

PRINCIPIOS Y REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL GASTO PÚBLICO EN UN BUEN GOBIERNO

René Mariani Ochoa ⁵⁸

Resumen

La presente investigación examina los principios y requisitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en la inversión de los recursos públicos, para así, poder alcanzar el derecho humano de un buen gobierno con una honesta y eficaz administración gubernamental.

Palabras claves

Información pública, buen gobierno, principios del gasto público

Referencias originales

A finales del año 2019, tuve el privilegio de ser invitado como ponente del Diplomado en Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción, con el tema de Contrataciones Públicas y Ética Corporativa que la Universidad de Xalapa ofreció a su comunidad, para coadyuvar en el combate a uno de los más graves problemas que hemos enfrentado siempre, pero que se ha agudizado en los últimos sexenios: la corrupción.

La corrupción tiene muchas aristas u orígenes, siendo sus funestas consecuencias, entre otras, el deteriorar la inversión eficaz, productiva y honesta de los recursos públicos, ocasionando el diferimiento en la resolución de las indudables

⁵⁸ Doctor en Administración Pública, Investigador en el Instituto de Investigaciones en Contaduría de la UV, Catedrático en la misma Universidad Veracruzana y en la Universidad de Xalapa. Servidor público en el IMSS, INFONAVIT y en el ORFIS. Premio Nacional otorgado por la ASOFIS en 2004.

diferencias y rezagos sociales ancestrales que padecemos y que erosionan elementales derechos humanos.

Por lo mismo, desde nuestras respectivas responsabilidades y posiciones, tenemos la obligación de coadyuvar en el abatimiento de ese cáncer social. En ese sentido, el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas, de la Universidad Veracruzana, determinó invitarnos a un grupo de académicos a escribir un libro sobre la Metodología de Casos, para ser utilizado como herramienta didáctica.

Al efecto, presenté el estudio denominado “Marco reglamentario de las adquisiciones gubernamentales: trascendencia socio-económica- política”, dado el impacto que el tema significa en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el entorno de la corrupción.

Esas iniciales investigaciones dejaron al descubierto varios aspectos relativos al gasto público, que quedaron pendientes dados los lineamientos definidos de manera expresa, siendo hoy la oportunidad de desarrollarlos dentro del marco de Gobernanza y en el eje de Evolución del sistema de financiación y el derecho humano a la buena administración pública.

Presentación

O ya no entiendo lo que está
pasando o ya pasó lo que estaba
yo entendiendo. Carlos Monsiváis

La actual investigación argumenta y ausculta, la procedencia de los principios que debieran regir a todas las inversiones gubernamentales y su consecuente gasto público, respetando el elemental derecho humano de demandar la mejor aplicación de los recursos hacendarios, dada su escasez y la inmensidad de carencias que muchos sectores sociales presentan.

Se hace una revisión de la CPEUM complementándola con otras fundamentales normas jurídicas aplicables al efecto, interrelacionándolas para contrastar la realidad y evaluar su observancia, resaltando:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM
- b) El Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF
- c) La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LFPRH
- d) La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LGTAIP, y
- e) La Ley Federal de Austeridad Republicana, LFAR

Se hace referencia a otras normas, para complementar el entorno.

Información pública, derecho humano primordial

¿Qué se entiende por información pública? ¿Es un derecho humano el acceder a ella? ¿Cuáles son los requisitos al efecto? ¿Para qué nos sirve? ¿Es la información, un tema inherente a un buen gobierno?

Estas serían las preguntas mínimas para analizar el contexto de la información que se denomina pública.

Procedamos al origen de la misma. El artículo 6 constitucional establece que el derecho a la información es garantizado por el Estado; además que, cualesquier persona podrá acceder a información plural y oportuna, para lo cual se atenderá lo dispuesto en el inciso A, fracción I del mencionado numeral, que obliga a todo aquel que reciba recursos públicos autorizados en el PEF, a contemplar los siguientes elementos:

*... **Toda la información** en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos*

*públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es **pública** y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el **principio de máxima publicidad**. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones...*⁵⁹

De la transcripción, se destaca en negritas y subrayado, lo que es **información pública**, o sea, la que está en poder de autoridades o cualquiera de los sujetos descritos que se igualan en la recepción y ejercicio de recursos cuyo origen es la hacienda pública; pero además, enfatiza que es **toda**, no una parte o la que el gobernante quiera o le convenga dar a conocer y sólo podrá ser guardada acorde a lo que señalen las leyes de transparencia, general o federal, según sea el caso.

Acentúa que descollará el **principio de máxima publicidad**. O sea, máxima, es la mayor, la más grande. Otra vez descuella que no está sujeta a interpretaciones. Por último, tiene la obligación de documentar sus acciones, tal y como lo señalan la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley General de Archivos, especificando que... *deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos...*⁶⁰

Destaca que estarán inmersos en el acatamiento de este precepto, aún las personas físicas, no sólo los servidores gubernamentales, que hubiesen, por algún motivo de relación

⁵⁹ CPEUM, DOF 8 mayo 2020, artículo 6, inciso A, fracción I, con énfasis y subrayados míos

⁶⁰ Ibídem, fracción V

comercial, haber recibido dinero de la hacienda pública. Involucra, a los tres órdenes de gobierno.

En su fracción III, insiste este artículo, que cualquier persona podrá tener acceso gratis a esa información pública, sin necesidad de certificar un apego o interés específico.

Hay un árbitro que vigila el cumplimiento de estos requisitos, mencionando que es... *un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, ... responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados... se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados...*⁶¹ Este árbitro es el INAI. Sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables.

La LGTAIP, recalca que está para avalar el derecho de acceso a la información que obre o esté en poder de cualquiera de los sujetos obligados ya señalados⁶² siendo el Estado quien... *garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información...*⁶³ y que deberá ser... *completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática...*⁶⁴ Acentúa que la **información de interés público** es aquella que... *resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil...*⁶⁵ para conocer los alcances y logro de metas de los sujetos obligados, evidenciándose el derecho humano... *de acceso a la*

⁶¹ Ibíd. fracción VIII

⁶² LGTAIP, artículo 1 y 2 fracción II, DOF 4 mayo de 2015

⁶³ Ibídem, artículo 6

⁶⁴ Ibíd. artículo 8, fracción VI

⁶⁵ Ibíd. artículo 3, fracción XII

*información... que... comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información...*⁶⁶

Por si fuera necesario, la LFPRH establece que... *Los ejecutores de gasto, en el manejo de los recursos públicos federales, deberán observar las disposiciones establecidas en la LFTAIP*⁶⁷. Igualmente, señala que la responsabilidad hacendaria es... *la observancia de los principios y las disposiciones de esta Ley, la LIF, el PEF y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas...*⁶⁸

Aborda el Sistema de Evaluación del Desempeño y lo define como el... *conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación... de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos...*⁶⁹ lo cual se integra a lo expuesto para los ejecutores del gasto, quienes... *serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables...*⁷⁰ quienes tienen la obligación de... *tomar medidas para racionalizar el gasto... sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el PEF...* lo cual es laudable y meritorio; sin embargo, el 19 de noviembre de 2019, se adicionó que, los ahorros obtenidos gracias a esa cordura y sensatez... *deberán destinarse... a los programas del ejecutor del gasto que los genere. Por cuanto hace al Poder Ejecutivo Federal, dichos ahorros se destinarán a los*

⁶⁶ *Ibíd.* artículo 4

⁶⁷ LFPRH, artículo 106, DOF19 noviembre de 2019. LFTAIP: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

⁶⁸ *Ibíd.* artículo 2, fracción XLVIII

⁶⁹ *Ibíd.* artículo 2, fracción LI

⁷⁰ *Ibíd.* artículo 45

*programas previstos en el PND o al destino que por Decreto determine el Titular.*⁷¹

Requisitos constitucionales del gasto público en un buen gobierno

Tenemos leyes que son
mentiras, no se cumplen.
Juan José Rodríguez Pratts

Para que pueda calificarse un gobierno de bueno o eficaz, se le debe exigir que acate los requisitos que la normatividad le plantea, es decir, que cumpla con su obligación, con sus deberes precisados en dicha normatividad.

Una de esas reglas tiene que ver con el gasto público, mismo que se autorizó por la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo, materializándose en el PEF. En éste, todo gasto público debe estar previamente autorizado⁷² y su importe total corresponderá a la Ley de Ingresos de la Federación⁷³, para tener el equilibrio hacendario exigible⁷⁴.

Aquí cabría preguntarse si la administración pública, en cualquiera de sus niveles, tiene servidores preparados para cumplir y hacer acatar la reglamentación aplicable a las inversiones y consecuente gasto ya autorizado.

El mencionado gasto tiene una serie de principios o prerequisites que la misma Constitución determina principalmente en su artículo 134, y que se analizan a continuación. Advierte que los recursos... *de que dispongan la*

⁷¹ *Ibíd.* artículo 61. PND: Plan Nacional de Desarrollo.

⁷² CPEUM, artículo 126

⁷³ *Ibíd.* artículo 73 fracción XXIX-W y 74 fracción IV

⁷⁴ LFPRH, artículos 2 fracción XLVIII, 6 y 17, DOF 19 noviembre de 2019 y CPEUM, artículo 74, fracción IV

*Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez** para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán **evaluados**...*⁷⁵

Aquí ya se resaltan seis principios: eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez y evaluación, para empezar.

Continúa señalando que esa evaluación se hará con el... *objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente...*⁷⁶ Además, que el gasto público destinado a adquisiciones y arrendamientos de todo tipo de bienes, servicios y contratación de obra... *se adjudicarán o llevarán a cabo a través de **licitaciones públicas** mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a **precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias** pertinentes...*⁷⁷

Ahora son de destacar los principios de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y algo incuantificable como serían las demás circunstancias pertinentes. O sea, cinco.

También el procedimiento aplicable de licitaciones públicas para efectuar las adjudicaciones por concurso público, invitación a tres interesados o asignación directa y que mediante consulta a Compranet, puede hacerse evidente que, según el año fiscal a analizar, es evidente que han prevalecido las últimas.

⁷⁵ CPEUM, artículo 134, lo resaltado en negritas es mío

⁷⁶ *Ibídem*

⁷⁷ *Ibíd.*

Considera la posibilidad de que si las condiciones no son las mejores para efectuar las mencionadas licitaciones... *las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la **economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez** que aseguren las mejores condiciones para el Estado...*⁷⁸

Son de destacar los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, o sea, cinco.

Enfatiza que el manejo de los recursos públicos de parte de los tres niveles de gobierno... *se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias... Los servidores públicos*⁷⁹ *serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución... quienes tienen... en todo tiempo la obligación de aplicar con **imparcialidad** los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la **equidad** de la competencia entre los partidos políticos...*⁸⁰

Del párrafo previo, se desprenden la imparcialidad y la equidad.

Al tratar el artículo 6 constitucional, se mencionó el principio de documentación, preservación y actualización de archivos, así como el de máxima publicidad, y al revisar la fracción VI del 74, encontramos otros requisitos del gasto, el de control por una parte y el de legalidad por la otra, pues afirma que es una facultad de la Cámara de Diputados, el revisar la Cuenta Pública, para... *evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas... si del examen... aparecieran discrepancias entre... los ingresos o los egresos... o no existiera exactitud o justificación...*

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ Para saber quiénes son servidores públicos, se sugiere leer el artículo 108 de la CPEUM

⁸⁰ CPEUM, artículo 134

*se determinarán las responsabilidades...*⁸¹ El mencionar la Cuenta Pública y su revisión, conlleva dos principios aplicables al gasto público: rendición de cuentas de los servidores públicos y fiscalización de sus resultados, acciones reglamentadas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Los servidores públicos federales o locales... *serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones... serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales...*⁸², entre otros olvidos u omisiones, estarían el incumplimiento de los principios o requisitos que se están describiendo para el gasto autorizado.

Por último, el artículo 109 en su fracción III establece sanciones administrativas a esos servidores e incluso, a particulares, por los... *actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...*⁸³

Por último, pero no por ello menos significativo, se menciona la armonización nacional que debe atender la presentación de la información financiera, en los tres niveles de gobierno.⁸⁴

Para redondear nuestro tema, y en atención a su reciente aparición, ahora se hace un breve hincapié en la Ley Federal de Austeridad Republicana, LFAR, cuyo objeto es... *regular y normar... el ejercicio del gasto público... y coadyuvar a que los recursos económicos... se administren con eficacia... conforme lo establece el artículo 134 de la CPEUM...*⁸⁵ e incorporando a los tres Poderes, a las empresas productivas del Estado, sus

⁸¹ CPEUM, artículo 74, fracción VI

⁸² CPEUM, artículo 108

⁸³ CPEUM, artículo 109, fracción III

⁸⁴ CPEUM, artículo 73, fracción XXVIII

⁸⁵ LFAR, artículo 1, DOF 19/11/2019

subsidiarias, y a los órganos constitucionales autónomos, en este afán.⁸⁶

Para nuestro caso, la LFAR destaca el principio de austeridad⁸⁷ y disciplina presupuestaria⁸⁸

Tenemos ya conjuntados los principios o requisitos constitucionales para el ejercicio del gasto público, que se resumen así:

- a) Documentación, preservación y actualización de archivos,
- b) Máxima publicidad,
- c) Control,
- d) Legalidad,
- e) Eficiencia,
- f) Eficacia,
- g) Economía,
- h) Transparencia,
- i) Honradez,
- j) Evaluación de resultados obtenidos,
- k) Precio,
- l) Calidad,
- m) Financiamiento,
- n) Oportunidad,
- o) Imparcialidad,
- p) Equidad,
- q) Lealtad,
- r) Armonización de la información,
- s) Rendición de cuentas,
- t) Fiscalización,
- u) Austeridad, y
- v) Disciplina presupuestaria

⁸⁶ *Ibíd.*, artículo 4, Frac. I.

⁸⁷ *Ibíd.* artículo 8

⁸⁸ *Ibíd.* artículo 14

sin dejar de recordar ese incuantificable que significarían *las demás circunstancias pertinentes*, que se destacó en párrafos previos.

Ahora ya tenemos los 23 principios o requisitos constitucionales que corresponderían aplicarse a todo gasto público.

Conclusión

Antes de decidir la implementación de una inversión con recursos hacendarios aprobados en el PEF, todo servidor público debería tener presente estos 23 principios rectores de todo gasto, sobre todo por la escasez de los mismos, los rezagos sociales y porque va a ser juzgado por sus resultados. Con apoyo en esos logros, se podrá determinar si se tiene una administración gubernamental eficaz y un buen gobierno.

Ser un eficiente gobernante no es tarea fácil, pero por ser su responsabilidad el manejo de recursos públicos, su compromiso es mayor y las exigencias populares, lo serán también, pues disponen de su confianza y debe atender a ese compromiso.

Claro es que la insuficiencia presupuestal se hace presente siempre, pero más aún si se enfrentan contingencias, pero, el mandato constitucional de los principios es pleno y no permite excepciones.

Ahora bien, en la práctica cotidiana, ¿se aplican y respetan los principios enunciados?

La respuesta no es simple ni única, pero sí que formaría parte de otras investigaciones, en que serían estelares la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Código Nacional de Procedimientos Penales, para combatir la corrupción y su inseparable impunidad.

Fuentes de consulta

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. (DOF 30/08/2019).

Código de ética de las personas servidoras públicas del gobierno federal, SFP. <https://participa.gob.mx/codigo-etica-apf-2019>; <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/codigo-de-conducta-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica-108344>.

Integralia consultores, reporte especial: el primer año de AMLO, 2018-2019 Ximena.mata@integralia.com.mx

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, del 8 de mayo de 2020

Ley Federal de Austeridad Republicana, DOF del 19 de noviembre de 2019.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, DOF del 19 de noviembre de 2019.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF del 4 de mayo de 2015.

Presupuesto de Egresos de la Federación, DOF del 11 de diciembre de 2019.

Del sitio <http://www.diputados.gob.mx> se tomaron todas

Sitios de Internet

<https://contralacorrupcion.mx/la-adjudicacion-directa-como-regla/>.

<https://m.aristeguinoticias.com/0807/mexico/adjudicaciones-directas-forma-preferida-del-gobierno-federal-para-asignar-contratos-mcci/>.