientes:

Complejas. Los temas que refiere la política pública implican que en estas auditorías se combinen aspectos de cumplimiento financiero y de desempeño.

Particulares. Se trata de auditorías en las cuales los procesos que se revisan son peculiares, diferentes y específicos en el contexto de la política pública, por lo tanto, los procedimientos que se aplican son específicos para cada caso.

Singulares. Los programas, operaciones y procesos son especiales o únicos, con características extraordinarias para su fiscalización.

Difíciles. El desarrollo de los trabajos de ejecución resulta laborioso, complicado y delicado por el volumen de la información generada, por los conceptos que se revisan y por la confidencialidad que ellos implican.

Politizadas. Enmarcadas, en muchas ocasiones, por la pluralidad de concepciones del deber ser de la política pública sobre los principios que la sustentan.

Problemáticas. Se trata de auditorías en las que la revisión resulta problemática por lo cuestionable y dudosa que resulta la información proporcionada y las decisiones adoptadas en el marco de la política pública.

Abstrusas. Son aquellas que revisan problemas estructurales y a la vez de coyuntura de una política pública, en una mezcla de información de diferentes tiempos; en ocasiones ésta es inasequible y los principales datos se pueden encontrar ocultos.

Únicas. Los procesos y programas resultan típicos, representativos y exclusivos de la política pública de que se trata. En general, se revisan actos de la administración pública que difícilmente se pueden repetir.

Por cuanto hace a la taxonomía de las auditorías especiales, éstas también se pueden distinguir por referirse a los siguientes conceptos:

- Operaciones singulares
- Problemas estructurales
- Constituciones
- Desincorporaciones
- Concesiones, permisos, licencias y cesión de derechos
- Apoyos para saneamiento financiero
- Transferencias
- Subsidios
- Organismos autónomos

D. Auditorías de Seguimiento

Finalmente, este tipo de auditorías se orienta a la verificación y constatación física de las acciones y gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender en tiempo y forma las observaciones-acciones previamente determinadas y promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, las cuales derivan, ya sea de revisiones efectuadas al ejercicio fiscal en cuestión, o bien de revisiones efectuadas de ejercicios anteriores.

Código de Ética Profesional

Para cumplir cabalmente su mandato y misión institucional, la Auditoría Superior de la Federación debe ejercer sus atribuciones en el marco de las normas jurídicas que lo rigen y conforme a las reglas y criterios propios de la auditoría, para lo cual depende para su desempeño significativamente de los valores éticos de quienes realizan la actividad fiscalizadora, por lo que debe subordinar su actuación a principios indispensables como el profesionalismo competente, la integridad, la objetividad, la imparcialidad y la independencia, aspectos que presuponen valores éticos generalmente aceptados. Por tanto, los profesionales a cargo de las actividades sustantivas están obligados a ajustar su conducta a esos principios y valores, por lo que el propósito del Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación consiste en impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de respeto hacia los más altos valores éticos en que se debe sustentar la gestión gubernamental, a fin de que con ello se anteponga el interés general al personal y se asuman plenamente las responsabilidades que establecen las leyes.

Dado que los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación están obligados a cumplir y observar diversas normas legales y éticas de carácter general, la fiscalización de los recursos públicos les impone responsabilidades concretas, a las que deben corresponder normas éticas específicas, por lo que la autoridad moral de la Auditoría Superior de la Federación ha de sustentarse en la conducta intachable de sus auditores, su competencia debe reflejarse en la calidad de sus informes, y finalmente desembocar en la credibilidad institucional.

Es así que la Auditoría Superior de la Federación cuenta con un Código de Ética Profesional en el que declara su intención de servir a la sociedad con eficacia y lealtad, para lo cual asume incondicionalmente los siguientes compromisos:

Primero: *Ejercer su autonomía técnica y de gestión con responsabilidad, profesionalismo, visión estratégica y capacidad auditora.*

Segundo: *Impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia los auditados.*

Tercero: *Predicar con el ejemplo, mediante la utilización honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que le sean asignados.*

El Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación, dividido en siete apartados, expone y explica en qué consistirán los principios éticos y reglas de conducta que darán pauta y regirán la actuación de la institución fiscalizadora y sus representantes.

El primer apartado del Código de Ética de la Auditoría Superior de la Federación, del **Profesionalismo competente**, inicia con la premisa de que "el personal responsable de la revisión de la Cuenta Pública Federal y la fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) debe proceder conforme a las normas, los criterios y el rigor profesional más estrictos en la realización de sus tareas, con objeto de alcanzar la excelencia". Por otro lado, la fiscalización de la gestión pública no admite improvisaciones y habrá de ejercerse como un proceso ordenado, sistemático y riguroso, que sea una garantía de la competencia con que debe efectuarse. En cuanto a los entes públicos federales y demás sujetos de fiscalización tienen derecho a exigir que sus operaciones sean auditadas por profesionales competentes, en tanto que la Cámara de Diputados y la sociedad en general esperan que las auditorías de la ASF se efectúen con la debida calidad técnica, a cambio de los fondos públicos que se destinan a su ejecución y de la confianza que han depositado en la institución y su personal. Además, los profesionales adscritos a la ASF deben poseer el entrenamiento técnico, los conocimientos, la capacidad y la experiencia necesarios para realizar las tareas de fiscalización que les sean encomendadas, por lo que la Auditoría Superior de la Federación espera que los grupos interdisciplinarios a su servicio procedan en todo momento con arreglo a las normas y criterios profesionales aplicables, que incluyen las disposiciones de este código, las que regulan el ejercicio de las distintas profesiones y las normas de auditoría de la institución, y los auditores de la ASF deben tener presente que su actividad no sólo requiere conocimiento y destrezas específicas, sino también compromisos éticos para no encubrir actos ilícitos ni ser indulgentes con los infractores y para no actuar arbitrariamente.

El segundo apartado, de la **Independencia**, indica que "los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación deben actuar con independencia de criterio, libres de prejuicios o intereses de cualquier índole, con el fin de preservar la imparcialidad y objetividad a las que la institución está obligada", dado que para la revisión de la Cuenta Pública Federal y del Informe de Avance de Gestión Financiera, que forma parte del documento, la Auditoría Superior de la Federación debe proceder con la independencia de juicio a que está obligada por la naturaleza misma de sus funciones y por la autonomía técnica que le otorga la Constitución. En consecuencia, los profesionales a su servicio deben realizar una evaluación equilibrada de todas las circunstancias relevantes y elaborar sus conclusiones sin dejarse influir por prejuicios o intereses políticos, étnicos, religiosos, gremiales, económicos o de otra naturaleza, de forma que los auditores están éticamente obligados a no intervenir en ningún asunto en el cual tengan algún interés personal o de cualquier otra índole, que constituya un impedimento para desempeñar sus funciones con la debida imparcialidad y objetividad.

El tercer apartado, de la **Objetividad**, se basa en que "los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación deben proceder con toda objetividad en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, principalmente en lo que se refiere a sus informes, que se basarán exclusivamente en los resultados de las pruebas efectuadas", por lo que, para que las observaciones, recomendaciones y resoluciones de la ASF tengan plena validez, deben sustentarse exclusivamente en los datos y evidencias resultantes de las revisiones practicadas, los que se analizarán y presentarán de acuerdo con las normas y procedimientos emitidos por la institución, además de que los informes deben incluir con exactitud la información, precisiones y comentarios pertinentes que aporten los auditados en descargo de las responsabilidades imputadas, amén de que los profesionales al servicio de la institución deben aplicar los criterios más estrictos para asegurarse de que sus conclusiones se funden en evidencia suficiente y competente, sobre todo cuando éstas puedan dar origen al fincamiento o promoción de responsabilidades y a la imposición de sanciones.

El cuarto apartado, de la **Imparcialidad**, se fundamenta en que "los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación deben dar un trato equitativo a los sujetos de fiscalización", así que para la credibilidad de la Auditoría Superior de la Federación es esencial que sus auditores sean imparciales y así sean considerados por la sociedad y por los propios sujetos de fiscalización, como resultado del trato justo y equitativo que están obligados a dispensar a cada uno de ellos.

El quinto apartado, de la **Confidencialidad** tiene como principio el que "los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación deben guardar estricta reserva de la información que obtengan en el desempeño de sus funciones de fiscalización", dado que la información obtenida durante el proceso de fiscalización por su personal, así como por los profesionales independientes a su servicio, no debe revelarse a familiares, amistades y otras personas ajenas a la institución, ni oralmente ni por escrito, debiéndose guardar extrema prudencia en el uso y protección de la información obtenida en el transcurso de los trabajos, y dar a conocer los resultados y actuaciones únicamente en los términos, circunstancias y plazos establecidos por las leyes y disposiciones normativas aplicables.

El sexto apartado, de **Actitud constructiva**, señala que "el personal debe mantener una actitud constructiva en las auditorías que se publiquen con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal, para lo cual considerará que el fin último de la Auditoría Superior de la Federación es contribuir a mejorar la gestión gubernamental. La Auditoría Superior de la Federación está obligada a señalar todas las irregularidades y deficiencias que detecte en la revisión de la Cuenta Pública Federal, pero también a recomendar las medidas que estime pertinentes para su prevención y corrección, con el propósito de mejorar el desempeño de las entidades públicas. Por consiguiente, al tiempo que los auditores deben aplicar rigurosamente

todos los procedimientos que consideren necesarios para el cumplimiento de los objetivos de las auditorías, deben asumir una actitud positiva a fin de que en sus informes los resultados de las revisiones se presenten en su justa dimensión y se formulen las recomendaciones más idóneas. Éstas deben ser tan precisas como se requiera para facilitar su comprensión y atención, pero corresponderá a las entidades auditadas determinar las medidas concretas para subsanar las deficiencias. Al respecto, debe tenerse presente que no es función de la Auditoría Superior de la Federación asesorar a las entidades sujetas de fiscalización y que los auditores no deben participar en las decisiones de éstas, ni asumir responsabilidades de su competencia.

El séptimo y último apartado, de la **Integridad**, establece que "el personal al servicio de la Auditoría Superior de la Federación debe ajustar su conducta a las normas legales y éticas aplicables y actuar con integridad en el ejercicio de sus atribuciones y funciones". La integridad consiste esencialmente en la adhesión convencida a un código de valores, que radica en la estricta observancia de los postulados en que se sustentan todas las normas legales y éticas aplicables, además de que la integridad comprende tanto los valores éticos que atañen a la conducta de los profesionales y los servidores públicos en general como los relacionados específicamente con las responsabilidades de fiscalización. Como vía de preservar la credibilidad de la Auditoría Superior de la Federación y la confianza de la sociedad en ella, es imprescindible que su personal se ajuste tanto a la forma como al espíritu de las normas de auditoría y de ética, que tome decisiones acordes con el interés público, que observe una conducta intachable, que actúe con rectitud y honestidad absolutas en la realización de su trabajo, y con honradez en el empleo de los recursos de la institución. El personal de la Auditoría Superior de la Federación debe tener presente que los principios éticos no son meros conceptos, abstracciones ajenas a su quehacer cotidiano, sino elementos de trabajo indispensables para el cabal cumplimiento de sus responsabilidades.

Normas para la Fiscalización Superior

El desempeño de la función de la fiscalización superior por parte de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se ajusta a los principios rectores de su Código de Ética Profesional, detallado en el apartado precedente, y cuenta con normas de fiscalización que son el conjunto de reglas que se deben observar en el desarrollo de las tareas de fiscalización superior de la gestión gubernamental. Estas normas se clasifican en: personales, de planeación, del desarrollo de la revisión, de los resultados y del informe de auditoría, del seguimiento sobre las observaciones-acciones promovidas, del fincamiento de responsabilidades y del control de calidad de la fiscalización superior de la gestión gubernamental.

Las normas personales corresponden a los lineamientos y principios que han de observar los servidores públicos que realizan o participan en las tareas de fiscalización superior, y están referidas a la independencia, el conocimiento técnico y capacidad profesional, el cuidado y diligencia profesionales y la capacitación y actualización.

Las normas relativas a la planeación corresponden a los procedimientos que deben desarrollarse para seleccionar a la entidad fiscalizada y el objeto por revisar, y comprenden la planeación, examen y evaluación de los sistemas de control interno.

Las normas referidas al desarrollo de la revisión señalan que todo trabajo de auditoría debe documentarse con la evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente, y debe ser supervisado para orientar su desarrollo. Estas normas, que son fundamentales en la ejecución del programa de auditorías, señalan lo relativo a la obtención de evidencia, la supervisión del trabajo de fiscalización superior, los papeles de trabajo, los datos e información en medios magnéticos y ópticos, el tratamiento de los resultados y la aclaración y confirmación de resultados.

La norma de los resultados y del informe de auditoría corresponde a las características que deben tener los informes respecto de las revisiones practicadas.

La norma del seguimiento sobre la atención de las observaciones-acciones promovidas corresponde al procedimiento y/o tipo de revisión (auditoría de seguimiento) que debe realizarse para constatar que las observaciones-acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación han sido solventadas por parte de las entidades fiscalizadas, en tiempo y forma.

La norma del fincamiento de responsabilidades corresponde al procedimiento mediante el cual la Auditoría Superior de la Federación determina que el servidor público de la entidad fiscalizada en el desempeño de su cargo o comisión infringió la normatividad que regula su gestión, o bien, que causó un daño o perjuicio al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

La norma referida al control de calidad de la fiscalización superior en la gestión gubernamental enuncia el procedimiento mediante el cual se asegura que el contenido del Informe del Resultado sobre la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y de los informes de Observaciones sobre la Revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera cubren los requisitos establecidos en este conjunto de normas de fiscalización.

Con la disposición y observancia de estos dos importantes códigos normativos, el relativo a la ética profesional y el referido a la fiscalización superior, la Auditoría Superior de

la Federación cuenta con los rieles por los que transita el desarrollo personal y profesional de sus servidores públicos, y que son la guía para alcanzar las metas de calidad y excelencia en la realización de su programa anual de visitas, auditorías e inspecciones que le establece la ley.

Promoción de la cultura de rendición de cuentas

El proceso de rendición de cuentas en México se ha visto revitalizado desde finales del siglo XX debido a la convicción cada vez más intensa de que ningún régimen puede preciarse de democrático si no cuenta con herramientas e instrumentos destinados a cumplir cabalmente con el control del ejercicio de gobierno. Por ello representa un paso fundamental la creación de la Auditoría Superior de la Federación como el órgano técnico de la Cámara de Diputados responsable de la revisión de la Cuenta Pública y facultado para velar por el uso y aplicación honesta y eficiente del erario federal. En ese sentido, la Auditoría Superior de la Federación surge como una entidad cuyas atribuciones dan nueva dimensión a la lucha contra la corrupción y la ineficiencia y cuya labor fortalece a la Cámara de Diputados y al Estado.

Pero la tarea de la Auditoría Superior de la Federación no se reduce a un mero órgano técnico de revisión y de auditoría, sino que se ocupa también de promover el conocimiento sobre la fiscalización superior y sus implicaciones y se aboca a la tarea de crear e inculcar una verdadera cultura de la rendición de cuentas en la sociedad mexicana, ya que el desconocimiento en la materia es profundo. Para abatir esa deficiencia, la Auditoría Superior de la Federación, en coordinación con la Comisión de Vigilancia, ha promovido dos importantes acciones: iniciar la publicación de su serie editorial "Cultura de la rendición de cuentas" y la organización de un evento que convoca a la participación de la sociedad, denominado "Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas".

- Serie editorial: "Cultura de la Rendición de Cuentas"

La publicación de esta serie consiste en un conjunto de textos elaborados por conocedores en la materia y que tiene la finalidad de ofrecer un panorama amplio sobre la rendición de cuentas y el papel de la fiscalización superior a través de su trabajo, explicando en forma resumida y didáctica los fundamentos, circunstancias, instituciones y mecanismos vinculados con la tarea de fiscalización y rendición de cuentas que realiza la institución y así iniciar a la sociedad en su conjunto en el conocimiento de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo, el órgano de fiscalización superior en nuestro país, y de ese modo impulsar una cultura de la legalidad, la transparencia, la honestidad y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos que pertenecen a los mexicanos.

En el esfuerzo de la Auditoría Superior de la Federación por iniciar la cultura del control y la rendición de cuentas en México, de 2001 a 2004 se han publicado los 7 primeros textos, con una extensión de 60 páginas en promedio. Esta labor editorial se ha constituido en tarea permanente y en los años subsecuentes se incorporarán mayores empeños de investigación hasta tener un acervo bibliográfico con suficiencia y calidad. Los autores y títulos de esos trabajos son:

-*Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, de José Antonio Crespo, donde hace un análisis de la naturaleza humana, que parte de la creencia de que la gran mayoría de los seres humanos buscará la satisfacción de sus intereses y ambiciones personales, incluso por encima de los intereses de los demás, lo que provoca la mutua desconfianza y crea la necesidad de una vigilancia constante de unos a otros. Esto se refleja por supuesto en una desconfianza política, y lleva a la sociedad a erigir un Estado fuerte que pueda poner orden entre los ciudadanos y los obligue a respetar sus derechos básicos y propiedades, frenando su ambición por el temor de perder su libertad, sus bienes o su vida. Pero el poder del Estado a través de sus gobernantes tampoco puede ser ilimitado y absoluto. Es por ello que se hace indispensable una distribución del poder que posibilite una eficaz rendición de cuentas de los gobernantes, gracias a la división de poderes, que concilia responsabilidad, gobernabilidad y rendición de cuentas, con facultades específicas para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin concentración del poder en uno u otro de manera absoluta. Esto permite la existencia de la democracia como un sistema de equilibrios y contrapesos, con una estricta vigilancia mutua. Con la alternancia y el juego electoral, se posibilita la reducción de los márgenes de abuso de poder por parte de los gobernantes y los partidos, al distribuirse el poder en distinta proporción entre el partido gobernante, los partidos opositores y el cuerpo del electorado. Aspecto fundamental en un régimen democrático de equilibrios y contrapesos del poder lo constituyen los instrumentos que la prensa y los medios de comunicación ejercen para la supervisión estrecha de la acción de gobernantes y políticos, y que contribuyen de manera esencial a la construcción del andamiaje que hace posible la rendición de cuentas. Por último, al plantear la importancia de un sistema de vigilancia mutua para el cumplimiento cabal de las funciones del Estado y la fiscalización y rendición de cuentas, el autor manifiesta su creencia de que la democracia permitirá un cierto equilibrio entre los intereses de cada actor político, de cada organismo social y de cada ciudadano respecto de los intereses de los demás y que la vigilancia mutua desembocará en que todos los actores políticos se supervisen recíprocamente al ejercer la defensa y promoción de sus respectivos intereses.

-*Impuestos, democracia y transparencia*, de Carlos Elizondo Mayer-Serra. En este segundo número se expone de manera didáctica y acuciosa el tema de los impuestos en el devenir mexicano, y destaca su vínculo con la transición democrática, además de ofrecer un análisis de los avatares que la recaudación impositiva en México representa, desde los inicios de la vida independiente del país hasta la actualidad. También hace un examen de las posibilidades

y desafíos de la reforma fiscal en la coyuntura presente y propone diversas acciones para un avance significativo en el terreno de la transparencia, ya que los impuestos constituyen el sustento básico del presupuesto gubernamental y son el punto de partida para el proceso democrático de la rendición de cuentas.

-*La rendición de cuentas en la política social*, de José Octavio López Presa. Al tratar temas como el paradigma de la rendición de cuentas y el surgimiento del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), el autor de este tercer trabajo analiza la contribución de ese programa ampliamente conocido y debatido, su implementación y sus objetivos, además de presentar una metodología de evaluación que permite conocer las debilidades y fortalezas del mismo y las ventajas o desventajas de continuar aplicándolo. Concluye con una serie de recomendaciones para solucionar sus deficiencias, lo que permite percibir, concebir y evaluar el impacto que tienen los subsidios en el sector agropecuario, y hace resaltar de forma implícita la importancia de las auditorías en el buen desempeño en los programas prioritarios del gobierno federal. Por último, el autor nos acerca a un punto central de la rendición de cuentas al plantearnos que el dinero público se debe emplear con cautela y de forma idónea, para lo que las auditorías del desempeño resultan ser la mejor herramienta.

-*La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, de Luis Carlos Ugalde. Temas como ¿qué es la rendición de cuentas?, la rendición de cuentas en los gobiernos estatales y las limitaciones de la rendición en el ámbito municipal, dan cuerpo a este texto, en el cual se realiza un análisis ágil y de fácil comprensión de los mecanismos de rendición de cuentas de siete entidades federativas, con objeto de hacer una comparación de avances y procesos que permitan en su contexto construir organismos modernos y eficientes para una mejor supervisión del gasto público y como medio para que la democracia mexicana produzca gobiernos eficaces y honestos, transparentes y con resultados concretos y reales que sean evidentes para la sociedad y para el desarrollo del país.

-*Medición de la Corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, de Arturo del Castillo, en que el autor señala de manera clara y sistemática los problemas centrales que enfrentan las acciones orientadas a la medición de la corrupción, argumentación que sustenta al explicar la diferencia que existe entre los conceptos "índice" e "indicador", así como la metodología comúnmente aplicada para su diseño, permitiéndonos comprender con relativa facilidad el sentido de las técnicas utilizadas, sus aplicaciones y sobre todo, sus limitaciones, sean éstas metodológicas, culturales o de cualquier índole. El autor considera que la medición de los niveles de corrupción es condición necesaria para tomar medidas que permitan mejorar la vida política y económica de las democracias modernas y apunta que sin medición no puede haber mejora alguna y entonces los esfuerzos por combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas corren el riesgo de convertirse en letra muerta. Por último, eje

importante de este trabajo lo constituye el combate de la corrupción, aspecto de interés mundial que refuerza la necesidad de una rendición de cuentas periódica e institucionalizada para fortalecer el funcionamiento de las instituciones democráticas y el estado de derecho, para permitir construir economías más sólidas que ofrezcan mejores condiciones de vida y garanticen mejor la defensa de las libertades individuales.

-*Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales. Dinero y Democracia*, por Eduardo Guerrero Gutiérrez. El autor de este trabajo hace un análisis comparativo sobre la normatividad que rige el financiamiento y fiscalización de los partidos políticos y campañas electorales en América Latina, Estados Unidos y algunos países europeos, como un preámbulo para abordar el caso mexicano. En éste en particular, reseña la evolución del marco legal para referirse a los temas de fiscalización y transparencia de los ingresos y gastos de campañas electorales y señala los principales avances y retos que enfrenta la fiscalización y la rendición de cuentas en los partidos políticos. Como conclusión, el autor aporta algunas ideas sobre posibles soluciones al gran reto que representa esta tarea en la vida democrática de nuestro país, para cimentar una alta credibilidad y para que el sistema de partidos alcance un grado considerable de solidez organizacional y arraigo entre los votantes, reduciendo al máximo los escándalos y abusos que son práctica constante en las luchas electorales, para lo que se hace necesario un avance hacia una mejor fiscalización y una mayor transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales no sólo en beneficio de las finanzas públicas, sino que sería un gran paso en el perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

-*Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: criterios, áreas y retos para México*, por Bernardo González Aréchiga. Este texto aborda el tema de la deuda pública que en las últimas décadas ha estado presente en el debate nacional, su complejidad, el progresivo monto de recursos que se destina para su pago y el creciente interés que ha mostrado la sociedad en la materia. El autor hace una revisión de los conceptos de transparencia y deuda pública, en la que analiza la estructura y la evolución de la deuda en México, y puntualiza su composición en términos de deuda interna y externa, con especial énfasis en los procesos relacionados con su acumulación, administración y pago. Además, el autor explora dos aspectos básicos inherentes a la transparencia de la deuda pública, que son la transparencia ¿cómo? y ¿en qué?, y construye acerca de cada uno de ellos una serie de reflexiones a partir de la revisión de la función, operación económica y registro contable de la deuda, y analiza los retos que se han presentado en el caso de nuestro país relativos tanto a su integración y regulación, como a las crisis históricas referenciales de nuestra deuda, y señala cómo éstas han influido en las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Por último, el análisis que contiene el texto constituye la posibilidad de acceder a una información que permite tener una mayor y mejor visión de un tema trascendental y recurrente en el México actual y que incide de manera directa en el desarrollo del país.

- Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas

La legalidad y la transparencia son dos pilares fundamentales sobre los que se erige la democracia. Para acceder a la legalidad, México cuenta con instrumentos precisos y concretos que deben cumplirse cabalmente y cuyos pasos han de desembocar en un Estado fuerte y vigoroso. La transparencia conlleva un trabajo más elaborado, puesto que deberá sustentarse en una cultura que es apenas incipiente, la de la rendición de cuentas y el control, ya que es una práctica que se está aprendiendo y se comienza a internar en la conciencia de la sociedad. Para ello, en un país con tradición democrática como el nuestro, la Auditoría Superior de la Federación se ha abocado a la tarea de formar y conformar una cultura que se arraigue en los mexicanos de forma tal que sea inseparable de su vida cotidiana, llamando a todos a integrar un frente común de transparencia, eficacia y eficiencia en el desempeño y cumplimiento de las premisas de la rendición de cuentas y el control en el gasto y aplicación de los recursos públicos mexicanos.

En los procesos de las democracias contemporáneas que tienen como fundamento en su estructura la rendición de cuentas y la transparencia, resulta fundamental promover la cultura de la rendición de cuentas para buscar penetrar en la piel de las naciones y hacerse una con la sociedad y los gobiernos. En nuestro país, es una tarea básica que la Auditoría Superior de la Federación tiene en sus manos, y para llevarla a cabo y a buen fin, ha instituido el Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, en un intento por lograr que la sociedad participe en esta tarea para seguir construyendo los caminos del desarrollo y la buena conducción del gobierno de nuestro país.

La intención de la Auditoría Superior de la Federación al convocar al Certamen ha sido fundamentalmente buscar la participación de la sociedad a través de ensayos con rigor académico y metodológico que involucre a quienes tengan formación y conocimiento del tema para así contribuir con diagnósticos objetivos, propuestas viables, experiencia teórica e ideas enriquecedoras para la tarea de fiscalización y rendición de cuentas.

La respuesta de los participantes a los certámenes efectuados muestra el interés despertado en la sociedad, pues se han recibido trabajos provenientes de toda la República, los que han tenido gran calidad y muestran la dedicación de sus autores y la inquietud que ha creado la idea de la Auditoría Superior de la Federación. Es importante decir que se ha destacado significativamente la presencia de jóvenes interesados en el estudio del tema y quienes han mostrado su preparación con los aportes y sugerencias plasmadas en cada uno de

los ensayos elaborados para participar en la justa, lo que resulta muy satisfactorio y motivante para las futuras convocatorias.

Para la realización de los diferentes certámenes se ha tenido la participación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados, de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental A. C., de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Politécnico Nacional, de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A. C. y del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C.

Como antecedente para promover la identidad de la Auditoría Superior de la Federación y de los trabajos editoriales se tuvo el Primer Certamen, que con fecha 15 de julio de 2001 abrió la convocatoria, y fueron convocantes la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), con el apoyo de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental A. C. (ASOFIS). Para tal fin, se diseñó una estrategia de difusión consistente en la publicación de la convocatoria en periódicos y revistas de circulación nacional, el Canal del Congreso y mediante la pega de carteles y distribución de dípticos en los órganos de fiscalización estatales, centros de educación superior e instituciones dedicadas a la investigación.

El jurado para ese Primer Certamen estuvo integrado por el Actuario José Octavio López Presa, ex subsecretario de Secodam y Director Ejecutivo de Transparencia Internacional de México; el Contador Público Roberto del Toro Rovira, Presidente del Colegio de Contadores Públicos de México, A. C. y el Doctor Luis Carlos Ugalde Ramírez, analista político e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), cuya elección se fundamentó en personas de reconocido prestigio y conocedores del tema. El 31 de octubre de 2001 se dio a conocer el fallo del jurado, publicado en tres diarios de circulación nacional y vía telefónica a los ganadores y a aquellos que recibieron mención honorífica. La ceremonia de premiación se llevó a cabo el 13 de noviembre de 2001 en el Salón Legisladores de la República "Salón Verde" del recinto parlamentario. Los tres primeros lugares los obtuvieron: primero, Eduardo Guerrero Gutiérrez, con el trabajo *Reinvención del gobierno en la transición democrática; rendición de cuentas en la administración pública de México*; segundo, Aline Eloísa Flores Marín, con el trabajo *Corrupción, democracia y rendición de cuentas, el caso mexicano*; y tercero, Gabriel Serna Alcántara, con el trabajo *El contrato moral del funcionario público en México*. Los premios consistieron en 50,000.00, 30,000.00 y 20,000.00 pesos, respectivamente, además de un diploma y la publicación de los trabajos.

Los trabajos que merecieron Mención Honorífica en este primer certamen fueron: "Uso y vigilancia de los recursos federales, responsabilidades compartidas", por Javier Ampudia Orozco; "Sistema nacional de fiscalización superior", por Mario Fuentes y Cuellar; "La rendición de cuentas en México: asignatura pendiente", por Leobardo Javier Mendoza Castillo; "Normas técnicas de auditoría gubernamental. Apuntes para su elaboración e implantación", por Armando Nieto Juárez; "El proceso de transición para la transparencia en el uso de los recursos públicos en México", por José Isabel Trejo Reyes; y "Autonomía y fiscalización del gasto universitario", por David Solorio Ramírez.

El Segundo Certamen tuvo una cobertura que permitió recibir ensayos de 20 entidades federativas y destacó la participación de estudiantes y jóvenes profesionistas. Se realizó la convocatoria el 30 de mayo de 2002, y se publicó en distintos medios de comunicación y en diferentes fechas para diversificar los ámbitos de penetración. El jurado estuvo integrado por el Dr. Luis Carlos Ugalde Ramírez, Director de la Licenciatura de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE); el C.P.C. Armando Valera Benito, Socio Director de Valera, Topete y Asociados, S. C., y Presidente de la Comisión de Auditoría a Cuentas Públicas del IMCP; y el Mtro. Eduardo Guerrero Gutiérrez, Profesor e Investigador del Colegio de México. El fallo del jurado se dio a conocer mediante su publicación en tres diarios de circulación nacional y se comunicó vía telefónica a los ganadores y a aquellos que recibieron mención honorífica. La ceremonia de premiación se llevó a cabo el 18 de noviembre de 2002 en el Auditorio del Edificio "E" de la Cámara de Diputados, en el Palacio Legislativo de San Lázaro. El primer lugar lo obtuvo Federico Alejandro Cortés Cortés, con el trabajo *Reinventar la rendición de cuentas como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción*; el segundo, Óscar Rosales Jiménez y Leticia Pulido Suárez, con el trabajo conjunto *¿Rendir cuentas o ser fiscalizado? Opciones para un gobierno responsable*; y el tercero, Víctor Manuel Álvarez Flores, con el trabajo *La evolución del control externo en las políticas de México: la fiscalización superior y la rendición de cuentas*. Los tres merecedores de premio recibieron 50,000.00, 30,000.00 y 20,000.00 pesos respectivamente, un diploma y la publicación del trabajo por la Auditoría Superior de la Federación.

Federico Cortés Cortés, reseña las teorías contemporáneas y los principios filosóficos y sociológicos que nos permiten comprender las implicaciones prácticas de la rendición de cuentas, analiza la relación entre democracia y corrupción, y señala que la rendición de cuentas propicia la creación de mecanismos preventivos y correctivos para combatir la corrupción. Finalmente al referirse al caso mexicano, el texto concluye mencionando que la rendición de cuentas no sólo contribuye a consolidar la democracia y a combatir la corrupción, sino que también favorece el fortalecimiento del Estado.

Leticia Pulido Suárez y Óscar Rosales Jiménez analizan las características de la Fiscalización Superior en México; apuntan, con una sólida argumentación, que la rendición de cuentas debe ser condición esencial e ineludible para constatar el cumplimiento de las obligaciones en el ámbito gubernamental, y que a partir de ésta, se propicia un campo para sentar las bases y reglas de una nueva relación entre los gobernantes y sus gobernados, de nuevas formas de entendimiento entre las esferas del poder público y de mejores y más acabadas maneras de rendir cuentas.

Víctor Manuel Álvarez Flores se refiere al surgimiento de la Auditoría Superior de la Federación, y señala sus alcances actuales; sostiene que este órgano fiscalizador inaugura una etapa de la revisión de la Cuenta Pública, en la que se incorporan nuevos ejes de análisis que van más allá del cumplimiento legal, ya que su desarrollo ha comenzado a centrarse en la evaluación del desempeño y de los resultados alcanzados en la instrumentación de los programas públicos.

En este segundo certamen, los trabajos que obtuvieron Mención Honorífica fueron: "Dilemas en la fiscalización y la rendición de cuentas en México. Un enfoque institucional", por Ángel Ávila Ramírez; "Algunas consideraciones para la normatividad del DISM y FORTALUM del Ramo 33 en Tlaxcala", por María del Carmen Socorro Méndez Pluma y Florentino Cruz Martínez; "Aspectos administrativos en el análisis de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en relación con la Auditoría Superior de la Federación", por Miriam Baruch Leyva Gómez; "Factores de transparencia y escrutinio público frente a la corrupción institucional", por Gustavo Mascorro Téllez; y "Conformación de un sistema piloto de indicadores de desempeño para la medición de la eficiencia del gasto público federal, relativo a los servicios de salud y educación descentralizado a las entidades federativas mexicanas", por Abel Ortiz Prado.

El Tercer Certamen se convocó el 1° de junio de 2003 y se recibieron 73 ensayos provenientes de 18 entidades federativas, con lo que se superó ampliamente el número de participantes en comparación con otros certámenes similares celebrados a nivel nacional. La publicación en diarios de circulación nacional, dípticos y carteles fueron los medios de difusión de la convocatoria. El jurado estuvo integrado por la Dra. María del Carmen Pardo López, investigadora del Colegio de México; el C.P.C. Armando Valera Benito, Presidente de la Comisión de Auditoría a Cuenta Pública del Instituto Mexicano de Contadores Públicos A. C.; y el Dr. Danny Arturo del Castillo, investigador del CIDE. La vía para dar a conocer a los ganadores de los tres primeros lugares y a quienes recibieron mención honorífica, fue el mismo que en los dos certámenes anteriores. Los tres primeros lugares se

otorgaron a: primero, Cinthya Rocha Santos y Liliana Samperio Martínez, por el trabajo *Análisis comparativo del marco jurídico de la fiscalización en el ámbito estatal*; segundo, Gerardo Ballesteros de León, por el trabajo *El enriquecimiento ilícito como delito de sospecha o como delito de resultado en el contexto de rendición de cuentas y fiscalización superior*; y el tercero, Manuel Núñez Velasco, por el trabajo *Nueva Ley de Presupuesto Público para evolucionar la fiscalización y la rendición de cuentas*. Los tres lugares recibieron 50,000.00, 30,000.00 y 20,000.00 pesos respectivamente, diploma y la publicación de su trabajo. La ceremonia de premiación se llevó a cabo en el Salón Legisladores de la República "Salón Verde" de la Cámara de Diputados, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 3 de diciembre de 2003.

Cinthya Rocha Santos y Liliana Samperio Martínez parten del marco jurídico de la Auditoría Superior de la Federación para realizar un análisis comparado de los órganos de fiscalización de los congresos estatales, que nos permite conocer la situación que presentan estas instituciones, especialmente aquellas que ya cuentan con reformas constitucionales en materia de fiscalización.

Gerardo Ballesteros de León desarrolla un estudio informado sobre las características del delito de enriquecimiento ilícito, el cual, mediante un análisis jurídico y en el marco de la fiscalización y la rendición de cuentas, lo contextualiza y tipifica penalmente como un delito del resultado de actos de corrupción derivados del uso irregular de los recursos públicos.

En su ensayo, Manuel Núñez Velasco se pronuncia por la necesidad de un nuevo marco jurídico que tome en cuenta los resultados que se alcancen de la fiscalización de la Cuenta Pública, como elemento primordial para retroalimentar y fortalecer el proceso de presupuestación del gasto público.

El tercer certamen otorgó Mención Honorífica al trabajo "Rendición de cuentas en México y en las entidades federativas: la necesidad de una fiscalización integral al gasto público", de José Antonio González Pedroza.

Para el Cuarto Certamen Nacional, el 15 de mayo de 2004 se publicó la convocatoria de manera conjunta con las instituciones participantes, y se conformó un jurado calificador con tres profesionistas de reconocido prestigio y conocedores del tema del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas del Colegio de México y del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. El fallo se dará a más tardar el 10 de octubre de 2004 por las vías previstas en medios impresos de circulación nacional. Finalmente, la premiación se efectuará

dentro de los 30 días posteriores a la fecha en que sea publicado el fallo del jurado calificador, siendo los montos para el primer lugar por 75,000.00, para el segundo, 45,000.00, y para el tercero, 30,000.00 pesos, respectivamente, cifras superiores a las entregadas en los certámenes anteriores.

Presencia y relaciones institucionales

Ámbito nacional

- Convenios de colaboración Auditoría Superior de la Federación-Legislaturas Locales.

Los convenios de colaboración celebrados entre la Auditoría Superior de la Federación y las legislaturas estatales se encuentran encaminados a que los recursos federales transferidos (Ramo 33) puedan ser fiscalizados, comprobando así su adecuada aplicación.

Debido a la importancia que tiene la distribución de los recursos federales reasignados y transferidos a las entidades federativas, y a que el ejercicio del gasto se realice con transparencia, eficiencia, eficacia y de manera exclusiva a aquello que es asignado, resulta esencial su fiscalización, no sólo por parte del Poder Ejecutivo Estatal (conforme a los diversos órganos de gobierno), sino también por quien tiene a su cargo la fiscalización superior, es decir a la Cámara de Diputados, a la que por disposición constitucional le corresponde en el ámbito federal, y en el orden estatal, a las legislaturas locales.

En el apartado precedente donde se reseña la metodología para la fiscalización superior se encuentran las referencias de la coordinación y comunicación, de los procesos técnicos, y de los resultados e informes de este trabajo conjunto entre las entidades de fiscalización superior de las diversas entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación.

Con una visión de conjunto, la Auditoría Superior de la Federación ha impulsado la firma de 25 convenios de coordinación con las legislaturas locales, que permiten coordinar esfuerzos para la fiscalización de los recursos federales, acción que se lleva a cabo con respeto irrestricto a la soberanía de los estados.

A continuación se presenta la lista de los convenios referidos, y se indica la fecha de celebración y su vigencia:

CONVENIOS DE COORDINACIÓN CELEBRADOS CON LEGISLATURAS LOCALES

	Estado	Vigencia	Fecha
1.	Quintana Roo	Indefinida	23/10/2000
2.	Campeche	Indefinida	22/02/2002
3.	San Luis Potosí	Indefinida	22/02/2002
4.	Colima	Indefinida	11/04/2002
5.	Coahuila	Indefinida	18/04/2002
6.	Veracruz	Indefinida	07/05/2002
7.	Puebla	Indefinida	08/05/2002
8.	Tlaxcala	Indefinida	08/05/2002
9.	Nayarit	Indefinida	17/05/2002
10.	Guanajuato	Indefinida	21/05/2002
11.	Nuevo León	Indefinida	21/06/2002
12.	Estado de México	Indefinida	05/07/2002
13.	Durango	Indefinida	26/07/2002
14.	Chiapas	Indefinida	06/08/2002
15.	Morelos	Indefinida	09/10/2002
16.	Jalisco	Indefinida	30/10/2002
17.	Tabasco	Indefinida	07/11/2002
18.	Yucatán	Indefinida	27/11/2002
19.	Querétaro	Indefinida	03/12/2002
20.	Zacatecas	Indefinida	04/12/2002
21.	Michoacán	Indefinida	10/12/2002
22.	Guerrero	Indefinida	07/05/2003
23.	Aguascalientes	Indefinida	04/06/2003
24.	Distrito Federal	Indefinida	29/03/2004
25.	Baja California	Indefinida	24/09/2004

Las legislaturas de los estados de Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas no han aceptado todavía suscribir estos convenios, lo que dificulta la adecuada rendición de cuentas y la fiscalización respectiva del uso de los recursos federales.

Existen dos causas por las que no se han firmado convenios con los estados mencionados:

1. Controversia respecto a la supuesta violación del pacto federal.
2. Falta de voluntad política por parte de los dirigentes estatales para fortalecer la fiscalización superior en nuestro país.

Ante este hecho, se ha exhortado continuamente a las entidades de fiscalización que aún no han firmado este convenio a redoblar esfuerzos y aprovechar los beneficios de este mecanismo que representa un ejemplo de la voluntad expresa y compartida de privilegiar la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

- Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A. C. (ASOFIS)

La ASOFIS es una organización autónoma, apartidista, independiente y de apoyo técnico, integrada por los organismos de fiscalización superior de los congresos locales, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, creada como una asociación permanente y regida por los principios que se establecen en sus estatutos.

La ASOFIS tiene su origen en la preocupación de los órganos técnicos del Poder Legislativo de la Federación y de los Congresos de los estados de la República, por establecer la coordinación y promover el desarrollo de mejores medios de rendición de cuentas, fiscalización y control de las operaciones del gobierno en lo relativo al ingreso y gasto públicos, a través del conocimiento de los adelantos en sistemas de contabilidad, de información, de control y de fiscalización de las operaciones del gobierno, así como para satisfacer las demandas de obtención de datos más completos, oportunos y fidedignos acerca de la gestión pública, y para conocer con certeza qué uso se hace de los caudales públicos, además de saber con precisión cuáles son los planes de gobierno para lograr el desarrollo económico y social del país y los resultados alcanzados.

Es por ello que la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo Federal y las diversas entidades fiscalizadoras de los Congresos de los estados de la República, en los Encuentros Nacionales de Contadores Mayores de Hacienda, realizados en Mexicali, Baja California, en octubre de 1981 y en Chetumal, Quintana Roo, en diciembre de 1982, acordaron fundar una asociación para satisfacer las necesidades mencionadas. La fundación de la asociación tuvo lugar en el III Encuentro Nacional de Contadores Mayores de Hacienda,

celebrado en las ciudades de Toluca e Ixtapan de la Sal, Estado de México, del 8 al 10 de junio de 1983. A la ceremonia asistieron el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Presidente de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados. También se contó con la presencia de los tres poderes del Estado de México, de prácticamente todos los líderes de los congresos de los estados de la República, los secretarios de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación y el Procurador General de la República, así como senadores, diputados y secretarios de las principales Comisiones de la Cámara de Diputados federal.

El último día de la reunión, 10 de junio de 1983, se aprobó el Reglamento de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, que rigió las actividades de la asociación hasta el 6 de abril de 2000, cuando se reformaron sus estatutos y se aprobó el nuevo reglamento, en la asamblea extraordinaria celebrada en la ciudad de Aguascalientes, y la ASOFIS se constituyó en asociación civil.

Desde su creación, la ASOFIS planteó objetivos y funciones específicas para desempeñar sus tareas. Entre sus objetivos principales destacan: el orientar y fundamentar las acciones de la fiscalización superior en los Estados Unidos Mexicanos, conforme a criterios básicos que puedan ser aceptados por sus miembros y a los principios rectores de la fiscalización de legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia; promover el mejoramiento administrativo y técnico de sus propios miembros, así como el desarrollo y actualización profesional de los servidores públicos que presten sus servicios en éstos; unir a los organismos de fiscalización superior y control gubernamental del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; difundir, promover y fomentar la cultura de la fiscalización superior en nuestro país; fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias sobre la materia; apoyar los trabajos de los asociados en materia de fiscalización superior; promover actividades de estudio y capacitación en la materia y temas afines a la fiscalización superior y control gubernamental; publicar libros, revistas, folletos y artículos sobre temas de interés social y de trascendencia para la comunidad en materia de fiscalización superior; celebrar toda clase de conferencias, mesas de trabajo, páneles, reuniones de intercambio de experiencia entre los propios miembros de la asociación y con otras instituciones de índole nacional y extranjeras; realizar toda clase de actos jurídicos, en especial la adquisición, enajenación, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles para el mejor cumplimiento de los fines sociales; y recibir aportaciones en numerario o en especie que en forma voluntaria hagan los asociados o terceros.

La ASOFIS rige su actuación en los principios enunciados en su acta constitutiva y en sus estatutos, los cuales son la igualdad de derechos y obligaciones de los organismos

de fiscalización superior que la integran; el respeto tanto de los ordenamientos legales de la Federación, de las entidades federativas y del Distrito Federal, que forman parte de ésta, así como de la independencia y la soberanía de todos ellos para tomar sus propias decisiones en materia de fiscalización del manejo de sus recursos públicos; el acatamiento del sistema democrático de adopción de acuerdos por mayoría, respetando a quienes disientan; una colaboración estrecha y permanente de la asociación y de sus miembros; un espíritu de servicio público y la proscripción de interferencias políticas de cualquier naturaleza; y la vigilancia de la legalidad, economía, eficiencia y eficacia de la actividad financiera y programática gubernamental.

La asociación tiene como funciones aportar elementos y proponer la adopción de nuevos criterios, métodos y procedimientos para mejorar la fiscalización superior; servir de enlace y establecer lineamientos de coordinación, colaboración y apoyo recíproco entre los organismos de fiscalización superior y control gubernamental que la integran; promover el intercambio de experiencias técnicas y administrativas derivadas de las revisiones y auditorías que practican sus miembros, y sobre los sistemas adoptados, fundamentalmente a través de seminarios, congresos y mesas redondas; promover y editar publicaciones relativas al control y fiscalización del manejo de los recursos públicos; estudiar las áreas prioritarias que demanden el mejoramiento y desarrollo de la fiscalización superior; analizar los sistemas de fiscalización adoptados por otras instituciones nacionales o extranjeras; estudiar los ordenamientos legales que reglamentan el ejercicio de la fiscalización superior y sugerir, en su caso, las modificaciones tendientes a su mejoramiento; aportar elementos para la unificación del marco jurídico dentro del cual se desenvuelven los organismos miembros de la asociación; prestar asesoría técnica a sus miembros; coordinarse con instituciones de educación superior, asociaciones profesionales, así como otras instituciones de interés para la fiscalización superior y control gubernamental; difundir y promover los principios y valores éticos que rigen la actividad de fiscalización; ser el conducto para gestionar, ante los órganos competentes, los apoyos necesarios para el fortalecimiento de los asociados; y las demás que apruebe la Asamblea General, que estén en concordancia con el objetivo, principios y funciones antes mencionadas, siempre que no contravengan las disposiciones legales y en especial, las que regulan el funcionamiento de los respectivos organismos de fiscalización superior y control gubernamental.

En su organización, la asociación cumple con sus objetivos, toma resoluciones y las ejecuta en los términos de los estatutos respectivos, a través de la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Presidencia y las Comisiones. Por su parte, el órgano de gobierno de la ASOFIS está conformado por la Asamblea General y el Consejo Directivo. La Asamblea General de asociados es el órgano supremo de la asociación y está integrada por todos los miembros de la ASOFIS. Algunas de sus atribuciones son establecer las políticas y los

lineamientos generales de la ASOFIS, promover la consecución de sus objetivos y estudiar las iniciativas, ponencias, trabajos y opiniones que se presenten, adoptando los acuerdos que procedan. El Consejo Directivo se encuentra constituido por el Presidente de la ASOFIS, cargo que invariablemente recae en el titular de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por un secretario, un tesorero y ocho vicepresidentes, con sus respectivos suplentes, elegidos en sesión de la Asamblea General, quienes desempeñan el cargo por dos años sin poder ser reelegidos para el periodo inmediato siguiente.

Todos los organismos de fiscalización de los Estados Unidos Mexicanos dependientes de los poderes legislativos de la federación, de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal forman la ASOFIS, teniendo calidad intransferible de miembros de la asociación y, como se indica en el reglamento de los estatutos de la ASOFIS, la representación en la asociación de los organismos de fiscalización superior corresponde al titular de los mismos, y en su ausencia, al servidor público que se faculte legalmente para suplirlo. La lista de todos los miembros de la ASOFIS, que se distinguen por su denominación actual (Contaduría Mayor de Hacienda, Entidad de Fiscalización Superior o Auditoría Superior), con el tipo de ley que lo rige (Ley de Fiscalización Superior o Ley Orgánica), se presenta a continuación:

ORGANISMOS DE FISCALIZACIÓN DEPENDIENTES DE LOS PODERES LEGISLATIVOS FEDERAL, DE LOS ESTADOS Y DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Representación	Denominación del órgano fiscalizador	Legislación que lo rige
Federación	Auditoría Superior de la Federación	Ley de Fiscalización Superior de la Federación y Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación
Aguascalientes	Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Aguascalientes	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
Baja California	Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Baja California	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California
Baja California Sur	Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Baja California Sur	Ley Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda

Continúa

Representación	Denominación del órgano fiscalizador	Legislación que lo rige
Campeche	Auditoría Superior del Estado de Campeche	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Campeche y Ley de Coordinación Estatal
Coahuila	Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Coahuila	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
Colima	Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Colima	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
Chiapas	Órgano de Fiscalización Superior del H. Congreso del Estado de Chiapas	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas
Chihuahua	Contaduría General del H. Congreso del Estado de Chihuahua	Ley Orgánica de la Contaduría General del Congreso del Estado
Distrito Federal	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de la Asamblea Legislativa
Durango	Auditoría Superior del Estado de Durango	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango
Estado de México	Contaduría General de Glosa del Estado de México	Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México
Guanajuato	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato	Ley de Fiscalización Superior del Estado
Guerrero	Auditoría General del Estado de Guerrero	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero
Hidalgo	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Hidalgo	Ley Orgánica de la Contaduría General del Estado de Hidalgo
Jalisco	Auditoría Superior del Estado de Jalisco	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco
Michoacán	Auditoría Superior del Estado de Michoacán	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán
Morelos	Auditoría Superior Gubernamental del H. Congreso del Estado de Morelos	Ley de Auditoría Superior Gubernamental del Estado de Morelos
Nayarit	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit	Ley del Órgano de Fiscalización del Estado de Nayarit

Continúa

Representación	Denominación del órgano fiscalizador	Legislación que lo rige
Nuevo León	Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Nuevo León	Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado
Oaxaca	Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Oaxaca	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado
Puebla	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla
Querétaro	Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Querétaro	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
Quintana Roo	Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo	Ley del Órgano Superior de Fiscalización
San Luis Potosí	Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado
Sinaloa	Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Sinaloa	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado
Sonora	Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Sonora	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso
Tabasco	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco
Tamaulipas	Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas	Ley de Fiscalización de Tamaulipas
Tlaxcala	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala	Ley de Fiscalización Superior de Tlaxcala
Veracruz	Órgano de Fiscalización del Estado de Veracruz	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz-Llave
Yucatán	Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Yucatán	Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado
Zacatecas	Auditoría Superior del Estado de Zacatecas	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas

La ASOFIS celebra asambleas y reuniones de Consejo Directivo, ya que en los estatutos vigentes se encuentra prevista la realización de al menos dos sesiones anuales de este último y al menos una reunión anual ordinaria de la asamblea general, y existe la posibilidad de que los dos actos se celebren de manera extraordinaria. Así que hasta la fecha, la ASOFIS ha celebrado 65 Reuniones del Consejo Directivo, la última en Ciudad Victoria, Tamaulipas,

el 12 de marzo de 2004 y, a partir de la constitución de la ASOFIS en asociación civil, siete asambleas generales en Puebla, Pue. (7 y 8 de diciembre de 2000); Veracruz, Ver. (3 y 4 de mayo de 2001); Nuevo Vallarta, Nay. (22 y 23 de noviembre de 2001); Saltillo, Coah. (17 a 19 de abril de 2002); Villahermosa, Tab. (6 a 9 de noviembre de 2002); Mérida, Yuc. (30 de abril a 2 de mayo de 2003); y Acapulco, Gro. (2 a 4 de mayo de 2004).

La VIII Asamblea General Ordinaria se celebrará el año 2005 en Valle de Bravo, Estado de México y la IX Asamblea General Ordinaria quedó convenida para su celebración en el año 2006 en el estado de Veracruz. Respecto a la LXVI Reunión del Consejo Directivo, ésta se llevará a cabo en Manzanillo, Colima, en noviembre de 2005.

Las asambleas y reuniones que la ASOFIS efectúa periódicamente tienen como objetivo fortalecer la fiscalización superior en nuestro país mediante el intercambio de información, experiencia técnica y capacitación entre sus miembros, así como promover la autonomía técnica y de gestión de las entidades de fiscalización superior. Pero la asamblea tiene los objetivos específicos de disolver anticipadamente la asociación o prorrogar su vigencia; nombrar y revocar a los integrantes del Consejo Directivo previa elección en asamblea convocada para tal efecto, con excepción de su presidente, cuyo cargo recaerá invariablemente en el titular del organismo de fiscalización superior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; modificar los estatutos sociales; establecer las políticas y los lineamientos generales de la ASOFIS; promover la consecución de los objetivos de la asociación; estudiar las iniciativas, ponencias, trabajos y opiniones que se presenten, adoptando los acuerdos que procedan; aprobar el reglamento de los presentes estatutos, así como expedir toda índole de acuerdos generales respecto a los asuntos materia del objetivo social; constituir comisiones especiales; conocer del programa de trabajo que elaboren tanto el Presidente del Consejo Directivo, los responsables de las comisiones técnicas permanentes y, en su caso, de las especiales, así como recibir los informes con la periodicidad que se especifique en el reglamento de estos estatutos de cada uno de los responsables, tanto del Consejo Directivo como de las comisiones aludidas; resolver cualquier asunto no previsto en los presentes estatutos y en su reglamento; y conocer de los demás asuntos que sean necesarios para la vida y funcionamiento de la asociación que les encomienden sus estatutos y la ley.

En cuanto a los acuerdos relevantes alcanzados, se tiene la aprobación de trabajos técnicos sobre fiscalización que sirvan como lineamientos a sus miembros, como la Guía sobre Contabilidad Patrimonial, la Guía sobre Contabilidad Gubernamental y el Manual de Fiscalización de los Recursos Federales Transferidos, además del desarrollo y ejecución de programas de capacitación en materia de fiscalización, la publicación de libros, revistas, folletos y artículos sobre temas de interés social y de trascendencia para la comunidad y la

aprobación para institucionalizar reconocimientos a miembros que se hayan distinguido por contribuir de manera especial al fortalecimiento de la rendición de cuentas y fiscalización superior en nuestro país.

Como aportaciones importantes al proceso de fiscalización y rendición de cuentas, la ASOFIS promueve la homologación de la contabilidad en los estados y municipios con el fin de facilitar las tareas de fiscalización superior; el intercambio formal e informal de información encaminado a elevar el nivel de las auditorías realizadas por las entidades de fiscalización superior de nuestro país; y la realización de auditorías conjuntas o coordinadas para la fiscalización de los recursos federales transferidos a los estados y municipios.

Por otro lado, en las entidades de fiscalización superior estatales se tienen problemas como la falta de autonomía técnica y de gestión y la falta de recursos, entre otros, para los que se han desarrollado algunas perspectivas de solución, como promover mejores prácticas de auditoría, modelos de fiscalización exitosos tanto en el ámbito nacional como en el internacional, el cambio de legislación con el fin de fortalecer las facultades de las EFS, su autonomía y la figura de su titular, y la idea de que los recursos destinados a las EFS son una inversión que redundará en una mejor rendición de cuentas.

Además, con el liderazgo de la Auditoría Superior de la Federación, la ASOFIS ha desarrollado diversas tareas encaminadas a fortalecer la fiscalización superior en nuestro país, y el Auditor Superior de la Federación a su vez ha promovido la realización de documentos técnicos como la Guía de Contabilidad Patrimonial, el establecimiento de la página web de la asociación, la formalización del cumplimiento de los compromisos adquiridos por todos los miembros y la institucionalización de las distinciones para miembros distinguidos de la asociación.

- Postulados para los órganos de fiscalización superior

La Auditoría Superior de la Federación considera que es indispensable que todas las entidades federativas cuenten con Órganos de Fiscalización Superior (OFS) que se responsabilicen de la fiscalización del patrimonio y de los recursos a cargo de toda entidad oficial que haga uso de ellos en el cumplimiento de las funciones que la ley les ha conferido.

Las facultades y atribuciones de los OFS deben generar las condiciones necesarias para institucionalizar la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

En el pasado reciente, se ha profundizado la demanda de la sociedad para que los OFS puedan disponer de una mayor capacidad de respuesta ante los recurrentes problemas de corrupción que afectan, sobre todo, a la gestión pública gubernamental en todos los niveles de gobierno y en el sistema de partidos políticos.

Los postulados que deben privilegiar el adecuado funcionamiento de los OFS son los siguientes:

- Los OFS sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son constitucionalmente autónomos y se encuentran legalmente protegidos contra influencias externas.

- Aunque una autonomía absoluta es difícil de alcanzar, los OFS deben buscar el mayor grado de independencia administrativa, operativa y funcional para el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades.

- Los OFS deben contar con los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les han sido conferidas por la sociedad.

- Los recursos que se asignen a la fiscalización superior y control de los programas gubernamentales pueden significar la diferencia entre el éxito o el fracaso de las políticas públicas, sobre todo, en el caso de los programas prioritarios, de cuyo desempeño dependen el presente y el futuro del país.

- Los OFS tienen que poseer la facultad de solicitar directamente de la autoridad presupuestal del Estado los medios financieros que estimen necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones.

- Los OFS deben ser autónomos en la administración de su presupuesto y en la aplicación de sus recursos, como premisa fundamental para el adecuado desempeño de sus funciones.

- La autonomía constitucional que se otorgue a los OFS debe garantizar un máximo de iniciativas y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Congreso y ejerzan sus acciones en representación de éste y de la sociedad.

- Los OFS deben rendir cuentas a la sociedad de manera clara, oportuna y transparente sobre los recursos públicos que manejan, y ser sujetos de fiscalización.

Entre las tareas que deben desarrollar los OFS se distinguen fundamentalmente las siguientes:

- Fiscalizar los recursos públicos para propiciar que los diferentes órdenes de gobierno los ejerzan con transparencia, eficiencia, eficacia y economía, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.

- Fomentar la cultura de la rendición de cuentas en todos los niveles de la administración pública. Toda autoridad y todos los servidores públicos deben, obligatoriamente, ser objeto de una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente, bajo normas jurídicas precisas, cuyo incumplimiento debe propiciar la imposición de sanciones administrativas, económicas, jurídicas, políticas y penales, según sea el caso.

- Contribuir a que las políticas públicas orientadas a atender las necesidades de la población no sean afectadas por el inadecuado uso de los recursos públicos asignados a ellas.

- Combatir las prácticas de corrupción, con medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las anomalías.

- Adoptar una actitud proactiva para establecer pautas que tengan como objetivo el mejoramiento de los programas y políticas públicas necesarios para un buen gobierno.

Ámbito internacional

- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

La INTOSAI es un organismo autónomo e independiente, fundado en La Habana, Cuba, el año de 1953, cuya meta es promover el intercambio de ideas, experiencias y capacitación, entre otras, en lo que se refiere a la auditoría gubernamental, entre las entidades de fiscalización superior (EFS) de todo el mundo. En su carácter de organismo pionero dentro de la fiscalización del sector público, la INTOSAI da a conocer pautas internacionales, desarrolla metodologías afines, proporciona capacitación y promueve el intercambio de información entre sus miembros; por ello, trabaja en cinco idiomas (alemán, árabe, español,

francés e inglés) y se organiza regionalmente para enfocar el trabajo y consolidar de manera más adecuada el cumplimiento de sus objetivos.

En su organización, la INTOSAI está constituida por cuatro órganos: el Congreso, el Comité Directivo, la Secretaría General y los Grupos Regionales de Trabajo, y para el cumplimiento de sus objetivos se han establecido comités permanentes y grupos de trabajo.

La INTOSAI está conformada por el Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI), un Comité Directivo, órgano de decisión que toma las medidas necesarias para lograr los objetivos de la INTOSAI y el cumplimiento de las tareas que el Congreso le asigne; está integrado por 18 miembros, que representan a los 7 grupos regionales de trabajo y los principales tipos de sistemas de fiscalización del sector público. De conformidad con los estatutos de la INTOSAI, se encuentra conformado por los titulares de las Entidades de Fiscalización Superior de los países en los que se han celebrado los tres últimos congresos, el titular de la EFS del país que organiza el siguiente Congreso, el Secretario General, los titulares de las EFS responsables de la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental y de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), así como 11 miembros elegidos por el Congreso.

Hasta el mes de agosto de 2004, los miembros integrantes del Comité Directivo son Burkina Faso, Túnez, Egipto, Arabia Saudita, Corea, India, Antigua y Barbuda, Noruega, Hungría, Portugal, Brasil, Perú, Uruguay, Tonga, Estados Unidos, Austria y Japón. Para octubre de 2004, durante la segunda sesión plenaria del XVIII INCOSAI, México pasará a ser miembro del Comité Directivo como Primer Vicepresidente, de conformidad con los estatutos de la INTOSAI, que establecen que uno de los 18 miembros será "el titular de la EFS del país que organiza el siguiente Congreso".

Para dar continuidad y seguimiento a los mandatos de los congresos, el Comité Directivo se reúne anualmente como órgano de dirección, alternando las sedes de dichas reuniones entre Viena, Austria, ciudad donde reside la Secretaría General y la sede designada para el siguiente Congreso de la INTOSAI.

Durante la celebración del V INCOSAI, en 1965, se acordó que la Secretaría General de la INTOSAI fuera ocupada de manera permanente por el Tribunal de Cuentas de Austria (*Rechnungshof*), actualmente presidido por el Dr. Josef Moser. La Secretaría General constituye el soporte administrativo central de la INTOSAI y gestiona el presupuesto de la misma, estando al servicio del Comité Directivo y de los Congresos, facilitando las comunicaciones entre los miembros durante el periodo entre Congresos y organizando seminarios y estudios especiales que promuevan los objetivos de la INTOSAI.

Como medio de facilitar la cooperación profesional y técnica a nivel regional entre las EFS miembros, existen siete Grupos de Trabajo que promueven los objetivos de la INTOSAI, centrando así su atención en cuestiones inherentes a su propia región, y son:

La AFROSAI, que es la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África, actualmente integrada por 50 EFS miembros y presidida por el Sr. Hosni Sadeg Wahishi, titular del Comité de Inspección y de Control Popular de Libia; la ARABOSAI, que es la Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores y cuya membresía está integrada por 20 EFS y se encuentra presidida por el Sr. Ahmed El Midaoui, Presidente de la Corte de Cuentas de Marruecos; la ASOSAI, Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia, integrada por 42 EFS miembros y presidida por el Sr. Guillermo N. Carague, Presidente de la Comisión de Auditoría de Filipinas; la CAROSAI, Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe, cuya membresía consta de 22 EFS y su presidencia está a cargo del Sr. Swatantra Anand Goolsarran, Auditor General de Guyana; la EUROSAI, Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa, con 45 EFS miembros, además de la participación de la Corte Europea de Auditores, actualmente presidida por el Dr. Sergey Vadimovich Stepashin, Presidente de la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia. La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), cuya membresía se compone de 21 EFS latinoamericanas y del Caribe más la participación del Tribunal de Cuentas de España y el Tribunal de Cuentas de Portugal, presidida por el Dr. Clodosbaldo Russián Uzcátegui, Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela; y la Asociación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico Sur (SPASAI), integrada por 14 EFS miembros y presidida por el Sr. Paul R. S. Allsworth, Director de Auditoría de las Islas Cook.

Por su parte, los comités son organismos permanentes, responsables de gran parte del trabajo técnico de la INTOSAI, creados para el avance de la profesión mediante el desarrollo y la publicación de normas profesionales, pautas, metodologías, bibliografías, estudios de casos y otros materiales de consulta práctica, además de la comunicación de ideas y experiencias. Los miembros de la INTOSAI participan en este trabajo formando parte de los comités, realizando comentarios sobre los productos de la labor de éstos y asistiendo a sesiones técnicas durante los congresos. Los comités existentes son:

1. Comité de Normas de Auditoría, creado al reconocer la preocupación de las EFS ante el rápido crecimiento de las actividades del sector público, por la necesidad de contar con mandatos, sistemas, controles, comprobaciones y equilibrios adecuados en la realización de las funciones correspondientes a los procesos de planificación, programación, implantación y entrega de resultados. Este comité está integrado por 26 EFS miembros, cuya Presidencia está a cargo del Sr. Kjell Larsson, Auditor General de Suecia.

2. Comité de Normas de Control Interno, dedicado a fortalecer los controles internos y la gestión financiera, así como a implementar en el sector público una obligación más específica de rendir cuentas. Está compuesto por 26 EFS miembros y es presidido por el Sr. William Dumazy, Presidente del Tribunal de Cuentas de Bélgica.

3. Comité de Normas de Contabilidad, creado para estudiar los temas relacionados con la contabilidad y los informes financieros del sector público, cuya membresía incluye a 17 EFS y está presidido por el Sr. David M. Walker, Contralor General de la Government Accountability Office (GAO), de Estados Unidos.

4. Comité de Deuda Pública, creado por el Comité Directivo en octubre de 1991 debido al evidente interés de los miembros de la INTOSAI por las funciones y actividades de las EFS en relación con la deuda pública, tema de particular atracción —por su influencia— para los comités permanentes de Normas de Auditoría, Normas de Contabilidad y Controles Internos. El Comité de Deuda Pública tiene como objetivos y funciones generales elaborar documentos técnicos en materia de fiscalización de deuda pública; promover la difusión de los documentos técnicos entre los miembros de la INTOSAI; impulsar el mejoramiento técnico y profesional del personal integrante de las Entidades de Fiscalización Superior a través de programas de capacitación especialmente diseñados en colaboración con otros comités de la INTOSAI y la IDI. Actualmente, el Comité de Deuda Pública desde su creación en 1992, ha sido dirigido por esa entidad de fiscalización superior de nuestro país. Este hecho constituye un reconocimiento y distinción para México, al ser el único país latinoamericano que ha presidido por largo tiempo un comité de la importancia y trascendencia de éste. Se vio reflejado este mérito en la invitación a participar como orador invitado en la celebración del 50 Aniversario de la INCOSAI, en la EFS de Hungría.

El Comité de Deuda Pública se encuentra integrado por 15 EFS miembros, que son:

Argentina	Estados Unidos de América	México
Brasil	Federación Rusa	Portugal
Bulgaria	Gabón	Reino Unido
Canadá	Islas Fiji	Suecia
Corea	Lituania	Zambia

Además de los miembros mencionados, para el logro de sus objetivos el Comité de Deuda Pública cuenta con cinco países colaboradores:

Chile	Jordania
Egipto	Yemen
Finlandia	

El Comité de Deuda Pública se reúne anualmente con el fin de cumplir sus objetivos y ha llevado a cabo la publicación de documentos técnicos como:

- Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el papel de las EFS.
- La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las EFS.
- Lineamientos para planear y ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública.
- Guía para la Presentación de Informes sobre la Deuda Pública.

Además, se ha establecido la página web del comité para consulta de las EFS de la INTOSAI y el Programa de Capacitación en materia de Deuda Pública en coordinación con la IDI, en la región de la OLACEFS.

5. Comité de Auditoría a Tecnologías de Información, creado para contar con un comité permanente sobre auditoría de los sistemas informáticos, cuyo objetivo es ayudar a las EFS a desarrollar sus conocimientos y aptitudes en el ámbito de la utilización y la auditoría de tecnología de información. Está compuesto por 29 miembros y su presidencia está a cargo del Sr. Vijayendra Nath Kaul, Contralor y Auditor General de la India.

Además de los comités, existen 5 Grupos de Trabajo, cuya existencia se prevé de tiempo limitado (de seis a nueve años) los cuales son responsables del estudio de temas específicos:

1. Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas, constituido para estudiar la evaluación de programas. Está integrado por 21 EFS miembros, presididos por el Sr. Philippe Séguin, Primer Presidente del Tribunal de Cuentas (Cour des Comptes) de Francia.

2. Grupo de Trabajo sobre Privatización, cuyo propósito es facilitar el desarrollo y el intercambio de ideas entre las EFS sobre el tema de la privatización, además de producir guías sobre la auditoría de la privatización y temas relacionados, tales como las asociaciones público-privadas. Su presidencia está a cargo de Sir John Bourn, KCB, Contralor y Auditor General de la National Auditing Office (NAO), del Reino Unido. Su membresía se compone por 37 EFS.

3. Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente, creado para ayudar a las EFS a comprender de mejor manera los temas específicos de la auditoría del medio ambiente, permitir el intercambio de información y experiencias en este campo y publicar directrices y otros materiales informativos destinados a las EFS. Se encuentra integrado por 47 EFS miembros y su presidencia está a cargo de la Sra. Sheila Fraser, FCA, Auditor General de Canadá.

4. Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Instituciones Internacionales, compuesto por 11 EFS miembros y presidido por el Sr. Bjarne Mørk-Eidem, Auditor General de Noruega.

5. Grupo de Trabajo Especial *(Task Force)*, creado para tratar sobre la Planificación Estratégica del Comité Directivo de la INTOSAI, cuenta con una membresía de 10 EFS y es presidido por el Sr. David M. Walker, Contralor General de la Government Accountability Office (GAO), de Estados Unidos.

La Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) surge de reconocer el hecho de que la cooperación bilateral existente no era suficiente para satisfacer las necesidades de capacitación de las EFS miembros de la INTOSAI luego de intentos infructuosos por establecer un centro internacional dedicado a este propósito. Por ello, en 1985 el Auditor General de Canadá propuso al Comité Directivo el establecimiento de un organismo especial, con el nombre de Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), entidad que quedó finalmente establecida por resolución del XII Congreso de la INTOSAI en 1986. A partir de ese año y hasta el año 2000, la IDI fue manejada por la EFS de Canadá, cuya administración pasó a manos de la Auditoría Nacional de Noruega a partir del 1° de enero de 2001 por aprobación del XVI INCOSAI, celebrado en Uruguay en 1998. La misión de la IDI consiste en ayudar a las EFS miembros a mejorar su capacidad de auditoría y abordar eficazmente los asuntos emergentes de auditoría mediante capacitación, intercambio de información y suministro de asistencia técnica a las regiones de la INTOSAI. Además, en cada reunión del Comité Directivo de la INTOSAI, la IDI presenta un informe del estado actual de sus

actividades. Su Presidente es miembro del Comité Directivo de la INTOSAI, de conformidad con los estatutos de la organización. La IDI generalmente consulta con el Secretario General de la INTOSAI lo relativo a la conducción de sus asuntos, que informa en cada INCOSAI sobre el trabajo realizado durante el periodo anterior y presenta planes para el periodo que comprende el siguiente congreso, o inclusive más allá, amén de que el plan de trabajo aprobado por el Congreso constituye la base de las actividades permanentes de la IDI.

Uno de los objetivos fundamentales de la INTOSAI es promover la comunicación y facilitar el desarrollo profesional, que se logra a través de tres publicaciones que dan a conocer las actividades de las comisiones, los grupos de trabajo y los programas de formación de la INTOSAI, así como de la publicación de una amplia variedad de materiales técnicos como guías, boletines, artículos y otros documentos de investigación. Las publicaciones son:

- La Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, órgano oficial de comunicación de la INTOSAI, dedicada al avance de los procedimientos y las técnicas de auditoría gubernamental, que se publica trimestralmente en los cinco idiomas de trabajo de la INTOSAI, siendo responsable de editarla la Government Accountability Office (GAO) de Estados Unidos.

- Las circulares de la INTOSAI, emitidas periódicamente por la Secretaría General para informar a los miembros sobre las actividades de la INTOSAI.

- Las actas de los Congresos, en las que figuran las conclusiones y las recomendaciones de los congresos, que las EFS pueden utilizar para fortalecer sus funciones e independencia.

Es necesario considerar que desde hace 51 años la INTOSAI ha crecido de tal forma que, de las 34 EFS que inicialmente la conformaron, actualmente cuenta con una membresía total de 185 EFS, que en su mayoría pertenecen a cada uno de los siete Grupos Regionales de Trabajo de la INTOSAI. Además, la Declaración de Lima sobre "Pautas acerca de los Preceptos de Fiscalización", aprobada hace 27 años en el IX INCOSAI en Lima, Perú, en 1977, calificada de Carta Magna de la auditoría gubernamental, sirve de marco filosófico y conceptual para el trabajo de esta organización, y los estatutos de la INTOSAI, que fueron revisados y aprobados por unanimidad en el XIV INCOSAI, celebrado en Washington, EEUU, en octubre de 1992, son la carta que rige la organización y describe la estructura, los miembros, el mandato y las normas de la INTOSAI. Conviene señalar que los estatutos sustituyeron al reglamento de la INTOSAI, que entró en vigor en 1968 y se modificó por última vez en 1977.

En el caso de México es menester destacar que en 1995 le fue otorgado el premio Jörg Kandutsch, el cual fue establecido por el Comité Directivo de la INTOSAI en su 22ª reunión, celebrada en mayo de 1981, siendo aprobados sus términos de referencia por el Comité Directivo en su 23ª reunión, celebrada en mayo de 1982. Este premio se otorga como reconocimiento por la labor destacada en la fiscalización superior de algún miembro de la INTOSAI. Es la máxima condecoración que otorga la INTOSAI y es caso único para un país latinoamericano.

- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)

La OLACEFS es una organización autónoma, cuya creación data de 1965 y tiene como objetivo fomentar el desarrollo y el perfeccionamiento de las entidades fiscalizadoras superiores en materia de administración, control y fiscalización del uso de recursos públicos, objetivo que cumple fomentando la investigación científica especializada, la capacitación y la especialización, además de proveer asesoría técnica y funcionar como centro de información, difusión y coordinación entre sus miembros.

La XII Asamblea General de la OLACEFS se celebró en la Ciudad de México, del 24 al 28 de septiembre de 2002; los oradores que intervinieron en el acto inaugural fueron el Presidente de la República, Lic. Vicente Fox Quesada, el Contralor General de la República del Perú y Presidente de la OLACEFS, Dr. Genaro Matute Mejía, y el Auditor Superior de la Federación, C.P.C. Arturo González de Aragón. Los temas que se abordaron en la misma fueron las experiencias de las EFS en la fiscalización de obras públicas, auditorías de sistemas de información y el fortalecimiento de las EFS, experiencias y propuestas de acción para la región.

Tocante a México, en julio de 2002, durante la reunión anual del Comité de Deuda Pública de la INTOSAI (CDP), celebrada en Estocolmo, Suecia, se acordó poner en marcha, en coordinación con la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), un programa piloto de capacitación en la OLACEFS en materia de deuda pública, el cual podría servir de modelo para otras regiones de la INTOSAI. En diciembre de ese año, en Ottawa, Canadá, y en febrero de 2003 en la Ciudad de Panamá, Panamá, a iniciativa del Comité de Deuda Pública se llevaron a cabo reuniones con los representantes de Canadá, Estados Unidos de América, México, la IDI y la OLACEFS, cuya participación permitió definir los temas y el programa de trabajo del Taller Regional para Auditores de Deuda Pública, el cual se celebró durante cinco semanas, del 28 de abril al 30 de mayo de ese año en la Ciudad de México, y al que asistieron 24 representantes de 12 entidades de fiscalización superior (EFS) de la región

de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

El principal objetivo de este taller fue capacitar a capacitadores, en vías de que la OLACEFS contara con un grupo de expertos para difundir su conocimiento en materia de deuda pública a toda la región. Posteriormente, en la reunión anual del Comité de Deuda Pública, celebrada en la Ciudad de México, los días 23 y 24 de junio de 2003, se acordó seleccionar a 7 de los 24 expertos que asistieron al Taller Regional para participar en la Reunión de Diseño para el Curso Regional, la cual fue celebrada en Brasilia, Brasil, del 18 al 29 de agosto de ese mismo año, donde dichos expertos fueron nombrados oportunamente, por lo que se dio cumplimiento al acuerdo establecido en México. Los objetivos principales fueron definir la participación de los 7 expertos en cursos subsecuentes dentro del programa de capacitación, delinear el programa de trabajo del primer curso regional en la materia y preparar los documentos necesarios para impartir cursos futuros sobre auditoría de deuda pública.

Los documentos emanados de esa reunión fueron circulados entre otros expertos en la materia para su minuciosa revisión y mejoramiento, siendo el propósito primordial mantener un alto estándar de calidad en el programa de capacitación. Con ello se cumplió otro acuerdo derivado de la reunión del 2003, según el cual se integraría un Grupo de Trabajo del Comité de Deuda Pública formado por Canadá, Estados Unidos de América, Reino Unido y México, encabezado por el Dr. José Oyola, quien supervisaría el aseguramiento de la calidad del curso de capacitación. Los documentos resultantes de la Reunión de Diseño fueron utilizados durante el primer curso del programa de capacitación que se efectuó en Cartagena, Colombia, del 27 de octubre al 7 de noviembre de 2003. Ese acto representó la culminación del esfuerzo desarrollado por el Comité de Deuda Pública, la IDI y la OLACEFS para aumentar el potencial de las EFS de la región en relación con el tema de la auditoría de la deuda pública. Participaron 24 auditores de 10 EFS de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Como resultado de estos esfuerzos, la OLACEFS cuenta ahora con 24 auditores capacitados bajo un riguroso sistema de calidad, lo que significa que se podrán realizar auditorías mejor dirigidas para coadyuvar en el manejo más adecuado de la deuda pública en los países de Latinoamérica y el Caribe. Como continuación de todo el esfuerzo de capacitación de la OLACEFS, se realizó el Segundo Curso Regional de Auditoría en la Deuda Pública del 26 de abril al 7 de mayo de 2004 en Santo Domingo, República Dominicana, donde participaron 2 expertos, 8 instructores y 24 participantes provenientes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México,

Perú y República Dominicana. Los contenidos del curso y la calidad de las exposiciones fueron sobresalientes y, con la experiencia adquirida en ese segundo curso y con los ajustes del contenido y material utilizado, se garantiza la multiplicación de las experiencias y conocimientos en las diversas entidades de fiscalización superior de la OLACEFS.

- Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI).

El INCOSAI es el órgano supremo de la organización y representa una oportunidad única para que todos los miembros de la INTOSAI se reúnan con objeto de compartir experiencias, debatir los temas más actuales sobre la fiscalización en el mundo y aprobar recomendaciones que se conviertan en las directrices del accionar de los distintos comités y grupos de trabajo. Además, durante el Congreso se presentan las publicaciones oficiales de la INTOSAI, que son preparadas por los diferentes comités y grupos de trabajo, como parte de sus propios programas o como una encomienda del mismo Congreso. La participación de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otros organismos internacionales hacen evidente la importancia del INCOSAI en el contexto internacional, más allá del ámbito de la fiscalización superior.

La agenda del Congreso está formada por sesiones plenarias generales, debates sobre dos temas técnicos —seleccionados por el Comité Directivo dos años antes de la realización del Congreso— y dos reuniones del Comité Directivo, y durante la celebración del Congreso, también se pueden celebrar reuniones paralelas de la IDI, de los comités, grupos de trabajo y grupos regionales.

Cuestión relevante resulta el hecho que, de conformidad con los lineamientos de la INTOSAI, el titular de la Entidad de Fiscalización Superior del país sede del siguiente INCOSAI ocupa la Primera Vicepresidencia de la Organización, que es uno de los 18 puestos que conforman el Comité Directivo de la INTOSAI y que tienen voz y voto en la toma de decisiones durante las reuniones anuales del Comité y cuyas responsabilidades principales son representar al Presidente en caso de ausencia, en actos de la INTOSAI o en otros foros, así como iniciar los preparativos del siguiente congreso de conformidad con los lineamientos de la organización. Como resultado de lo anterior, el Auditor Superior de la Federación será nombrado Primer Vicepresidente de la INTOSAI en una etapa que vislumbra cambios en el funcionamiento y en la estructura de la Organización, por lo que es importante aprovechar la posición privilegiada de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), y adoptar un liderazgo que impulse la modernización de la INTOSAI, considerando siempre la viabilidad financiera y administrativa y conciliando las diversas posiciones que se contraponen. El nombramiento

del Auditor Superior de la Federación también representa una oportunidad para consolidar la posición de México en el ámbito internacional, lo que significa mayor participación en foros internacionales relacionados con fiscalización y rendición de cuentas, mayor difusión de información técnica, intercambio de personal mediante pasantías, participación más activa en revisiones entre pares, así como la posibilidad de utilizar dichas relaciones para obtener cooperación, intercambio de experiencias, acervos técnicos y comunicación política con las entidades de fiscalización superior de todo el mundo.

El INCOSAI celebra reuniones periódicas cada tres años, que son presididas y convocadas por el titular de la EFS del país en el cual se celebra el Congreso. El XVII INCOSAI se celebró en 2001, en la República de Corea. Este año (2004), el XVIII se llevará a cabo en Hungría, y México será sede del XIX INCOSAI, en octubre de 2007, de acuerdo con los estatutos de la INTOSAI, que establecen que el Congreso tiene la facultad de decidir el lugar en que se celebrará su siguiente reunión a propuesta del Comité Directivo, aunque existe un lineamiento tácito que asienta una cierta rotación de los continentes al seleccionar al país miembro que habrá de encargarse de organizar el Congreso siguiente, por lo que para el 2007 el continente designado fue América (México); en 2004, Europa (Hungría); en 2001, Asia (Corea); en 1998, América (Uruguay); en 1995, África (Egipto); y en 1992, América (Estados Unidos).

Conforme a lo establecido en el artículo 5°, punto 3, de los estatutos de la INTOSAI, "el titular de la Entidad Fiscalizadora Suprema del país que haya realizado respectivamente el último Congreso es el Presidente del Comité Directivo", y durará en su cargo tres años. El actual Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI es el Sr. Yun-Churl Jeon, Presidente del Consejo de Auditoría e Inspección de la República de Corea (*Board of Audit and Inspection*). Durante la celebración del XVIII INCOSAI, el cargo será asumido, para el periodo 2004-2007, por el Dr. Arpád Kovács, titular de la Oficina de Auditoría Estatal de Hungría (*Allami Számvevöszék*); y al celebrarse el XIX INCOSAI, la Presidencia del Comité Directivo correrá a cargo del CPC Arturo González de Aragón O., titular de la Auditoría Superior de la Federación de México, para el periodo 2007-2010. A la Presidencia corresponden las funciones de dirigir las reuniones del Comité Directivo; presidir el Congreso que se celebra en su respectivo país; mantenerse en estrecho contacto con la Secretaría General en cuanto a la toma de decisiones administrativas y financieras de la organización; mantener contacto con todos los miembros de la INTOSAI en relación con documentos técnicos, manuales y guías que vayan a ser presentados durante el Congreso, y representar a la INTOSAI en actos internacionales. El Comité Directivo de la INTOSAI ha sido presidido por los siguientes países:

INCOSAI		Periódo	Presidente del Comité Directivo
I	INCOSAI, 1953	1953-1956	Cuba
II	INCOSAI, 1956	1956-1959	Bélgica
III	INCOSAI, 1959	1959-1962	Brasil
IV	INCOSAI, 1962	1962-1965	Austria
V	INCOSAI, 1965	1965-1968	Israel
VI	INCOSAI, 1968	1968-1971	Japón
VII	INCOSAI, 1971	1971-1974	Canadá
VIII	INCOSAI, 1974	1974-1977	España
IX	INCOSAI, 1977	1977-1980	Perú
X	INCOSAI, 1980	1980-1983	Kenia
XI	INCOSAI, 1983	1983-1986	Filipinas
XII	INCOSAI, 1986	1986-1989	Australia
XIII	INCOSAI, 1989	1989-1992	Alemania
XIV	INCOSAI, 1992	1992-1995	EE UU
XV	INCOSAI, 1995	1995-1998	Egipto
XVI	INCOSAI, 1998	1998-2001	Uruguay
XVII	INCOSAI, 2001	2001-2004	Rep.
XVIII	INCOSAI, 2004	2004-2007	Hungría
XIX	INCOSAI, 2007	2007-2010	México

- Grupo de Trabajo Global (GWG)

El Grupo de Trabajo Global (GWG) fue formado a iniciativa de la Contraloría de los Estados Unidos de América (GAO) en enero de 2000, y tiene como objetivos principales explorar oportunidades para compartir información y experiencias sobre aspectos de interés mutuo, tales como globalización y otros desafíos emergentes para los gobiernos y las entidades fiscalizadores. Además, el grupo complementa, pero no sustituye, los trabajos de la INTOSAI, por lo que sus esfuerzos se encaminan a que las EFS estén en posibilidad de responder a los temas emergentes.

La iniciativa contempla la integración de un grupo élite conformado por las entidades de fiscalización superior de países con reconocido liderazgo mundial y en sus respectivas regiones: Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, India, Irlanda,

Italia, Japón, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Sudáfrica y Suecia.

El grupo ha efectuado cinco reuniones: en enero de 2000 y 2001 y febrero de 2002, 2003 y 2004. En la primera de ella, en Washington, Estados Unidos, se analizaron algunos de los desafíos que la globalización representa para los gobiernos del mundo entero y la forma en que las EFS deben encarar los retos institucionales que significan aspectos como la satisfacción de las necesidades del ciudadano y el manejo de desequilibrios de capital humano, y se discutieron aspectos generales de la conformación del grupo, orientación, forma de trabajo y periodicidad de las reuniones. Los temas abordados durante esta primera reunión fueron: disciplina fiscal, con miras a definir una posición de las EFS que permita efectuar una evaluación crítica de las prioridades del gasto público y realizar recomendaciones de las EFS para que la información que provean a los legisladores sea confiable y útil para la preparación de programas y presupuestos, y sirva así al parlamento y a los ciudadanos de manera más efectiva.

También se discutió la necesidad de que las EFS sigan desarrollando herramientas para medir resultados de la reingeniería de procesos y el logro de metas; se examinó el tema de la globalización y calidad de vida, el de la estructura gubernamental y reforma económica, el de la tecnología de la información, el de la comunicación y el del capital humano. En la reunión se tomaron acuerdos en materia de intercambio de información. Las discusiones se centraron en qué compartir, por qué hacerlo, qué precauciones tomar cuando se comparte, y se expresaron ideas para alentar el intercambio de información, siendo el punto de acuerdo general más relevante el que se orienta al deber promover el intercambio oportuno de información entre las EFS, dados los beneficios que pueden representar.

Se concluyó al término de la sesión que Estados Unidos asumiría el liderazgo para desarrollar la propuesta de un sitio de Intranet que permitiera a las EFS compartir información, el cual se manejaría en inglés y proveería oportunidades de enlace con las páginas de las EFS en la medida en que éstas deseen participar, y el sitio incluiría información sobre temas emergentes, iniciativas de mejora continua, contacto con expertos en metodología de información. Se convino también que las reuniones serían anuales, con un día y medio de duración y se sugirieron tópicos por tratar en las reuniones futuras, como el prestigio de las EFS, la evolución de su papel, el desarrollo de la administración y la gestión pública, la conducción del bienestar o el estado de servicio de las auditorías, aspectos específicos de auditoría y coordinación con otras instituciones que fijan estándares, para avanzar en los del sector público.

A la segunda reunión acudieron titulares de 12 EFS: Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos de América, India, Italia, Japón, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia y Reino Unido. Los auditores generales trabajaron en mesas redondas, donde se discutieron temas como el establecimiento de estándares internacionales que INTOSAI deberá alentar e influenciar su desarrollo para el sector público; el de capital humano y los retos que enfrentan las organizaciones de auditoría en esa materia ante un mercado altamente competitivo; el de reportes de rendición de cuentas y fiscalización; el de iniciativas de privatización; las relaciones en un mundo interconectado con sus ventajas y desventajas provenientes del uso de la tecnología de la información en el gobierno y los desafíos asociados a la rendición de cuentas. En la reunión se llegó a acuerdos importantes, como la decisión de lanzar un instrumento para compartir el conocimiento. Otros acuerdos relevantes fueron que Canadá desarrollaría y encabezaría un proyecto basado en experiencias de las EFS para establecer normas internacionales, Estados Unidos de América desarrollaría una iniciativa para el capital humano y Nueva Zelanda distribuiría un informe de rendición de cuentas y fiscalización.

La tercera reunión trató temas como la actualización de las iniciativas de las reuniones previas, la relación con el terrorismo, el gobierno electrónico, las relaciones de las EFS con las cámaras de representantes, las instancias internacionales que fijan estándares, los indicadores de desempeño del gobierno y las iniciativas del manejo de conocimiento dentro de las EFS.

El titular de la Auditoría Superior de la Federación asistió a la primera y a la segunda reuniones, pero no así a la tercera. Además, se consideró que México podría realizar las aportaciones en la definición de un programa de trabajo del grupo en el corto y largo plazos (misión, visión, estrategias), en el establecimiento de los vínculos del Grupo de Trabajo Global con la INTOSAI, punto que es una premisa para alcanzar un acuerdo sobre el mecanismo que permita el efecto multiplicador de las actividades del GTG, y en el caso particular de México es importante que la Auditoría Superior de la Federación, en coordinación con la OLACEFS, promocione la discusión y trabajos encaminados a temas relevantes para la región latinoamericana, especialmente en áreas de capacitación y elaboración de documentos técnicos necesarios para la auditoría y la rendición de cuentas.

En la cuarta reunión se trataron diversos temas en los que se contó con la participación y posturas del Auditor Superior de la Federación. Entre los temas destaca el papel de las EFS en la procuración de un buen gobierno, la integridad y confianza en la profesión contable, la participación de las EFS en la elaboración del presupuesto nacional, aspectos técnicos

y políticos de las EFS y la importancia de la elaboración de indicadores estratégicos de desempeño. Asimismo, se acordó que México participaría en el proceso de revisión entre pares a la Government Accountability Office (GAO) de Estados Unidos, cuyo objeto sería revisar las prácticas seguidas en las auditorías al desempeño realizadas por la GAO como parte de su labor fiscalizadora en Estados Unidos. Desde principios de 2004, personal de la Auditoría Superior de la Federación designado por su titular, ha participado en el proceso de revisión, cuya ventaja consiste en reunir experiencias y metodologías aplicadas en países con reconocido liderazgo internacional, para poder aplicarlas en las revisiones de la Cuenta Pública de nuestro país. Por este medio, la Auditoría Superior de la Federación promueve sus métodos y técnicas de trabajo con el fin de consolidar su presencia en el ámbito internacional.

Finalmente, en su quinta edición, la Reunión del Grupo de Trabajo Global tuvo lugar en Nueva Delhi, y asistieron Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, India, Irlanda, Italia, Japón, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Sudáfrica y Suecia. Los temas tratados en esta ocasión fueron el Plan estratégico de la INTOSAI, nuevos enfoques y tecnologías de auditoría, estándares de contabilidad acumulativa, seguro sobre responsabilidad profesional, indicadores estratégicos de las EFS y resultados de la encuesta a países miembros, presentado por México, encuesta sobre la independencia de la INTOSAI, sitio de Internet, revisión de sistemas de seguridad nacional, combate al terrorismo, fraude, corrupción y contrabando, medidas de desempeño gubernamental comparado, evaluación entre pares (*peer review*), retos fiscales a largo plazo, estrategia institucional de la EFS de Holanda, el papel estratégico de las EFS para procurar un buen gobierno, estandarización de normas de contabilidad y auditoría, cooperación y enlace de auditorías con reguladores, vínculos entre políticas y su implementación y acceso a registros y documentos.

Visión estratégica de la Auditoría Superior de la Federación

Desde la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la elección y nombramiento del Auditor Superior de la Federación, conforme al procedimiento establecido en ese ordenamiento, las acciones de la institución han sido ordenadas con una visión estratégica que sintetiza propósitos, principios, aspiraciones y metas por alcanzar en las tareas de la fiscalización superior. El ejercicio a plenitud de las atribuciones señaladas en la Constitución y la ley se concreta en su accionar diario y cotidiano, que está inspirado y soportado en un ideario que da rumbo y orientación. Esta visión estratégica se inició con bases generales y se ha ido enriqueciendo, depurando y refinando con la experiencia adquirida, nuevas circunstancias y retos y nuevas alternativas y soluciones.

Líneas Estratégicas de Actuación

Como respuesta al reto que enfrenta, se requiere que la Auditoría Superior de la Federación sea más proactiva que reactiva, que con plena observancia de las disposiciones jurídicas que le son aplicables, marque senderos, señale caminos y establezca pautas, para impulsar la modernización de la Administración Pública, la eliminación gradual de las causas generadoras de corrupción y el buen uso de los recursos públicos.

Con el fin de avanzar en tal sentido, la Auditoría Superior de la Federación, como acción prioritaria de su encomienda y con una visión institucional, ha adoptado un enfoque que contribuye a la mejora de la gestión gubernamental mediante la atención de las líneas estratégicas siguientes:

1) Propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública

Promover la eliminación del exceso de burocracia, tramitología y discrecionalidad en la toma de decisiones, para cerrar el paso a la corrupción. Detectar áreas generadoras de actos de deshonestidad. Evaluar los mecanismos de supervisión establecidos y los procedimientos de autorización y normatividad aplicables. Emitir opiniones sobre la forma en la que el exceso de trámites propicia la comisión de irregularidades y proponer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la productividad.

2) Promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales

La Auditoría Superior de la Federación debe procurar ser una institución más impulsora de la calidad de la gestión pública, que correctora y sancionadora de irregularidades. El sentido proactivo de la actuación fiscalizadora tiene que ver con el establecimiento de sistemas de control eficaces que cierren los espacios a la comisión de actos indebidos, pero que propicien el mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

La fiscalización debe constatar que la ejecución del mandato popular expresado en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, se cumpla no sólo con honestidad y honradez, sino con eficacia, economía y eficiencia, y que la administración pública opere con sanas prácticas gubernamentales, y proporcione así los elementos necesarios para la mejora continua del quehacer público.

3) Fomentar el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal

Promover la estabilidad laboral de los servidores públicos a través del establecimiento de modelos de servicio civil de carrera, a fin de que aquellos cuenten con la protección necesaria para desempeñar adecuadamente su encargo, con el fin de evitar la visión patrimonialista de los cargos públicos.

La seguridad laboral de los servidores públicos es un asunto de justicia social y un requisito para promover la capacitación y profesionalización de los trabajadores y, en consecuencia, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Entre otros beneficios, el servicio civil de carrera ofrece un modelo de administración de recursos humanos con un marco normativo que fija reglas para la selección, ocupación y promoción de puestos y genera condiciones de equidad e incentivos que permiten el desarrollo y permanencia del personal.

La fiscalización de los Poderes de la Unión y entes públicos federales autónomos debe promover la adopción del Servicio Civil de Carrera para alentar y mantener altos estándares de conducta, contrarrestar la corrupción en el sector público y generar confianza en la población.

4) Contribuir al establecimiento de Sistemas de Evaluación del Desempeño

No obstante la creación, en 1998, del Sistema de Evaluación del Desempeño y los esfuerzos para medir los resultados de las acciones gubernamentales, una buena parte de los indicadores hasta ahora formulados no permite relacionar los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, con los resultados de los programas sectoriales o especiales ni con los establecidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por ello, resulta imperativo promover la creación y operación de adecuados indicadores estratégicos, de gestión y de servicios, que permitan revisar y calificar el grado y forma de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones, de los programas y políticas públicas, de los procesos operativos correspondientes y del desempeño de los servidores públicos.

Es preciso aportar la experiencia adquirida en la práctica de auditorías del desempeño para que, en coordinación con los Poderes de la Unión y entes públicos federales autónomos, se apoye la implantación de sistemas de evaluación del desempeño que permitan conocer el impacto de las políticas públicas y los beneficios sociales y económicos de las mismas. Para la

fijación de los indicadores, también se deben considerar los principales aspectos relacionados con la cobertura, la calidad y la eficiencia de las acciones ejecutadas, los procesos de operación que las sustentan, los servicios públicos prestados y los bienes producidos.

En la ejecución de auditorías del desempeño se deben incluir procedimientos para evaluar el impacto que ocasionan las acciones y programas en la conservación del medio ambiente. Asimismo, en cumplimiento de la legalidad, impulsar el respeto irrestricto de las normas ecológicas es una tarea que, de manera prioritaria, efectúan los principales órganos de fiscalización superior en el mundo y es también, una demanda social generalizada y un reclamo legítimo de las nuevas generaciones.

5) Impulsar la fiscalización de alto impacto

Maximizar los resultados de las auditorías realizadas y el alcance de las acciones preventivas sugeridas con el propósito de fortalecer la transparencia y el proceso de rendición de cuentas.

Fortalecer los mecanismos de registro, supervisión, control y rendición de cuentas de los recursos federales transferidos y/o reasignados a estados y municipios, que permitan garantizar que se ejerzan en los términos de las disposiciones presupuestarias y evitar así la recurrencia en su desvío hacia fines distintos de los autorizados. Los cuantiosos montos aprobados anualmente por la H. Cámara de Diputados en este renglón obligan a redoblar el esfuerzo en esta materia.

Incluir en la Cuenta Pública la información financiera y presupuestal de todos los fideicomisos, fondos, mandatos, convenios y otros instrumentos análogos que reciben recursos públicos federales. La falta de información clara acerca del destino de estos fondos y de los resultados obtenidos resta transparencia a la rendición de cuentas y favorece actitudes ilícitas por parte de los servidores públicos responsables de ejercerlos.

6) Fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública

Reforzar los mecanismos de supervisión y control institucionalizados, considerando que los organismos responsables de estas actividades son entidades públicas federales y por lo tanto sujetos de fiscalización. Alertar al H. Congreso de la Unión sobre posibles contingencias e irregularidades que, eventualmente, pudieran conducir a situaciones de inestabilidad económica y cargas presupuestales adicionales.

Conocer y ponderar los resultados de las auditorías practicadas por los órganos internos de control y los auditores independientes, con el propósito de incrementar y complementar los alcances de la fiscalización y vigilar la adopción de medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las observaciones.

Estructurar esquemas de supervisión y control que aseguren que los registros contables y presupuestales de las entidades públicas consignen todas sus operaciones y estén actualizados, ya que esta práctica, independientemente de que permite disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones, constituye uno de los mecanismos de control más perfeccionados y efectivos.

7) Inducir la preservación del patrimonio de la Nación

Impulsar el establecimiento de normas que garanticen la preservación y uso racional del patrimonio público de la Nación así como su resguardo correspondiente. Fortalecer y reglamentar el registro patrimonial del Estado Mexicano en todos los niveles de gobierno, agencias públicas y entidades gubernamentales.

Realizar una verificación permanente, tanto del adecuado registro del patrimonio como del destino y uso que se hace de él. La evaluación de la administración de los recursos presupuestales y del uso y resguardo del patrimonio público constituyen las dos vertientes básicas para una efectiva fiscalización que permita y haga posible una rendición de cuentas integral de la gestión gubernamental.

8) Identificar las oportunidades de mejora

Fomentar la mejora constante de la administración pública. La identificación de oportunidades para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos federales debe ser una constante en la actuación de la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, es preciso optimizar el aprovechamiento de capacidades y recursos reconociendo las fortalezas institucionales e identificar los aspectos vulnerables y las oportunidades de mejora.

9) Arraigar la cultura de la rendición de cuentas

Los servidores públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que le pertenecen. Debe existir una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente en todas las esferas, niveles y funciones de la administración pública como elemento fundamental de la democracia plena.

Promover la cultura de la rendición de cuentas es una tarea obligatoria, parte esencial de una verdadera Reforma del Estado. La rendición de cuentas es el vínculo que mantiene la legitimidad de los estados democráticos y uno de los mecanismos sin el cual sería imposible el equilibrio entre los poderes. Por ello, es primordial arraigar la cultura de la rendición de cuentas en el servicio público, pero, sobre todo, en los responsables del manejo de los recursos que pertenecen a la sociedad.

10) Reforzar en los programas educativos el estudio de los valores éticos y morales

Corresponde a la Auditoría Superior de la Federación señalar pautas para inducir el cambio en la administración pública. Reforzar en los programas educativos de todos los niveles de gobierno, la enseñanza de los valores éticos y morales que constituyen por sí mismos la mejor prevención contra las prácticas corruptas. La formación de los ciudadanos debe incluir los valores fundamentales implícitos en la cultura democrática y el respeto de la legalidad.

Todas ellas son líneas estratégicas que la Auditoría Superior de la Federación impulsa en la gestión pública, y tiene siempre presente que corresponde a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales autónomos la obligación de instrumentar programas específicos orientados al mejoramiento de la eficiencia, eficacia y economía del quehacer gubernamental y al abatimiento de la corrupción.

Postulados de sustento para la Fiscalización Superior

La corrupción es el síntoma de un funcionamiento incorrecto del aparato gubernamental. Entre las causas que la originan se pueden mencionar las siguientes: falta

de estabilidad laboral de los servidores públicos, bajos riesgos e impunidad para quienes incurren en prácticas corruptas, altos incentivos al soborno, discrecionalidad en la actuación de los servidores públicos y exceso de burocracia y tramitología.

Estos problemas no son privativos de un régimen político o de un país en particular. La mejor prueba de ello se encuentra en los escándalos financieros de las grandes corporaciones multinacionales ocurridos en el año 2001, que reflejaron conductas indebidas para favorecer a los grandes intereses económicos.

Por ello, resulta fundamental identificar las grandes causas que propician la corrupción, impulsar las mejores prácticas gubernamentales y señalar al Poder Ejecutivo de todos los niveles de gobierno las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora, para que actúe en el ámbito de su competencia.

Del mismo modo, es indispensable impulsar la rendición de cuentas como una constante de la actividad pública en México. De no hacerlo, todo el entramado institucional de nuestro país quedará en entredicho y en una situación de extrema fragilidad.

Para estos propósitos, la fiscalización superior reviste una importancia estratégica, cuya actuación debe estar sustentada en los grandes postulados siguientes:

- La fiscalización superior representa el ejercicio de facultades constitucionales irrenunciables, que a la vez que permiten un adecuado equilibrio entre los Poderes, constituyen la plataforma institucional del sistema nacional de rendición de cuentas.

- La fiscalización superior constituye el pilar institucional para asegurar a la sociedad que las prácticas del buen gobierno se ejecutan de manera sistemática en todos los niveles de la administración pública.

- El imperio de la ley y la prevalencia del estado de derecho son condiciones indispensables para una sana convivencia de la sociedad. Cuando el principio de generalidad de la norma pierde su carácter universal, se propicia inevitablemente el descontento social.

- La legalidad debe estar presente en todo tiempo y lugar, como compromiso ineludible de cualquier acción de gobierno. Todos los servidores públicos deben rendir cuentas a la sociedad porque manejan recursos que le pertenecen.

- Informar oportuna y verazmente a la sociedad representa una gran oportunidad de mejora del quehacer gubernamental. La rendición de cuentas debe ser pública, porque públicos son los recursos que se manejan.

- La esencia del Estado contemporáneo, y la filosofía política que lo legitima, deben implicar la superación del individuo. El Estado debe constituirse como un medio para la persona y no contra ella, porque es la persona el verdadero fin que lo justifica.

- Los gobiernos deben tener como premisa fundamental el compromiso ineludible de actuar, sin excusa ni pretexto, para privilegiar en cualquier momento y circunstancia, el interés superior de los ciudadanos.

- Los gobiernos deben contar con la voluntad suficiente para honrar el compromiso asumido ante la sociedad en la satisfacción de sus necesidades fundamentales.

- La aspiración legítima de las sociedades demanda gobiernos verdaderamente comprometidos con la ética política y la moral pública. No es ético ni moral apoyar o propiciar acciones públicas que favorezcan intereses particulares o de grupo.

- Resulta fundamental, para inducir el buen gobierno, que el Poder Ejecutivo, en todos sus niveles, refuerce, en los programas educativos, la enseñanza de valores éticos y morales.

- Los expertos en filosofía han afirmado que la ética es el contenido básico de la actuación del hombre, en su vida, en su carácter, en sus costumbres y en los valores morales que determinan su destino.

- La ética, en suma, debe ser visión, acción y ejemplo y significa, en el servicio público, la vigilancia responsable del interés de todos.

En la inmediatez del pensamiento humano de la actualidad, la corrupción, como el peor de los cánceres, corroe los valores fundamentales del hombre, siendo una de las causas del deterioro en la calidad de vida de la sociedad.

La miopía del pensamiento moderno pregona la satisfacción de las necesidades materiales, sin comprender que el verdadero sentido de la vida está en los valores éticos y morales del hombre, únicos que proporcionan satisfacción y plenitud al espíritu.

Bibliografía

Aguilar Camín, Héctor. México. La ceniza y la semilla. Ediciones Cal y Arena. México, 2000.

Aguilera Ortiz, Isidro. La democracia ineludible, un momento en la vida legislativa de México. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. México, 2002.

Alemán Valdés, Miguel. Remembranzas y testimonios. Editorial Grijalbo. México, 1987.

Anna, Timothy E. La caída del gobierno español en la ciudad de México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1981.

Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, ASOFIS.
Historia de la ASOFIS. Ciudad de México, diciembre de 2003.
Propuesta de Programa Global de Trabajo de la ASOFIS (2004-2006). Ciudad de México, julio de 2004.
Nota Informativa sobre la Propuesta de Programa Global de Trabajo de la ASOFIS (2004-2006). Ciudad de México, julio de 2004.
Directorio de ASOFIS. Última actualización. Ciudad de México, 30 de julio, 2004.

Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. Fondo de Cultura Económica, Textos de Economía. México, 1993.

Barbosa-Ramírez, A. René. La estructura económica de la Nueva España, 1519/1810. Siglo Veintiuno Editores, S. A. México, 1977.

Baudot, Georges. La vida cotidiana en la América española en tiempos de Felipe II, siglo XVI. Editorial Fondo de Cultura Económica, Colección Popular núm. 255. México, 1983.

Bauer, A. J./compilador. La iglesia en la economía de América Latina, siglos XVI-XIX. Instituto Nacional de Antropología e Historia. Colección Biblioteca del INAH. México, 1986.

Blanco Mendoza, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el mundo. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

Bocanegra, José María. Memorias para la historia de México Independiente. 7 tomos. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Edición Facsimilar. México, 1985.

Bosch García, Carlos. Sueño y ensueño de los conquistadores. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Históricas, Serie Historia Novohispana núm. 40. México, 1987.

Brading, David. Los orígenes del nacionalismo mexicano. Secretaría de Educación Pública, SepSetentas núm. 82. México, 1973.

Bulnes, Francisco. La guerra de Independencia. Hidalgo-Iturbide. Editorial Nacional. México, 1969.

Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria. 14 de diciembre de 1998.
Gaceta Parlamentaria. 29 de abril de 1999.
Gaceta Parlamentaria. 15 de diciembre de 1999.
Gaceta Parlamentaria. 20 de diciembre de 2000.
Gaceta Parlamentaria. 15 de diciembre de 2001.

Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia:
Acta del 25 de noviembre de 1998.
Acta del 29 de noviembre de 2001.
Memoria de trabajos. 2003.
Cámara de Diputados: Folleto Conmemorativo del Primer Centenario de la Fundación de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1824-1924. Imprenta de la H. Cámara de Diputados. México, 1925.
Cámara de Senadores: Diario de Debates. 27 de abril de 1999.
Diario de Debates. 30 de abril de 2000.
Caso, Alfonso. El pueblo del sol. Editorial Fondo de Cultura Económica, Colección Popular núm. 104. México, 1974.
Castañeda G., Jorge. La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México. Alfaguara, S. A. de C. V. México, 1999.
México: el futuro en juego. Joaquín Mortiz Planeta. México, 1987.
Castro Leal, Antonio. La novela de la revolución mexicana. 2 tomos. Editorial Aguilar. México, 1974.
Clavijero, F. J. Historia Antigua de México. Editorial Valle de México, S. A. Edición Facsimilar. México, 1972.
Cockcroft, James D. Precursores intelectuales de la Revolución mexicana. Siglo Veintiuno Editores, S. A. Historia y Arqueología. México, 1976.
Congreso Constituyente, 1916-1917. 2 tomos. Diario de Debates. Gobierno del Estado de Querétaro. Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación. Edición conmemorativa. México, 1987.
Cosío Villegas y otros, Daniel. Historia Moderna de México. 10 tomos. Editorial Hermes. México, 1973.
Cumberland, Charles C. La revolución mexicana. Los años constitucionalistas. Editorial Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Historia. México, 1975.
Chávez Orozco, Luis. Historia de México, 1808-1836). Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, Edición Facsimilar. México, 1985.
De cómo vino Huerta y cómo se fue... Apuntes para la historia de un régimen militar. Ediciones "El Caballito". México, 1978.
De la Madrid Hurtado, Miguel. Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia, 1982-1988. Fondo de Cultura Económica. México, 2004.
Denson Riley, James. Hacendados jesuitas en México. El Colegio Máximo de San Pedro y San Pablo, 1685-1767. Editorial SepSetentas núm. 296. México, 1976.
Díaz del Castillo, Bernal. Historia verdadera de la conquista de la Nueva España. Editorial Espasa-Calpe, S. A. Colección Austral Núm. 1274. Madrid, 1968.
Dublan, Manuel. Leyes, decretos, reglamentos. Biblioteca de la Cámara de Diputados. México.
Dulles, John W.F. Ayer en México. Una crónica de la Revolución, 1919-1936. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1977.
Durand, José. La transformación social del conquistador. Editorial Porrúa y Obregón, S. A., Serie México y lo Mexicano núm. 16. México, 1953.

Durand Ponte, Víctor Manuel. México, la formación de un país independiente. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales. México, 1979.

Elías Calles, Plutarco. Pensamiento político y social. Antología (1913-1936). Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

Correspondencia personal (1919-1945). Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

Fabela, Isidro. Historia diplomática de la revolución mexicana. 2 tomos. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Edición Facsimilar. México, 1985.

Flores Magón, Ricardo. La revolución mexicana. Editorial Grijalbo, Colección 70, núm. 74. México, 1970.

Flores Olea, Víctor. México entre las naciones. Ediciones Cal y Arena. México, 1989.

Frey, Herbert. La feudalidad europea y el régimen señorial español. Instituto Nacional de Antropología e Historia. Colección Biblioteca del INAH. México, 1988.

García Cantú, Gastón. El pensamiento de la reacción mexicana 1810-1859. 2 tomos. Universidad Nacional Autónoma de México. Lecturas Universitarias núm. 33. México, 1986.

García Ramírez, Sergio. Los nuevos tiempos de la nación. Editorial Diana. México, 1995.

Garibay K. Ángel María. Historia de la literatura náhuatl. 2 tomos. Editorial Porrúa, S. A. Biblioteca Porrúa. México, 1971.

Gibson, Charles. Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810. Siglo Veintiuno Editores, S. A. Serie Nuestra América núm. 15. México, 1981.

González Garza, Federico. La revolución mexicana. Mi contribución político-literaria. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Edición Facsimilar. México, 1985.

Gurría, José Ángel. La política de la deuda externa. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Hale, Charles A. El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853. Siglo Veintiuno Editores, S. A. México, 1978.

Ibarra, David. Testimonios críticos. Cántaro Editores, S. A. de C. V. México, 2001

El nuevo orden internacional. Esperanzas democráticas, soberanías marchitas, crisis financieras. Editorial Aguilar, Nuevo Siglo. México, 2000.

Juárez, Benito. Documentos, Discursos y correspondencia. 15 tomos. Secretaría del Patrimonio Nacional. México, 1971.

Krauze, Enrique. Caudillos culturales en la Revolución Mexicana. Siglo Veintiuno Editores, S. A. México, 1976.

Biografía del poder. Caudillos de la Revolución Mexicana (1910-1940). Tusquets Editores México, S. A. de C. V. México, 1997.

Mexicanos eminentes. Tusquets Editores México, S. A. de C. V. México, 1999.

Tarea política. Tusquets Editores México, S. A. de C. V., México, 2000.

Travesía liberal. Tusquets Editores México, S. A. de C. V. México, 2003.

La presidencia imperial. Tusquets Editores México, S. A. de C. V. México.

Krickberg, Walter. Las antiguas culturas mexicanas. Editorial Fondo de Cultura Mexicana. México, 1975.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1987.

Lara Pardo, Luis. De Porfirio Díaz a Francisco I. Madero. La sucesión dictatorial de 1911. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Edición Facsimilar. México, 1985.

León-Portilla, Miguel. Los antiguos mexicanos a través de sus crónicas y cantares. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1976.

Limantour, J. I. Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911). México, 1965.

López Austin, Alfredo. Educación mexica. Antología de documentos agustinos. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Antropológicas. México, 1994.

López Austin, Alfredo/O'Gorman, Edmundo/ Vázquez de Knauth, Josefina. Un recorrido por la historia de México. Editorial SepSetentas Núm. 200. México, 1975.

López Portillo, José. Mis tiempos. Biografía y testimonio político. 2 Tomos. Fernández Editores, S. A. de C. V. México, 1988.

Macías Richard, Carlos. Vida y temperamento. Plutarco Elías Calles, 1877-1920. T. I. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

Madero, Francisco I. Epistolario. 2 tomos Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Edición Facsimilar. México, 1985.

La sucesión presidencial. Editorial Nacional. México, 1961.

Mancisidor, José. Historia de la Revolución Mexicana. B. Costa-Amic Editor. México, 1969.

Manero, Antonio.El antiguo régimen y la revolución. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Edición Facsimilar. México, 1985.

Manjarrez Rivera, Jorge. La Construcción Institucional de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México, 1997-2001. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.

Melgarejo, José Luis. Historia Antigua de México. 3 tomos. SEP/Documentos. México, 1975

México, tierra india. Editorial SepSetentas núm. 10. México, 1971.

Meyer, Jean. La Revolución Mejicana, 1910-1940. Editorial Dopesa, Imágenes Históricas de Hoy. México, 1973.

Meyer, Lorenzo. Revolución y sistema. México 1910-1940. Secretaría de Educación Pública, Cien de México. México, 1987.

Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI. Editorial Océano. México, 1998.

Molina Enríquez, Andrés. Los grandes problemas nacionales (1909) (y otros textos,1911-1919) . Ediciones ERA. México, 1979.

Mora, José María Luis. México y sus revoluciones. 3 tomos. Editorial Porrúa, S. A. Colección de Escritores Mexicanos. México, 1965.

O'Gorman, Edmundo. Cuatro historiadores de Indias. Editorial SepSetentas Núm. 51. México, 1972.

La invención de América. Secretaría de Educación Pública, Lecturas Mexicanas núm. 63. México, 1992.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Estatutos de la INTOSAI. Disponible en la página Web de la INTOSAI en http://www.intosai.org/Level2/2 STATUs.html

INTOSAI – Sinopsis. Disponible en la página Web de la INTOSAI.

http://www.intosai.org/Level2/2 OVERVs.html
Comité Directivo. Disponible en la página Web de la INTOSAI.
http://www.intosai.org/Level2/2 INTOGB.html
Página Oficial de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI. Disponible en http://www.intosai.org
Secretaría General de INTOSAI. Manual para los Comités de la INTOSAI. Austria.
51ª. Reunión del Comité Directivo de la INTOSAI. Austria, octubre de 2003.
Lista de Miembros. INTOSAI. Austria, 26 de febrero de 2004.

Ortiz Mena, Antonio. El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época. Fondo de Cultura Económica, Colegio de México. México, 1998.

Prescott, William H. Historia de la conquista de México. Editorial Porrúa, S. A. Sepan Cuántos núm. 150. México, 1976.

Picón-Salas, Mariano. De la conquista a la Independencia. Editorial Fondo de Cultura Económica, Colección Popular núm. 65. México, 1978.

Portes Gil, Emilio. Autobiografía de la Revolución Mexicana. Un tratado de interpretación histórica. Instituto Mexicano de Cultura. México, 1964.
Historia vivida de la Revolución Mexicana. Cultura y Ciencia Política, A. C. México, 1976.

Reed, John. México insurgente. Editorial Ariel. España, 1974.

Reyes Heroles, Jesús. El liberalismo mexicano. 3 tomos. Fondo de Cultura Económica. México.

Reyes Heroles, Federico. El poder. La democracia difícil. Editorial Grijalbo. México, 1991.
Memorial del mañana. Editorial Taurus. México, 1999.
Sondear a México. Editorial Océano. México, 1995.

Rodríguez O., Jaime. El nacimiento de Hispanoamérica. Vicente Rocafuerte y el hispanoamericanismo, 1808-1832. Editorial Fondo de Cultura Mexicana, Sección de Obras de Historia. México, 1980.

Ross, Stanley R., preparado por. ¿Ha muerto la revolución mexicana? Secretaría de Educación Pública, Sepsetentas núm. 22. México, 1972.

Rubio, Luis. Tres ensayos. Fobaproa, privatización y TLC. Ediciones Cal y Arena. México, 1999.

Sahagún, Fray Bernardino de. Historia general de las cosas de Nueva España. Editorial Porrúa, S. A. Sepan Cuántos núm. 300. México, 1975.

Salinas de Gortari, Carlos. México, un paso difícil a la modernidad. Plaza & Janés Editores, S. A. Barcelona, 2000.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público:
Crónica del Presupuesto de Egresos de la Federación. Unidad Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública.
Crónica de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública.

Semo, Enrique. Historia del capitalismo en México. Los orígenes, 1521-1763. Ediciones ERA. México, 1975.
México: un pueblo en la historia. Tomo 2. Editorial Nueva Imagen. Universidad Autónoma de Puebla. México, 1983.

Silva Herzog, Jesús. Breve historia de la Revolución Mexicana. 2 tomos. Editorial Fondo de Cultura Económica, Colección Popular núm. 17. México, 1973.
Silva Herzog Márquez, Jesús. El antiguo régimen y la transición en México. Planeta/Joaquín Mortíz. México, 1999.
Sierra, Justo. Juárez, su obra y su tiermpo. Editorial Porrúa, S. A. Sepan Cuántos Núm. 146. México, 1974.
Solares Mendiola, Manuel. La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004.
Soustelle, Jacques. La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1974.
Teja Zabre, Alfonso. Vida de Morelos. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Edición Facsimilar. México 1985.
Téllez Kuenzler, Luis. La modernización del sector agropecuario y forestal. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
Torquemada, Fray Juan de. Monarquía Indiana. 3 tomos. Editorial Porrúa, S. A. Biblioteca Porrúa. México, 1975.
Vaillant, George C. La civilización azteca: origen, grandeza y decadencia. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1983.
Varios autores. Historia General de México. Tomo 1, 2, 3 y 4. El Colegio de México. México, 1976.
Varios autores. Historia de México. 18 tomos. Salvat Mexicana de Ediciones, S. A. de C. V. México, 1978.
Varios autores. Textos políticos en la Nueva España. Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Fuentes. México, 1984.
Varios autores. Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos. Siglo Veintiuno Editores, S. A. México, 1980.
Varios autores. Los primeros días de la revolución. Testimonios periodísticos alemanes. Secretaría de Educación Pública, SepSetentas núm. 220. México, 1975.
Villoro, Luis. El proceso ideológico de la Revolución de Independencia. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1977.
Ward, Henry George. México en 1827. Editorial Fondo de Cultura Económica, Biblioteca Americana. México, 1981.
Womack, John. Zapata. Siglo Veintiuno Editores, S. A. México, 1969.
Zarco, Francisco. Congreso extraordinario Constituyente, 1856-1857. Secretaría de Gobernación. El Colegio de México. México, 1979.
Obras completas. Periodismo político y social. 10 tomos. Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A. C. México, 1989.
Zevada, Ricardo J. La lucha por la libertad en el Congreso Constituyente de 1857. Editorial Nuestro Tiempo, S. A. México, 1968.

HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN
CÁMARA DE DIPUTADOS
LIX LEGISLATURA

MESA DIRECTIVA

Presidente:	Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera
Vicepresidentes:	Dip. Francisco Arroyo Vieyra
	Dip. Juan de Dios Castro Lozano
	Dip. María Marcela González Salas
Secretarios:	Dip. Graciela Larios Rivas
	Dip. Antonio Morales de la Peña
	Dip. Marcos Morales Torres

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente:	Dip. Francisco Barrio Terrazas
	Dip. Emilio Chuayffet Chemor
	Dip. Pablo Gómez Álvarez
	Dip. Manuel Velasco Coello
	Dip. Alejandro González Yánez
	Dip. Jesús Martínez Álvarez

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

PRESIDENTE

Dip. Salvador Sánchez Vázquez

SECRETARIOS

Dip. Jesús Martínez Álvarez
Dip. Ma. de los Dolores Padierna Luna
Dip. Rafael Sánchez Pérez
Dip. Manuel Velasco Coello
Dip. Alfonso Juventino Nava Díaz
Dip. Joel Padilla Peña
Dip. Salvador Vega Casillas
Dip. Guillermo Zorrilla Fernández

INTEGRANTES

Dip. Ángel Heladio Aguirre Rivero
Dip. César Chávez Castillo
Dip. José Luis Flores Hernández
Dip. Blanca Amelia Gámez Gutiérrez
Dip. José Luis García Mercado
Dip. Marcela Guerra Castillo
Dip. Francisco Javier Guízar Macías
Dip. Edelmira Gutiérrez Ríos
Dip. Guillermo Huízar Carranza
Dip. Mario Moreno Arcos
Dip. Eduardo Olmos Castro
Dip. Miguel Ángel Osorio Chong
Dip. Arturo Osornio Sánchez
Dip. Ángel Pasta Muñúzuri
Dip. Manuel Pérez Cárdenas
Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez
Dip. Miguel Ángel Rangel Ávila
Dip. Laura Reyes Retana Ramos
Dip. Gabriela Ruíz del Rincón
Dip. Javier Salinas Narváez
Dip. Carlos Hernán Silva Valdés

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

CONSEJO DE DIRECCIÓN

C.P.C. Arturo González de Aragón O.
Auditor Superior de la Federación

C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez
Auditor Especial de Cumplimiento Financiero

Lic. Roberto Salcedo Aquino
Auditor Especial de Desempeño

Ing. José Miguel Macías Fernández
Auditor Especial de Planeación e Información

C.P.C. Alfredo Adam Adam
Titular de la Unidad General de Administración

Lic. Raúl Ramírez Medrano
Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

C.P. Sergio Gallardo Franco
Coordinador de Control y Auditoría Interna

Dr. Jorge Manjarrez Rivera
Coordinador de Relaciones Institucionales

C.P. Alfonso García Fernández
Coordinador de Asesores

C.P.C. César Marttelo Díaz
Secretario Técnico

180 años de rendición de cuentas y
fiscalización en México, 1824-2004
terminó de imprimirse en diciembre de 2006,
en México, D.F. en los talleres de:
Editorial Color, S.A. de C.V.
5547 1542
Esta edición consta de 500 ejemplares.