



MAESTRÍA EN DERECHO

Centro de Ciencias Sociales y Humanidades

“Independencia de las Auditorías Superiores en México”

Tesis para obtener el Grado de Maestro en Derecho

Autor:

Lic. Ricardo García Hernández

Asesor:

M.D. Jesús Armando López Velarde Campa

Aguascalientes, Ags., Noviembre, 2008



Independencia de las Auditorías Superiores en México

Centro de Ciencias Sociales y Humanidades

Tesis para obtener el Grado de Maestro en Derecho

Autor: Lic. Ricardo García Hernández

Asesor: M.D. Jesús Armando López Velarde Campa

Aguascalientes, Aguascalientes

Noviembre de 2008

Agradecimientos

Al Creador de todas las cosas, que me ha guiado por los senderos del amor y la tolerancia.

A mis padres, por su constante ejemplo de perseverancia y responsabilidad.

A mi esposa e hijos, quienes diariamente me nutren de entusiasmo y optimismo para continuar luchando por un mejor presente.

A la Universidad Autónoma de Aguascalientes, por la oportunidad que me brinda de continuar superándome, para ser mejor ser humano.

A mi asesor, por su paciencia y orientación para culminar este trabajo.

DR. DANIEL GUTIÉRREZ CASTORENA
DECANO DEL CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
P R E S E N T E.

Por medio de la presente hago de su conocimiento que el LIC. RICARDO GARCÍA HERNÁNDEZ, egresado de la MAESTRÍA EN DERECHO ha presentado la integración final de su Trabajo Recepcional titulado "**Independencia de las Auditorias Superiores en México**".

El Trabajo Recepcional incorpora los elementos teóricos y metodológicos requeridos para su construcción y aplicación práctica, así como las observaciones señaladas para la presentación de un documento formal que cumple con los criterios que le permiten ser defendidos en el examen de grado reglamentario, dando paso al procedimiento de los trámites correspondientes.

ATENTAMENTE

"SE LUMEN PROFERRE"

Aguascalientes, Ags., a 18 de noviembre de 2008


M.D. JESÚS ARMANDO LÓPEZ VELARDE CAMPA
Asesor

c.c.p. Archivo de la Maestría en Derecho.

Resumen

En México, como en otros países, existen organismos encargados de fiscalizar los ingresos y egresos del Gobierno, para verificar que se destinen al cumplimiento de las metas programadas; dichas entidades de fiscalización también contemplan a los particulares que manejen recursos públicos.

La historia de la fiscalización en nuestro país se remonta a 1524, cuando el Rey de España decidió establecer en la Nueva España el Tribunal de Cuentas con el objeto de mantener una constante vigilancia sobre los ingresos que obtenía Hernán Cortés. Este tribunal revisaba el manejo de los fondos públicos como medida de protección para los intereses de la monarquía española.

Posteriormente, en la época de la lucha de emancipación, el primer documento político constitucional, denominado “Los Principios Constitucionales” del 22 de octubre de 1814, conocido como Constitución de Apatzingán, que aun cuando no entró en vigencia, se puede tomar como el primer antecedente constitucional de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo establecido en sus artículos 113 y 114.

En el México independiente, se da el segundo antecedente constitucional, al establecer en la Constitución de 1824, que es el Congreso el encargado de revisar la Cuenta Pública, independiente del Poder Ejecutivo.

Por decreto del 16 de noviembre de 1824, se expidió la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, instituyendo por primera vez, el órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, para ejercer su función comprobativa de la economía nacional, con el examen y glosa de las cuentas del Poder Ejecutivo.

En la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, se dispuso en su artículo 72, la facultad del Congreso para aprobar el presupuesto anual de gastos de la federación y para nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda, que dependía del Poder Legislativo.

El 10 de mayo de 1862, por decreto del presidente Benito Juárez, se creó la figura de Agente Especial de Negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, para que promoviera y diera seguimiento a los asuntos en que se interesara la Cuenta Pública de la Nación, otorgándole facultades de fiscalización y de cobranza de los créditos a favor de la Hacienda Nacional, resultantes de las consecuencias de las glosas.

Los honorarios que percibía el Agente Especial por la realización de su trabajo, consistían en una cantidad proporcional al monto de los créditos que hiciera efectivos, de acuerdo con las leyes que regulaban los honorarios de los agentes de negocios en aquella época.

Ya en la etapa postrevolucionaria, al expedirse la Constitución Política de 1917, se previeron en su artículo 74, como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: a) Vigilar por medio de una Comisión Inspectoras de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; b) Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina y c) Aprobar el presupuesto anual de gastos. Pero es hasta el 31 de diciembre de 1936, que el Presidente de la República promulgó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, mismo que se publicó el 13 de febrero de 1937.

Dicha Contaduría Mayor de Hacienda tenía como facultad la de fiscalizar la contabilidad de las oficinas públicas ordenando las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación de la Comisión Inspectoras de la Cámara de Diputados.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Los antecedentes descritos, dieron lugar a la actual Auditoría Superior de la Federación, y a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ampliando el universo legal de la fiscalización gubernamental, hacia aquellos entes públicos federales que la propia norma constitucional reconoció como autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas.

Se estableció además en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que la fiscalización superior incluye a los otros dos niveles de gobierno (estatal y municipal con sus sectores paraestatal y paramunicipal), así como a los ciudadanos y a los grupos social y privado que por cualquier forma o medio, participan, administran, manejan, intervienen, recaudan, o ejercen recursos públicos federales.

De igual manera, en los Estados de la República existen órganos de fiscalización superior, denominados Contaduría Mayor de Hacienda o su equivalente, dotados de autonomía técnica y de gestión pero supeditados a los Congresos Estatales.

El Congreso del Estado de Aguascalientes, conjuntamente con los ayuntamientos, como Poder Constituyente Permanente, el 10 de octubre del año 2008, reformaron la Constitución Política del Estado, para crear el Órgano Superior de Fiscalización, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, pero bajo la vigilancia y supervisión del propio Congreso, a través de la Comisión respectiva.

A nivel internacional, destacan los Tribunales de Cuentas de Alemania y de Francia; el primero es una de las instituciones independientes de este tipo más antiguas de Europa, teniendo dentro de sus funciones la de fiscalizar la cuenta pública anual, y en dicho lapso debe entregar un informe con observaciones relevantes al gobierno federal, al Parlamento y al Senado, dándolo a conocer a la prensa y al público en general; en el caso de Francia, también es una de las instituciones más antiguas de control. Esta jurisdicción administrativa es la garante del Estado de derecho por excelencia, debido a su independencia del poder político y económico; sus principales

tareas son el control de la gestión de las administraciones, de los organismos públicos nacionales de toda índole y de algunos organismos privados.

En América, la experiencia de fiscalización la encontramos en diversos países a parte del nuestro. En Estados Unidos, con la Oficina de Rendición de Cuentas, la cual lleva a cabo sus funciones de control, fiscalización y evaluación de manera continua y no necesariamente periódica como ocurre en otros presidencialismos; revisa las acciones del Poder Ejecutivo durante todo el año fiscal y aunque entrega reportes anuales de su actividad, los reportes de auditoría, testimonios y demás productos se publican y entregan al Congreso de manera constante a lo largo del año.

En Chile, opera la Contraloría General de la República, la que efectúa auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa; es esencialmente un organismo autónomo que goza de independencia para el ejercicio de sus funciones. No está sometido a la supervigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional.

Retomando el caso de México, encontramos que los esfuerzos realizados a la fecha para mejorar el procedimiento de fiscalización, aun no son los suficientes para contar con entidades fiscalizadoras plenamente independientes que puedan ejercer sus atribuciones con total imparcialidad, sin la influencia de los diferentes actores políticos, por lo que es indispensable promover reformas profundas que permitan alcanzar realmente su independencia.

Índice

Agradecimientos	i
Resumen	ii
Índice	vi
Introducción	1
1. Principales Funciones del Estado	3
1.1. La Función Legislativa	3
1.2. La Función Jurisdicción	3
1.3. La Función Administrativa	3
1.4. La Función Fiscalizadora	4
2. Antecedentes de la Fiscalización en México	5
2.1. La Colonia	5
2.2. Proceso de Emancipación	8
2.3. México Independiente	9
2.4. Creación y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda	11
2.5. Etapa de la Reforma	14
2.6. Etapa Postrevolucionaria	20
2.7. Etapa Contemporánea	21
3. Entidades de Fiscalización Superior en México	24
3.1. Auditoría Superior de la Federación	24
3.2. Órganos de Fiscalización Superior en los Estados	26
3.2.1. <i>Puebla</i>	26
3.2.2. <i>Estados que actualmente utilizan el término “Superior” en la denominación del Órgano de Fiscalización</i>	28
3.2.3. <i>El nuevo Órgano de Fiscalización del Estado de Aguascalientes</i>	31
4. Entidades de Fiscalización Superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional	63
4.1. Tribunal Federal de Cuentas de Alemania	63
4.2. Auditoría General de la Nación de Argentina	68
4.3. Contraloría General de la República de Chile	74

4.4. Contraloría General del Estado de Ecuador	78
4.5. Tribunal de Cuentas de España	81
4.6. Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América	83
4.7. Oficina Auditora del Estado de Finlandia	86
4.8. Tribunal Superior de Cuentas de Honduras	92
4.9. Oficina Nacional de Auditoria del Reino Unido	94
4.10 Tribunal de cuentas de Francia	98
5. Principales Características de los Órganos Superiores de Fiscalización en México, en base las prescripciones constitucionales	101
5.1. Autonomía Técnica	101
5.2. Autonomía de Gestión	111
6. Deficiencias de las Entidades Superiores de Fiscalización en nuestro País	122
6.1. Elección del Auditor por mayoría calificada del Poder Legislativo	122
6.2. Dependencia directa de la Cámara de Diputados	124
6.3. Politización en la designación del Titular de la Entidad de Fiscalización	125
Conclusiones	129
Propuestas	133
Glosario	160
Bibliografía	162

Introducción.

Quienes tenemos la fortuna de vivir en la República Mexicana, nos encontramos obligados a contribuir para el gasto público, de la federación, estados y municipios, en términos de lo establecido por el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, parte de nuestros recursos se destinan al cumplimiento del fin del Estado, que no es otro, más que la satisfacción del bienestar común.

Dichos recursos deben emplearse con eficiencia y honradez para que realmente sean atendidas las demandas de la población, surgiendo así la necesidad de vigilar que el gasto sea acorde a las acciones presupuestadas.

La rendición de cuentas en México es una demanda generalizada de toda la población y de todas las corrientes políticas. Un común denominador entre los partidos políticos es la exigencia del uso honrado y transparente de los recursos públicos y que los servidores públicos rindan cuentas de sus acciones ante la comunidad y sean sujetos, en su caso, a las sanciones correspondientes.

Rendir cuentas y fiscalizar es combatir la corrupción; mientras la corrupción subsista, no podrá alcanzarse un Estado plenamente democrático, para ello se requiere una entidad fiscalizadora independiente de los tres poderes que conforman el Estado Mexicano.

En la actualidad se han obtenido avances significativos al crearse entidades de fiscalización superior, a nivel federal y en la mayoría de los estados de la República, pero es conveniente ir más allá, porque tales organismos de fiscalización superior, continúan siendo parte del Poder Legislativo, lo que limita su actuación.

Lo más grave, desde mi punto de vista es que el Poder Legislativo, se fiscalice por sí mismo, pues al tener control sobre el órgano de fiscalización, es obvio que su actuación no será totalmente imparcial.

Por tal motivo, en este trabajo, trataré de justificar la conveniencia de otorgarles plena autonomía e independencia a los órganos de fiscalización superior, para que sin interferencias políticas puedan llevar a cabo su tarea.

Para tal efecto, se describirá como ha sido la evolución en nuestro país de los órganos de fiscalización, desde la época colonial hasta nuestros días; también se hará referencia de algunas entidades de fiscalización internacionales, como: Alemania, Francia, España, Finlandia, Estados Unidos de Norte América, Chile y Argentina, entre otros, a efecto de conocer su sistema de evaluación de la cuenta pública.

Se mencionará de manera especial la reciente reforma a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, para establecer el Órgano Superior de Fiscalización, comentando sus aciertos y desventajas.

Para la realización de este trabajo se utilizó como fuente primordial la documental.

1. Principales Funciones del Estado.

1.1. La Función Legislativa.

La potestad y el imperio del Estado se expresan en la función legislativa, que impone patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, en cuyo ejercicio el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.

La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo.¹

1.2. La Función Jurisdiccional.

La función jurisdiccional, es ejercida por los órganos depositarios del Poder Judicial previstos en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito, y juzgados de distrito, cuyo objeto estriba en decir el derecho, aplicar la ley, en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado, así como de los surgidos entre los órganos del Estado, mediante la resolución correspondiente.

1.3. La Función Administrativa.

La función administrativa, como todas las funciones públicas, tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad.

¹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 35ª. ed. México: Ed. Porrúa. 1977. P.37

El ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado – Federación, entidades federativas, municipios-, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos, de la efectiva seguridad pública.

1.4. La Función Fiscalizadora.

Los actos más importantes del gobierno “son aquellos que se relacionan con el tesoro público, y, por tanto, deben ofrecer a los contribuyentes, que sacrifican parte de sus riquezas en beneficio del Estado, la seguridad de que los dineros se recaudan legalmente y se invierten en sus verdaderos destinos”.²

La historia demuestra que uno de los peligros latentes en todo Estado es la posible corrupción de los servidores públicos, el propósito de prevenirla y evitarla, contribuye a considerar y reconocer a la fiscalización o control patrimonial del Estado como una función pública, definible como actividad técnica y esencial del ente estatal, dirigida a vigilar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores del sector público a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, bienes y derechos del ente Estatal. De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, fiscalizar significa, en su segunda acepción, “criticar y traer a juicio las acciones u obras de otro”;³ mas, desde la perspectiva jurídica, el significado de la fiscalización cobra mucha mayor amplitud e implica el ejercicio de la función pública de control que las autoridades ejercen en una materia determinada, por lo que el término fiscalización se identifica con el de control, al grado de usarse como sinónimos.

² Informe sobre el proyecto de la ley italiana del 23 de marzo de 1853. Citado por Granoni, Raúl A., en *El control de los gastos públicos*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Finanzas y Administración. P. 12

³ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 19ª. ed. Madrid: Espasa-Calpe. 1970. P.621

Se pudiera afirmar, que en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre de ellos.⁴

Sin duda, toda organización política o social necesita de órganos de control y vigilancia que hagan posible descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas establecidas.

2. Antecedentes de la Fiscalización en México.

2.1. La Colonia.

El antecedente más remoto de la Auditoría Superior de la Federación de México, es el Tribunal Mayor de Cuentas de España, creado en 1453 cuando las Cortes Españolas expiden las disposiciones para que se constituya un órgano con funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Hacienda Real. La Hacienda Real se componía de la “masa común”, o sea, la destinada a cubrir el presupuesto del reino propiamente dicho; el “remisible” constituido por el producto de los “estancos” (sitio en donde se vendían mercancías y cuya venta causaba impuesto); y los “ramos ajenos”, es decir, los fondos que, por diversos conceptos, se recaudaban y eran puestos bajo custodia y real patrocinio para ser administrados.

Catorce años más tarde, y por iniciativa de la monarquía española, se reformaron algunas de las funciones del Tribunal Mayor de Cuentas, ampliando su

⁴ Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La contraloría y el control interno en México*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica. 1987. P. 468

competencia de fiscalización de la Hacienda Pública Española. Posteriormente, en 1510, desaparece el Tribunal Mayor de Cuentas por disposición de la administración real y las funciones que desempeñaba se le asignaron al Consejo de Hacienda, con lo cual este órgano asumió las tareas de fiscalización de las cuentas hacendarias españolas.

Por otra parte, al ser ocupada la Gran Tenochtitlan en 1521, una de las primeras medidas de Hernán Cortés fue nombrar ministro tesorero, factor y contador; todos ellos oficiales de la Real Hacienda, a fin de que se encargaran de la recaudación y guarda de los quintos reales y partidas de oro, plata, piedras preciosas, alhajas y demás efectos que por disposiciones reales, donación u otro título, pertenecieron al monarca español. Las ordenanzas e instrucciones reales obligaban a que se llevara un libro llamado Libro Común del Largo Universal de Hacienda Real, en el que se llevaba cuenta y razón de los rendimientos y aplicaciones. Los primeros que ejercieron estas funciones fueron: Julián de Alderete, Alonso de Grado y Bernardino Vázquez de Tapia, quienes el 15 de mayo de 1522 certificaron que el oro y los metales preciosos que recogieron y fundieron ascendían a 130, 000 castellanos, de cuyo quinto se dio por recibido el Tesorero Real, así como también de los derechos de esclavos.⁵

Posteriormente, en 1524, el Rey de España decidió establecer en la Nueva España el Tribunal de Cuentas con el objeto de mantener una constante vigilancia sobre los ingresos que obtenía Hernán Cortés. Este tribunal revisaba el manejo de los fondos públicos como medida de protección para los intereses de la monarquía española.

El Tribunal de cuentas pertenecía a la categoría de los llamados “Supremos”. Estaba compuesto de un presidente, nueve ministros, un fiscal y un secretario general. Para el despacho de los asuntos correspondientes a sus atribuciones, había contadores de primera a tercera clases, archiveros, oficiales y otros subalternos. Para

⁵ *CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. La Contaduría Mayor de Hacienda: Órgano Superior de Fiscalización y Control Gubernamental en México. México: CMH. 1984 b. P. 40*

auxiliar al fiscal existían abogados fiscales y agentes fiscales de contabilidad. El nombramiento del presidente y de los ministros era por Real Decreto, siendo inamovibles; la plaza de fiscal se cubría en iguales términos, pero éste si podía ser removido.

En ese mismo año fueron designados por el rey, trayendo las primeras instrucciones para regular los impuestos, y establecer el Tribunal de Cuentas, semejante al que existía en la Metrópoli, los oficiales reales Alonso Estrada, tesorero; Gonzalo de Salazar, factor; y Perelmíndez Chirinos, proveedor; quienes posteriormente fueron depuestos y sometidos a juicio por el Presidente de la Primera Audiencia, don Nuño de Guzmán.⁶

Para destacar la importancia del Tribunal de Cuentas, que constituye el antecedente más remoto y directo de la Auditoría Superior de Fiscalización, basta señalar que entre las primeras actividades desarrolladas por dicho organismo, está la de haber negado el derecho que Hernán Cortés se adjudicaba, para exigir sesenta mil ducados que decía haber gastado en la Conquista. Las investigaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, culminaron con la acusación que le hicieron a Cortés de ladrón y rebelde, cargos que comunicados a la Corona Española, provocaron la designación de don Luis Ponce de León para Juez de Residencia de Cortés.⁷

Las funciones del Tribunal Mayor de Cuentas no se modificaron por casi ocho décadas hasta que, en 1605, sus funciones sufrieron modificaciones. Así, además de la revisión del estado de la Real Hacienda, se debía redactar una memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto haciendo las observaciones y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos. Asimismo, mediante las ordenanzas promulgadas el 24 de agosto

⁶ Macedo, Pablo. *México su evolución social*. México: Ed. J. Balleca y Cía. 1901. P. 339

⁷ Faya Biseca, Jacinto. "Evolución constitucional y significado político de la cuenta pública en México", *en*: *Revista de Administración Pública*. INAP. México: Oct.- Dic. 1980. Núm. 44. P. 62

de 1605, Felipe III, rey de España, fundó los Tribunales de Cuentas en América con sede en las ciudades de México, Lima y Santa Fe de Bogotá.⁸

De esta época es importante destacar las reformas contenidas en la Ordenanza de Intendencias, en las que se advierten los antecedentes de algunos de nuestros actuales ordenamientos como son la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial y la promulgación de instrucciones y promulgaciones reales que podrían identificarse con lo que actualmente conocemos como normativa de control.

Por otra parte, cabe destacar que la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 y que rigió durante el período en el que se realizaron los movimientos preparatorios de la emancipación de México, fue la primera carta constitucional española. En ella se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de los diputados para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos y fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debían de cobrarse.⁹

2.2. Proceso de Emancipación.

El primer documento político constitucional en la época de la lucha de emancipación, fue “Los Principios Constitucionales” del 22 de octubre de 1814, conocido como Constitución de Apatzingán.¹⁰

En este ordenamiento, aun cuando no llegó a estar en vigor, se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de examinar y aprobar la cuenta

⁸ *CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. 1984 b. Op. cit. P. 42*

⁹ *Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. México: Ed. Porrúa. 1977. P. 24*

¹⁰ *Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. 13ª ed. México: Ed. Porrúa. 1992. P.82*

pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo. Su capítulo VIII, artículos 113 y 114, establecían lo siguiente:¹¹

“Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso. Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente (...) Artículo 113. Arreglar los gastos del Gobierno. Establecer atribuciones e impuestos y modo de recaudarlos; cómo también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del estado, y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la Nación”.

“Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública (...)”.

2.3. México Independiente.

Después de la consumación de la independencia y del efímero y fracasado imperio de Iturbide, se eligió para que se encargará del Supremo Poder Ejecutivo un triunvirato formado por los generales Pedro Celestino Negrete, español que había combatido a los insurgentes y proclive a la monarquía, Nicolás Bravo, dirigente de logias de rito escocés, formadas en su mayoría por españoles y partidario moderado de la Federación, y Guadalupe Victoria, caudillo de la Independencia. Este Poder Ejecutivo con frecuencia se encontraba incompleto por las comisiones que desempeñaban sus miembros, quienes eran substituidos por antiguos insurgentes en calidad de suplentes, contándose entre ellos al general Vicente Guerrero, Mariano Michelena y el Corregidor Miguel Domínguez.¹²

¹¹ CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. 1984 b. *Op. cit.* P. 43

¹² Flores Caballero, Romeo. *La contrarrevolución en la independencia: Los Españoles en la vida política, social y económica de México (1804-1838)*. México: El Colegio de México. 1969. Pp. 104-105

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

El triunvirato no solucionó los problemas políticos ni el problema financiero de México independiente. El Ministro de Hacienda declaraba a fines de 1823: “La administración pública era de completo desorden, que las rentas públicas estaban agotadas y apurados hasta el infinito los préstamos forzosos sobre el comercio”.¹³

Así, en 1823 el Supremo Poder Ejecutivo, convocó a un Congreso Constituyente que se instaló el 7 de noviembre de ese año.¹⁴ El Congreso expidió el Acta Constitutiva Provisional el 31 de enero de 1824 y el 4 de octubre del mismo año, la primera Constitución Federal de la República. El enfoque federalista de ésta fue impulsado por Miguel Ramos Arizpe. Esta carta magna recogió ideas inspiradas en el sistema norteamericano, en la Constitución de Cádiz y se ajustó al pensamiento de Montesquieu relativo a la división de poderes.

Cabe destacar que en la Constitución de 1824 se encuentra el segundo antecedente constitucional con relación a que es el Congreso el encargado de revisar la Cuenta Pública, independiente del Poder Ejecutivo, al establecer en su Artículo 50 que: “... las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: ...VIII.- tomará anualmente cuentas al gobierno”.¹⁵

De la disposición transcrita, se observa que esta facultad era ejercida exclusivamente por el Congreso General, que estaba integrado por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, de conformidad con el Artículo 7 de la citada Constitución.

¹³ *MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Memoria de Hacienda. México: Imprenta del Supremo Gobierno. 1823. Pp. 1-2*

¹⁴ *Toro, Alfonso. Compendio de Historia de México. 7ª ed. México: Ed. Patria. 1954. P. 279*

¹⁵ *Faya Biseca, Jacinto. Op. cit. P. 62*

2.4. Creación y Evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en el Decreto del 16 de noviembre del mismo año. Ahí se estableció, por primera vez, el órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados para: *“ejercer su función comprobativa de la economía nacional, con el examen y glosa de las cuentas del Poder Administrador, o sea el Ejecutivo”*.¹⁶ La estructura, atribuciones y características de la Contaduría quedaron establecidas en los artículos del 42 al 51 de la Ley de Arreglo; destacando los artículos 42 y 43 que a la letra decían:

“42.- Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una Contaduría Mayor.

43.- Esta Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados”.

De ésta manera, a partir de 1824 y de conformidad con el Artículo 1° de la citada ley, se extingue el Tribunal de Cuentas. La Contaduría Mayor de Hacienda queda bajo la supervisión de una comisión integrada por cinco diputados y se divide en dos secciones: la de Hacienda y la de Crédito Público, cada una de ellas a cargo de un Contador Mayor.

¹⁶ CAMARA DE DIPUTADOS. H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Primer centenario de la fundación de la Contaduría Mayor de Hacienda: 1824-1924. México. Folleto Conmemorativo. 1925. P. 27*

Posteriormente, el 6 de mayo de 1826, se expidió un decreto sobre la Memoria del Ministro de Hacienda. Dicho decreto determinaba cómo se había de presentar al Congreso, el Presupuesto General de Gastos y la Cuenta Pública del año anterior. En el Artículo 1° del decreto se establecían las características de la glosa que debía realizar la Contaduría Mayor de Hacienda: *“Todas estas cuentas se pasarán para su glosa a la Contaduría Mayor la cual se entenderá con los inmediatos responsables, por conducto del Gobierno, sobre los reparos y resultas que ocurran hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la Cámara de diputados, para que recaiga la correspondiente resolución del Congreso, sin que por esto se embarace la calificación que ha de recaer previamente sobre la del ministro con presencia de las observaciones que hiciera acerca de ellas la Contaduría, que podrá pedir directamente y se le remitirán del mismo modo, las noticias que juzgue oportunas”*.¹⁷

Cabe destacar que lo anterior constituye el antecedente del procedimiento que se sigue en la actualidad en la Auditoría Superior de la Federación para revisar la Cuenta Pública, así como de los requisitos que deben llenarse para la presentación de la misma ante la Cámara de Diputados.

De lo expuesto con anterioridad se puede apreciar la gran importancia que en ésta época se dio a la Contaduría Mayor de Hacienda, ampliándose sustancialmente, sus funciones de revisión.

Por otra parte, en los años posteriores, se expidieron diversas leyes que reforzaron aún más las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda. Así, el 21 de mayo de 1831 se emitió la Ley sobre calificación, clasificación y liquidación de la deuda pública interior de la nación, en la cual se disponía que la sección de crédito público de la Contaduría Mayor procedería a calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior

¹⁷ CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. 1984 b. *Op. cit.* P. 50

de la nación, con arreglo a las bases establecidas en la ley del 28 de junio de 1824 de Deuda Pública.¹⁸

Asimismo, el 7 de marzo de 1832, se publicó la ley sobre cómo debían cubrirse las vacantes que ocurrieran en la Contaduría Mayor y se designó la escala de sus empleados. La ley establecía que las vacantes en la Contaduría se cubrirían con los empleados de la misma oficina por rigurosa escala, considerando la aptitud necesaria, calificada por los informes que los contadores mayores debían remitir a la comisión inspectora.

Posteriormente, el 29 de diciembre de 1836 se publicaron las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, las cuales abrogaron la Constitución Liberal de 1824. No obstante la marcada ideología absolutista y centralista de estas leyes, en ellas permaneció con sus mismas funciones, la Contaduría Mayor de Hacienda y además se elevó a rango constitucional.

Más adelante, la Contaduría Mayor se vio afectada en sus funciones pues la ley del 14 de marzo de 1838 estableció un Tribunal de Revisión de Cuentas anexo a la Contaduría. El tribunal estaba encargado de “*conocer y fallar en todos los negocios contenciosos sobre cuentas*”.¹⁹ Este tribunal estuvo en funciones hasta la publicación de la ley de 2 de septiembre de 1846.

Cuando Antonio López de Santa Anna, sustituyó en la Presidencia de la República a don Anastasio Bustamante en 1839, acordó que el Congreso reformara la Constitución. Así, el 15 de junio de ese año, se presentó una iniciativa ante el Consejo de Gobierno para que el Congreso hiciera las reformas constitucionales que considerara necesarias. De esta manera, el Supremo Poder Conservador, aprobó el dictamen de las reformas el 9 de noviembre de 1839 y fueron publicadas el 11 del

¹⁸ CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. *La Fiscalización Superior en México: 160 años de la Contaduría Mayor de Hacienda. México: CMH. 1984 a. P.36*

¹⁹ Lanz Cárdenas, José T. *Op. cit. P. 102*

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

mismo mes. El proyecto de reformas señalaba que correspondía al Congreso Nacional examinar y aprobar, en el mismo periodo, la cuenta general de inversión de los caudales públicos respectiva al penúltimo año. Asimismo, el 12 de marzo de 1840, se expidió el reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor.²⁰

Por otra parte, el 12 de junio de 1843, Santa Anna sancionó las Bases de Organización Política de la República Mexicana, donde se fijaban las facultades para el Congreso de decretar anualmente los gastos realizados en el siguiente año y las contribuciones a cubrirse y examinar y aprobar cada año la cuenta general que debía presentar el Ministro de Hacienda en lo respectivo al año anterior. *El artículo 69, fracciones I y II de estas bases establecían que la Cámara de Diputados debía: a) Vigilar, por medio de la Comisión Inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y; b) Nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor, desapareciendo el Tribunal de Cuentas. Asimismo se autorizaba constitucionalmente la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados.*²¹

Sin embargo, diez años después, el 26 de noviembre de 1853, se publicó un Decreto que restablecía el Tribunal de Cuentas. Así, Santa Anna restableció el Tribunal y como parte de él, la Contaduría Mayor de Hacienda. Este organismo funcionó como Tribunal hasta el 10 de octubre de 1855, fecha en que fue suprimido.

2.5. Etapa de la Reforma.

Como se comentó anteriormente, el 10 de octubre de 1855 se derogó la disposición que erigió en Tribunal de Cuentas a la Contaduría Mayor, Sin embargo, ésta continuó con las atribuciones que tenía antes de expedirse el decreto del 26 de noviembre de 1853. Al ser vencida la dictadura de Santa Anna, se disolvió el Tribunal de Cuentas, subsistiendo la Contaduría Mayor de Hacienda.

²⁰ CAMARA DE DIPUTADOS. H. CONGRESO DE LA UNIÓN. L LEGISLATURA. *Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a Través de sus Constituciones. México: Ed. Porrúa. 1979. P. 20*

²¹ *Idem*

Posteriormente, en la Constitución del 5 de febrero de 1857, se estableció en el artículo 72, párrafo tercero, fracciones VII y XXIX, la facultad del Congreso para aprobar el presupuesto anual de gastos de la federación y para nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. A ésta se le consideraba como el órgano dependiente del Poder Legislativo, que tenía la misión de glosar y revisar la Cuenta Pública. Con base en el artículo 72, fracción XXIX de la Constitución de 1857, se expidió el decreto de gobierno publicado el 10 de febrero de ese mismo año, en el que se restableció la Contaduría Mayor de Hacienda y la planta de empleados y sueldos que le dio la ley del 6 de mayo de 1826.²²

Por otra parte, el 10 de mayo de 1862 se publicó un decreto expedido por el presidente Benito Juárez en el que se establecieron como facultades del Contador Mayor de Hacienda: pedir a la Secretaría del Despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fueran necesarios a la cuenta o razón, los que serían remitidos sin excusa ni pretexto en calidad de devolución. Ese mismo día se publicó otro decreto en el que se establecía un agente especial de negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, para que promoviera y diera seguimiento a los asuntos en que se interesara la Cuenta Pública de la Nación, otorgándole facultades de fiscalización y de cobranza de los créditos a favor de la Hacienda Nacional, resultantes de la consecuencia de las glosas.²³

También se destacaba, en ese decreto, que los honorarios que percibiera el agente especial por la realización de dichas atribuciones se le cubrieran proporcionalmente al monto de los créditos que hiciera efectivos, de acuerdo con las leyes que regulaban los honorarios de los agentes de negocios en aquella época.

²² De Fonseca, Fabián y De Urrutia, Carlos: *Historia General de la Real Hacienda*. México: *Impresa por Vicente G. Torres*. 1945. P. 78

²³ *Ibidem*. P. 92

Posteriormente, de nueva cuenta, la condición del órgano fiscalizador volvió a cambiar, pues el 10 de abril de 1865, Maximiliano de Hasburgo emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, mediante el cual se restableció el Tribunal de Cuentas. Sin embargo, después del triunfo de los liberales, el 20 de agosto de 1867, el Presidente Benito Juárez promovió la publicación del decreto que reformó la planta de empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Asimismo, el 13 de noviembre de 1867 fue reformado el artículo 72 de la Constitución de 1857 para quedar como sigue: “A).- *Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ... III.- Vigilar, por medio de una comisión inspectora en su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor. IV.- Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma ... VI.- Examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gasto ...*”²⁴

A partir de las reformas constitucionales, señaladas anteriormente, fueron varias las leyes que se propusieron para la reorganización y prácticas reglamentarias de la Contaduría Mayor de Hacienda encaminadas a ampliar y definir sus funciones.

La primera de ellas se efectuó durante la VII Legislatura, el 31 de marzo de 1875, cuando se propuso el proyecto de ley elaborado por la Comisión Inspectora. Tal proyecto contenía las atribuciones, división y planta de la Contaduría Mayor.

Asimismo, el 2 de julio de 1877, la comisión inspectora de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda. En él se contenían las facultades y obligaciones del Contador Mayor, de los funcionarios y del resto de los empleados. En la parte relativa a las funciones del Contador Mayor se señalaba la obligación de informar mensualmente a la comisión inspectora sobre los trabajos ejecutados en la oficina. Por otro lado, el artículo 11 indicaba la función de revisar la cuenta general que presenta anualmente el Ejecutivo a la Cámara de Diputados haciendo las observaciones o reparos a que hubiere lugar,

²⁴ CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. 1984 a. *Op. cit.* P. 53

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

respecto de la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, con arreglo a los presupuestos y leyes respectivas.²⁵

Por otra parte, el 25 de noviembre de 1879, surgió otro proyecto de la Comisión Inspectorá, perteneciente a la IX Legislatura, que sus autores titularon: "*Proyecto de Ley Orgánica Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público*"; el cual distaba mucho del anterior. No obstante, tanto uno como otro eran propiamente un reglamento de los trabajos del personal, mas no una ley orgánica que determinara sus funciones y procedimientos. Así, aun cuando esos proyectos hubieran prosperado, no se hubieran tenido principios definidos de atribuciones.

Posteriormente, el 30 de mayo de 1881, el Presidente Manuel González promulgó el decreto sobre Presentación de los Proyectos de Presupuesto, mismo que en sus artículos 18 y 19 ordenaba que la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados glosara la cuenta de la Tesorería. Dicho Decreto establecía que se presentaran, en un solo resumen, las cuentas transitorias que por cualquier circunstancia no estuvieran saldadas a fin de que tanto la Cámara de Diputados como la Contaduría Mayor, tuvieran conocimiento del importe de las responsabilidades por manejo de fondos federales e hicieran el ajuste definitivo de las cuentas de los años anteriores, llamadas también cuentas transitorias. Esta disposición puede considerarse como otro antecedente de los requisitos legales para presentar tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación como la Cuenta Pública.

Por otra parte, el 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados aprobó las obligaciones de la Comisión Inspectorá de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público; entre éstas destacaban las siguientes: a) Proponer a la Cámara de Diputados, cuando estuviera reunida, el nombramiento de los que deben cubrir los empleos vacantes de la Contaduría, excepto el del Contador Mayor, que se hará directamente por la misma Cámara; b) Elaborar el proyecto de Reglamento Interior de la Contaduría Mayor y someterlo a la aprobación de la Cámara de Diputados; c) Presentar

²⁵ *Ibidem.* Pp. 75-78

mensualmente y con oportunidad debida, a la Cámara de Diputados, y en sus recesos a la Diputación permanente, los presupuestos de sueldos y gastos de la Contaduría Mayor y; d) Vigilar que dicha oficina cumpla con los deberes que le imponen las leyes y reglamentos. Estas facultades de la Comisión Inspector, reflejan la estrecha coordinación con la Contaduría Mayor y la poca autonomía de ésta, pues tanto su presupuesto como su reglamento dependían de la Cámara.²⁶

Es importante destacar que durante el gobierno del general Porfirio Díaz, el 29 de mayo de 1896, se expidió por primera vez una ley organizando a la Contaduría Mayor de Hacienda en sus aspectos fundamentales. La mencionada ley establecía, en su artículo primero, que la Contaduría Mayor dependía de la Cámara de Diputados bajo la vigilancia inmediata de la comisión Inspector y en su artículo segundo, se mencionaban las obligaciones que tenía destacando las de: a) Glosar las cuentas de las tesorerías principales, del Distrito Federal y territorios de la Baja California y Tepic, así como todas las demás que las leyes determinen; b) Tomar razón de los despachos civiles y militares y demás títulos o documentos que requiera este requisito conforme a la Ley; c) Registrar los avisos que reciba sobre fianzas otorgadas por empleados o agentes de administración que manejara fondos federales, así como todo nombramiento o título que gozara de sueldo expedido por el Ejecutivo de la Unión y; d) Intervenir en 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 determinen las leyes o que acuerde el Ejecutivo.

Asimismo, la invocada ley establecía, en su artículo tercero que la Contaduría Mayor tendría las siguientes atribuciones: a) Cuidar de que la Tesorería General de la Nación remita oportunamente a la Contaduría la cuenta de cada año fiscal; b) Formular las observaciones y reparos que resulten de la glosa, exigir los requisitos que no se hubieren cubierto, reclamar documentos comprobantes que no se hayan acompañado a la cuenta y hacer las réplicas a que hubiere lugar; c) Dirigirse a la Secretaría de Estado correspondiente, en caso de que alguna oficina, empleado o agente se

²⁶ *Ibidem.* P. 137

rehusara a la remisión de las cuentas o a contestar las observaciones que haga la Contaduría Mayor, a fin de que se proceda conforme a las leyes; d) Consignar a la oficina respectiva del Timbre las infracciones penadas por la ley; e) 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 resulten contra funcionarios que disfruten fuero constitucional; e) Expedir el finiquito de la Cuenta de la Tesorería General de la Federación, en los términos que prevengan las leyes y; f) Expedir en su caso los finiquitos de las cuentas a que se refiere la fracción II del artículo segundo.²⁷

Posteriormente, el 6 de junio de 1904, se expidió, también por el Presidente Porfirio Díaz, la segunda Ley de la contaduría Mayor de Hacienda, que derogó la ley del 29 de mayo de 1896 y todas las demás disposiciones que se opusieran a la misma. En ella se estableció la facultad de la Contaduría para la revisión y glosa de la Cuenta Pública de las entidades gubernamentales existentes en esa época, ejerciendo las funciones de vigilancia que en materia de Hacienda le encomendaron las leyes, detallándose los requisitos y procedimientos para la citada revisión y glosa, explicándose además, la forma de hacer los nombramientos del personal que la integraban, los requisitos para expedir finiquitos, declarar la prescripción y fijar responsabilidades.

Durante ese mismo año se expidió el Reglamento de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda. En ese reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre, se explicaba en detalle el contenido de cada uno de los capítulos que integraban la segunda ley.

²⁷ *CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. La Contaduría Mayor de Hacienda de México y su Marco Normativo. Documentos Básicos 1. México. 1997. P. 26*

2.6. Etapa Postrevolucionaria.

Después de la Decena Trágica, a la muerte de Madero, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoció el gobierno de Victoriano Huerta. Al triunfo de los carrancistas se convocó a un Congreso Constituyente y el 31 de enero de 1917 fue firmada la nueva Constitución que apareció en el Diario Oficial el 5 de febrero de ese mismo año.

El artículo 73, fracción XXIV de la citada Constitución, establecía que el Congreso tenía la facultad para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor. Por su parte el artículo 74, fracciones II, III y IV, establecían como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: a) Vigilar por medio de una Comisión Inspectora de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; b) Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina y; c) Aprobar el presupuesto anual de gastos.

Sin embargo, no fue hasta el 31 de diciembre de 1936 cuando el entonces Presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, promulgó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1937.

Las atribuciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con la citada Ley Orgánica se encuentran mencionadas en los artículos 1, 7, 8, 9, 17, 18, 19, y 20 de las cuales se pueden formar 3 grupos:²⁸

1. De revisión y glosa.
2. De fiscalización.
3. De finiquitos.

Así, la Contaduría Mayor de Hacienda tenía como facultad la de fiscalizar la contabilidad de las oficinas públicas ordenando las visitas de carácter especial que

²⁸CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. 1984 a. *Op. cit.* P. 207

estimara necesarias, previa aprobación de la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados.

Una vez revisada y glosada una cuenta normal, la Contaduría Mayor tenía facultades para extender el documento extintivo de la obligación que se enviaba a la oficina remitora de la Cuenta para que ésta, a su vez, expidiera el certificado respectivo a cada oficina o empleado dependiente de ella, con la particularidad de que los finiquitos se podían otorgar por una cuenta anual ya glosada, aun cuando se encontrara otra anterior pendiente. Así, en ocasiones, el finiquito se otorgaba estando pendientes de glosar algunas cuentas.

2.7. Etapa Contemporánea.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1937 se mantuvo sin cambios hasta el 28 de diciembre de 1948. De esta manera, siendo Presidente Miguel Alemán Valdés, fue reformado mediante decreto, el inciso b, de la fracción I, del artículo 32, y publicado el 31 de diciembre de 1948. La reforma facultó al Ejecutivo federal para que, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resolviera qué bonos y cupones amortizados de la Deuda Pública Nacional era conveniente conservar por tiempo indefinido y cuáles podrían ser incinerados dentro o fuera del país con las formalidades que el reglamento respectivo determinara. De acuerdo con el texto original de los documentos antes mencionados debían conservarse por tiempo indefinido.²⁹

Posteriormente, por decreto publicado el 30 de diciembre de 1963, los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1937 fueron reformados. Así se estableció que las oficinas del Ejecutivo de la Federación y todas aquellas que de acuerdo con la ley presentaban la Cuenta anual, debían remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda, los estados de contabilidad que resumiesen sus Cuentas Anuales. Se especificaba también que debían conservar, a disposición de la Contaduría, los documentos

²⁹ *Ibidem.* P. 209

comprobatorios originales, así como los libros de contabilidad respectivos para su revisión, glosa y consulta. Esta reforma precisó el plazo de un año para que la Contaduría Mayor de Hacienda practicara la revisión y glosa. Dicho término debía computarse a partir de la fecha en que la Contaduría recibiera los estados de contabilidad.

Por otra parte, el 31 de diciembre de 1976, se publicó un decreto donde se reformaron los artículos 7, 8, 12, 37, 28 y se adicionaron los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica. Entre las reformas y adiciones destacan las siguientes:³⁰

- El artículo 7 impuso a la Contaduría Mayor de Hacienda la obligación de tener cuidado de que todas las cantidades relativas a los cobros y pagos hechos estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según procediera.
- De acuerdo con las reformas al artículo 8, la Contaduría Mayor de Hacienda quedó facultada para practicar no solamente visitas, sino auditorias a las diversas oficinas. Asimismo, se le facultó para solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público, así como a las empresas privadas o particulares que de alguna manera hubieran participado en operaciones de ingreso y del gasto público federal en el desempeño de sus funciones.
- La reforma del artículo 12 estableció que las responsabilidades que se constituyeran a funcionarios o empleados del sector público no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por lo tanto, se les exigiría su cumplimiento aún cuando la responsabilidad se hubiera hecho efectiva total o parcialmente.
- En el artículo 28 se definió que la Contaduría Mayor de Hacienda tendría de plazo un año, a partir de la fecha en que recibiera los estados de contabilidad,

³⁰ CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. 1997. *Op. cit.* P. 172

para practicar la glosa de la Cuenta Pública Federal. Sin embargo, si a juicio de la Contaduría se considerara insuficiente este plazo, lo haría del conocimiento de la Comisión Inspector a fin de que ésta resolviera lo conveniente. Con dicha reforma se trataba de conceder a la Contaduría el plazo que fuese necesario para que la revisión de la documentación conteniendo la Cuenta Pública, se realizara en la forma más exhaustiva posible.

- Por último, en el artículo 30, se impuso al Ejecutivo, por conducto de la dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría Mayor, a solicitud de ésta, de las actas y contratos de los que resultaran derechos u obligaciones a las entidades del sector público, con el propósito de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal que afectaran a la Cuenta Pública.

En esta etapa cabe destacar que, en 1977, se ampliaron las facultades de la Contaduría Mayor reformándose el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ... IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta del año anterior. El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. 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. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieren discrepancias entre las cantidades

*gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley”.*³¹

3. Entidades de Fiscalización Superior en México.

3.1. Auditoría Superior de la Federación.

Las reformas constitucionales en materia de fiscalización de 1999, la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación crearon las condiciones legales para establecer en el país un sistema más avanzado de rendición de cuentas y de su fiscalización.

Además del Gobierno Federal y de su sector paraestatal, en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se amplió el universo legal de la fiscalización gubernamental, de conformidad con lo previsto en su artículo 4, hacia aquéllos entes públicos federales que la propia norma constitucional reconoció como autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, los demás de derecho público definidos como de carácter federal autónomos, así como los propios órganos jurisdiccionales que determinan leyes específicas y las demás entidades fiscalizadas descritas por dicha ley.

La reforma jurídica impulsada por el Congreso de la Unión en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación definió que la fiscalización superior abarcara a los otros dos niveles de gobierno (estatal y municipal con sus sectores paraestatal y paramunicipal), así como a los ciudadanos y a los grupos social y privado que por

³¹ *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. México. 6 de diciembre de 1977*

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

cualquier forma o medio, participan, administran, manejan, intervienen, recaudan, o ejercen recursos públicos federales.

Cabe señalar que esta reforma constitucional no fue contraria al pacto federal previsto en nuestra Carta Fundamental, ya que en el artículo 33 de la propia Ley de Fiscalización Superior de la Federación se establece que respetando la soberanía de esos niveles de gobierno la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas locales, sujetos a la forma y a los términos de los convenios que acuerden ambas instancias. Así, los congresos locales, en pleno ejercicio de las atribuciones de fiscalización que les confiere nuestra ley suprema, deberán colaborar en la verificación de la aplicación correcta, eficaz, eficiente y con economía de los recursos públicos federales transferidos a dichos niveles de gobierno.

Con las reformas del año 2000, la Auditoría Superior de la Federación pasó a ser la última instancia de revisión y auditoría de los recursos federales; apoya en la tarea de fiscalización a la Cámara de Diputados, que revisa los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos federales por parte de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales, las entidades federativas, los municipios y los particulares. Es decir, es responsable de verificar si el ejercicio de los fondos federales se apega a la legalidad y si se manejan con honestidad y transparencia.

Los cambios más importantes se enfocan a dar autonomía a la Auditoría Superior de Fiscalización para decidir sobre su organización interna y los alcances de su función; su autonomía técnica, que le permite participar en proyectos para normar el control de los procesos de gestión del Estado; a su amplia labor de análisis de información adicional a la Cuenta Pública; así como a la planeación de plazos más cortos en las etapas de revisión para lograr mayor oportunidad y fortalecer la fiscalización de recursos federales en manos de entidades federativas y municipios y; a la ampliación de sus facultades para fincar responsabilidades.

La autonomía técnica y de gestión es fundamental para el correcto desempeño de la función fiscalizadora. Tal autonomía significa que el titular de la entidad de fiscalización cuenta con toda libertad y responsabilidad para determinar los recursos internos necesarios de la entidad, tanto humanos como materiales y consecuentemente presupuestales, a fin de mejorar la profundidad, la calidad y la utilidad de sus intervenciones.

3.2. Órganos de Fiscalización Superior en los Estados.

A semejanza del ámbito federal, en los Estados de la República la función fiscalizadora también se ejerce desde el interior y desde el exterior de los órganos depositarios del poder público. Así, por ejemplo, en la administración pública centralizada y paraestatal inserta en el área del Poder Ejecutivo, es común que en cada dependencia y entidad exista la Contraloría Interna, dependiente de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado -o su equivalente-, máximo órgano de fiscalización interna de la administración pública estatal; además existe un órgano de fiscalización superior del Estado: la Contaduría Mayor de Hacienda –o su equivalente-, constituido como un apéndice del congreso del Estado, cuyo titular es designado por el propio Congreso.

3.2.1. Puebla.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla previene:

Artículo 57. Son facultades del Congreso:

...

IX. Supervisar, coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, al Órgano de fiscalización Superior del Estado y expedir la ley que regule su organización y atribuciones;

X. Nombrar y remover a los servidores públicos que por ley le correspondan, así como al titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, de acuerdo a lo previsto en esta Constitución;

XI. Dictaminar las cuentas públicas de los poderes del Estado, de los Ayuntamientos y demás sujetos de revisión, con el apoyo del Órgano Superior de Fiscalización del Estado.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, previene:

Artículo 43. El Congreso del Estado se organizará con el número de Comisiones Generales y Comités que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

...

La competencia de las Comisiones Generales se deriva de su propia denominación en correspondencia a las respectivas áreas de la administración estatal y municipal y serán:

...

XII. Inspectoría del Órgano de Fiscalización Superior;

...

Artículo 59. El Órgano de Fiscalización Superior del Estado es la unidad de fiscalización, control y evaluación gubernamental dependiente del Congreso del Estado. Se integra y ejerce sus atribuciones en términos de la Constitución Política del Estado, el presente ordenamiento y demás leyes aplicables. El Auditor General será nombrado conforme al procedimiento establecido por la Constitución Política del Estado y la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

Como se advierte de los preceptos jurídicos transcritos, el Congreso del Estado de Puebla tiene como apéndice –para la revisión de la Cuenta Pública- al Órgano de Fiscalización Superior, dotado de autonomía y de gestión; encargado de revisar sin excepción, la cuenta de las haciendas públicas; el manejo, la custodia y la aplicación

de fondos y recursos de los Poderes del Estado, a través de la cuenta pública estatal, de los Ayuntamientos y demás sujetos de revisión, pero, no es, en rigor, superior, ni tampoco, en sentido estricto, autónomo, habida cuenta que, queda sometido y subordinado al Congreso del Estado, a través de su Comisión Inspector.

3.2.2. Estados que actualmente utilizan el término “Superior” en la denominación del Órgano de Fiscalización.

A la fecha los órganos estatales de fiscalización que incluyen el término “Superior” son los siguientes:

	ESTADO	DENOMINACIÓN
1	BAJA CALIFORNIA ³²	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO
2	CAMPECHE ³³	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO
3	CHIAPAS ³⁴	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO
4	DURANGO	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO
5	GUANAJUATO ³⁵	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO
6	GUERRERO ³⁶	AUDITORÍA GENERAL DEL ESTADO

³² Artículo 2, fracción XIV de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California. Periódico Oficial del Estado de fecha 21 de mayo de 2004. Disponible en <http://www.congresobc.gob.mx/legislación> estatal. Consultada el día 3 de septiembre de 2008

³³ Artículo 1 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado. Disponible en <http://www.congresocam.gob.mx/LIX/index>. Consultada el día 2 de septiembre de 2008

³⁴ Artículos 1 y 2, fracción IV de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas. Disponible en <http://www.ofscechiapas.gob.mx>. Consultada el día 3 de septiembre de 2008

³⁵ Artículos 1 y 2 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato. Disponible en <http://www.congresogto.gob.mx/legislación/leyes>. Consultada el día 3 de septiembre de 2008

³⁶ Artículos 1 y 2 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero. Disponible en <http://www.guerrero.gob.mx>. Consultada el día 3 de septiembre de 2008

7	HIDALGO ³⁷	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL H. CONGRSO DEL ESTADO
8	JALISCO ³⁸	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO
9	MICHOACÁN ³⁹	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO
10	MEXICO ⁴⁰	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO
11	MORELOS ⁴¹	AUDITORÍA SUPERIOR GUBERNAMENTAL DEL ESTADO
12	NAYARIT ⁴²	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO
13	PUEBLA ⁴³	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO

³⁷ Artículos 1 y 2 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Hidalgo. Disponible en <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.Consultada> el día 3 de septiembre de 2008

³⁸ Artículos 1°, 2° y 3° de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Disponible en <http://www.Congresojal.gob.mx>. Consultada el día 5 de septiembre de 2008

³⁹ Artículos 1° y 2° de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán. Disponible en <http://www.congresomich.gob.mx/leyes.htm>. Consultada el día 5 de septiembre de 2008

⁴⁰ Artículos 1 y 2, fracción III de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México. Disponible en <http://www.cddiputados.gob.mx>. Consultada el día 6 de septiembre de 2008

⁴¹ Artículos 1 y 2 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos. Disponible en <http://www.congresomorelos.gob.mx>. Consultada el día 6 de septiembre de 2008

⁴² Artículos 1 y 2 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado. Disponible en <http://www.congreso-nayarit.gob.mx/5compila/compila/html>. Consultada el día 6 de septiembre de 2008

⁴³ Artículos 1 y 2, fracción III de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla. Disponible en <http://www.congresopuebla.gob.mx>. Consultada el día 7 de septiembre de 2008

14	QUINTANA ROO ⁴⁴	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO
15	TABASCO ⁴⁵	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO
16	TAMAULIPAS ⁴⁶	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO
17	TLAXCALA ⁴⁷	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO
18	VERACRUZ ⁴⁸	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO
19	ZACATECAS ⁴⁹	AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO

Los estados restantes continúan operando con Contadurías Mayores de Hacienda.

⁴⁴ Artículos 1° y 2°, fracción V de la Ley Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo. Disponible en <http://www.congresoqroo.gob.mx>. Consultada el día 7 de septiembre de 2008

⁴⁵ Artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Disponible en http://www.congresotabasco.gob.mx/sitio/marco/constitucion_tabasco.pdf. Consultada el día 8 de septiembre de 2008

⁴⁶ Artículos 2° y 3° de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tamaulipas. Disponible en <http://www.congresotam.gob.mx/html/home/default.asp>. Consultada el día 9 de septiembre de 2008

⁴⁷ Artículos 1 y 2, fracción V de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala. Disponible en <http://www.congresotlaxcala.gob.mx>. Consultada el día 9 de septiembre de 2008

⁴⁸ Artículos 1 y 2 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Disponible en <http://www.legisver.gob.mx/leyes/nLeyesAlfabetica.php>. Consultada el día 10 de septiembre de 2008

⁴⁹ Artículos 1 y 2, fracción IV de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Zacatecas. Disponible en <http://www.congresozac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones>. Consultada el día 11 de septiembre de 2008

3.2.3. El Nuevo Órgano de Fiscalización del Estado de Aguascalientes.

El Congreso del Estado de Aguascalientes, recientemente aprobó reformas a su Constitución Política para instituir el Órgano Superior de Fiscalización, reformas que a la fecha ya han sido ratificadas por la unanimidad de los Ayuntamientos, que son parte integrante del Poder Constituyente local.⁵⁰

Resulta importante mencionar los aspectos relevantes del dictamen emitido por las comisiones correspondientes (Gobernación y Puntos Constitucionales, así como la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda), que en su parte argumentativa, textualmente establece:

“ I. Las presentes Comisiones Dictaminadoras coinciden con la procedencia y el beneficio de las Iniciativas de reforma, por lo que respecta a la creación del Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado, como un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión, en virtud de que el Artículo 27, en su Fracción V, segundo párrafo de la Constitución Política del Estado, solo atribuye a la Contaduría Mayor de Hacienda, el carácter de un órgano técnico del Congreso, al señalar lo siguiente:

“ARTÍCULO 27.- Son facultades del Congreso:

I.- a la IV.-...

V.- ...

⁵⁰ Información disponible en <http://www.congresoags.gob.mx>. Consultada el día 15 de noviembre de 2008

Las cuentas públicas se turnarán a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; ésta con el auxilio del órgano técnico, revisará los resultados de la gestión financiera, comprobará que los ingresos estén de acuerdo a la Ley de Ingresos, que las partidas gastadas estén justificadas y que son conformes con las normas de ejecución de los presupuestos de egresos, y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

VI.- a la XXXV.-...”

De dicho precepto legal, se desprende que la Contaduría Mayor de Hacienda, es un órgano técnico, dependiente y auxiliar del Congreso del Estado en el ejercicio de la facultad consistente en revisar las cuentas públicas, que mensualmente presentan los titulares de los Poderes del Estado, los Ayuntamientos, las dependencias definidas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, los organismos paraestatales o paramunicipales, organismos autónomos, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos pertenecientes a la Administración Pública Descentralizada de Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos.

En este sentido, se comparte lo sostenido por ambos Grupos Parlamentarios, en cuanto a que la fiscalización de los recursos públicos debe realizarse con mayor eficiencia y eficacia, lo anterior, en estrecha relación al hecho de que los recursos económicos de que dispongan el Estado y los Municipios se administren con economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, siendo el Órgano Superior de Fiscalización el facultado para evaluar el resultado del ejercicio de dichos recursos.

Razón por la cual, estas Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, consideran que la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y la

transparencia en el ejercicio de los recursos públicos se constituyen como pilares fundamentales que deben encontrarse regulados en la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Lo anterior, en razón de que la realidad de nuestro país y nuestro Estado, exige que los gobiernos estatal y municipales de Aguascalientes, se concentren en utilizar los recursos públicos de manera tal que logren los objetivos esperados por la población, gastando de manera más eficiente los recursos.

Para tales efectos, estas Comisiones Dictaminadoras consideran necesario contar con mecanismos de evaluación que permitan conocer si el curso que sigue la ejecución de los programas de los gobiernos estatal y municipales, es el adecuado; por lo que es menester fortalecer de manera importante las funciones de fiscalización del Congreso del Estado, a través de la creación Constitucional de un Órgano Superior de Fiscalización, que se encuentre fortalecido institucional, financiera y técnicamente, así como con autonomía de gestión, para supervisar las acciones de los tres poderes de gobierno y de todos aquellos entes que manejan recursos públicos, que cuente además con la atribución para realizar auditorías sobre el desempeño de los programas gubernamentales, que le permita verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y emitir recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos.

En este orden de ideas, se destaca que el 7 de mayo de 2008, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el **“Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”**, destacándose la adición al Artículo 116, Fracción II, de los párrafos cuarto y quinto que se citan:

“Artículo 116.- ...

/...

II...

...

...

Las Legislaturas de los Estados contarán con Entidades Estatales de Fiscalización, las cuales serán órganos con 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 dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la Entidad de Fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las Legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

...”

Es indiscutible, que con dicha reforma, el Congreso de la Unión estableció las bases jurídicas obligatorias para todas las Legislaturas de los Estados, que sustentan la construcción de un sistema nacional de fiscalización que, sin menoscabo de la soberanía de las entidades federativas, establece los principios rectores de la fiscalización; prevé a nivel Constitucional la creación de órganos de fiscalización a nivel estatal, asegurando la autonomía de los mismos; homologa las funciones de fiscalización y revisión de Cuentas Públicas, en aras de asegurar una rendición más responsable y rigurosa de toda la gestión pública del País.

Bajo esta tesitura, aunado a la consideración de estas Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como de Vigilancia de la

Contaduría Mayor de Hacienda, respecto a que impera la necesidad en nuestro Estado de contar con un Órgano de Fiscalización que además de mantener su carácter técnico, sea un auténtico ente de fiscalización dotado de autonomía técnica, presupuestal y de gestión, que le permita mantener su independencia con respecto de todos los entes susceptibles de ser fiscalizados, es evidente que la Contaduría Mayor de Hacienda tal y como se encuentra contemplada en nuestra Constitución Política del Estado de Aguascalientes, no se adecua a la reforma Constitucional Federal, siendo de carácter imperativo dar cumplimiento a la reforma de referencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo del 2008.

- I. En cuanto a las Iniciativas de fechas 29 de diciembre de 2003, así como del 23 de junio del 2005 y sólo por lo que respecta a los Artículos 27 y 35, las mismas se desechan virtud a dos razones: en primer lugar las que fueron presentadas antes de la reforma Constitucional de mayo del 2008, en segundo lugar, porque la Iniciativa de fecha 10 de julio del 2008, como los propios iniciadores lo aceptan, retoma las propuestas de aquellas dos, razón por la cual, y en aras de mayor claridad, resulta conveniente dictaminar sobre la más reciente. Cabe aclarar que dichas iniciativas solo se desechan por cuanto a los Artículos 27 y 35, el resto de las propuestas de modificación serán dictaminadas en el momento oportuno por la Comisión respectiva.
- II. Ahora bien, por lo que respecta a la Iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, y en virtud de que la misma contempla dos objetos diferentes, como es la reforma Constitucional y la creación de una Ley Reglamentaria, por lo que respecta a este último punto se reserva para ser dictaminado una vez que sea el momento oportuno, es decir, cuando entre en vigencia la reforma constitucional local relativa al órgano superior de fiscalización. En cuanto a su propuesta de reforma Constitucional y en virtud de que su contenido coincide de fondo, aunque no de forma con la Iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la misma se considera procedente, aunque con los cambios y

modificaciones que se detallan en este Dictamen; salvo por lo que propone en el Artículo 82 sobre la integración del Órgano Superior de Fiscalización, pues señalan los iniciadores que sería conformado por un consejo consultivo; sin embargo, nuestra Constitución Federal no contempla dicho ente dentro de la estructura de los entes fiscalizadores locales, por lo que, consideran los dictaminadores, de adherirlo contravendríamos el espíritu de nuestra Carta Magna.

III. En razón de lo anterior, toda vez que como se desprende de la Exposición de Motivos y del Proyecto de Decreto contenidos en las iniciativas de reformas a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, presentadas por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional, las mismas atienden en el fondo a la reforma Constitucional Federal del 7 de mayo de 2008 referida con antelación, se continúa con el análisis de estas Comisiones Dictaminadoras, solo en cuanto a las mismas corresponde.

Ahora bien, las presentes Comisiones Dictaminadoras coinciden parcialmente con la procedencia y el beneficio de las iniciativas de reforma en comento, en virtud de que los **Artículos 27, en sus Fracciones II, segundo párrafo, III, párrafo primero, IV y V, 46, Fracción II y 90** de la **Constitución Política del Estado de Aguascalientes**, señalan lo siguiente:

“ARTÍCULO 27.- *Son facultades del Congreso:*

I.-...

II.- ...

En materia de contribuciones municipales sobre la propiedad inmobiliaria, tomando en cuenta anualmente a propuesta de los Ayuntamientos, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas

de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para su cobro a propuesta de los Municipios;

III.- Examinar, discutir, modificar y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado, en el que no podrá haber partidas secretas.

....

....

IV.- Autorizar al Ejecutivo para celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado, fijando las bases sobre las cuales deben celebrarse dichos empréstitos y aprobarlos.

Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan incremento de los ingresos públicos.

V.- Revisar las cuentas públicas que mensualmente deben presentarle los titulares de los Poderes del Estado, los Ayuntamientos de la Entidad, las dependencias definidas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley Municipal, los organismos paraestatales o paramunicipales, organismos autónomos, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos pertenecientes a la Administración Pública Descentralizada del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos, dentro de los veinte días siguientes a la conclusión de los plazos señalados. En los recesos del Congreso, se presentarán ante la Diputación Permanente. La ampliación del plazo de entrega de éstas, estará sujeta a una solicitud justificada a juicio del Congreso.

Las Cuentas Públicas se turnarán a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; ésta con el auxilio del órgano técnico, revisará los resultados de la gestión financiera, comprobará que los ingresos estén de acuerdo a la Ley de Ingresos, que las partidas gastadas estén justificadas y

que son conformes con las normas de ejecución de los presupuestos de egresos, y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

VI.- a la XXXV.-...”

“ARTÍCULO 46.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

I.-...

II.- Presentar cada año al Congreso del Estado a más tardar el 31 de octubre los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal siguiente, excepto cuando el Gobernador inicie su encargo en la fecha prevista en el Artículo 41, en cuyo caso el Gobernador entrante entregará los proyectos a más tardar el 15 de diciembre, mismos que deberán incluir: los ingresos que de sus actividades generen las dependencias definidas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, los organismos paraestatales, organismos autónomos, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos pertenecientes a la Administración Pública Descentralizada del Gobierno del Estado; los presupuestos de egresos de cada uno de éstos y sus programas, debiendo comparecer el Secretario de Finanzas ante el Pleno y Comisiones a dar cuenta del mismo, y si lo considera conveniente la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, también deberán comparecer ante ésta, los responsables del gasto de los Poderes del Estado, así como de los organismos y dependencias;

III.- a la XIX.-...”

“ARTÍCULO 90.- Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, para que se presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto en junta pública; tratándose de Proyectos de Prestación de Servicios, además se deberá asegurar al Estado o a los Municipios las mejores

condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, así como la obtención de mayores beneficios en igualdad de inversión en comparación con la realización del proyecto a través de inversión presupuestaria. La adjudicación directa de Proyectos de Prestación de Servicios, en los casos de excepción que así determine la Ley que regule dichos proyectos, deberá ser ratificada por el Congreso del Estado”.

IX. Al tenor de lo previsto en las Fracciones II, III y IV del Artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, se desprenden las facultades del Congreso para aprobar Leyes de Ingresos Estatal y Municipales, Presupuesto de Egresos del Estado, así como lo relativo a la aprobación de empréstitos.

De la Fracción II del citado Artículo 27, se desprende que respecto de la facultad de decretar contribuciones necesarias para cubrir los gastos de los Municipios, las relativas a contribuciones municipales sobre la propiedad inmobiliaria, se decretarán atendiendo a la propuesta de los Ayuntamientos, sin que la Fracción de referencia, sea acorde a lo previsto en el inciso a), de la Fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a especificar que los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Por su parte, si bien es cierto, que el Congreso tiene la facultad de hacer modificaciones a la Iniciativa enviada por el Gobernador del Estado, en la inteligencia de que toda Iniciativa de Ley, como lo es el Presupuesto de Egresos, pasa por el proceso legislativo de Iniciativa, análisis, discusión, modificación y finalmente por la aprobación del Pleno, resulta conveniente señalar de manera expresa en la Fracción III del Artículo 27 en comento, la

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

facultad que tiene la Legislatura local para hacer modificaciones a la Iniciativa enviada por el titular del Poder Ejecutivo.

En lo que refiere a la Fracción IV del multicitado Artículo 27, la misma estatuye la obligación del Ejecutivo Estatal de solicitar autorización al Congreso para celebrar empréstitos, omitiendo establecer obligación similar por lo que refiere a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, lo que tilda a nuestra disposición de incongruente con el mandato constitucional contenido en la Fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Federal que establece las bases sobre las cuales las entidades federativas y municipios pueden contraer obligaciones o empréstitos.

Respecto al Artículo 46 de la Constitución local, el mismo establece las facultades y obligaciones del Gobernador, estableciendo en la Fracción II que los Proyectos de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos, deberá presentarse cada año al Congreso del Estado a más tardar el 31 de octubre; sin embargo las presentes comisiones no coinciden con la modificación a la fecha de presentación que proponen los iniciadores en virtud de que, si bien es cierto entró en vigencia el “Decreto por el que se aprueba el diverso mediante el cual se reforma la Fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de julio de 2004, lo que implica que el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiéndose aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre, lo que, a juicio de los iniciadores permitiría que el Ejecutivo local pudiera enviar con mayor antelación su Proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos al Congreso local, también lo es que esta Comisión considera que el Ejecutivo deberá de contar con suficiente tiempo para adecuar su presupuesto al proyecto federal, razón por la cual se considera correcto y oportuno el término

que actualmente se señala en la Constitución Local para la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Así mismo, se destaca que en el “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo del 2008, se contempla la reforma al Artículo 134 Constitucional, a fin de incrementar la calidad en el gasto, adoptando un mecanismo que permite orientar la ejecución del gasto público a la obtención de resultados de una manera eficaz y eficiente, considerando que las entidades federativas y los municipios deben participar en esta responsabilidad, por lo que estatuye que los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en la administración y ejercicio de recursos públicos, deben observar los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para lograr los objetivos a los que estén destinados; estableciendo que los resultados obtenidos sean evaluados por instancias técnicas y dichas evaluaciones sean consideradas para la asignación subsiguiente de recursos públicos en los respectivos presupuestos; por lo que a fin de dar cumplimiento al Decreto en comento, es menester la reforma al Artículo 90 de la Constitución local, para incorporar solo el primer párrafo de la propuesta, desechándose el resto de la misma, en tanto que el segundo párrafo que se propone para dicho precepto, ya se encuentra en los Artículos 27 A, 27 B y 27 C que se adicionan y el cuarto párrafo de la propuesta ya se encuentra contenido en la Constitución. En este sentido, se adiciona un párrafo y se recorre el actual primer párrafo.

- X. En esta tesitura, bajo las consideraciones expuestas en el punto anterior, se considera por estas Comisiones Dictaminadoras como procedentes, las Iniciativas de reforma que ahora se analizan, por lo que respecta a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes en sus Artículos 27, Fracciones II, segundo párrafo, III, párrafo primero, IV y V y 90 sólo en el primer párrafo propuesto más no la reforma al 46, Fracción II. En cuanto a la Iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional se considera procedente

parcialmente las modificaciones al Artículo 27 y parcialmente del 82, sólo en cuanto a las facultades del Órgano, más no en la integración del mismo; sin embargo, el contenido de dicho Artículo 82 será subsumido, para una mejor técnica legislativa, dentro de los Artículos 27 A, 27 B y 27 C como se detalla en los siguientes puntos.

XI. Por lo anterior, en ejercicio de la facultad conferida en los Artículos 49 y 53, primer párrafo, Fracción III del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, las Comisiones Dictaminadoras proponemos las siguientes modificaciones a las propuestas del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, así como del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional bajo los argumentos, fundamentos y motivos que a continuación se precisan:

- a) Se establece en la Fracción V del Artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, la fecha a más tardar deberá ser presentada la Cuenta Pública, estableciéndose como término el 28 de febrero de cada año; lo anterior, acorde con lo previsto en el tercer párrafo de la Fracción VI del Artículo 74 de la Constitución Federal, que establece fecha límite para la presentación de la Cuenta Pública ante la Cámara de Diputados.
- b) En la inteligencia de que conforme al Artículo 24 de la Constitución Política del Estado, el Primer Período Ordinario de Sesiones comienza el 15 de noviembre y termina el 15 de marzo, y la Diputación Permanente funciona durante el receso del Congreso atendiendo al diverso Artículo 28 de la Constitución en cita, es que se considera conveniente suprimir en la Fracción V del Artículo 27 multialudido, el que la solicitud de prórroga para la presentación de la cuenta pública deba ser suficientemente justificada a juicio de la Diputación Permanente; lo anterior, considerando que el 28 de febrero, fecha límite para la presentación de la cuenta pública, se encuentra dentro del Primer Período Ordinario de Sesiones, por lo que

necesariamente será ante el Congreso la presentación de dicha solicitud y será éste quien emitirá la autorización de prórroga correspondiente.

- c) Del estudio y análisis efectuado por estas Comisiones Dictaminadoras, se desprende que las Fracciones XXVI y XXVII del Artículo 27 en comento, se encuentran relacionados con la Iniciativa y no fueron considerados por ésta, por lo que en ejercicio de la facultad prevista en el Artículo 49 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, estas Comisiones Dictaminadoras amplía el Dictamen para incluir la reforma a dichas Fracciones.

Lo anterior, a fin de establecer las facultades expresas del Congreso para expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior del Estado, bajo la consideración de que la reforma que se propone en la Iniciativa que se dictamina, debe acompañarse de un ordenamiento legal que regule la implantación de lo establecido a nivel constitucional, siendo en el caso concreto, la expedición de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes.

Así, como a la conveniencia de que se especifique la facultad del Congreso para emitir la convocatoria para elegir al titular del Órgano de Fiscalización Superior, así como para nombrarlo y removerlo de su encargo.

- d) Se considera conveniente que la facultad del Congreso del Estado para evaluar el desempeño del Órgano Superior de Fiscalización, sea una facultad expresa e independiente a la contenida en la Fracción V del Artículo 27 Constitucional, por lo que se considera la reforma a la Fracción XXXV de dicho numeral a fin de que quede establecida en la misma la facultad de referencia, adicionando la Fracción XXXVI a la cual se recorrerá la actual Fracción XXXV.

- e) Por técnica legislativa, se considera que resulta incorrecta la reforma a los Artículos 34 y 35 de la Constitución local a fin de incorporar la regulación del Órgano Superior de Fiscalización, considerando que dichas disposiciones se encuentran contenidas en el Capítulo Noveno denominado “De la Iniciativa y Formación de las Leyes”, por lo que el contenido que se propone en la reforma del Artículo 35 en mención, no es acorde a lo que se regula en dicho Capítulo.

Razón por la cual, resulta pertinente la adición de una Sección Única denominada “Del Órgano Superior de Fiscalización” al Capítulo Séptimo “De las Facultades del Congreso”, lo anterior, en la inteligencia que es facultad del Congreso la revisión de la cuenta pública a través de la Entidad de Fiscalización Superior del Estado.

Así mismo, por razones de técnica legislativa, se propone que el contenido propuesto por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional para el Artículo 35 de la Constitución Local, así como el 82 en la parte conducente de la Iniciativa del Partido Acción Nacional, se divida adicionando los Artículos 27 A, 27 B y 27 C; de tal manera que la primer disposición, regule la naturaleza del Órgano Superior de Fiscalización y los principios a los cuales deberá sujetarse su función fiscalizadora; el segundo, establezca lo relativo a la designación del titular de dicho ente y los requisitos para ser Auditor Superior de Fiscalización, tiempo de su encargo, restricciones durante el mismo y en el último, lo relativo a las facultades del Órgano Superior de Fiscalización.

- f) Además de la autonomía técnica y de gestión del Órgano Superior de Fiscalización, a fin de asegurar su independencia con respecto de los entes fiscalizables, estas Comisiones Dictaminadoras determinan que es menester dotarlo de autonomía presupuestal, otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propio, como en su Iniciativa lo propuso el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

- g) En relación a la obligación del Órgano Superior de Fiscalización de entregar trimestralmente al Congreso del Estado, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, se determina que debe precisarse término para el cumplimiento de tal obligación, siendo conveniente establecer como tal, a más tardar los días 15 de los meses de enero, abril, julio y octubre.
- h) En relación a la posibilidad de que el Auditor Superior del Estado, pueda ser nombrado nuevamente por una sola vez para ocupar dicho encargo, estas Comisiones dictaminan la conveniencia de que se suprima dicha circunstancia, a fin de evitar el control y la concentración del poder en una sola persona que la función pueda implicar para dicho titular, evitando además que se generen compromisos con los entes fiscalizadores. Por otra parte en cuanto a la duración del encargo, será de siete años conforme lo ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se modifica la propuesta de ocho y cuatro años que ambos grupos parlamentarios sostenían.
- i) Estas Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, consideran que debe adicionarse como impedimento para ser Auditor Superior del Estado, el haber sido Contralor del Estado o del Municipio, Senador, Presidente Municipal, Síndico o Regidor de algún Ayuntamiento, a fin de evitar que quien se ha desempeñado y ocupado cargo público dentro de los entes fiscalizados, se convierta en titular del Órgano Superior de Fiscalización, lo que afectaría la transparencia de la función fiscalizadora al encontrarse en juego intereses económicos, políticos e incluso de carácter personal y una contravención al principio de imparcialidad al cual obliga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el párrafo cuarto de la Fracción IV del Artículo 116. De igual forma, consideran oportuno que entre los requisitos para ser Auditor Superior del Estado se

encuentre el de no haber cometido ninguna clase de delito doloso que amerite una pena corporal.

- j) Se considera pertinente incorporar constitucionalmente la obligación del personal del Órgano Superior de Fiscalización, relativa a guardar absoluta reserva en lo concerniente a la información y documentación obtenida en el ejercicio de las facultades atribuidas a dicho Órgano.
- k) Derivado de la reforma que se propone, deben adecuarse las disposiciones que hagan alusión a la Contaduría Mayor de Hacienda, al Contador Mayor de Hacienda y a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, acorde a la denominación del Órgano Superior de Fiscalización, como de su titular, el Auditor Superior del Estado.
- l) Finalmente, las Comisiones Dictaminadoras coinciden en que deben ampliarse los plazos propuestos para la presentación de las Cuentas Públicas, del Informe de Resultados de la Revisión y para la conclusión de la revisión, por parte de las entidades fiscalizadas, el Órgano Superior de Fiscalización y el Congreso, respectivamente.

XII. Para finalizar, derivado de lo expuesto en el presente apartado denominado “CONSIDERANDOS”, específicamente de lo establecido en los puntos 4, 6 y 7 del mismo, se considera por estas Comisiones Dictaminadoras, como procedente la Iniciativa de reforma presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, así como procedente por cuanto a la reforma Constitucional, la Iniciativa del Partido Acción Nacional, con las modificaciones establecidas en el punto 9 del presente apartado, lo que trae consigo además de la reforma al Artículo 27, en sus Fracciones II, segundo párrafo, III, párrafo primero y IV, 46 Fracción II y 90, párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, la reforma a las Fracciones V, XXVI, XXVII, XXXV del Artículo 27 Constitucional y la adición de la Fracción

XXXVI a dicha disposición, como la adición de una Sección Única “Del Órgano Superior de Fiscalización” al Capítulo Séptimo en el que se adicionen los Artículos 27 A, 27 B y 27 C.

PUNTOS RESOLUTIVOS

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, son competentes para conocer de las Iniciativas en cuestión y emitir el presente Dictamen.

SEGUNDO.- Se desechan las Iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en fechas 29 de diciembre del 2003 y 23 de junio del 2005, sólo en cuanto a los Artículos 27 y 35 se refieren, por lo que el resto de dichas Iniciativas serán dictaminadas en el momento del proceso legislativo oportuno.

TERCERO.- Se reserva la Iniciativa del Partido Acción Nacional, en cuanto a la creación de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Aguascalientes, para ser dictaminada una vez que sea aprobada la presente reforma constitucional. Se considera procedente la reforma constitucional solicitada por dicho Grupo Parlamentario con los cambios y observaciones que se señalan en los CONSIDERANDOS de este Dictamen.

CUARTO.- La reforma solicitada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a los Artículos 27, en sus Fracciones II, segundo párrafo, III, párrafo primero y IV, y 90, párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, es procedente conforme a los cambios y observaciones señaladas en los CONSIDERANDOS de este Dictamen.

QUINTO.- Resulta improcedente conforme lo señalado en los CONSIDERANDOS, la reforma al Artículo 42, Fracción II de nuestra Constitución Política local.

SEXTO.- Estas Comisiones Dictaminadoras modifican las Iniciativas del Partido Acción Nacional, así como Revolucionario Institucional y proponemos la reforma a las Fracciones V, XXVI, XXVII, XXXV del Artículo 27 Constitucional y la adición de la Fracción XXXVI a dicha disposición, como la adición de una Sección Única “Del Órgano Superior de Fiscalización” al Capítulo Séptimo en el que se adicionen los Artículos 27 A, 27 B y 27 C, conforme al decreto que se propone a través del presente Dictamen.

SÉPTIMO.- Sométase a consideración del Pleno el presente Dictamen, para los efectos del debate y votación correspondiente, bajo el texto de Ley que se propone a continuación.

TEXTO DE LEY QUE SE PROPONE

Por lo anterior, sometemos a consideración el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- *Se reforman las Fracciones II, III, IV, V, XXVI, XXVII, XXXIV, XXXV y se adiciona la Fracción XXXVI al Artículo 27; se adiciona una Sección Única al Capítulo Séptimo denominada, “Del Órgano Superior de Fiscalización del Estado”, con los Artículos 27 A, 27 B y 27 C; se adiciona un primer párrafo al Artículo 90 de la **Constitución Política del Estado de Aguascalientes**, para quedar bajo los siguientes términos:*

ARTÍCULO 27.- ...

I. ...

II. ...

El Congreso tomará en cuenta las propuestas que hagan los Ayuntamientos relativos a las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y la tabla de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sin dejar de establecer las tasas adicionales que se fijen sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

III. *Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado, en el que no podrá haber partidas secretas, tomando en cuenta la Iniciativa enviada por el titular del Poder Ejecutivo, a la cual el Congreso, en su caso, podrá hacer modificaciones.*

...
...

IV. *Autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos para contraer empréstitos, fijando las bases sobre las cuales deben celebrarse.*

Los empréstitos que solicite el Estado y los municipios solo se autorizarán cuando se destinen a inversiones públicas productivas inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezca la Ley que para el efecto expedirá el Congreso del Estado y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos informarán su ejercicio al rendir la Cuenta Pública.

- V. *Revisar la Cuenta Pública del año anterior, que deberán presentarle a más tardar el 28 de febrero de cada año los titulares de los Poderes del Estado, los Ayuntamientos de la Entidad, las dependencias definidas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley Municipal, los organismos paraestatales o paramunicipales, organismos autónomos, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos pertenecientes a la Administración Pública Descentralizada de Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos.*

La ampliación del plazo de entrega de ésta, estará sujeta a una solicitud justificada a juicio del Congreso y en su caso, la prórroga no podrá exceder de 15 días naturales y en tal supuesto, la Entidad de Fiscalización Superior del Estado, contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de revisión de la Cuenta Pública.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará el Congreso a través de la Entidad de Fiscalización Superior del Estado, denominada Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, para tal efecto, la Cuenta Pública se turnará al Órgano Superior de Fiscalización, por conducto de la Comisión de Vigilancia, a fin de que fiscalice los resultados de la gestión financiera, compruebe que los ingresos estén de acuerdo a la Ley de Ingresos del Estado, que las partidas gastadas estén justificadas y que son conforme con las normas de ejecución de los presupuestos de egresos y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado realice, aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo

podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

El Congreso del Estado, concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de noviembre del año de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, a que se refiere el Artículo 27 C de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, sigan su curso.

Así mismo, los Poderes del Estado, los Municipios y los entes públicos estatales y municipales, rendirán al Congreso del Estado, a más tardar el día 20 de los meses de abril, julio y octubre del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, Informe de Avance de Gestión Financiera como parte integrante de las Cuentas Públicas, sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por los períodos correspondientes al primer, segundo y tercer trimestre del año. Lo anterior, a fin de que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado fiscalice el trámite y la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos; y en su caso, emita las recomendaciones en cuanto al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas respectivos.

VI. a la **XXV.** ...

XXVI. *Expedir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento interno, así como la Ley que regule la organización del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, las cuales serán aprobadas por las dos terceras partes de sus integrantes.*

...

Estas Leyes no podrán ser vetadas ni necesitarán de promulgación del Ejecutivo Estatal para tener vigencia.

XXVII. *Nombrar y remover a los servidores públicos de sus dependencias, así como al Auditor Superior del Estado.*

XXVIII. a la XXXIII. ...

XXXIV. *Aprobar la realización de Proyectos de Prestación de Servicios, su contratación y modificaciones a los Poderes del Estado y Municipios, quienes serán los únicos que podrán contratar dichos proyectos, aprobación que debe estar precedida de la presentación del proyecto de referencia, acompañado de la información técnica y financiera detallada; así como del contrato que habrá de celebrarse el proceso y términos de la licitación, la afectación patrimonial que se requiera, las cantidades máximas a pagar anualmente, así como el plazo máximo de duración del proyecto;*

XXXV. *Coordinar y evaluar por medio de la Comisión de Vigilancia, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, en los términos que disponga la Ley; y*

XXXVI. *Las demás que le concede esta Constitución y la General de la República.*

SECCIÓN ÚNICA
DEL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO

ARTÍCULO 27 A.- *El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes del Congreso del Estado, tendrá autonomía técnica y de gestión, con*

personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicha autonomía le permitirá el ejercicio de sus atribuciones y la decisión sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley.

El Órgano Superior de Fiscalización del Estado desarrollará su función de fiscalización conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Los Poderes del Estado y los sujetos de fiscalización, facilitarán los auxilios que requiera el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley.

Así mismo, los servidores públicos locales y municipales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, estatales o municipales deberán proporcionar la información y documentación que solicite el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

Las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la Fracción IV del Artículo 27 C de esta Constitución, constituirán créditos fiscales del erario estatal o municipal en su caso, y se harán efectivas aplicando el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

ARTÍCULO 27 B.- *El Congreso del Estado emitirá la convocatoria para elegir al titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado y lo designará con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Legislatura. La Ley determinará el procedimiento para su designación y remoción en su caso.*

El Auditor Superior de Fiscalización, además de los requisitos previstos en las Fracciones I, III y IV del Artículo 53 de esta Constitución requeridos para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia y Procurador General de Justicia, deberá de reunir los siguientes:

- I. 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.*
- II. Contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.*
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal.*
- IV. No haber tenido cargo de Secretario o su equivalente en el Poder Ejecutivo del Estado, Procurador de Justicia, Contralor del Estado o de Municipio, Presidente Municipal, Senador, Diputado Federal o local, Síndico o Regidor de algún Ayuntamiento o dirigente de Partido Político durante los cuatro años previos al de su designación.*

El Auditor Superior de Fiscalización durará en su encargo siete años; podrá ser removido por el Congreso por causas que señale la Ley, siempre con la misma votación requerida para su nombramiento, o conforme a los procedimientos previstos en el Capítulo Décimo Sexto de esta Constitución.

Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de la dirigencia de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

ARTÍCULO 27 C.- *El Órgano Superior de Fiscalización del Estado tendrá las siguientes facultades:*

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; la recaudación, administración, el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos públicos, estatales y municipales, incluyendo los recursos de origen federal en términos de los Convenios suscritos conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, que manejen los Poderes del Estado, los Ayuntamientos del Estado, las dependencias definidas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública, así como en la Ley Municipal y sus ordenamientos municipales, los organismos paraestatales o paramunicipales, organismos autónomos, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos pertenecientes a la Administración Pública Descentralizada del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos y, en general, de cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya tenido o tenga a su cargo la gestión de recursos públicos estatales o municipales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, estatales y municipales, a través de los informes de avance de gestión financiera que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos estatales y municipales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas, deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos que les sean transferidos y asignados.

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

Así mismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. El Órgano Superior de Fiscalización del Estado rendirá un informe específico al Congreso del Estado y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes.

- II.** *Entregar el informe del resultado de la revisión de las cuentas públicas al Congreso del Estado por conducto de la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 15 de septiembre del año en que éstas debieron presentarse, el cual se someterá al Pleno del Congreso y tendrá carácter de público. Dicho informe contendrá al menos, las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, el apartado correspondiente a la fiscalización del manejo de los recursos estatales o municipales, así como de las participaciones federales o estatales en su caso, por parte de las entidades fiscalizadas y verificación del*

desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas estatales o municipales, el cumplimiento de las normas de información financiera para el sector público, los resultados de la gestión financiera, la comprobación de que las entidades se ajustaron a la Ley de Ingresos de la Entidad, según corresponda, y al Presupuesto de Egresos, el análisis de las desviaciones presupuestarias en su caso, así como también un apartado específico con las observaciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado al Congreso del Estado el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 15 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en la Ley. Este término podrá ser ampliado hasta por 15 días hábiles más, previa petición y si a juicio del titular del Órgano Superior de Fiscalización así lo amerite el caso en concreto. Los plazos anteriores no aplicarán a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

El Órgano Superior de Fiscalización del Estado, deberá pronunciarse en un plazo de 45 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades

fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, las mejoras realizadas o en su caso, justificar su improcedencia.

El Órgano Superior de Fiscalización del Estado deberá entregar trimestralmente al Congreso del Estado, a más tardar los días 15 de los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

El Órgano Superior de Fiscalización del Estado deberá guardar reserva de sus actuaciones, hasta que rinda el informe a que se refiere este inciso. Al respecto, el personal del citado órgano que intervenga en los diversos procedimientos relativos a la aplicación de las disposiciones constitucionales como a las contenidas en la Ley Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a la información y documentación suministrada por los entes fiscalizados o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades atribuidas a dicho Ente Superior de Fiscalización. La Ley Superior de Fiscalización del Estado 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, recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, estatales o municipales y efectuar visitas domiciliarias para exigir la exhibición de libros, documentos y demás información indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a la Ley Superior de Fiscalización del Estado, así como a la demás legislación aplicable; y*

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública de las entidades 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 Capítulo Décimo Sexto de esta Constitución y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la Ley.

Las sanciones y demás resoluciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante el propio Órgano Superior de Fiscalización del Estado o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conforme a lo previsto en la Ley.

ARTÍCULO 90.- *Los recursos económicos de que dispongan el Estado y los Municipios, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

....

T R A N S I T O R I O S

ARTÍCULO PRIMERO.- *El presente Decreto entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, salvo lo previsto en el Transitorio Quinto siguiente.*

ARTÍCULO SEGUNDO.- *El Congreso del Estado expedirá las reformas a su Ley Orgánica, Reglamento Interior y demás disposiciones relacionadas y emitirá la Ley Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, a efecto de dar cumplimiento al presente Decreto.*

ARTÍCULO TERCERO.- *Las referencias hechas a la Contaduría Mayor de Hacienda en los ordenamientos jurídicos y administrativos, contratos, convenios o actos respectivos, se entenderán realizadas al Órgano Superior de Fiscalización.*

ARTÍCULO CUARTO.- *En tanto se crea la Ley Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, la Contaduría Mayor de Hacienda, pasará a ser el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, con las facultades a que se refiere este Decreto y las que tenía con anterioridad a su entrada en vigencia en los términos de estas disposiciones transitorias.*

Para tales efectos, el Contador Mayor de Hacienda será el titular del Órgano Superior de Fiscalización, hasta en tanto el Congreso designe al Auditor Superior que cumplirá el plazo previsto en el Artículo 27 B.

ARTÍCULO QUINTO.- *Las fechas aplicables para la presentación de las cuentas públicas, informes de avances de gestión financiera e informes del resultado sobre su revisión, se sujetarán a lo siguiente:*

- I. Los Ejercicios Fiscales 2007 y 2008, serán revisados en los términos de las disposiciones aplicables en la materia antes de la entrada en vigencia de este Decreto. De igual forma se procederá con el Ejercicio Fiscal 2009, salvo disposición expresa que se establezca en la Ley Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes.*
- II. Las cuentas públicas del 2010 se revisarán a más tardar el 30 de diciembre del año de su presentación tratándose del primer semestre y el 30 de junio del año siguiente respecto del segundo semestre.*

Para tales efectos, se aplicarán los lineamientos de este Decreto, con excepción de lo relativo a la periodicidad y conforme a los plazos y términos siguientes:

- A) *Las cuentas públicas se presentarán semestralmente el 31 de julio y 31 de enero del año siguiente, según se trate del primer o segundo semestre. La prórroga que señala el párrafo segundo de la Fracción V del Artículo 27 de este Decreto, sólo podrá ser hasta por 8 días naturales.*
- B) *Los Informes de Avances de Gestión Financiera, serán entregados mensualmente a más tardar el día 10 de cada mes.*
- C) *El Órgano Superior de Fiscalización entregará el resultado de la revisión de las cuentas públicas a más tardar el 30 de noviembre para el primer semestre y el 31 de mayo del año siguiente para el segundo semestre.*

III. *Para el Ejercicio Fiscal del 2011 y subsecuentes, serán aplicables los plazos y términos que para la presentación y revisión de las Cuentas Públicas de los sujetos obligados, se encuentren previstos en el presente Decreto.*

ARTÍCULO SEXTO.- *Los procedimientos que se encuentren en trámite ante la Contaduría Mayor de Hacienda al momento de entrar en vigencia el presente Decreto, se tramitarán hasta su total resolución por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, sin necesidad de notificar sustitución alguna a los entes obligados.*

ARTÍCULO SÉPTIMO.- *El titular del Poder Ejecutivo, por medio de sus órganos competentes, determinará la inclusión en el Presupuesto de Egresos del próximo Ejercicio Fiscal, la partida presupuestal para garantizar el funcionamiento del Órgano Superior de Fiscalización.*

Los recursos materiales, patrimoniales y presupuestales, documentos, expedientes, archivos, papeles y demás relativos, de la Contaduría Mayor de Hacienda pasarán a formar parte del Órgano Superior de Fiscalización del Estado.

Los recursos humanos pasarán a formar parte del Órgano Superior de Fiscalización, pero quedarán sujetos a la reasignación de funciones que conforme a la nueva estructura del citado Órgano se requiera.

Así mismo, el Órgano Superior de Fiscalización, se subroga en todos los derechos y obligaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

ARTÍCULO OCTAVO.- *En tanto se modifican las leyes secundarias, para los efectos de este Decreto y los ordenamientos respectivos, se entenderá por Comisión de Vigilancia, a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, con todas las facultades inherentes”.*

Como se podrá advertir, esta reforma constitucional es de gran trascendencia, pues implica un paso adelante en materia de fiscalización, al crear un órgano fiscalizador con personalidad jurídica y patrimonio propio, a diferencia de la actual Contaduría Mayor de Hacienda, que de conformidad con el artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, vigente, es solamente un órgano técnico, *dependiente y auxiliar* del Congreso del Estado, para la revisión de la cuenta pública del Gobierno del Estado, así como de los organismos e instituciones que administren fondos y valores públicos.

Es significativo además, el que se le dote de autonomía técnica y de gestión, conceptos que más adelante se abordan; no obstante tales elementos, aún sigue bajo la supervisión del Congreso del Estado, por conducto de la Comisión de Vigilancia, circunstancia que indudablemente lo limita, para ejercer plenamente sus atribuciones.

4. Entidades de Fiscalización Superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional.

4.1. Tribunal Federal de Cuentas de Alemania.

No existe una definición explícita del Tribunal Federal de Cuentas en la Ley Fundamental; sin embargo en su artículo 114, párrafo 2, se señala que sus miembros poseen independencia judicial, revisan la cuenta (pública), así como la ejecución, regularidad y cumplimiento de la gestión económico financiera del gobierno. Debe informar anual y directamente al gobierno, Parlamento y Senado.⁵¹

Los miembros del Tribunal son el presidente, vicepresidente, directores de las oficinas regionales y los jefes de división. Éstos deben cumplir los requisitos para funcionarios públicos de rango alto. El presidente o el vicepresidente y una tercera parte de los demás miembros deben cumplir los requisitos para ser juez.

Todos los miembros poseen independencia judicial, y tienen que someterse a los mismos reglamentos de independencia y medidas disciplinarias que los jueces de los tribunales superiores. Los miembros del Tribunal son funcionarios públicos de base hasta alcanzar la edad de jubilación establecida por la ley, de sesenta y cinco años (sin posibilidad de prolongación).⁵²

El antecedente más remoto del Tribunal, la Cámara General de Contabilidad de Prusia de 1714, ya era considerado un cuerpo de auditoría externa, independiente, colegiado y autónomo de la administración prusiana; esta naturaleza no se ha perdido con el tiempo.

⁵¹ *Figuroa, Neri Aimée. La auditoría superior en México en el horizonte internacional de la fiscalización superior. México: Ed. Color. 2007. P. 58*

⁵² *Ibidem. P. 59*

La ley y el reglamento del Tribunal definen una triple independencia de sus miembros: judicial, material y personal. Éstos sólo se someten ante la ley por el goce de su independencia judicial (presidente, vicepresidente, directores de departamento y jefes de división). También gozan de independencia material, ya que no pueden ser sujetos a instrucciones salvo por los procedimientos colegiales con los que trabajan, y la independencia personal que les garantiza que no puedan ser trasladados, revelados o jubilados anticipadamente.

La Relación del Tribunal con los poderes públicos, se da en los siguientes términos:

a) Parlamento

Está compuesto en la actualidad de 22 comisiones permanentes; los miembros reflejan el reparto del poder de los partidos políticos en el Parlamento. La Comisión de Presupuesto (*Haushaltsausschuss*) es la que cuenta con el mayor número de miembros; su trabajo principal es el acompañamiento del desarrollo anual del presupuesto. El Tribunal tiene un representante permanente en ella que participa en todas sus sesiones, solventa todo tipo de preguntas, brinda ayuda, y le reporta directamente sobre temas importantes.

También están presentes los miembros del Tribunal, cuyos resultados de una auditoría son objeto de la sesión, o cuando se debatan temas que caen en su ámbito de trabajo. El Tribunal aconseja sobre todo en la elaboración del plan presupuestario anual y en temas económico financieros importantes, en los que ha obtenido experiencias y conocimientos de auditoría gubernamental. Dentro de la Comisión de Presupuesto existe una Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública (*Rechnungsprüfungsausschuss*), con 16 miembros, que se ha convertido en permanente por su propia complejidad. Esta subcomisión revisa los gastos, el manejo presupuestario y económico de la Federación y, ante todo, recibe la “cuenta anual” del

ministro de Finanzas⁵³, para revisarla con base en el informe anual del Tribunal. De esta manera, prepara las recomendaciones y el informe que emite la Comisión de Presupuesto al Parlamento, para la autorización del “descargo” de las obligaciones del gobierno derivadas de su gestión financiera que deben otorgar los diputados. Además del informe anual, el Tribunal elabora informes especiales para dicha comisión y subcomisión sobre temas de relevancia económica y financiera.

b) Senado

En éste no están separadas las funciones de la Comisión de Finanzas y de Presupuesto. La primera asume todo el trabajo y recibe tanto la cuenta pública para su revisión como el informe anual posterior del Tribunal. Con base en el informe anual, dicha comisión emite al pleno del Senado la recomendación del descargo del gobierno.

c) Gobierno

El Tribunal está presente desde las primeras fases de la elaboración del plan de presupuesto, al recibir las propuestas presupuestarias de los departamentos y participar en sus negociaciones con el Ministerio de Finanzas sobre el proyecto del presupuesto del año siguiente. Asimismo, el Tribunal asesora directamente a los ministros del gabinete sobre temas concretos. La relación con el Ministerio de Finanzas es estrecha, conforme lo establece la legislación, ya que debe notificarle cualquier resultado de importancia encontrado en las auditorías. Además, la función del presidente del Tribunal como delegado evidencia la relación de colaboración con el gobierno federal alemán.

El Tribunal cuatro funciones básicas⁵⁴:

⁵³ *Ibidem.* P. 60

⁵⁴ *Ibidem.* P. 61

1. Fiscalizar la cuenta pública anual (*Rechnungsabhängige Prüfung*) y revisión *ex ante* (*Rechnungsunabhängige Prüfung*). Sectores: ingresos y gastos; patrimonio y deuda pública; medidas que tienen repercusiones financieras; y recursos financieros asignados. Sujetos a fiscalizar: ministerios, autoridades superiores, oficinas federales; patrimonios especiales; empresas federales; empresas y entidades públicas; y empresas privadas con garantía federal. La fiscalización se realiza *ex post*, con criterios económicos y administrativos; también puede fiscalizar procedimientos en proceso antes que tengan efectos económicos (revisión *ex ante*), sobre todo en proyectos muy amplios para evitar o corregir problemas o errores durante el desarrollo de un proyecto (fiscalización acompañante). El Tribunal tiene el derecho de seleccionar los entes a fiscalizar y no tiene la obligación de fiscalizar a todos, lo cual refleja su independencia funcional.

El Tribunal tiene garantizado el acceso irrestricto a la información que requieran los sujetos fiscalizados. La forma general de trabajo del Tribunal es la siguiente: elaboración de un plan de trabajo anual para cada división de fiscalización con el fin de definir las actividades, los auditores, los tiempos y las fechas.

Los tipos de auditorías que maneja son: general, de orientación, selectiva, horizontal, y de seguimiento. Su procedimiento es: selección del tema a auditar; elaboración de conceptos o directivas que contienen información explicativa sobre la auditoría planeada y su desarrollo; y notificación escrita a la entidad que se va a auditar. Debe contener el objeto de la auditoría.

2. Informar.

Anualmente, el Tribunal debe elaborar y entregar un informe con observaciones relevantes al gobierno federal, al Parlamento y al Senado, y darlo a conocer a la prensa y al público en general.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

A los dos años, publica un informe de seguimiento de su informe anual correspondiente a un ejercicio presupuestario para comprobar si sus recomendaciones fueron tomadas en cuenta.

Puede elaborar informes especiales para los tres poderes públicos en casos que lo ameriten por su importancia. También realiza informes particulares sobre algunas instituciones, como el Banco Federal de Alemania.

3. Asesorar.

El Tribunal puede asesorar al gobierno, los ministerios u oficinas gubernamentales.

4. Acompañar el proceso presupuestario anual del gobierno.

Las decisiones políticas no son objeto de control por parte del Tribunal, es decir, debe abstenerse de evaluarlas; sin embargo, las hipótesis en las que se fundan las decisiones políticas y sus repercusiones futuras sí pueden ser objeto de control. Los resultados obtenidos sirven para asesorar al legislador y exponer, por ejemplo, maneras para asegurar que, en el futuro, los objetivos de las decisiones políticas se consigan de forma más eficaz o eficiente.

El Tribunal, en el marco de su actuación fiscalizadora, tampoco puede imponer sanciones, iniciar procedimientos por daños y perjuicios o indemnizaciones, ya que carece de poder disciplinario.

Si se descubren responsabilidades administrativas y derecho a indemnización por perjuicio, el Tribunal informa de inmediato a la entidad fiscalizada, y la administración pública hace efectiva la responsabilidad por vía judicial. Si la administración no tiene intenciones de demandar judicialmente por los daños, el Tribunal debe ser oído; cuando la administración no haya investigado el asunto o no haya hecho valer el derecho a la indemnización, el Tribunal informa al Parlamento.

En cuanto a las acciones penales, se sigue el mismo procedimiento; el Tribunal puede advertir a la administración pública, informarla y apoyarla, e informar a las agencias de persecución penal sobre resultados de fiscalización relevantes, o presentar una denuncia. El Tribunal colabora con estas agencias y con la justicia siempre que dicha cooperación sea admisible y no afecte su labor misma.

El Tribunal y el sistema de fiscalización superior de Alemania son únicos en su diseño institucional. Es difícil resumir en pocas líneas todos los aspectos interesantes que se observan; se rescatan los más importantes.

En primer lugar, los antecedentes del Tribunal se remontan a 1714, antes de la Revolución francesa y la aparición de los estados democráticos con división de poderes públicos, lo que la convierte en una de las instituciones independientes de este tipo más viejas de Europa que imprime su peso en la cultura de la rendición de cuentas de los países de la región.

En segundo lugar, el efectivo federalismo de Alemania permite que exista una autonomía entre sus regiones (*Länder*) y la Federación, y a la vez un reparto de competencias claro y preciso que da pie a que se armonice la legislación federal y estatal presupuestaria y que, a través de un único cuerpo legal, la Ley de Principios del Presupuesto de la Federación y los Estados, se inicie el ciclo financiero en forma concertada y, por lo tanto, su fiscalización superior sea también armónica y compatible.⁵⁵

4.2. Auditoría General de la Nación de Argentina.

Argentina es una república representativa, democrática y federal dividida en 23 provincias y un distrito federal (ciudad de Buenos Aires). Su sistema político es presidencialista.

⁵⁵ *Ibidem.* P. 66

El presidente es elegido para que ejerza funciones durante cuatro años; puede ser reelecto o sucederse con el vicepresidente por un único período consecutivo; después existe la posibilidad con el intervalo de un período. El presidente y el vicepresidente son elegidos directamente por el pueblo, en regla electoral de doble vuelta. Para este fin, el territorio nacional constituye un distrito único. La convocatoria se hace con una anticipación no menor de noventa días y la elección se efectúa dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del presidente en ejercicio. Si corresponde una segunda vuelta electoral, se realiza dentro de los treinta días de celebrada la anterior entre las dos fórmulas de candidatos más votadas.

El sistema electoral argentino es de representación proporcional para la integración de los órganos de representación popular; en la Cámara de Diputados y Senadores se privilegia la representatividad del mandato de los electores sobre el principio de gobernabilidad. No obstante, existen diferentes métodos para convertir los votos en escaños en cada una de las cámaras.

El Congreso de la Nación es bicameral. El Senado es una cámara de representación provincial compuesta de 72 senadores; tres por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta por seis años. Pueden ser reelegidos indefinidamente dos senadores por el partido más votado y un tercero por el partido siguiente en número de votos. El Senado renueva un tercio de los distritos electorales (provincias) cada dos años. La presidencia del Senado recae en el vicepresidente de Argentina, quien carece de voto, salvo en caso de empate.

La Cámara de Diputados está integrada por 257 miembros elegidos de modo directo por cuatro años y reelegibles, renovables por mitad cada bienio. Cada provincia representa un distrito electoral, y la cantidad de diputados que le corresponde a cada una se elige en forma representativa. A esa cantidad, determinada según su población, se agregan cinco diputados más, para darle una mayor representación a las provincias menos pobladas, que de otra manera quedarían reducidas a uno o dos diputados.

Como estado federal, la República Argentina se divide en 23 provincias y una ciudad autónoma. Cada provincia tiene competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas constituciones, en las que expresa su adhesión a la república. El Poder Ejecutivo de cada provincia es ejercido por el gobernador electo por sus habitantes. El Poder Legislativo provincial le corresponde a la legislatura provincial, que puede ser unicameral o bicameral.

Cada provincia y la ciudad de Buenos Aires eligen por sufragio directo a su gobernador y legisladores provinciales. Asimismo, organizan y sostienen su administración de justicia. Cada provincia está dividida en departamentos, salvo la provincia de Buenos Aires, donde reciben la denominación de partidos. Cada departamento está, a su vez, dividido en distritos y éstos en localidades, las cuales se clasifican administrativamente en función del número de habitantes.⁵⁶

A mediados del siglo XVIII, en un contexto comercial sin precedentes en Buenos Aires, se creó la Contaduría y Tribunal Mayor de Cuentas de Buenos Aires, que abarcó las provincias del Río de la Plata, Paraguay y Tucumán, y reorganizó el funcionamiento de todas las subtesorerías existentes en las provincias.

Tanto en la Constitución de 1826 como en la de 1853 se inscribieron disposiciones importantes en materia de hacienda pública, así como diversas funciones del Poder Legislativo como órgano de control externo de la hacienda en los aspectos preventivo, concomitante y crítico o ulterior; se consideraba al Poder Ejecutivo como el órgano directivo y ejecutor de la hacienda.

La ley 217, del 26 de septiembre de 1859, y luego la 428 del 26 de septiembre de 1870, dieron inicio a la configuración de un verdadero código de contabilidad, pues la última preveía casi todos los aspectos del ordenamiento económico-financiero del

⁵⁶ *Ibidem.* P. 75

Estado; estuvo en vigencia hasta 1947, año en que se promulgó la ley 12.961, que significaba una reforma total de su antecesora.

La República Argentina regresó al Tribunal de Cuentas cuando, el 31 de diciembre de 1956, se aprobó el decreto de ley 23.354 de Contabilidad. En lo referente al control, establecía la institución del órgano jurisdiccional y de control externo delegado, con garantía de independencia y estabilidad, separado del Tribunal de Cuentas, órgano eje del control interno y de la contabilidad del Estado que ejercía las funciones de control legal y técnico, y de control jurisdiccional.

A partir de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAFSCSPN), sancionada el 30 de septiembre de 1992 y publicada en el *Boletín Oficial* del 29 de octubre de 1992, el sistema de control quedó formado por dos organismos: la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General, que serían los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente. Así, con la reforma constitucional de 1994, a través del artículo 85, se confirió reconocimiento institucional a la Auditoría General.

La indicada ley introdujo un nuevo enfoque de control, al establecer como objetivos generales, entre otros, los criterios de economía, eficiencia y eficacia, que, utilizados de manera precisa y oportuna, permitieron ingresar en el campo de la auditoría integral, de naturaleza más amplia que las auditorías tradicionales.

La actividad de control de la Auditoría General abarca toda la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera que sea su modalidad de organización: la administración centralizada del Poder Ejecutivo; la descentralizada; las entidades autárquicas; empresas del Estado; sociedades anónimas y mixtas, donde el Estado tenga participación significativa e incluso donde existan fondos públicos derivados, aun en la forma de subsidios. También están comprendidos, directa o indirectamente, concesionarios de servicios públicos relacionados en su gestión con el patrimonio del Estado.

La Auditoría General es un ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional, con personalidad jurídica propia, independencia funcional y financiera.

Los siete miembros designados como auditores generales deben ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y control.

Los auditores generales tienen dedicación exclusiva y de tiempo completo. Es incompatible con su cargo el ejercicio de su profesión u otra actividad rentada, con excepción de la docencia. No pueden ser designadas las personas que se encuentren inhabilitadas, en estado de quiebra o concursadas civilmente, con procesos judiciales pendientes o que hayan sido condenadas en sede penal. Deben sujetarse a las condiciones de incompatibilidad con el ejercicio de la función pública establecidas en la Ley de Ética de la Función Pública.

Al nombrarse los primeros auditores generales se determina por sorteo los tres que duran en su cargo cuatro años; los otros cuatro permanecen ocho años. Los auditores generales pueden ser reelegidos; sin embargo, la ley no especifica cuántos períodos.

Los auditores generales pueden ser removidos en caso de incidir en conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes, por los procedimientos establecidos para su designación.

La remoción de los auditores generales se efectúa previo dictamen de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la administración (CPMRC). El dictamen que aconseje la remoción debe contar con el voto de la mayoría de los miembros que la componen.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En Argentina encontramos como producto de la reforma constitucional de 1994 una evolución del modelo de entidad de fiscalización superior: del Tribunal de Cuentas se transitó a la Auditoría General de la Nación.

El sistema vigente divide las funciones de control externo e interno en dos poderes y organismos distintos. Esta forma de conducir el control de los recursos públicos permite cumplir los fines republicanos de verificación y equilibrio del poder mediante la activación de pesos y contrapesos para la eficiencia y legalidad de los actos de gobierno.

Aun cuando se tiene un variado engranaje institucional, tanto de organismos como de cuerpos jurídicos desplegados para generar las condiciones formales que aseguren la responsabilidad del ejercicio de la función y presupuesto públicos, la seguridad de su cumplimiento y la eficacia de los fines de la rendición de cuentas, esto no reside sólo en su existencia; se requiere también el apego a las tendencias internacionales, así como la colaboración eficaz entre los diferentes poderes de gobierno y la sociedad civil organizada.

Medidas como elevar a rango de ley los plazos y términos para el dictamen del informe de auditoría y definir los plazos límites de su aprobación y publicación por el Congreso Nacional, por un lado, y dotar de autonomía efectiva a la Auditoría, por el otro, se presentan como senderos para la consolidación de la rendición de cuentas en esta nación sudamericana.

El Poder Legislativo tiene la gran responsabilidad de configurar nuevas y mejores condiciones institucionales para fortalecer su órgano de asistencia para el control externo. Por su parte, la Auditoría debe seguir cumpliendo sus atribuciones y tareas con profesionalismo y transparencia; hacerlo abona a la certeza, credibilidad y legitimidad de la democracia y gobernabilidad en Argentina.⁵⁷

⁵⁷ *Ibidem.* P. 86

4.3. Contraloría General de la República de Chile.

Desde la fundación de Santiago del Nuevo Extremo, en 1541, se manifestó el propósito de sujetar la administración de la naciente colonia a normas que velaran por los fondos y la probidad en la conducta de las autoridades. En el siglo XVII, Chile contaba ya con un órgano fiscalizador de los recursos públicos. Ésta es la base de una tradición de control que caracteriza a toda la sociedad chilena. Si bien no podemos negar que la Contraloría General es consecuencia de las recomendaciones que una misión de expertos financieros estadounidenses, presidida por Edwin Kemmerer, formuló en 1925 al gobierno del presidente Emiliano Figueroa, sería un error desconocer sus sólidos lazos con una tradición de control ya antes manifestada.

Debemos tener en cuenta dos factores al explicar los hábitos de probidad, eficiencia y austeridad con que los historiadores suelen caracterizar no sólo el comportamiento de los gobernantes y los agentes públicos, sino, en mayor o menor medida, el de toda la comunidad chilena. Uno de ellos se relaciona con las circunstancias particulares del devenir histórico nacional que formaron el carácter del pueblo y la sociedad, y el otro es el factor institucional, que se une a dichos elementos para generar una conciencia colectiva de rechazo a la arbitrariedad, respeto al derecho ajeno, sobriedad y rectitud.

Como señalamos, desde 1541 se expresó la idea de establecer una normativa que vigilará los fondos y la conducta de las autoridades. Un acta del Cabildo deja constancia del nombramiento de cuatro oficiales para las cajas reales, cuya función no se limitaba a lo administrativo y contable, sino que se extendía con frecuencia a labores de fiscalización.

La autonomía de la función fiscalizadora de la gestión pública se fortalece a partir del establecimiento de la Real Audiencia, la cual, luego de inaugurarse en Concepción en 1567, se instaló en la capital a principios del siglo XVII, en 1609, para desempeñar, aparte de sus cometidos propios de Tribunal Supremo de Justicia, otras

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

tareas de control de la administración financiera y del comportamiento de los agentes estatales, y como garantía del ejercicio regular de las atribuciones gubernativas.

En el siglo XVIII, la Real Audiencia perdió importancia, sobre todo en el orden del control financiero; sus atribuciones en la materia fueron asumidas por un organismo denominado Contaduría Mayor de Cuentas, dotado de facultades fiscalizadoras, consultivas y normativas, cuya acción produjo saludables efectos en el ordenamiento de la contabilidad y las finanzas públicas.

A partir de 1808, la Contaduría comenzó a funcionar, como lo hacía la Audiencia, en el denominado Palacio de las Cajas Reales –hoy habilitado como Museo Histórico Nacional– y es el inmediato antecesor de los entes de control que, luego de la independencia, operaron con el nombre de Contaduría Mayor y Tribunal de Cuentas.

En el primero de ellos se estableció, en 1839, una función que luego pasaría al Tribunal y más tarde a la Contraloría General: revisar preventivamente los actos de la administración del Estado que comprometían a la hacienda pública, cuyo ejercicio permitió al entonces contador mayor exponer al presidente de la república la inconstitucionalidad o ilegalidad de las correspondientes medidas, sin perjuicio de que éste pudiera insistir en su toma de razón.

En 1869 se creó la Dirección General de Contabilidad, que sucedió a la Contaduría.

En 1925, la Misión Kemmerer, contratada por el gobierno de Chile, propuso, entre otros proyectos, la creación de la Contraloría General de la República. Sin embargo, ésta fue sometida al dictamen de una comisión revisora, presidida por el superintendente de Bancos, Julio Philippi, que formulaba indicaciones tendentes a armonizar sus ideas matrices e innovaciones con la legalidad y las prácticas administrativas del país.

Fruto de un proceso en que se aprovechó de algún modo la tradición nacional materializada hasta esa fecha en la Dirección General de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas, se creó la nueva entidad fiscalizadora: la Contraloría General de la República, con base en el decreto con fuerza de ley 400-bis, del 26 de marzo de 1927. Con posterioridad se dictaron diversas disposiciones para perfeccionar su organización y terminar de configurar su estructura de funciones, atribuciones y potestades.

El año 1943 marcó un hito que vale la pena mencionar: se aprobó una reforma constitucional que otorgaba rango constitucional a la Contraloría. Otro hecho importante fue la promulgación, en 1953, de la ley orgánica de la entidad, cuyo texto fue aprobado en 1964; desde entonces, ha experimentado numerosas modificaciones expresas y tácitas.

La Contraloría General de la República de Chile (CGRCH) efectúa auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa. A través de ellas, la Contraloría valora los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscaliza la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, en particular las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examina las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprueba la veracidad de la documentación sustentatoria; verifica el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos; y formula las proposiciones adecuadas para subsanar los vacíos.

La Contraloría es esencialmente un órgano de control de juridicidad de la administración del Estado. Es un organismo autónomo que goza de independencia para el ejercicio de sus funciones. No está sometido a la supervigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional.

Sin embargo, con todo ello no goza de personalidad jurídica ni tampoco posee autonomía financiera.

La Contraloría es un caso especial, si lo comparamos con el modelo usual de las Entidades de Fiscalización Superior: al llevar la contabilidad general de la nación y revisar mensualmente las cuentas de los sujetos fiscalizables, realiza un control *ex ante*, que se empalma con las funciones que hace en la mayoría de estados el Ministerio de Hacienda o Finanzas.

Respecto a su función como órgano responsable del control externo, la Contraloría no coadyuva en especial al Poder Legislativo. Su ley no es muy específica al respecto y no hace evidente la existencia y posibilidad de eficiencia de frenos y contrapesos entre poderes e instituciones públicas. En sí misma, la Ley es amplia, no siempre clara y combina elementos de una ley orgánica, reglamentaria, sustantiva y adjetiva, con procedimientos a detalle que usualmente figuran en otro tipo de cuerpos normativos.

Sobresale que la Contraloría se transforma en “tribunal” en el caso de inconformidades de la revisión de las cuentas; el subcontralor general hace el papel de “juez de primera instancia” y el contralor general el de “juez de segunda instancia”, en lugar de establecerse el procedimiento administrativo de revisión o revocación que utilizan la mayoría de las Entidades de Fiscalización Superior.

En la elección del contralor general, es importante mencionar que existen candados para evitar su remoción; la Cámara de Diputados tiene que presentar una acusación constitucional fundada en el abandono de sus funciones; debe seguirse el mismo procedimiento para los miembros de tribunales superiores de justicia. En la parte monetaria, el contralor general goza de una renta mensual igual a la más alta que se gane en los servicios sometidos a su fiscalización, y la renta del subcontralor es inferior en 20 por ciento a la del contralor general.

Otro aspecto destacable es que la Contraloría no puede sancionar; emite proposiciones a los órganos competentes en la materia para que éstos sean los encargados de determinar las sanciones procedentes. Además, las resoluciones

definitivas que dentro de su competencia dicte el contralor, no son susceptibles de algún recurso ante otra autoridad.

Otra de las funciones importantes del contralor es que puede ordenar que se descuenten de las remuneraciones de los funcionarios de los organismos y servicios que controla, en las condiciones que determine y adoptando los resguardos necesarios, las sumas que éstos adeuden por concepto de beneficios pecuniarios que hayan percibido indebidamente.

Estos descuentos pueden hacerse efectivos también sobre el desahucio y las pensiones de jubilación, retiro y montepío. Si recae sobre remuneraciones mensuales, no podrá exceder de 50 por ciento de éstas.

La Contraloría, en el caso de los cuentadantes autorizados para girar fondos en globo y cuyas rendiciones de cuentas no son presentadas dentro del plazo legal o del que otorgue el contralor, sin perjuicio de adoptar las sanciones administrativas correspondientes, comunica y ordena a la Tesorería General la suspensión del pago de todo giro mientras no se rinda cuenta del anterior. El incumplimiento de esta orden hará responsable al tesorero provincial de todo perjuicio que pueda afectar el interés del fisco.

Otro punto relevante es que los libros, documentos y cuentas aprobadas son incinerados después de tres años de su revisión definitiva, salvo que el contralor considere de especial interés conservarlos.⁵⁸

4.4. Contraloría General del Estado de Ecuador.

La Contaduría Mayor nació en el siglo XVI, en la etapa de la Real Audiencia de Quito, y prevaleció hasta principios del XIX. Durante la Gran Colombia, en 1822, se creó la Contaduría General de Hacienda. En 1824 se establecieron las contadurías

⁵⁸ *Ibidem.* Pp. 91- 104

departamentales en Quito, Guayaquil y Cuenca, y se eliminó la Contaduría General de Hacienda. En 1826, la Contaduría General entró en funciones de nuevo y se crearon los cargos de contadores generales y contadores departamentales.

En la etapa de la República del Ecuador, en 1830, se instaló la Contaduría General y las contadurías departamentales, y en 1846, las contadurías mayores de Quito, Guayaquil y Cuenca. En 1851 se estableció la Contaduría General como un tribunal superior de cuentas y las contadurías mayores como juzgados de distrito. En 1861, nació el Tribunal de Cuentas y, en 1896, el Tribunal de Cuentas de Guayaquil.

La Contraloría General de la Nación fue creada en 1927 conforme a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública como departamento independiente del gobierno; su objetivo era realizar el control fiscal, compilar cuentas y constituir la oficina central de la contabilidad del Estado. En 1960 se modificó la citada ley orgánica para dejar a la Contraloría como finalidad precautelar la economía, la efectiva y eficiente administración de los recursos, el control oportuno de los fondos fiscales y la satisfacción de las necesidades del servicio público y el desarrollo del país. En 1967, su denominación cambió por disposición constitucional al de Contraloría General del Estado y se le agregó la función de fiscalización.

En 1977 fue aprobada la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) a fin de regir la estructura y el funcionamiento de la Contraloría. Finalmente, en 2002, entró en vigor la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE), la cual constituyó a la Contraloría General como el órgano superior de control de los recursos de las entidades del sector público.

La Contraloría General es un organismo constitucional autónomo que ejerce funciones de fiscalización, auditoría y control externo a las instituciones del Estado: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos constitucionales, entidades del régimen autónomo, y entidades privadas con un manejo de recursos públicos. Las unidades de control interno de las instituciones del Estado mantienen una relación de dependencia técnica con la Contraloría General; esta última es responsable de brindar

asistencia técnica y orientación, así como coordinar sus planes anuales de trabajo, es decir, cumple funciones de control externo y de intervención en el interno.

La Contraloría General es una institución que potencializa la rendición de cuentas en el sector público y aplica dispositivos de control interno y externo para asegurar que, en el ejercicio de su gestión, las entidades sujetas a fiscalización se apeguen a la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados.

El marco jurídico que regula el proceso de fiscalización no establece con claridad los plazos de aprobación de estados financieros consolidados ni tampoco especifica el término para publicar el informe.

Destaca la atribución de la Contraloría para efectuar auditorías ambientales, con fundamento en la garantía constitucional del derecho de la población de vivir en un ambiente sano.

En cuanto al archivo y custodia, las entidades y los organismos conservarán los documentos, registros contables e informes de auditoría interna durante veinticinco años, y las personas jurídicas de derecho privado que hayan recibido recursos públicos deberán conservar por cinco años la contabilidad, los registros y respaldos; sin embargo, el plazo para determinar responsabilidades caducará en cinco años a partir de la fecha en que se realizó el acto. El cobro de obligaciones y el ejercicio de las acciones por responsabilidad civil culposa prescribirán en diez años a partir de que se declaró la responsabilidad.

Entre los requisitos para ser nombrado contralor general destaca la antigüedad de quince años en el ejercicio profesional o la cátedra universitaria.

La Contraloría tiene la virtud de poseer autonomía respecto de otros poderes del Estado para cumplir sus fines, en el sentido de que no sujeta a otros las decisiones de su actuar; sin embargo, se puede crear una suerte de tiranía institucional al

conjugar en sí misma las funciones de control interno y externo, así como las capacidades de sanción.

Ese peligro será neutralizado siempre y cuando la sociedad civil ejerza su derecho de acceso a la información, transparencia y denuncia ante la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, y sean efectivos los dispositivos de sanción del Congreso, como el enjuiciamiento político y la remoción. El plazo para ser sujeto de enjuiciamiento político es parte del ejercicio de sus funciones hasta un año después de concluidas.

La atribución que tiene la Contraloría para presentar proyectos de ley en su materia demuestra su empoderamiento de capacidades institucionales.⁵⁹

4.5. Tribunal de Cuentas de España.

La denominación de contador mayor de cuentas se venía aplicando de forma común a la institución desde mediados del siglo XIV y, por extensión, al oficio de los contadores mayores se le llamaba Contaduría Mayor de Cuentas. A partir de mediados del siglo XVI se utilizó el nombre de Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas y, en 1828, se cambió a Tribunal Mayor de Cuentas y se eliminó la palabra contaduría de su título. Sin embargo, en algunas leyes se alternan las tres denominaciones, e incluso la de Tribunal de Cuentas. Desde 1851 se le llamó Tribunal de Cuentas del Reino. De 1871 a 1873 se le designó Tribunal de Cuentas de la Nación y fue eliminado todo símbolo monárquico del Estado. Desde esa fecha se recuperó el nombre de Tribunal de Cuentas del Reino hasta 1924 cuando se le dio el nombre de Tribunal Supremo de la Hacienda Pública e Intervención General. En 1930 se volvió a llamar Tribunal de Cuentas del Reino y en octubre del mismo año Tribunal de Cuentas de la República. A partir de la Constitución de 1940 se le nombró de nuevo Tribunal de Cuentas, aunque desde 1953 alterna este título con el de Tribunal de Cuentas del Reino. En 1978 se le señaló en la Constitución como Tribunal de Cuentas.

⁵⁹ *Ibidem*. Pp.109- 123

Los consejeros de cuentas serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras, por un período de nueve años, entre censores del Tribunal, censores jurados de cuentas, magistrados y fiscales, profesores de universidad y funcionarios públicos pertenecientes a cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior de abogados, economistas y profesores mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional.

Una vez elegidos los consejeros de cuentas de entre sus miembros, el rey nombra al presidente del Tribunal de entre ellos, a propuesta del mismo Tribunal en pleno y por un período de tres años. La elección es efectuada, en votación secreta, por los consejeros de cuentas, reunidos en sesión el mismo día de su toma de posesión y, si no fuera posible, el siguiente día hábil, bajo la presidencia del consejero de más edad.

Para la elección de presidente, en primera votación, se requerirá la mayoría absoluta de los consejeros. Si ésta no se alcanza, se procede a una segunda votación, en la que resulta elegido quien obtiene mayor número de votos. En caso de empate se efectúa una última votación; de repetirse, recae el nombramiento en el consejero de más edad. En esta sesión actúa como secretario el consejero de menos edad, quien, al final, levanta el acta, la cual es firmada por todos los consejeros.

Si alguno de los consejeros se halla imposibilitado para asistir a la sesión en la que se elegirá al presidente, la elección efectuada es válida siempre que concurran las dos terceras partes de los consejeros y la elección se produzca por mayoría absoluta de los consejeros que componen el Tribunal. En otro caso, se espera el cese de la imposibilidad, sin perjuicio de que el Tribunal inicie, de inmediato, el ejercicio de sus funciones con la presidencia interina del consejero de más edad.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

España es uno de los países más transparentes; esto se puede apreciar en sus leyes y prácticas. Ha logrado disminuir la corrupción administrativa y convertirse en un lugar seguro para inversiones con buena calidad de vida.

El Tribunal ha sido un pilar y un legado histórico. Es uno de los principales motores de la transparencia; su trabajo está bien regulado por la Ley Orgánica 2/1982 y la de Funcionamiento 7/1988. Aunque resulta un poco complicado establecer los tiempos de la revisión de las cuentas generales del Estado, la meta se cumple y las cuentas están publicadas tanto en el *Boletín Oficial del Estado* como en Internet; es decir, sus cuentas se hacen públicas y están al alcance de quienes quieran consultarlas, en tiempo y forma.

El Tribunal se rige por tres leyes orgánicas, pero hay otros cuerpos legales que tienen que ver con el control externo en España: doce estatutos de autonomía, dos leyes ordinarias y dos decretos (uno real y otro legislativo), y normas internas de regulación.⁶⁰

4.6. Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América.

Antes de la creación de la Oficina de Rendición de Cuentas en 1921, las funciones de fiscalización y control del presupuesto, así como los procesos de apelación estaban centralizados en el Departamento del Tesoro, específicamente en seis auditores y en el primer contralor de dicho departamento. Las tareas de fiscalización de estos funcionarios se concentraban en verificar la exactitud, ajuste y preservación de las cuentas públicas de todas las oficinas del gobierno federal.

La participación de Estados Unidos de Norte América en la primera guerra mundial generó una insólita presión deficitaria, y los gastos militares hicieron más complejo el proceso presupuestario. En respuesta, el Congreso de Estados Unidos

⁶⁰ *Ibidem.* Pp. 125- 139

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

expidió el Decreto de Contabilidad y Presupuesto en 1921, en el que, además de especificar lineamientos para el análisis y la aprobación del presupuesto federal, creó la Oficina de Rendición de Cuentas, como una oficina independiente del Poder Ejecutivo y exclusiva para la fiscalización del gasto.

La nueva oficina se concentró en investigar las actividades financieras del Poder Ejecutivo y en reportar al Congreso las “extravagancias, ineficiencias e ilegalidades” respecto al manejo de los recursos públicos a fin de que el Congreso pudiese tomar las acciones pertinentes.

De 1921 hasta finales de la segunda guerra mundial, las actividades de la Oficina de Rendición de Cuentas fueron esencialmente contables, puesto que el objetivo era la verificación individual, *ex ante* y *ex post*, de los recibos y las transacciones financieras del gobierno federal. A mediados del siglo XX, las presiones por los gastos de guerra hicieron este trabajo extremadamente complejo y, en respuesta, la Oficina inició el reemplazo del análisis individual de transacciones por auditorías más amplias del gasto federal. Durante los años cincuenta y sesenta, la Oficina puso en marcha un ambicioso programa de profesionalización de su personal para cumplir con las demandas que imponía el crecimiento del gobierno y las acciones de la guerra fría.

En los años setenta, la Oficina extendió su esfera de acción y asumió la evaluación de programas de gobierno.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, inició actividades relacionadas con la identificación de áreas de riesgo en el gobierno federal, el análisis para la eficiencia presupuestaria y el desarrollo de estrategias para mejorar la administración financiera de las oficinas federales.

El titular de la Oficina es nombrado por el presidente y ratificado por el Senado de la República a partir de una terna de tres nombres propuesta por una comisión legislativa bipartidista y bicameral formada por el líder de la Cámara de

Representantes, el presidente del Senado, los líderes de la mayoría y minoría legislativas de la Cámara de Representantes y del Senado, el presidente y el líder de minoría de la Comisión de Asuntos de Gobierno del Senado y de la Comisión de Reforma de Gobierno de la cámara baja. No hay especificaciones sobre requisitos.

El mandato del contralor general es de quince años sin posibilidad de reelección; sin embargo, puede optar por el retiro si se cumplen dos condiciones: que cumpla setenta años y lleve diez de servicio.

A diferencia de otros presidencialismos, el Poder Legislativo de Estados Unidos posee facultades constitucionales que lo ubican como un Congreso extraordinariamente poderoso. Hay dos razones que explican esta situación. La primera es el amplio poder que la Constitución le otorga *vis a vis* al Poder Ejecutivo en materia de creación de leyes y ejercicio presupuestario; la segunda es la posibilidad de reelección ilimitada que permite a legisladores federales permanecer en el Congreso – y en las mismas comisiones legislativas– por períodos significativos y adquirir un alto nivel de conocimientos y especialización en áreas particulares de política pública. Este nivel de especialización hace posible que las comisiones legislativas cuenten con memoria institucional y sienta las bases para el desarrollo de una red de personal de apoyo que potencia la capacidad de control del Poder Legislativo sobre las acciones del gobierno federal. Este *expertise* se refleja en las características y número de peticiones de análisis y testimonios que solicitan a la Oficina.

Hay características del funcionamiento de la Oficina que son importantes de destacar: Primero, las acciones de control, fiscalización y evaluación se llevan a cabo de manera continua y no necesariamente periódica como ocurre en otros presidencialismos.

La Oficina revisa las acciones del Poder Ejecutivo durante todo el año fiscal y aunque entrega reportes anuales de su actividad, los reportes de auditoría, testimonios y demás productos se publican y entregan al Congreso de manera constante a lo largo del año.

Si bien es cierto que la Oficina audita parte del informe financiero del gobierno, la elaboración de éste no es obligación de ella, sino del Poder Ejecutivo, y la auditoría detallada de los estados contables es responsabilidad directa de los inspectores generales del gobierno federal, es decir, la Oficina audita sobre lo auditado. Esta función no es en ninguna medida menor y tiene repercusiones importantes en la evaluación del gobierno federal; por ejemplo, en los últimos diez años, la Oficina ha emitido exenciones de responsabilidad (*disclaimers*) con respecto al informe financiero global del gobierno, lo que indica a la opinión pública que el gobierno federal adolece de falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos. Un dato adicional también relevante es que el informe financiero –que podría considerarse como lo más cercano a una cuenta pública– no estaba previsto en ningún estatuto o decreto sino hasta la década de los noventa.⁶¹

4.7. Oficina Auditora del Estado de Finlandia.

La Oficina Auditora es históricamente el principal órgano de monitoreo financiero en Finlandia. Es la institución más antigua del Estado finlandés responsable de auditar la administración financiera del gobierno y la economía del Estado.

La historia de la Oficina Auditora data de 1695, cuando un cuerpo independiente fue establecido para monitorear la administración financiera bajo la Corona sueca. Las bases para el presente sistema dual de supervisión externa y auditoría de las finanzas del Estado fueron establecidas en la Constitución de 1919. Las auditorías administrativas aplicadas a la economía del Estado eran desarrolladas por la Oficina Auditora, mientras el control parlamentario de la economía estaba a cargo de los auditores parlamentarios del Estado (APE).

El siguiente paso en el desarrollo de este sistema fue dado en 1924, cuando las funciones de la Oficina Auditora fueron combinadas con un consejo auditor, que

⁶¹ *Ibidem.* Pp. 143-163

comenzó a operar bajo las órdenes del Ministerio de Finanzas. El auditor general y los funcionarios superiores de la Oficina Auditora formaron dicho consejo.

La Oficina Auditora, por su parte, continuó enfocándose principalmente a la verificación de cuentas y la legalidad.

En 1931, las funciones y competencias de la Oficina Auditora fueron ampliadas para incluir la fiscalización a organizaciones que recibían ayuda del Estado. Al mismo tiempo, la Contaduría Central del Estado fue cambiada de la Tesorería a la Oficina Auditora; estas funciones regresaron de nuevo a la Tesorería en 1965.

Como resultado de los cambios que trajo consigo la segunda guerra mundial, y el gran incremento en los gastos de defensa, se creó la Oficina Auditora de la Economía de Guerra, en 1941. Sin embargo, esta agencia dejó de operar en 1947.

Después de la segunda guerra mundial, las actividades de la Oficina Auditora fueron de nueva cuenta reorganizadas. Se nombró un comité para estudiar y reformar las actividades auditoras del Estado, el cual presentó sus propuestas en 1946.

Con base en ello, la legislación fue aprobada en 1947 para establecer una nueva Oficina Auditora, con la premisa de la colegialidad. La oficina comenzó a operar en su esquema reorganizado a inicios de 1948.

El enfoque de las actividades fue cambiado de revisión numérica a auditorías en las que se tomaba en consideración la eficiencia y la efectividad. El alcance de la Oficina Auditora también fue ampliado para incluir compañías propiedad del Estado; sin embargo, permanecieron fuera de su ámbito las finanzas del Parlamento y la administración de fondos controlados por éste, como las actividades del Banco de Finlandia y del Instituto de Seguridad Social.

El Decreto de Auditoría del Estado fue revisado en 1993, cuando se le otorgó a la Oficina Auditora la responsabilidad de auditar el Fondo Estatal de Garantía, así como los subsidios bancarios.

Las tareas de la Oficina Auditora fueron ampliadas en 1995, al entrar en vigor la Ley de los Derechos de los Auditores Parlamentarios del Estado y de la Oficina Auditora para auditar ciertas transferencias de crédito entre Finlandia y la Comunidad Europea.

Es importante mencionar que todos los predecesores de la Oficina Auditora operaban bajo el Ministerio de Finanzas o el correspondiente departamento del viejo Senado. Esta relación terminó el 1 de enero de 2001.

Con base en la nueva Constitución de Finlandia, que entró en vigor el 1 de marzo de 2000, la Oficina Auditora empezó a operar en coordinación con el Parlamento. En junio de 2000, éste aprobó la nueva ley de la Oficina Auditora, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2001, y desde entonces funciona como un cuerpo independiente en coordinación con el Parlamento.

Con base en el artículo 10 de la ley de la Oficina Auditora, el Parlamento elige al auditor general.

La misma disposición reglamentaria señala que, para ser auditor general, se requiere título universitario acorde con el puesto; conocimiento suficiente de la administración pública y la economía del Estado, y experiencia en la administración en cargos de dirección.

El auditor general permanece en su cargo seis años y puede ser reelecto.¹⁶ La ley precisa que su período debe continuar hasta que comience el del siguiente auditor.

Sólo puede ser removido por el Parlamento en caso de mala conducta considerada como grave.

La Oficina Auditora nombra a su personal. Esta oficina se divide en tres unidades de operación, una de las cuales es responsable de las auditorías financieras, otra de las auditorías de desempeño, y la otra de los servicios internos. Las unidades de auditorías son conducidas por el director general, y la unidad de servicios internos, por el jefe de planeación.

Existe, además, la Junta Consultiva que elige de entre sus miembros a su presidente.

La Oficina Auditora designa a sus representantes, que deben ser expertos en administración financiera y economía del Estado, por un máximo de tres años. La misma oficina elige de entre sus miembros a un representante para la Junta Consultiva, también por un máximo de tres años.

El auditor general es responsable de las resoluciones en materia de su competencia, y del buen desempeño y cumplimiento de los objetivos de la Oficina Auditora.

El auditor general y las unidades de operación acuerdan las metas anuales de los planes de trabajo. La unidad de servicios internos proporciona la ayuda necesaria a las oficinas de la Oficina Auditora, así como la comunicación en temas como el europeo y otros asuntos internacionales.

Aunque cada unidad decide su propio programa de trabajo, el auditor general puede reservarse decisiones individuales en cada caso.

En el artículo 3° de la ley de la Oficina Auditora se establece que la conducción de las auditorías deberá basarse en un plan aprobado por la propia Oficina. Ésta tendrá el derecho de conducir las auditorías en las instalaciones de los auditados mencionados en el artículo 2° de la ley; de ser necesario, los auditados son obligados a asistir. Una auditoría debe ser realizada en la oficina del auditado sólo si es

indispensable para determinar las materias referidas en el artículo 2º, párrafo 1, punto 3 de la misma ley y si existen fundamentos razonables para sospechar que las regulaciones concernientes al uso de fondos han sido violados. La misma disposición señala que la Oficina Auditora puede apoyarse en expertos para que le asistan en las auditorías. Además, se precisa que la Oficina coopera con los auditores parlamentarios del Estado al remitir su plan anual de operaciones y todos sus informes.

La Oficina Auditora mantiene una relación muy estrecha con el Parlamento, el cual realiza la propuesta de su presupuesto y lo aprueba. A través del procedimiento parlamentario, designa al auditor general y debate su informe anual y, si es necesario, los informes especiales de auditoría.

Las copias de cada reporte de auditoría son enviadas al ministerio correspondiente, a la agencia o unidad cubierta por la auditoría, otros partidos relacionados, al Ministerio de Finanzas, a los auditores parlamentarios del Estado, al Comité Parlamentario y a la oficina del canciller de Justicia.

Es importante señalar que la autoridad de Estado, agencias, negocios, empresas o fondos de Estado deben de inmediato reportar a la Oficina Auditora cualquier abuso de fondos o propiedades que dirige o por los cuales es responsable, a pesar de la confidencialidad de las regulaciones.

De igual manera, la autoridad de Estado, agencias, negocios, empresas o fondos de Estado deben reportar cualquier delito que involucre fondos o propiedades que dirige o por los cuales es responsable. El delito no debe ser reportado si la ofensa puede ser considerada negligencia, conforme a las circunstancias.

La Oficina Auditora debe reportar cualquier delito que observe en sus actividades que involucren fondos o propiedades por los cuales una autoridad de Estado, agencias, negocios, empresas o fondos de Estado son responsables, a menos que el auditado haya hecho un reporte. El reporte no lo tiene que hacer la Oficina si el delito puede ser considerado negligencia, según las circunstancias.

Para investigar un delito que involucre fondos o propiedades por los cuales una autoridad de Estado, agencias, negocios, empresas o fondos de Estado son responsables, la información obtenida por una autoridad del Estado, agencias, negocios, empresas o fondos de Estado y por la Oficina en la realización de sus tareas, puede ser turnada a una investigación prejudicial, a la policía y otras autoridades investigadoras, así como autoridades persecutoras, a pesar de la confidencialidad de las regulaciones.

La Constitución de Finlandia estructura un sistema más próximo al semiparlamentario, aunque el jefe de Estado concentra funciones muy importantes. No obstante que el presidente designa a los altos funcionarios del Estado, como el canciller de Justicia, los jueces, el fiscal del Estado, los altos funcionarios ministeriales, los oficiales militares e incluso los gobernadores de las provincias, el titular de Oficina Auditora es nombrado por el Parlamento. Este último también aprueba el presupuesto del Estado y fiscaliza la gestión económica y la observancia del presupuesto.

En Finlandia existe un sistema dual de auditoría externa: el control que ejerce la Oficina Auditora y el que tiene a su cargo directamente el Parlamento a través de los auditores parlamentarios del Estado, quienes verifican la actividad de la Oficina.

Independientemente de este control externo que ejerce la Oficina, existe uno interno dentro de los ministerios y agencias del gobierno.

La Oficina Auditora, por disposición constitucional, es un órgano independiente que funciona adjunto al Parlamento. Sin embargo, su autonomía no es absoluta, aunque sí muy importante.

El nombramiento de su titular lo hace el Parlamento por un período de seis años, pero puede ser reelecto hasta en tanto se nombre otro titular, además de que sólo puede ser removido por causas graves. En cuanto a su organización y funcionamiento podemos decir que es totalmente autónomo. El auditor general designa

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

a su personal y es el responsable de las resoluciones en materia de su competencia y del buen desempeño y cumplimiento de los objetivos de la Oficina. El auditor general y las unidades de operación acuerdan las metas anuales de los planes de trabajo; cada unidad decide sobre su propio programa de trabajo, pero el auditor general puede reservarse decisiones individuales en cada caso.⁶²

4.8. Tribunal Superior de Cuentas de Honduras.

Los antecedentes del Tribunal Superior de Cuentas se asientan en la Constitución de Honduras de 1839: “Habrá un Tribunal Superior de Cuentas, cuyos individuos serán nombrados por el Gobierno y se reglamentarán sus atribuciones en una ley especial” (artículo 99). Esta estructura amplía sus atribuciones en las constituciones de 1894 (artículo 141) y 1906 (artículo 123). De manera específica, la primera ley que reguló la gestión fiscalizadora de Honduras se incluyó en el decreto legislativo 37, del 13 de febrero de 1928, que contenía la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Cuentas (LOTSC). Con base en este ordenamiento, el Tribunal Superior de Cuentas fue integrado por los contadores de glosa; en él también se definió la cláusula de no reelección. El control fiscalizador del Tribunal se limitaba a una verificación numérica-legal de las operaciones.

En la Constitución de 1936 se exigieron por primera vez las cualidades profesionales de abogado o perito mercantil para ser miembro del Tribunal Superior de Cuentas. Posteriormente, en 1956, la Junta Militar de Gobierno derogó el decreto 37 y creó la Contraloría General de la República, con la cual nació el concepto de la fiscalización a posteriori del Tesoro nacional.

Dicha institución permaneció hasta el 13 de diciembre de 1993, cuando se definió la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Otras leyes adicionales que diseñaron los instrumentos de fiscalización superior son: la Ley y

⁶² *Ibidem*. Pp. 171-179

Dirección de Probidad Administrativa (1976) y la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos (30 de diciembre de 1975).

El 16 de enero de 2001, los partidos Nacional, Liberal y Demócrata Cristiano de Honduras firmaron el Acuerdo de Consolidación Democrática. Una de las instituciones que emanó de éste fue el Tribunal Superior de Cuentas, que fusionó a la Contraloría y la Dirección de Probidad Administrativa.

Esta decisión política tuvo como fundamento el propósito de que el país tuviera un sistema de rendimiento de cuentas de los gestores de los recursos públicos; que las cuentas representaran la realidad de la gestión económica, respetaran la legalidad, y demostraran que la gestión de los recursos se hacía con criterios de eficacia, eficiencia, economía, equidad, propiedad, veracidad y legalidad; y que la función de control estuviera a cargo de un órgano colegiado, integral y único, con el objetivo de mejorar la gestión pública mediante la aplicación de un sistema de control a posteriori, tanto externo como interno, que permitiera procedimientos idóneos y transparentes para garantizar la correcta administración de los recursos del Estado.

El Congreso Nacional, mediante decreto 14-2002-E, del 5 de diciembre de 2002, eligió a los miembros del Tribunal Superior de Cuentas por un período de siete años, contados a partir del 7 de diciembre de 2002.

Además de los aspectos especificados, existen otros puntos que inciden en el desempeño del Tribunal Superior de Cuentas. El primero es que éste carece de autonomía plena. Sus recursos se encuentran condicionados por la aprobación o las modificaciones presupuestarias que ordene el Congreso (artículo 24). Aun cuando la ley asienta que el monto no podrá ser inferior al que se ejerció en el año fiscal previo, en la presentación de sus datos observamos una reducción de tres por ciento.

El Tribunal Superior de Cuentas también está subordinado al Congreso en términos constitucionales, pues éste designa a sus miembros y establece los recursos.

Sin embargo, en realidad la subordinación ocurre por intereses políticos y un diseño institucional que inhibe una función fiscalizadora auténtica del Poder Legislativo.

No hay una definición clara respecto a la separación del proceso de revisión y fiscalización superior de la cuenta del Poder Legislativo y, sobre todo, del papel del Congreso una vez que el Tribunal Superior ha elaborado su informe. Estos procesos son dispersos y fragmentados en diferentes unidades con alcance parcial en la función de control y con limitaciones de información. Además, esto provoca debilidades en la coordinación y duplicidad, no solamente innecesaria sino también ineficaz respecto al objetivo inmediato de contar con una adecuada evaluación de la gestión de gasto público. Funcionan en estas tareas las UPEGs (unidades de programación y evaluación general), las GAs (unidades de gestión administrativa), las unidades de supervisión y evaluación, además de tareas que tienen la DGP (Dirección General de Presupuesto) y la DGID (Dirección General de Instituciones Descentralizadas).

Otras áreas de SEFIN (Secretaría de Finanzas) también desarrollan tareas de supervisión, como la DIP (Dirección de Inversiones Públicas) y la SETCO Secretaría de Cooperación Técnica), en forma más general y sobre proyectos específicos.⁶³

4.9. Oficina Nacional de Auditoria del Reino Unido.

En 1314 se nombró un auditor de la Tesorería; la reina Elizabeth I designó, en 1559 a un auditor de préstamos, y en 1780 la ley creó el cargo de comisionados para auditar las cuentas públicas. A partir de 1834, estos últimos empezaron a trabajar junto con el controlador de la Tesorería, quien tenía la responsabilidad de vigilar la expedición de fondos para el gobierno.

A inicios de 1860 se tomaron acciones para darle un papel más importante al Parlamento. Un año después, éste estableció el Comité de Cuentas Públicas con la facultad de revisar los presupuestos que asignaba el Parlamento y se cumpliera con el

⁶³ *Ibidem.* 186-192

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

gasto público. Tiempo después, en 1866, el canciller W. E. Gladstone inició la reforma de las finanzas públicas y de responsabilidad parlamentaria con la Ley de la Tesorería y los departamentos de auditoría. En este documento se dispuso que todos los departamentos tuvieran la obligación de presentar un presupuesto anual.

En 1921 se modificó la ley anterior para que sólo se llevaran a cabo revisiones parciales y se informara al Parlamento si el dinero se había gastado conforme a las especificaciones dadas por éste. A partir de los años sesenta, se presionó para mejorar el sistema de rendición de cuentas y la necesidad de darle mayor autonomía al auditor. En 1983 fue aprobada la Ley sobre Auditoría Nacional, la cual creó la Oficina Nacional de Auditoría (NAO, por sus siglas en inglés), que reemplazó y se encargó de las funciones que antes realizaba la Tesorería y el Departamento de Auditoría. También se instituyó la Comisión de Cuentas Públicas del Parlamento con la responsabilidad de examinar y considerar los informes de la NAO y presentar reportes ante el Parlamento.

Recientemente se ha buscado una mayor descentralización al nombrar auditores generales en Escocia y Gales para revisar los gastos de dichos gobiernos y de la asamblea. En 1999, el gobierno central empezó a registrar su contabilidad con base en un esquema comercial; es decir, ha realizado cambios para abandonar una contabilidad de efectivo o de lo obtenido y pasar a una basada en recursos o proyectos.

La Cámara de los Comunes lleva a cabo el nombramiento del auditor por conducto del Comité de Cuentas Públicas, la cual, por tradición, es presidida por un miembro del Parlamento del grupo opositor. En la presentación del candidato a auditor no se permite presentar ninguna moción, con excepción del primer ministro, siempre y cuando exista el consentimiento del presidente del Comité de Cuentas Públicas. El único requisito mencionado en la ley para su nombramiento es pertenecer a un cuerpo registrado de contadores públicos.

La Ley no marca un tiempo para permanecer en el cargo ni tampoco edad. El actual auditor está por cumplir veinte años en el puesto, el cual ocupa desde 1988. El

auditor sólo puede ser removido por la reina a petición de ambas cámaras del Parlamento.

La Ley establece que el auditor general tiene total libertad de realizar sus funciones de control y supervisión de los gastos públicos, en particular determinar la forma en que se deben llevar a cabo sus trabajos relativos a la investigación de la economía, eficiencia y eficacia de los recursos de los entes gubernamentales.

Su única limitante es que debe tomar en consideración las propuestas que le haga el Comité de Cuentas Públicas del Parlamento. Por conducto de su junta administrativa, la Oficina Nacional de Auditoría establece sus prioridades y revisa su desempeño.

Ésta es presidida por el auditor general y la integra el auditor comisionado junto con otros miembros de la NAO, incluyendo una persona externa.

La NAO cuenta con siete unidades técnicas, dirigidas por auditores generales asistentes responsables de llevar a cabo las funciones de la NAO en áreas específicas relativas a las auditorías y el valor del dinero. Estas unidades se apoyan en un equipo de auditores encabezados por un gerente de auditoría.

La autonomía financiera y de personal de la NAO está asegurada por un fondo consolidado del cual se cubren los salarios sin necesidad de obtener la aprobación del Parlamento. El auditor también tiene la facultad de nombrar al personal a su cargo, sus salarios y condiciones de trabajo. Esta dependencia cuenta con más de 800 trabajadores, de los cuales 620 realizan labores de auditoría. La mayoría proviene de universidades y son entrenados para desarrollar habilidades y realizar una gama de actividades.

La NAO es un órgano independiente que supervisa el gasto público a petición del Parlamento. Tiene como mandato legal examinar y certificar las cuentas de las instituciones públicas y presentar un reporte de sus resultados al Parlamento. Goza de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

facultades para decidir la forma y amplitud de la fiscalización. En promedio revisa 520 cuentas. Asimismo, es responsable de autorizar las requisiciones de la Tesorería y verificar que sean llevadas a cabo conforme al propósito y la cantidad autorizada por el Parlamento.

La NAO funge primordialmente como un órgano auxiliar del Parlamento, al revisar la forma en que se ejerce el gasto público; sus controles van encaminados más a corregir que sancionar.

Lo anterior es evidente en su propia visión: ayudar a la nación a realizar un gasto inteligente, y misión: promover los estándares más altos en el manejo y reporte financiero, una conducta adecuada de los negocios públicos y un cambio positivo en los servicios del Estado.

El éxito de su encomienda radica en gran medida en tener independencia del Ejecutivo, lo cual logra al ser un ente más cercano al Parlamento y presentar sus reportes ante éste. Otro punto es la credibilidad de sus informes y resultados.

Un ejemplo claro son los que realiza sobre el valor del dinero, que no sólo ayudan a identificar los riesgos y las fortalezas en el manejo del dinero público, sino que ofrecen una evaluación respecto de si el recurso utilizado se traduce en un servicio con valor agregado para el contribuyente y si el gasto corresponde al nivel de servicio.

En relación con su independencia y autonomía, las leyes que rigen la NAO le dan amplias facultades y atribuciones en cuanto a la forma y tiempo de llevar a cabo su trabajo y los documentos a los que puede tener acceso. El hecho de que presente sus resultados al Parlamento, que el Comité de Cuentas Públicas sea la responsable de darle seguimiento a los asuntos, y que esté presidida por un miembro del partido opositor, son factores que le dan mayor transparencia al proceso de auditoría y fiscalización. Hay que resaltar que este Comité es responsable de llamar a los titulares de los entes auditados o supervisados para que expliquen en forma verbal las acciones

a emprender como resultado de las observaciones y recomendaciones de la NAO. Esto, sin duda, da factibilidad a los informes de la NAO.

El Comité sólo requiere que cuatro de sus miembros se reúnan para tener quórum, lo que permite un funcionamiento ágil en la toma de decisiones interna y el trabajo que realiza.

La Comisión de Cuentas Públicas también revisa los informes de la NAO y es la responsable de auditarla. Lo anterior evita una relación de conveniencia con el Comité de Cuentas Públicas.

Es de mencionar que su ley le otorga mayor fuerza a la figura del contralor-auditor general que a la misma oficina como tal. Esto se refleja en la propia ley, que señala expresamente al contralor-auditor general como autoridad auditora y no a la propia institución; es decir, el contralor es el que le imprime la fuerza a la institución y no viceversa, como sucede en otros países.⁶⁴

4.10 Tribunal de Cuentas de Francia.

Es una de las instituciones más antiguas de control en Francia y en el mundo, y un engranaje clave de cualquier Estado de derecho, por su control independiente de las finanzas públicas y su papel de contrapoder.

El Tribunal de Cuentas no ha perdido ninguna de sus prerrogativas de antaño. En 1807 Napoleón I se rindió a la evidencia de que, aunque siendo Emperador, no conocía el funcionamiento de las finanzas de su imperio más allá de la información de sus colaboradores, ideó la creación de una "institución financiera que le informara sobre la gestión del dinero público y le permitiera su control".

⁶⁴ *Ibidem.* Pp. 221- 230

En la actualidad, el Tribunal de Cuentas, también conocido como Palacio Cambon, situado en un antiguo convento de París, está compuesto por 650 personas-magistrados y personal administrativo- y dispone para su funcionamiento de siete cámaras, cada una de ellas dedicada a un sector de actividad, y de un órgano responsable de velar por la aplicación de las leyes.

Esta jurisdicción administrativa es la garante del Estado de derecho por excelencia, por su independencia del poder político y económico. Además, "aunque el Estado de derecho implica necesariamente el respeto de las reglas constitucionales y de las libertades fundamentales, también requiere la claridad de las cuentas y el rigor de la gestión pública. El Estado debe a la nación y a su pueblo la transparencia sobre las modalidades de recaudación de impuestos y su uso", explica Philippe Seguin, primer presidente del Tribunal.

Sus principales tareas son el control de la gestión de las administraciones, de los organismos públicos nacionales de toda índole y de algunos organismos privados, así como el análisis de las cuentas de los contables públicos y la certificación de las cuentas del Estado y del régimen general de la Seguridad Social. También asiste al Parlamento y al Gobierno, ya que lejos de conformarse con sancionar o "pescar" algunas desviaciones financieras, en concreto a través de su informe anual, el Tribunal de Cuentas insta a las reformas mediante su evaluación de las administraciones, incluidos los ministerios, instándoles a gastar de forma más eficaz y transparente.

Más allá de estas funciones, el Tribunal de Cuentas se distingue por su larga tradición de apertura al extranjero. Como miembro de las Instituciones Superiores de Control (ISC)- actores independientes de los poderes al servicio de los Estados y de organismos internacionales- desde 1950, desempeña un papel activo en las estructuras de control de las cuentas europeas y mundiales. Desde julio de 2001 trabaja junto a sus homólogos de Sudáfrica y de Filipinas, en el comisariado de cuentas de la Organización de las Naciones Unidas, y a través de este marco, en gran número de organizaciones internacionales como el Alto Comisariado para los Refugiados (HCR) de Naciones Unidas y el Tribunal Internacional de Justicia.

Asimismo, desde la primera misión de experto llevada a cabo en 1952 por demanda del Ministerio de Finanzas de Bolivia, esta institución sigue aportando su apoyo a aquellos Estados que quieran estudiar el modelo francés y su experiencia en las instituciones, mediante acciones de cooperación y de formación, orientándose hacia el espacio francófono (758 días de formación en 2006). En el año 2000 participó en la creación del Instituto Nacional de administración pública de Líbano, y ha cooperado con Camerún, Níger, Senegal, Marruecos y Madagascar. Recientemente, el Tribunal ha estrechado lazos con nuevos socios como Indonesia, a favor del buen gobierno financiero de los Estados.

El Tribunal de Cuentas procede de un sistema de control puesto en marcha ya en la Edad Media en Francia por los duques de Normandía, que después exportaron a Reino Unido. No obstante, en la actualidad ambos sistemas son muy diferentes. El Tribunal de Cuentas francés es independiente del Ejecutivo y del Parlamento, y sus miembros son magistrados inamovibles. En su estatus de jurisdicción, este organismo puede sancionar los errores de gestión. En el sistema anglosajón, donde esta función jurisdiccional no existe, la institución de control está ligada al Parlamento, al que dirige sus informes. Por el contrario, ambos sistemas tienen en común la auditoría de la gestión y la certificación de las cuentas públicas.⁶⁵

⁶⁵ Información disponible en <http://www.ccomptes.fr>, consultada el 31 de octubre de 2008

5. Principales Características de los Órganos Superiores de Fiscalización en México, en base a las prescripciones constitucionales.

5.1. Autonomía Técnica.

No existe en la legislación y tampoco en la interpretación judicial una definición precisa de lo que deba entenderse por “autonomía técnica”. La Ley Orgánica de la extinta Contaduría Mayor de Hacienda señalaba a la propia Contaduría como un “órgano técnico” de la Cámara de Diputados, lo cual indica, de alguna manera, que desde la creación de dicha institución existía la necesidad institucional de especializar la función de fiscalización de los recursos públicos federales.

En los trabajos preparatorios de la reforma constitucional de 1999 se advierte que bajo este atributo se intentó establecer una definición sobre el “tipo de actuación” institucional encomendada a la Entidad de Fiscalización Superior, subrayando su perfil altamente técnico y especializado, en clara contraposición al perfil político con el que actúan otros órganos del Estado, incluyendo a la propia Cámara de Diputados, cuya valoración se asienta en criterios subjetivos y de oportunidad política.

La concepción etimológica sugiere que la autonomía técnica implica la capacidad que se reconoce a un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización, sin depender de criterios de comportamiento dictados desde otro órgano. En este contexto, la exigencia de especialización debe vincularse con el objeto para el cual existe una entidad fiscalizadora, pues recordemos que en todo Estado democrático de Derecho existe el imperativo de corroborar el manejo adecuado de los recursos públicos a efecto de advertir desviaciones e infracciones a los principios de legalidad, eficiencia en el manejo y transparencia al que se encuentran sujetas las instituciones públicas, y en su caso, determinar las responsabilidades correspondientes. Así lo ha entendido la Corte, al subrayar que “la revisión de las cuentas públicas es una tarea preponderantemente técnica, para la que se requiere de

conocimientos especializados en materia de auditoría...”. Lo anterior establece una vinculación entre la naturaleza de la tarea realizada, y el perfil del órgano y el de los funcionarios que deben realizarla, ya que como la misma Corte ha indicado, su “especialización y organización están funcionalmente diseñadas para llevar a cabo dichas revisiones”.⁶⁶

La autonomía técnica, no representa una de las vertientes esenciales en las que se proyecta el principio de autonomía, sino uno de sus principales subtipos.

Esto es así porque la aplicación del principio de autonomía a los órganos constitucionales parte justamente de la necesidad de contar con un órgano competente y especializado para desempeñar funciones que por su propia naturaleza no pueden ser ejercitadas por otros entes u órganos del Estado.

Este es precisamente el contexto en el que hay que valorar la labor del Instituto Federal Electoral (IFE), del Banco de México, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) o de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que desempeñan una labor *sui generis* que se aleja de las actividades tradicionales realizadas por los tres poderes del Estado y que necesitan de la actuación de órganos altamente preparados en relación al objeto que les corresponde cumplimentar. En este sentido, la autonomía técnica es un elemento intrínseco de los órganos constitucionales autónomos.

La autonomía técnica se encuentra indisolublemente ligada a las características esenciales de la función de control de la gestión financiera de los órganos estatales, que el artículo 74 fracción IV párrafo V de la Constitución, confiere a la Cámara de Diputados. Su mención en la fracción II del mismo precepto y en el artículo 79 viene a establecer una separación tajante entre el control de naturaleza política que se encuentra en manos de la propia Cámara y el control de naturaleza técnica en manos de la Entidad de Fiscalización Superior.

⁶⁶ *Controversia constitucional 87/2003.*

Determina a su vez las fases del control de los recursos públicos del Estado, pues previo al control político realizado por la representación popular, es necesario cumplimentar un control contable de naturaleza técnica sobre cuyos resultados habrá de operar la evaluación del cumplimiento de las políticas públicas.

La autonomía técnica confiere a la Entidad de Fiscalización la capacidad de realizar la fiscalización de los recursos públicos mediante operaciones jurídicas y contables, ajenas, en principio, al comportamiento político de las instituciones.⁶⁷

Esto supone, esencialmente, que la autonomía técnica tiene una fuerte implicación con la “*independencia*” necesaria para que el órgano pueda cumplir eficazmente con su labor. Así lo estipula la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (*Internacional Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI*), organización que tiene por propósito esencial defender la independencia de las auditorías respecto a la administración pública, en la *Declaración de Lima*, que como ha señalado la Suprema Corte de Justicia, puede considerarse como la carta magna de la auditoría, y que por el contenido de la exposición de motivos de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve en la materia fue, en voz de la propia Corte, un documento inspirador de la misma. De hecho, el empleo que la Corte hace de la *Declaración de Lima*, confiere al documento una especial relevancia jurídica dentro del contexto mexicano.

Adicionalmente, la autonomía técnica tiene una notable proximidad con la vertiente organizativa y normativa en que se proyecta la autonomía, lo que significa que no pueda haber un comportamiento técnico del órgano fiscalizador si previamente no se le garantiza su independencia y capacidad para organizarse y regirse por sus propias normas.

⁶⁷ Gutiérrez, Jerónimo, et al. *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada. 1ª . reimpr. México: UNAM-IIJ. 2000. P.39*

En este contexto, la autonomía técnica de la Entidad de Fiscalización condiciona:

1. Su organización institucional.
2. El perfil de sus funcionarios.
3. Las normas que definen sus competencias.
4. Las reglas que determinan sus actividades y procedimientos de control.
5. Su comportamiento institucional.

De esta manera, la autonomía técnica de la Entidad de Fiscalización implica fundamentalmente:

1.- Que la Entidad tenga un espacio institucional propio para que se estructure bajo cánones que garanticen su competencia técnica y profesional. Esta característica se advierte en la consideración que la propia Constitución hace de la Entidad como órgano de “apoyo” de la Cámara de Diputados, dotada de un ámbito institucional propio para coadyuvar en la revisión de la cuenta pública (artículo 74 fracción IV, párrafo VI).

La no injerencia en ese espacio institucional se deriva de la propia Constitución, pues la Cámara de Diputados está facultada para “*coordinar y evaluar*” el desempeño de las funciones de la Entidad, pero bajo un límite expresamente determinado: “*sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión*” (artículo 74 fracción II).

Coordinar y evaluar no pueden entenderse como sinónimos de sujeción o de intromisión, pues ante todo debe salvaguardarse la independencia conferida al órgano fiscalizador. De permitirse esa concepción, se estaría vulnerando la exigencia de no injerencia que emana del principio de independencia del órgano fiscalizador. El artículo 8 de la *Declaración de Lima* de la INTOSAI, relativas a la relación de las entidades fiscalizadoras con el Parlamento, señala la necesidad de garantizarles un “*máximo de iniciativa y responsabilidad*” aún cuando actúen “*como órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste*”.

La Suprema Corte de Justicia, al interpretar dicho precepto ha sostenido que el artículo 74 fracción II de la Constitución establece que entre la Cámara de Diputados y la Entidad de Fiscalización existen relaciones de coordinación, lo que de antemano niega que entre ambas instituciones se den relaciones de jerarquía o subordinación.⁶⁸

Es en este contexto que debe interpretarse el artículo 66 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), que determina la existencia de una Comisión de Vigilancia para coordinar las relaciones entre la Cámara de Diputados y la Entidad de Fiscalización. La Comisión se erige como un “*enlace*” para garantizar la debida coordinación entre ambos órganos. Debe ser un facilitador y no un obstaculizador de la marcha de la Auditoría Superior de la Federación.

Es más, representa un órgano garante de la Entidad de Fiscalización, en la medida que la fracción VII del artículo 67 de la LFSF le obliga a “*proveer lo necesario*” para garantizar su autonomía técnica y de gestión.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación determina la organización básica de la Entidad de Fiscalización, al disponer la existencia de un Auditor Superior de la Federación, de tres Auditores Especiales, de una Unidad de Asuntos Jurídicos, y una Unidad General de Administración, y posibilitar, a su vez, que a través del Reglamento sea la propia Entidad de Fiscalización la que determine las unidades, direcciones generales, direcciones, subdirecciones, auditores y demás servidores públicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (artículos 75 al 79).

⁶⁸ La Corte ha señalado que: “a partir de mil novecientos noventa y nueve, la revisión de la cuenta pública se ejerce directamente por la entidad de fiscalización superior de la federación, denominada Auditoría Superior de la Federación, quien se coordina y es evaluada por la Cámara de Diputados”. Ha sostenido que la Entidad de Fiscalización “tiene marcadas diferencias respecto de su antecesora, tanto en su denominación, en su ámbito de facultades de que goza y destacadamente en su relación de coordinación respecto a la Cámara de diputados, consecuencia de su autonomía técnica y de gestión. Controversia constitucional 36/2003.

La Constitución determina el perfil técnico de la Entidad de Fiscalización por la naturaleza de las funciones que le encomienda: labores de fiscalización de ingresos y egresos; labores de verificación del cumplimiento de programas; atribuciones de investigación de los actos y omisiones; potestades para la determinación de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal; competencias para fincar responsabilidades, y atribuciones para promover otras responsabilidades ante las instancias correspondientes (artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

2.- *Que los titulares de la Entidad tengan garantizada su independencia y que las personas que conformen su personal estén altamente especializadas.* Tal cual lo establece la *Declaración de México* de la INTOSAI, es necesario que el o los titulares de la Entidad tengan garantizada su independencia.

El rigor técnico de la institución depende, en gran medida, de esa independencia; depende igualmente del profesionalismo y el perfil especializado de sus funcionarios.

La Constitución Federal y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación incorporan un perfil de alto rigor técnico como requisitos para la designación del Auditor Superior y los Auditores especiales (artículos 79 y 95 fracciones I, II, IV, V y VI de la Constitución, 73 y 76 de la Ley de Fiscalización).

El principio de autonomía técnica implica también que los miembros y funcionarios de la Entidad de Fiscalización tengan la *“calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea”*. De conformidad con lo anterior, para garantizar la integridad, capacidad superior al promedio, adecuada experiencia profesional, y especialización de los demás funcionarios de la institución, la Entidad de Fiscalización se encuentra obligada a estructurar un servicio civil de carrera (establecido en el *Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de

2005), que mediante exámenes de ingreso y evaluaciones periódicas del personal, garantice su alto perfil técnico y la prestación de un servicio de alta eficacia y eficiencia (artículo 85 de la Ley de Fiscalización). Ello implica el establecimiento de un sistema de capacitación y evaluación periódica de los funcionarios que debe estar a cargo de la propia Entidad. (Artículo 6 fracción X del Reglamento interior).

3.- *Que las normas que regulan las atribuciones y el funcionamiento de la Entidad contengan mandatos expresos suficientemente amplios para cumplir adecuadamente con sus funciones.* Las normas que regulan las atribuciones y el funcionamiento de la Entidad de Fiscalización deben otorgar suficientes atribuciones para que pueda cumplirse de manera efectiva con la actividad fiscalizadora, garantizando sobre todo, su acceso irrestricto a la información.

Lo anterior supone conferir a la Entidad suficientes capacidades de actuación e investigación para tener acceso a documentos, informes, balances, comprobaciones, dictámenes y otras informaciones relevantes de las instancias fiscalizadas.⁶⁹ Verificar obras, bienes adquiridos o servicio contratados, efectuar visitas domiciliarias, formular pliegos de observaciones, determinar daños y perjuicios, fincar responsabilidades, etc. (artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior) Bajo estas capacidades podrá revisar la Cuenta pública, determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si los ingresos y los egresos corresponden a las partidas respectivas; analizar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas; si el financiamiento se obtuvo en los términos autorizados y si se aplicaron en los términos establecido por la ley; verificar el resultado de la gestión financiera; si la misma cumple con las normatividad aplicable; y la legalidad de la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales. (Artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior) En el mismo sentido, implica gozar de suficientes

⁶⁹ *Declaración de Lima. Artículo 10. Facultad de investigación. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios.*

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

poderes para determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de sanciones resarcitorias en los términos de la ley. (Artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior).

4.- Que las normas que disciplinan los mecanismos de actuación sustantiva de la Entidad de fiscalización sean lo suficientemente prescriptivas para desempeñar con eficacia y alto rigor técnico su cometido institucional.

Esto supone que las normas de la Constitución y de la Entidad de fiscalización que la facultan para realizar su función de control delimiten con exactitud la función técnica y de control que tiene en sus manos. Necesario es, entonces, que dichas normas confieran atribuciones claras y concretas en el ámbito de una labor técnica, sin caer en ambigüedades que supongan la intromisión de la institución en un ámbito político que no le corresponde. Por ende, si el análisis técnico que se hace sobre el ejercicio del gasto público, implica un ejercicio de análisis en torno a la correspondencia entre las acciones ejercitadas y los programas sobre los que se cimentó la distribución presupuestaria, eso no implica que el órgano pueda valorar el contenido mismo de los programas, pues la tecnificación de su labor le impone, únicamente, analizar el cumplimiento de las metas trazadas en los programas de gobierno.⁷⁰

Implica también, que la Entidad realice “su actividad de control de acuerdo con un programa previo” trazado por ellas misma. Esto condiciona que las normas que la propia Entidad puede establecer para complementar sus procedimientos de actuación, de conformidad con el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones, sean

⁷⁰ Así lo ha sostenido la Corte, al advertir que cuando la legislación “estipula que dentro de la revisión de la cuenta pública, se deberá comprobar si se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, de ninguna manera debe entenderse, como lo hace el actor, que dicha disposición faculta al fiscalizador a revisar el contenido mismo de los programas, o siquiera a opinar sobre éstos”. Controversia constitucional 87/2003.

igualmente técnicas (artículo 74 fracción IV de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación). Por ende, no se justifica que un órgano político como la Comisión de Vigilancia ratifique los reglamentos de la Entidad.

Las normas que la Entidad puede emitir en base a su potestad reglamentaria, le permiten complementar las normas de la Constitución y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a efecto de que el funcionamiento y el cabal cumplimiento de su función constitucional queden garantizadas. Esto se refiere, en primer lugar, a la determinación de las Unidades administrativas existentes al seno de la institución (como lo hace el Reglamento interior en su artículo 2), y la especificación concreta de las atribuciones con las que cuentan para el desempeño de su función (como lo hace el *Manual de Organización de la Auditoría superior de la Federación*, publicado en el DOF el 11 de julio de 2007). En segundo lugar, el establecimiento de criterios para la realización de auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; 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. (Artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación) Con ello se confiere la potestad a la Entidad de Fiscalización para determinar con precisión:

1. Las etapas del procedimiento fiscalizador.
2. Los sujetos que pueden activar el ejercicio fiscalizador.
3. Las fases que integran los procedimientos.
4. Los actos que componen a cada una de dichas fases.
5. Los efectos jurídicos de los mecanismos de fiscalización.

La cualidad altamente técnica de los procedimientos de control, exige que los métodos empleados deban *“adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones”*.

5.- *Que la conducción de la Entidad de Fiscalización sea igualmente profesional, sin que exista posibilidad alguna de interferencia política en la determinación técnica de su trabajo.*

La Entidad de Fiscalización está constreñida a mantener su independencia frente a cualquier directiva o indicación del Poder Legislativo. Esto presupone la existencia de normas técnicas que confieran a cada uno de los órganos de la Entidad indicaciones precisas para actuar de un modo determinado, a efecto de asegurar que su conducción institucional se realice en la forma expresamente señalada por la norma, bajo una irrestricta vinculación a los principios de independencia, legalidad, imparcialidad y objetividad que son el referente primario del órgano fiscalizador.

En la consideración apenas realizada, se implica la certeza “*en el*” derecho y la certeza “*del*” derecho; es decir, la necesaria existencia de normas claramente establecidas de modo anterior al procedimiento fiscalizador, y la seguridad de que la Entidad de Fiscalización actuará de manera similar ante casos razonablemente iguales. Ambas consideraciones mantienen el perfil técnico del órgano, porque permiten anticipar las atribuciones de la institución, el desarrollo del procedimiento y la objetividad en su actuación, así como la ausencia de discrecionalidad en el ejercicio de sus atribuciones y en su capacidad valorativa.

En ello se implica la libertad de la Entidad de Fiscalización para:

1. Seleccionar los asuntos que serán sometidos a auditoría.
2. Establecer los entes objeto de fiscalización y los alcances y objetivos de las auditorías.
3. Determinar la planificación, programación y seguimiento de las mismas.
4. Impulsar su debida conclusión.
5. Decidir el contenido de los informes sobre sus resultados.

5.2. Autonomía de Gestión.

No existe una definición precisa del contenido de la *“autonomía de gestión”* que la Constitución confiere a la Entidad de Fiscalización. De conformidad con el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, gestión significa *“Acción y efecto de gestionar”* y *“acción y efecto de administrar”*. Gestionar, por su parte, significa, *“Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera”*. Administrar, en cambio, significa *“Dirigir una institución”, “Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes”, “Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad”, “Suministrar, proporcionar o distribuir algo”*.

Desde este punto de vista, la actividad de gestión implica actos de dirección, administración, organización, disposición, distribución y suministro, y se traduce en el conjunto de diligencias que un órgano debe realizar para el logro de los objetivos o metas que tiene asignados.

En relación a los órganos de fiscalización, el artículo 7 de la *Declaración de Lima* de la INTOSAI hace referencia a la autonomía de gestión al señalar que los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto *“tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad”*.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación contiene un concepto de *“gestión financiera”* que de alguna manera puede servir de pauta para aproximarse al concepto de autonomía de gestión. En su artículo 1º fracción VII dispone que por gestión financiera, vinculada a la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales-, debe entenderse la actividad vinculada con *“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 este sentido, utilizando las definiciones mencionadas en relación con el argumento analógico, es posible señalar que la autonomía de gestión de la Entidad de Fiscalización consiste en su capacidad para decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la Constitución y las leyes.

Por las implicaciones que conlleva, de conformidad a la aproximación conceptual realizada, la autonomía de gestión representa un atributo que no puede dejar de vincularse con la independencia de actuación de la Entidad de Fiscalización.

De hecho, constituye una condición necesaria para que el órgano no se encuentre sometido a ninguna interferencia externa. Así lo ha establecido nuestro máximo tribunal en relación a los poderes judiciales, al señalar que la autonomía de la gestión presupuestal viene a ser una “*condición necesaria*” para que puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia.

La autonomía de la gestión presupuestal viene a ser una “*condición necesaria*” para que puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia.⁷¹

De conformidad con lo anterior, la determinación a nivel constitucional de la autonomía de gestión garantiza:

1. La independencia de los titulares de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, a través de la inmutabilidad salarial y de prestaciones, que representa una garantía económica, en tanto tutela la exigencia de una retribución adecuada y sin posibilidades de disminución.

⁷¹ *Controversia constitucional 35/2000.*

2. La independencia de sus funcionarios, pues se garantiza el adecuado funcionamiento del servicio civil de carrera.

3. El adecuado cumplimiento de sus atribuciones, ya que la Constitución confiere a la Entidad de Fiscalización una función sustancialmente especializada que debe realizarse bajo plazos expresamente establecidos, que difícilmente puede cumplirse sin la determinación autónoma de la ejecución de su presupuesto.

4. La garantía de cumplimiento de las políticas anuales establecidas por la Entidad en su Programa Anual de Actividades.

En función de que es una atribución que presupone una auténtica autonomía presupuestal, en el apartado teórico se ha ubicado a la autonomía de gestión como un subtipo de aquella, junto a la capacidad del órgano de fiscalización para determinar autónomamente su presupuesto, y para fiscalizarlo.

Por ello, no es posible afrontar el análisis de la autonomía de gestión de la Entidad de Fiscalización sin vincularla debidamente con sus otras manifestaciones, pues constituyen elementos que se presuponen uno a otro y que, consecuentemente, se enlazan de manera indisoluble.

La autonomía de gestión de la Entidad de Fiscalización se manifiesta en la concesión constitucional de un ámbito de libertad financiera para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada, para que pueda ejercer a cabalidad sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en la Constitución Federal y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. De este modo, no es posible pensar en actividades de gestión sin un presupuesto, y menos en una libertad de gestión sin una libertad para determinar autónomamente las partidas presupuestales que se requieren para cumplir con los objetivos constitucionales de la fiscalización.

En este contexto, la autonomía de gestión de la Entidad de Fiscalización presupone en primer lugar:

1.- La libertad de la entidad para la determinación de su propio presupuesto. Si el presupuesto de una institución se constituye con aquellos medios económicos necesarios para que la misma pueda cumplir con eficiencia el objeto para el que fue creada, entonces la autonomía de gestión que el artículo 79 de la Constitución reconoce a la Entidad de Fiscalización no puede desvincularse de su capacidad para estructurar su propio presupuesto.

La determinación autónoma del presupuesto se relaciona con la autonomía organizativa y la autonomía técnica de la institución, pues las determinaciones económicas que se proyectan parten de la definición orgánica de la Entidad de Fiscalización, del perfil técnico de sus funcionarios, y de las implicaciones económicas de sus procedimientos de fiscalización, situaciones que deben proyectarse adecuadamente en el presupuesto presentado.

De conformidad con el artículo 86 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación deberá elaborar su proyecto de presupuesto anual, conteniendo, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo. Ese presupuesto deberá remitirse 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. (Artículo 74 fracción II de la propia Ley de Fiscalización).

La norma vincula el objeto que cumple la Entidad de Fiscalización con la determinación de su presupuesto. Su contenido impide, además, que entre el momento de la determinación de su presupuesto y el de la aprobación del mismo por la Cámara de Diputados existan etapas intermedias o se interpongan obstáculos encaminados a realizar una valoración previa del su contenido.

En este contexto, el papel que realiza la Comisión de Vigilancia, de conformidad con el artículo 67 fracción VI de la Ley de Fiscalización parece ir en contra de la exigencia de “no intermediación”. Frente a la eventual colisión entre lo dispuesto por el artículo 74 fracción II y el 67 fracción VI de la mencionada Ley, una interpretación adecuada sostendría la necesidad de plegarse a la primera de las normas en virtud de que el principio de independencia que subyace a la Entidad de Fiscalización y que le permite cumplir eficazmente con su labor, induce a optar por la norma que confiere un mayor ámbito de independencia, lo cual se logra de manera más adecuada si es el propio Auditor el que directamente remite el presupuesto a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

Además, las atribuciones concedidas a la Comisión de Vigilancia para “conocer” y “turnar” el presupuesto a la Junta de Coordinación Política de la Cámara en ningún momento autorizan a valorar su contenido. Su labor se circunscribe, únicamente a ser el conducto de comunicación entre la Entidad de Fiscalización y la Cámara, tal cual se señala en la fracción I del propio artículo 67 de la Ley en comento.

La Cámara de Diputados es la única facultada para ampliar o para disminuir el presupuesto presentado por la Entidad de Fiscalización, pues de conformidad con el artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal le corresponde aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sentido, el presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación puede ser modificado en el contexto de la aprobación general del Presupuesto de Egresos y como consecuencia de las necesidades del mismo. Sin embargo, dicha modificación, de realizarse, debe tener en cuenta lo establecido por el artículo 7 de la *Declaración de Lima* de la INTOSAI, que dispone que las entidades de fiscalización necesitan contar con “los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben”. En virtud de lo anterior, es posible señalar la existencia de un límite a la discrecionalidad con la que actúan los parlamentos, pues toda modificación del presupuesto debe asegurar que los recursos proporcionados sean adecuados y suficientes para cumplir con el objeto de existencia del ente fiscalizador. En todo caso, de conformidad con el principio número 8 de la *Declaración de México* de la INTOSAI, debe existir un mecanismo a cargo de la

entidad de fiscalización para que pueda inconformarse ante la Cámara de Diputados si los recursos que les fueron asignados resultan insuficientes para cumplir con su mandato.

Ahora bien, derivado de la necesidad de que sea el propio órgano de fiscalización quien determine, gestione y administre sus recursos, y el que deba fiscalizarlos a través de órganos técnicos y especializados que dependan orgánicamente de la institución, la otra etapa sucesiva en que se manifiesta la autonomía de gestión es la que corresponde a la plena gestión presupuestal de sus recursos.

2.- *La plena disponibilidad del presupuesto asignado a la Entidad de Fiscalización sin condicionamientos externos, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.* La autonomía de gestión que la Constitución confiere a la entidad supone su plena capacidad para determinar sus objetivos financieros, económicos y administrativos, sin ningún tipo de injerencia, con miras al cumplimiento de las atribuciones y fines que tiene constitucionalmente asignados.

De conformidad con el artículo 86 de la Ley de Fiscalización Superior, *“la Auditoría Superior de la Federación ejercerá autónomamente, con sujeción a las disposiciones aplicables, su presupuesto aprobado”*. El contenido de la norma implica que una vez aprobado su presupuesto anual, su asignación, administración, aplicación y ejercicio quede bajo la responsabilidad de la entidad, debiendo ejercerlo bajo los principios de transparencia, eficiencia y eficacia, sin que se encuentre condicionado por directrices, instrucciones u observaciones de alguna entidad o institución externa.

La administración y ejecución del presupuesto de la Entidad de Fiscalización corresponde al Auditor Superior, en términos del artículo 74 fracción III de la Ley de Fiscalización. En este contexto, dentro de las directrices de administración, ejecución o disposición del presupuesto, la entidad a través de su titular, tiene atribuciones para:

1. Definir el tamaño de su estructura burocrática. Elemento vinculado con la “*autonomía organizativa*” que consiente la posibilidad de tener una estructura administrativa propia; de crear los órganos y subórganos necesarios al interior de la institución, y de contar con el personal suficiente para el cumplimiento de sus funciones. El Reglamento Interior de la Entidad de Fiscalización define a los órganos internos como Unidades administrativas y al personal como servidores públicos. (Artículo 2). El tamaño de la estructura burocrática es una definición que corresponde a la Entidad, pues su determinación se encuentra en estrecha vinculación con los objetivos, las facultades y los fines que constitucionalmente tiene que cumplir. De esta forma, a mayor cantidad de responsabilidades o funciones constitucionales, mayor infraestructura humana, material y financiera.

2. Determinar el régimen jurídico de su personal. Elemento vinculado a la “*autonomía administrativa*” que reconoce la especialidad de la administración de la Entidad de Fiscalización, por la naturaleza de las funciones que desempeña, y por el alto rigor técnico que la Constitución impone para su desempeño.

La especialidad de la administración implica que el personal a cargo de la Entidad de Fiscalización se discipline mediante un régimen jurídico especial. Este régimen se caracteriza por:

a) La especificación de los mecanismos para la selección del personal. La especialidad de la administración de un órgano como la Entidad de Fiscalización supone la existencia de un personal altamente cualificado, cuya selección y permanencia se base en criterios objetivos de independencia, especialización y experiencia profesional, de conformidad con un régimen jurídico particular.

Esta especificidad, ha sido reconocida por la Suprema Corte al destacar que “*la revisión de las cuentas públicas es una tarea preponderantemente técnica, para la que se requiere de conocimientos especializados en materia de auditoría...*”. De ahí se deriva la exigencia de garantizar la integridad, la capacidad superior al promedio, la adecuada experiencia profesional, y la especialización de los funcionarios de la

Entidad, situación que se debe regular mediante el establecimiento de un servicio civil de carrera, que a través de exámenes de ingreso y evaluaciones periódicas del personal, garantice su alto perfil técnico y la prestación de un servicio de alta eficacia y eficiencia (artículo 85 de la Ley de Fiscalización).

La especialidad de la administración implica, además, la obligación de establecer un sistema de capacitación y evaluación periódica de los funcionarios, que debe estar a cargo de la propia Entidad de Fiscalización con el objeto de garantizar la permanente actualización técnica del personal. (Artículo 6 fracción X del Reglamento interior).

b) La determinación de su régimen retributivo.

El especial régimen jurídico del personal de la Entidad de Fiscalización necesita reflejarse, a su vez, en un régimen retributivo particular y propio, que patentice y de hecho reconozca el perfil altamente técnico y capacitado del personal, y que otorgue a la institución la capacidad de fijar con autonomía el monto de sus salarios, y de generar un sistema propio de estímulos, incentivos o recompensas, a través de normas que establezcan con claridad las percepciones y prestaciones de los funcionarios públicos de la Entidad, sin más límites que los que impone el monto del presupuesto asignado y las demás disposiciones aplicables del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre las que se encuentra la obligación de la Entidad de expedir su *Manual de Percepciones y Prestaciones* (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 2007).

Se deriva de lo anterior la exigencia de que la Entidad tenga un régimen presupuestal propio que no pueda equipararse, incluso, con el régimen presupuestal que rige las relaciones laborales de otros órganos o instituciones del Estado. Este argumento es aplicable, incluso en sus relaciones con la Cámara de Diputados, con la cual la Entidad mantiene una pertenencia de carácter orgánico.

No establecer una distinción entre las normas presupuestales de una y otra entidad supone difuminar en todo sentido la especialidad en la administración de la Entidad de Fiscalización que se asienta, como ya se ha señalado, en la función eminentemente técnica que realiza.

Significaría equiparar actividades que por su propia naturaleza son diferentes y que necesitan ver reflejada esa diferencia en el tipo y el monto de percepciones de su personal.

c) La imposición de su régimen disciplinario.

Como parte del régimen jurídico propio y particular de los funcionarios públicos de la Entidad de Fiscalización existe la necesidad de que así como se estipulan sus requisitos de contratación, su ingreso al servicio civil de carrera, sus estímulos y compensaciones, se determinen con puntualidad las causas de responsabilidad en que incurrir.

Las causas de responsabilidad de los servidores públicos de la Entidad se encuentran estipuladas en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. La aplicación de esta Ley y la imposición de las medidas disciplinarias y sanciones administrativas, de conformidad con el artículo 91 de la Ley de Fiscalización Superior, corresponde a la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Dicha Unidad está facultada, incluso, para presentar denuncias y querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito.

En este contexto, gran parte del régimen sancionador del personal de la Entidad descansa en una Unidad de carácter externo a la institución, lo cual impide que sea la propia Entidad la que se responsabilice del régimen disciplinario de su personal. De hecho, la Entidad se queda con un margen muy reducido de potestad sancionadora en virtud de que únicamente puede aplicar a sus servidores públicos aquellas sanciones determinadas por autoridad competente, distintas a las que corresponde aplicar a la

Unidad de Evaluación. (Artículo 6 fracción XVII del Reglamento interior) y las emanan de la vulneración de las Condiciones Generales de Trabajo. Por lo anterior, sería recomendable repensar en cuál es la mejor forma de garantizar las responsabilidades de los funcionarios de la Entidad, teniendo en cuenta la exigencia de independencia del órgano fiscalizador y la exigencia de que en su calidad de funcionarios públicos se encuentren sometidos a un régimen de responsabilidades efectivo.

3. Decidir la adquisición de bienes, contratación de servicios y la realización de pagos. La gestión, tal cual se advirtió al principio de este apartado, es sinónimo de administración en el sentido más amplio que exista de este término. En virtud de ello, la autonomía de gestión implica la plena capacidad para decidir la aplicación del presupuesto asignado, lo cual supone la libertad para la adquisición de recursos materiales, la contratación de servicios y de arrendamientos, la prestación de los servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles a efecto de garantizar el debido funcionamiento de la institución, los pagos de los compromisos contraídos por la Entidad, etc.

De conformidad con el artículo 74 fracción III de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, corresponde al Auditor Superior, *“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”*.

En el ejercicio administrativo de los recursos financieros, humanos y materiales existe una amplia capacidad de decisión por parte del Auditor, quien se encuentra sujeto a los principios de eficiencia, eficacia y honradez a que se refiere el artículo 134 constitucional. Igualmente, se encuentra vinculado por la exigencia de licitaciones públicas en lo concerniente a la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes, prestación de servicios y contratación de obra. Su actuación se encuentra supeditada a lo dispuesto en la *Ley General de Bienes Nacionales*, la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, y la *Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas*.

3.- *La capacidad de la Entidad para fiscalizar autónomamente el presupuesto asignado.* La capacidad conferida a la Entidad para determinar su presupuesto y la atribución para ejercerlo autónomamente conducen a hacer responsable de su aplicación a la misma institución, lo que deriva en que la propia Entidad establezca sus propios órganos y procedimientos internos para controlar y fiscalizar la aprobación del presupuesto.

Corresponde al Auditor Superior de la Federación, de conformidad con el artículo 74 fracción XVIII de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, *“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”*. Esta atribución se ejerce con el apoyo de la Unidad General de Administración, a quien le compete *“ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado”*, así como *“elaborar la cuenta comprobada de su aplicación”*. (Artículo 79 fracción III de la indicada Ley de Fiscalización).

Adicionalmente a este control de carácter interno, se ha establecido un control de carácter *“externo”* que reside en la *“Comisión de Vigilancia”* de la Cámara de Diputados, que entre otras funciones tiene a su cargo la evaluación del desempeño de la Entidad. (Artículo 66 de la citada Ley de Fiscalización) Con motivo de esa evaluación, la Comisión puede ordenar la práctica de auditorías a la Entidad. Para ese efecto, y para constatar que la misma Entidad cumple con las funciones que le corresponden conforme a la Constitución y a las leyes se ha determinado la existencia de otro órgano de control denominado *“Unidad de Evaluación y Control”* que depende orgánicamente de la Comisión de Vigilancia. Tal Unidad está facultada para practicar, a instancias de la Comisión, por sí misma o a través de auditores externos, auditorías para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la Entidad, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de esta. (Artículo 92 fracción II de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

Lo anterior supone la existencia, en realidad, de dos órganos de control externos a la Entidad, lo cual se considera anómalo en un entorno en donde debe

prevalecer la exigencia de no injerencia como garantía de independencia del órgano fiscalizador; cualidad necesaria, como se ha venido expresando a lo largo de este trabajo, para que pueda cumplir adecuadamente con sus atribuciones.

6. Deficiencias de las Entidades Superiores de Fiscalización en nuestro País.

6.1. Elección del Auditor por mayoría calificada del Poder Legislativo.

Tanto en la Auditoría Superior de la Federación como en los Órganos Superiores de Fiscalización de los Estados, se designa a su Titular con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura correspondiente, circunstancia que contribuye a restringir la independencia de criterio, autonomía, imparcialidad y neutralidad de las entidades de fiscalización superior, ya que puede dar lugar a compromisos con los grupos parlamentarios que hagan posible su designación y con esto se le resta credibilidad a dicho órgano.

Como ejemplo se citan los siguientes procedimientos para designar al Auditor de las entidades superiores de Fiscalización:

A.- A nivel federal, La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en el Título Séptimo: **“Organización de la Auditoría Superior de la Federación”, Capítulo I: “Integración y Organización”**, establece en el artículo 68, 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.

Al respecto, el párrafo tercero del artículo 79 Constitucional, textualmente prevé:

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, 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 esta Constitución.

B.- En el ámbito estatal, la designación del titular de la entidad de fiscalización se deberá efectuar con la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados de la Legislatura que se encuentren presentes, según lo prevé el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

Quienes pretendan ser designados para ocupar el cargo de referencia, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución Federal, en las Constituciones locales y en las leyes reglamentarias correspondientes.

Para el caso de la Federación, nuestra Carta Magna, en su artículo 79, fracción IV, señala: *“Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos 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 encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia”*.

Las fracciones enunciadas, del artículo 95, disponen:

“Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
 - II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
 - IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
 - V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
 - VI. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento”.

6.2. Dependencia directa de la Cámara de Diputados.

Aun y cuando a los entes superiores de fiscalización se les otorga autonomía técnica y de gestión, estos siguen dependiendo de la Cámara de Diputados, tanto a nivel federal como estatal, lo que propicia su control político, dependiendo de la conformación de la comisión correspondiente.

A.- A nivel federal, el artículo 66 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, dispone:

Artículo 66.- 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 esta última y

constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

B.- A nivel estatal, por ejemplo, en el Estado de Jalisco, la Ley de Fiscalización Superior, en sus artículos 3º, fracción II y 8º, establece:

“Artículo 3º. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

II. Comisión: la Comisión de Inspección del Congreso del Estado;

Artículo 8º. La Comisión tendrá por objeto, coordinar las relaciones entre el Congreso del Estado y la Auditoría Superior y evaluar el desempeño de ésta”.

De lo anterior se percibe, que las entidades de fiscalización superior se encuentran estrechamente relacionadas con el Poder Legislativo, al ser objeto de evaluación por parte de la Cámara de Diputados, y por consecuencia se encuentran sujetas a las decisiones políticas que se tomen por los grupos parlamentarios con mayor presencia, obstaculizando la verdadera fiscalización, convirtiéndose en un instrumento de negociación.

6.3. Politización en la designación del Titular de la Entidad de Fiscalización.

Al ser designados los titulares de las entidades superiores de fiscalización, con el voto de las dos terceras partes de los diputados, se compromete la independencia y la imparcialidad de dichos órganos, porque no obstante de que en la mayoría de los Congresos se expida una convocatoria para elegir a los titulares, en la cual se prevén los requisitos que se deben cubrir por los aspirantes, esto no garantiza plenamente que su designación sea totalmente neutral a los intereses políticos de los partidos representados en el Poder Legislativo.

En el caso del Estado de Aguascalientes, la reforma constitucional recién aprobada, establece:

“ARTÍCULO 27 B.- *El Congreso del Estado emitirá la convocatoria para elegir al titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado y lo designará con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Legislatura. La Ley determinará el procedimiento para su designación y remoción en su caso.*

El Auditor Superior de Fiscalización, además de los requisitos previstos en las Fracciones I, III y IV del Artículo 53 de esta Constitución requeridos para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia y Procurador General de Justicia, deberá de reunir los siguientes:

- I. 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.*
- II. Contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.*
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal.*
- IV. No haber tenido cargo de Secretario o su equivalente en el Poder Ejecutivo del Estado, Procurador de Justicia, Contralor del Estado o de Municipio, Presidente Municipal, Senador, Diputado Federal o*

local, Síndico o Regidor de algún Ayuntamiento o dirigente de Partido Político durante los cuatro años previos al de su designación.

El Auditor Superior de Fiscalización durará en su encargo siete años; podrá ser removido por el Congreso por causas que señale la Ley, siempre con la misma votación requerida para su nombramiento, o conforme a los procedimientos previstos en el Capítulo Décimo Sexto de esta Constitución.

Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de la dirigencia de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia”.

Por disposición del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, el Congreso se encuentra integrado con 27 diputados, 18 de mayoría relativa y hasta nueve de representación proporcional.

Actualmente, la Sexagésima Legislatura, 2007- 2010, se configura de la siguiente manera:⁷²

- 14 diputados del Partido Revolucionario Institucional.
- 9 diputados del Partido Acción Nacional.
- 2 diputados del Partido Convergencia.
- 1 diputado del Partido Verde Ecologista de México. y
- 1 diputado por el Partido de la Revolución Democrática.

⁷² Información disponible en <http://www.congresoags.gob.mx>. Consultada el día 9 de septiembre de 2008

Tenemos entonces que el Partido Revolucionario Institucional cuenta con mayoría simple, faltándole solamente 4 diputados para que por sí solo, pudiese designar al titular del órgano superior de fiscalización, pero indudablemente puede conseguir el apoyo de otros diputados, dándose así una negociación política, en la que se verán involucrados diversos intereses, pero no necesariamente los inherentes a una plena fiscalización, libre de toda influencia política.



Conclusiones.

1.- Una de las funciones de mayor importancia en un Estado de Derecho es comprobar que los recursos públicos realmente fueron gastados para el fin que se les asignó; por ello, en toda democracia, la separación de poderes es necesaria no sólo para obtener una división funcional de competencias, sino para garantizar el control del poder, el uso honesto de los recursos públicos y el imperio de la ley.

2.- Es fundamental que la Administración del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, tenga mecanismos de fiscalización capaces de garantizar a los ciudadanos que los recursos públicos son utilizados conforme a su mandato y de manera honesta y transparente y que los funcionarios públicos rindan cuentas, se hagan responsables de los actos ilícitos que cometan y estén, sin distinciones, sujetos a las sanciones que imponga la ley.

La fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.

A nivel federal se dan dos tipos de fiscalización: la externa que es realizada por el poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación; y la interna que se realiza en forma directa por el Ejecutivo, por medio de la Secretaría de la Función Pública y la Tesorería de la Federación.

En el ámbito estatal, son los órganos superiores de fiscalización los responsables de realizar la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los gobiernos del estado y de los municipios, teniendo diferentes denominaciones, entre las que se encuentran: Auditoría Superior del Estado, Contaduría Mayor de Hacienda, Contaduría General del Congreso del Estado, Contaduría General de Glosa, etc., existiendo en la actualidad la tendencia de homologar a todos estos órganos técnicos

de control de los Congresos locales en instituciones similares a la de la Federación, tanto en nombre como en funciones.

3.- El servidor público debe cambiar la forma de ver su trabajo y orientarlo hacia el concepto de responsabilidad, lo que lo llevará a la búsqueda continua de la eficiencia, la eficacia y la economía de su actividad, todo ello dentro de un marco de ética que debe regir sus acciones. Es necesario calificar el desempeño de todos los funcionarios y empleados de la administración pública, crear conciencia del buen gobierno y arraigar la cultura de la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la gestión pública.

4.- Una nueva cultura de rendición de cuentas precisa aceptar que manejar recursos públicos lleva implícita la obligación de informar a la ciudadanía, con veracidad y oportunidad, sobre el cumplimiento de programas y la utilización de todos los recursos públicos a los que tiene acceso el gobernante, el aparato burocrático y en general la administración pública. Asimismo, resulta imperativo incorporar en este proceso la función de la fiscalización autónoma e independiente que testifique no sólo acerca de la veracidad del contenido de la información, sino también de la suficiencia y solidez de los procedimientos seguidos por el gobernante, incluido el cumplimiento de sus obligaciones legales.

5.- La exigencia de la sociedad mexicana es, por una parte, que se gobierne honesta y transparentemente y, por otra, que se atiendan de manera rápida y eficaz las demandas ciudadanas. Estas dos exigencias deben ser reconciliadas de conformidad con la ley, en un marco de libertad y democracia.

No es incompatible un gobierno honrado y transparente con uno que actúe con prontitud y eficiencia para responder a las demandas ciudadanas. Un sistema electoral democrático y un sistema de fiscalización eficiente, trabajarán en el mismo sentido para lograr que el gobernante actúe de acuerdo con los intereses de la comunidad. Si el gobernante no actúa eficaz, eficiente y legalmente deberá ser castigado por el órgano de fiscalización superior y, en las urnas, por el voto ciudadano.

6.- La confianza en el gobierno es confianza en las instituciones, no en los actores políticos. En México es necesario fortalecer la estructura institucional que evite la discrecionalidad y el abuso en el ejercicio del poder e impulse la consolidación de la democracia. El poder que no está limitado por normas y sujeto a controles institucionales degenera en autoritarismo.

7.- La entidad de fiscalización superior es una institución que refleja el grado de democracia en los Estados modernos; entre más efectiva y autónoma sea aquella, más sólida será ésta. Un Estado no fiscalizado, o en que esta función se realiza inadecuadamente, es un Estado autoritario, porque esconde a sus ciudadanos el uso de los recursos públicos.

8.- Las entidades de fiscalización superior en nuestro país, al formar parte del Poder Legislativo, corren el riesgo de ser manipuladas por los grupos políticos que lleguen a controlar el Congreso, perdiendo así independencia e imparcialidad en su actuación.

9.- En el mundo son reconocidos dos modelos o formas de operar la revisión y fiscalización de la gestión pública de los gobiernos centrales y regionales o locales, siendo éstos el Europeo y el Estadounidense.

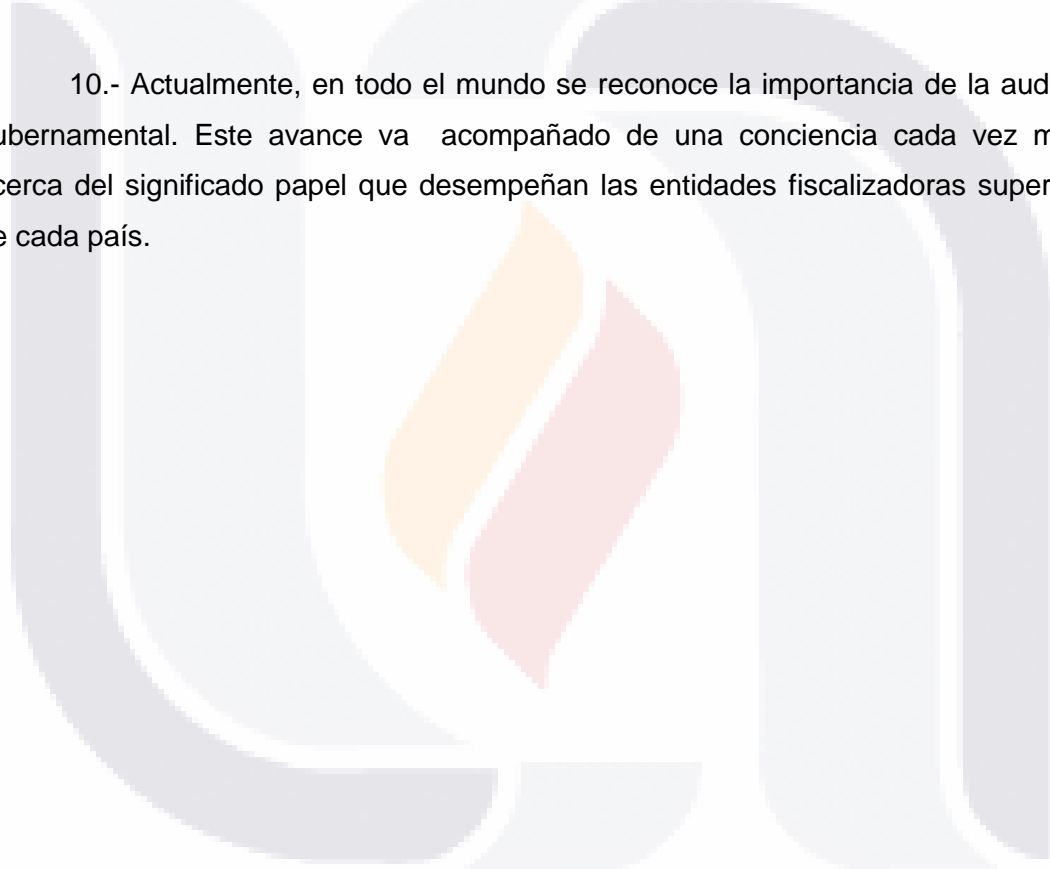
El Modelo Europeo se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas, que no obstante ser verdaderos tribunales que actúan de manera colegiada, con magistrados inamovibles, son a la vez órganos que dependen en su mayoría del parlamento.

En el caso de Francia funciona como un verdadero tribunal, ejerciendo funciones jurisdiccionales. Sus miembros gozan de garantías efectivas de independencia para asegurar su libre funcionamiento. A esta Corte le corresponde fiscalizar el adecuado uso y destino de las cuentas públicas y su eficacia, es decir, no solo que el dinero se utilice para lo que fue destinado en el presupuesto, sino que su aplicación asegure el mayor impacto social posible.

En España el Tribunal de Cuentas, aunque depende de las Cortes Generales, esto es, del Parlamento, es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica y financiera del sector público.

Por su parte el Modelo Estadounidense se basa en la integración de Auditorías o Contralorías generales, y no de tribunales como el europeo, y en él se enmarcan la mayoría de los países del Common Law anglosajón, como Australia, Canadá, y la gran mayoría de países de América Latina, entre los que se encuentra México.

10.- Actualmente, en todo el mundo se reconoce la importancia de la auditoría gubernamental. Este avance va acompañado de una conciencia cada vez mayor acerca del significado papel que desempeñan las entidades fiscalizadoras superiores de cada país.



Propuestas.

1.- Se deben crear Tribunales de Cuentas, a nivel federal y en el ámbito de los estados, dotándolos constitucionalmente de todas las facultades de control previo y preventivo, así como de la función jurisdiccional en sede administrativa sobre todo hecho o acto de los funcionario públicos –incluidos el presidente y los gobernadores - que produzca un daño al patrimonio público.

2.- Dichos Tribunales deben representar un mecanismo efectivo de rendición de cuentas horizontal; deben ser un verdadero órgano de fiscalización superior. El fortalecimiento de éste organismo debe concebirse en el marco de la reforma del Estado y ser un instrumento que permita consolidar los avances democráticos del país, avanzar en el combate a la corrupción y mejorar la eficiencia y eficacia de los gobiernos federal, estatal y municipal.

3.- Para que los Tribunales tengan un adecuado desempeño y sean una institución sólida y confiable, deben contar con:

- Independencia jerárquica, funcional y financiera para ejercer el control externo con independencia de criterio, como resguardo objetivo del interés ciudadano, exento de toda presión, subjetividad o intencionalidad.
- Protección de presiones por parte del gobierno y de los partidos políticos.
- Estrategias de capacitación permanente para perfeccionarse en la fiscalización, adoptando nuevas y modernas técnicas de auditoría. Sin éstas el control administrativo permanecerá restringido y limitado a la verificación formal.
- Vínculos con el Poder Legislativo, expresados en ley, de modo de garantizar la independencia y autonomía de su fiscalización y ejercer más adecuadamente su control sobre el Ejecutivo.

- La posibilidad de contar con mayores elementos legales, que permitan:
 - a. Adecuar y actualizar sus funciones y mejorar la calidad de control.
 - b. Actuar oportuna y eficazmente contra los hechos de corrupción.
 - c. Relacionarse con los particulares en la recepción y seguimiento de las denuncias.

4.- Los Tribunales tendrían tres funciones fundamentales:

- La fiscalización de la actividad económico – financiera del sector público;
- La jurisdiccional o de enjuiciamiento de la responsabilidad contable; y
- La consultiva.

5.- La función fiscalizadora de los Tribunales de cuentas se caracterizará por ser externa, permanente y consultiva, y se refiere al sometimiento de la actividad económico- financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gasto público. La actuación fiscalizadora debe ser absolutamente independiente respecto de todas las entidades sujetas a su revisión y evaluación, incluyendo al Poder Legislativo, entendiéndose tal condición de autonomía en la medida en que la expresen las leyes y la sociedad la perciba y acepte.

6.- La función jurisdiccional de los Tribunales de Cuentas será un gran adelanto para la rendición de cuentas en México, porque a través de esta función se podrá hacer más rápido y eficiente el enjuiciamiento de las personas que incurran en responsabilidad contable.

Esta función es un gran adelanto para la rendición de cuentas en México porque nos dará una mayor certeza de los procesos a seguir. Además, a través de la

independencia de los Tribunales, se asegurará la imparcialidad durante un juicio para realizarlo conforme a derecho para que los daños causados al erario sean compensados.

7.- La función consultiva de los Tribunales de Cuentas consistirá en emitir dictámenes y resolver las consultas que, en materia de contabilidad pública y de gestión económico-financiera, le soliciten los organismos que constituyen el sector público federal.

8.- Para evaluar correctamente las políticas públicas, es necesario crear un sistema de indicadores de evaluación y parámetros de actuación, que permita revisar y calificar el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones públicas.

9.- Para garantizar el mejor funcionamiento de los Tribunales de Cuentas y ejercer mejor su función fiscalizadora, los auditores y los Magistrados gozarán de amplio poder de investigación, es decir, las organizaciones sujetas al control de los Tribunales deberán regularmente presentar todos los documentos necesarios para la labor de fiscalización y no podrán ocultar ningún tipo de información. No se les podrá negar el acceso a los documentos de administración o contabilidad pretextando confidencialidad.

10.- Los Magistrados que integren los Tribunales de Cuentas serán designados por el Poder Legislativo, mediante insaculación, previa convocatoria pública, en la que se especifiquen los requisitos que deberán cumplir los aspirantes. Su permanencia en el cargo será de ocho años, pudiendo ser reelectos por un período más.

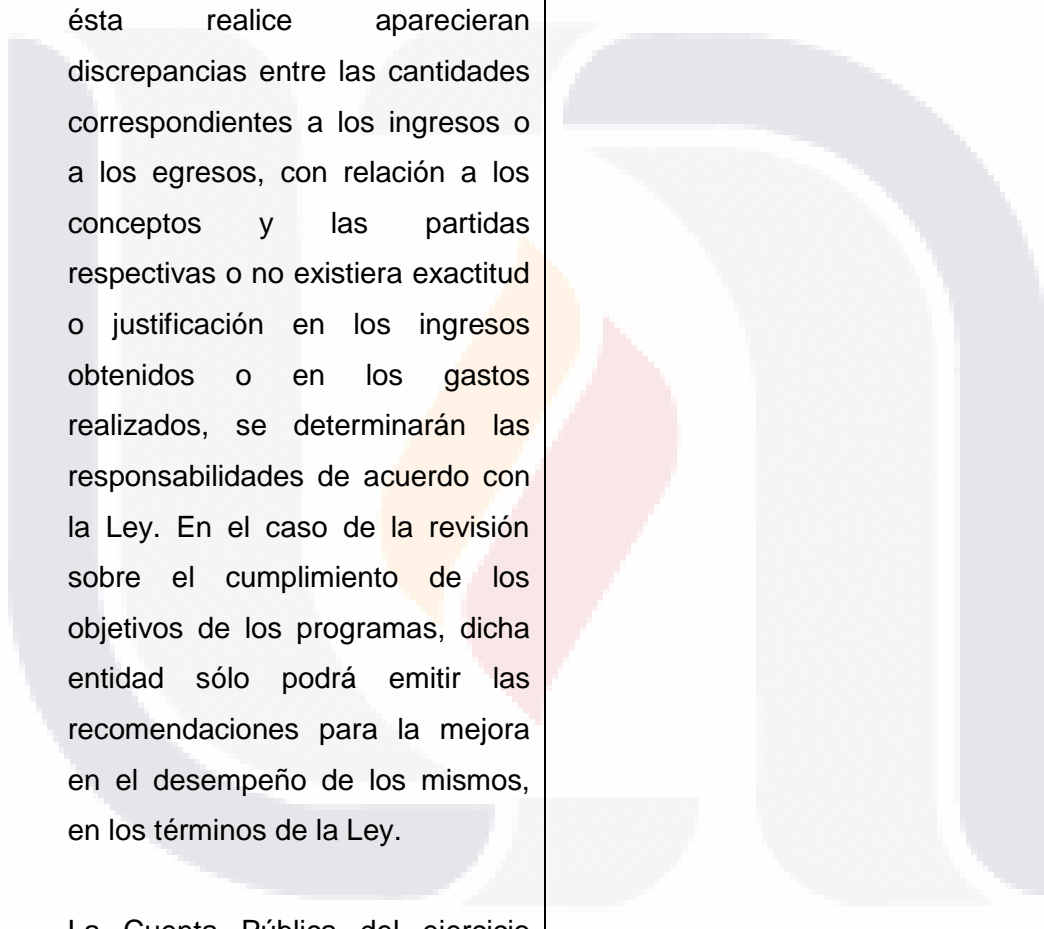
11.- El personal técnico y administrativo de los Tribunales de Cuentas, deberá ser seleccionado mediante convocatoria pública en la que se señalen los requisitos inherentes al puesto y tendrá estabilidad en el empleo, pues será permanente, salvo que incurran en irregularidades, para evitar así el influentismo de los grupos políticos.

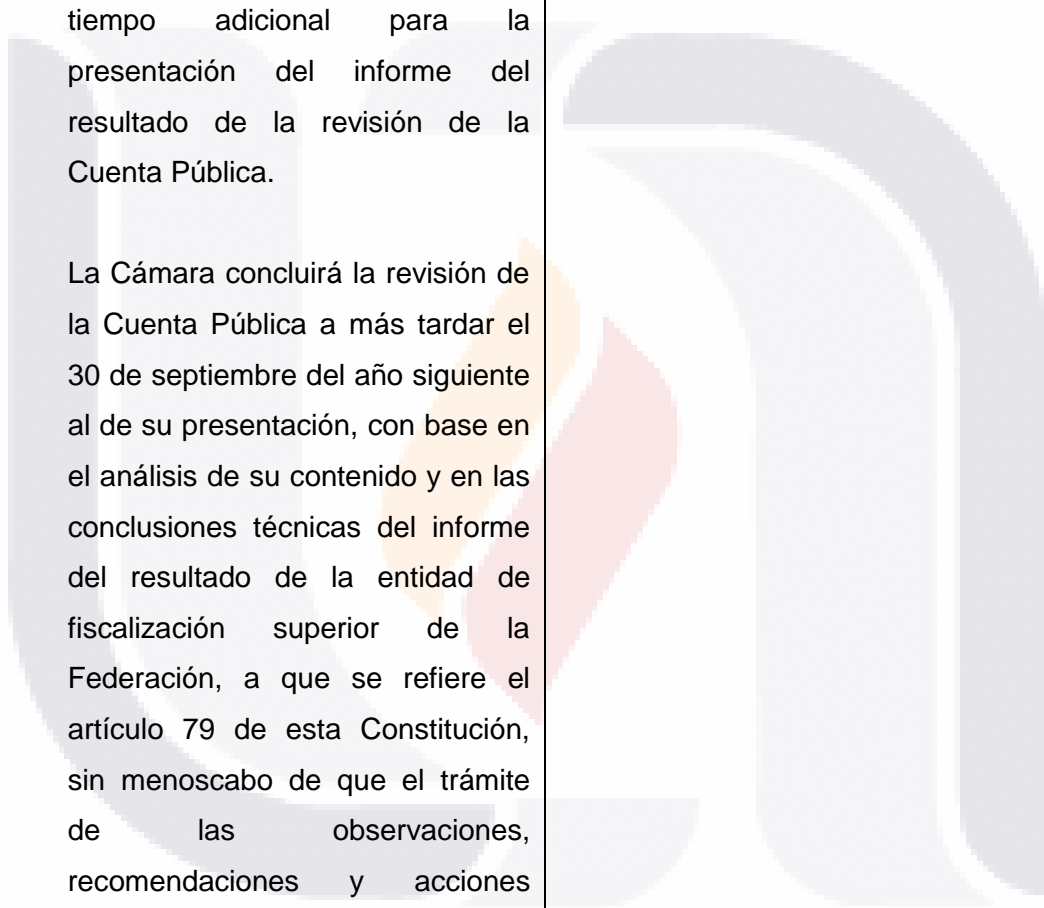
12.- Los Magistrados de los Tribunales de Cuentas, como cualquier otro alto funcionario público debiera considerarse como posible sujeto de juicio político y, para el cabal desempeño de su cargo, es conveniente investirlo de inmunidad para que sólo pudiera procederse penalmente en su contra, previa declaración de procedencia del Poder Legislativo.

Para que las propuestas descritas se puedan materializar, es necesario efectuar reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las constituciones locales.

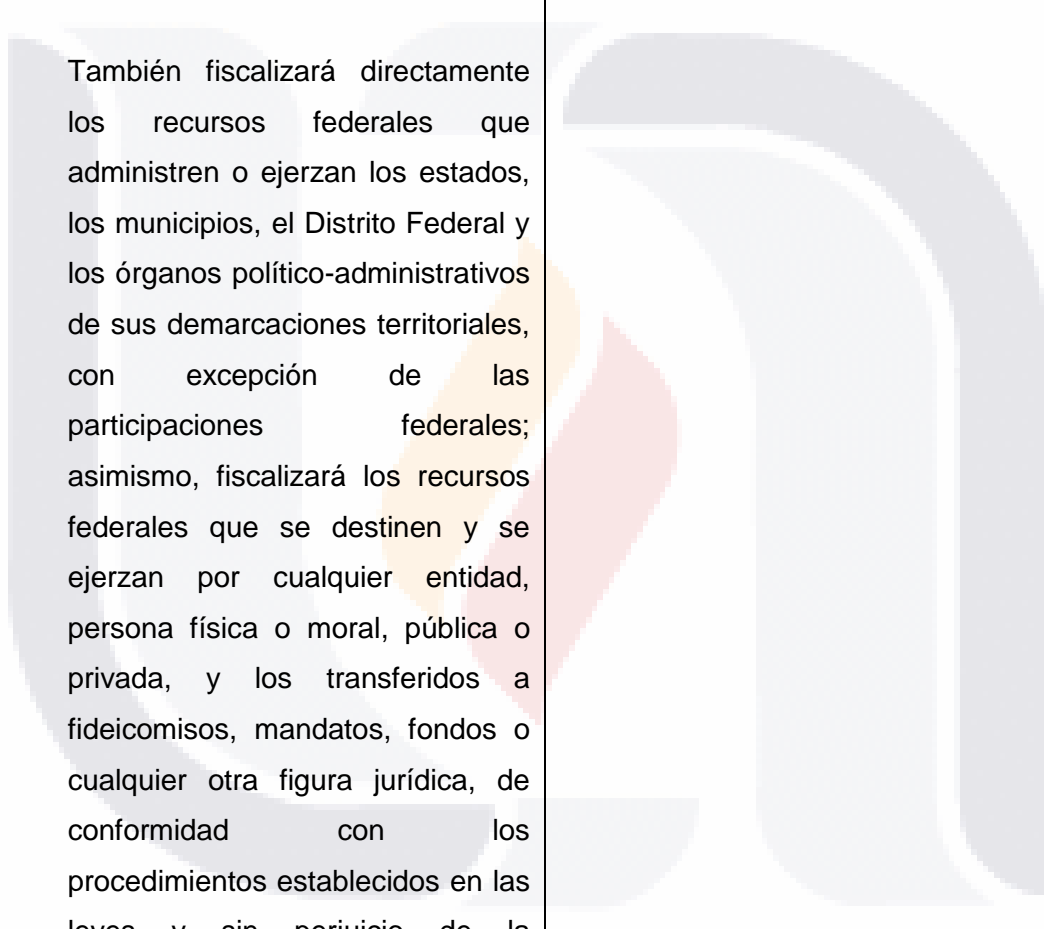
Respecto a la Constitución Federal, deberán ser modificados los artículos 74, fracción VI, 79, 110 y 116; asimismo se propone reformar el Título Cuarto, “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, para adicionarle las Secciones Primera y Segunda, así como el artículo 114 Bis, conforme a lo siguiente:

Texto vigente	Propuesta
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. ...</p> <p>V. ...</p> <p>VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el</p>	<p>VI. <i>Se deroga.</i> Estas atribuciones se transfieren al Tribunal de Cuentas.</p>

<p>cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.</p> <p>La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se</p>	
---	---

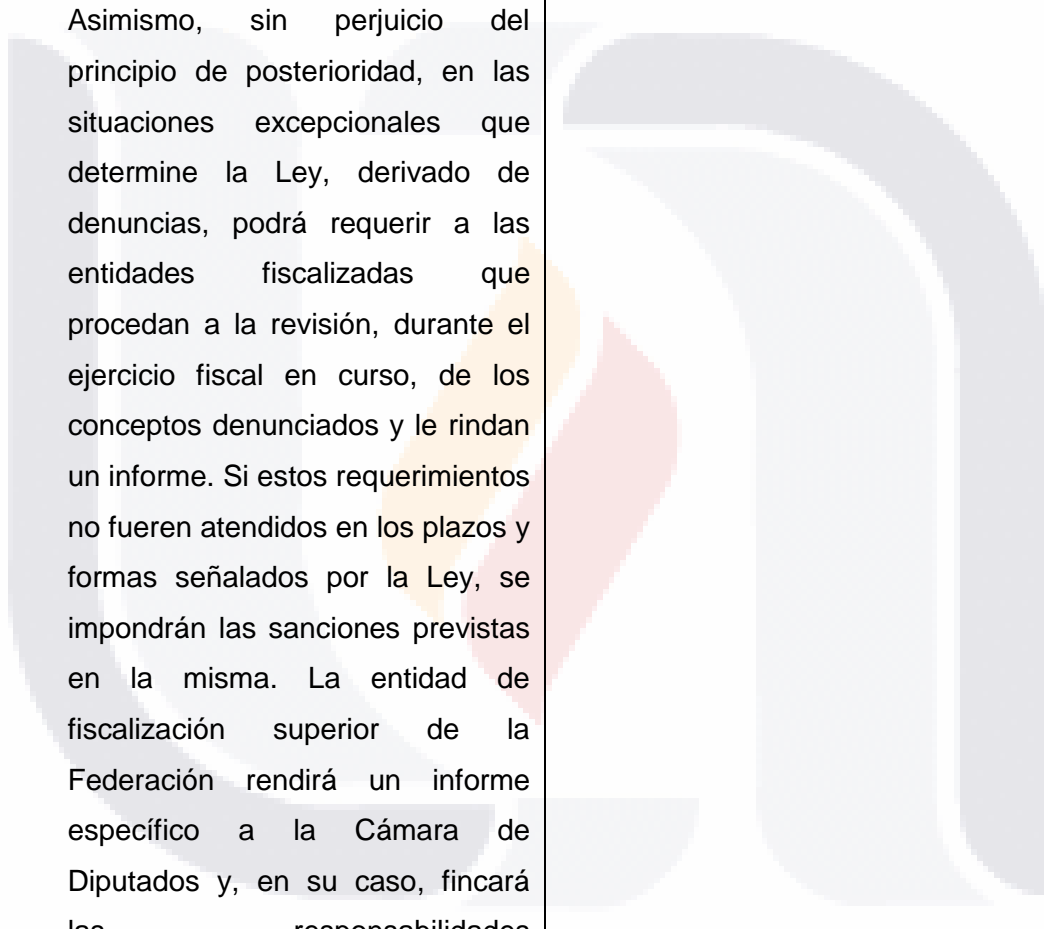
<p>podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.</p> <p>La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.</p>	
---	---

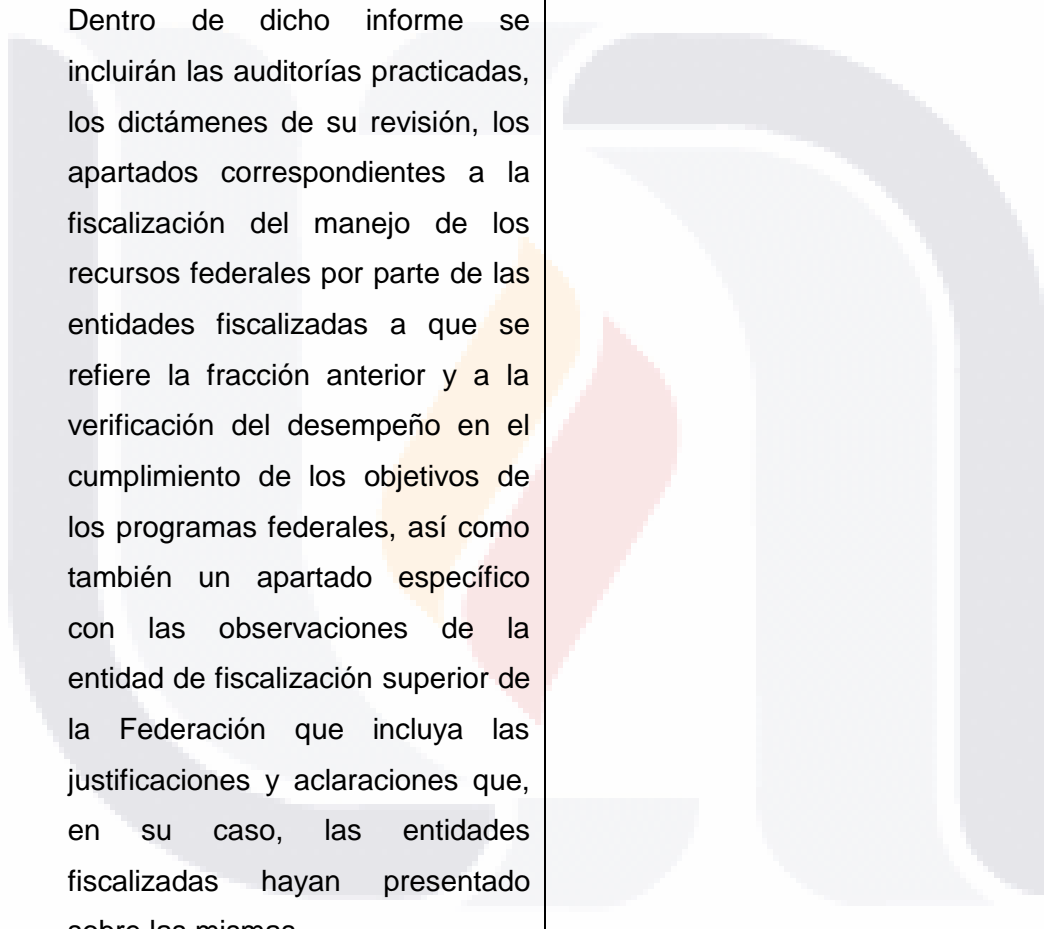
<p>La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;</p> <p>VII ...</p> <p>VIII ...</p> <p>Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, 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.</p> <p>La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:</p> <p>I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la</p>	<p>Se deroga. Debido a que el Tribunal de Cuentas se constituirá con independencia de los tres poderes de la federación, las atribuciones que actualmente tiene la Cámara de Diputados se le otorgan al Tribunal, quedando previstas en el artículo 114 Bis.</p>
--	--

<p>Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.</p> <p>También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.</p>	
--	---

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

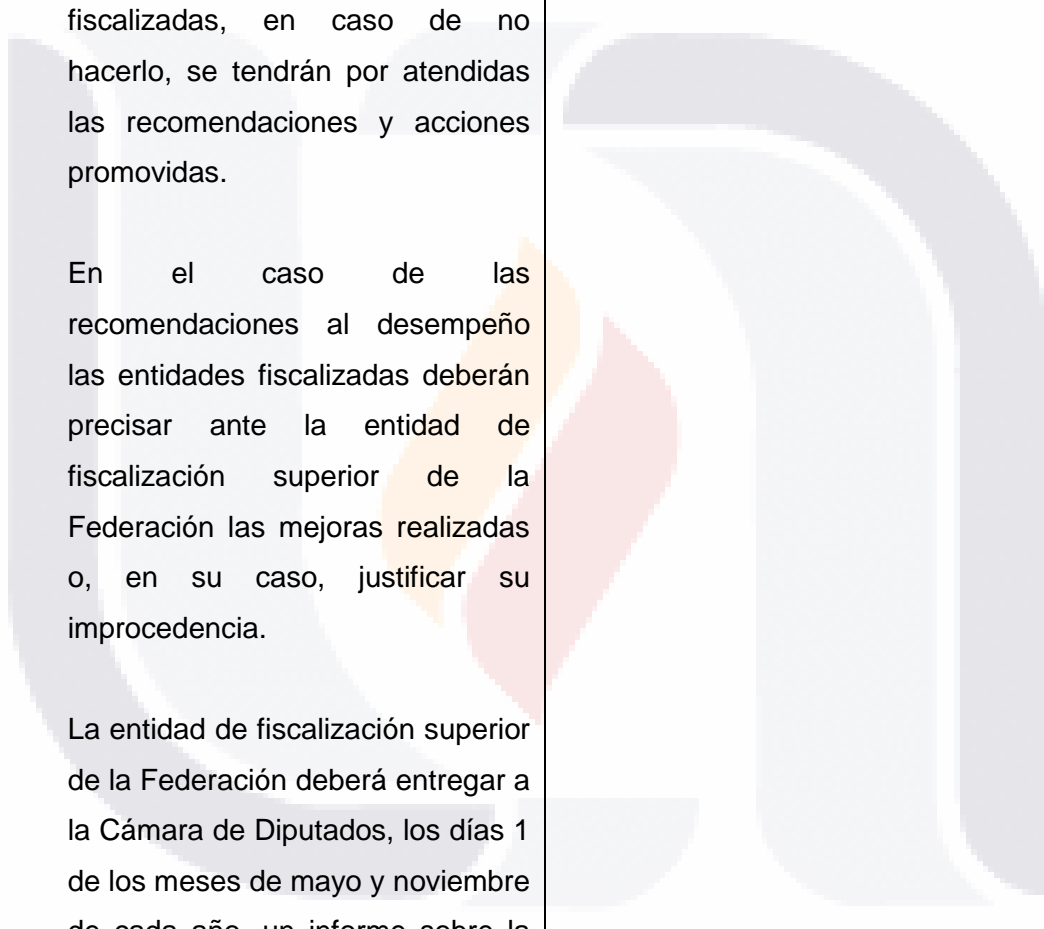
Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en2 €isión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las

<p>observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.</p> <p>Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;</p>	
---	---

<p>II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.</p> <p>Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las</p>	
---	---

entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

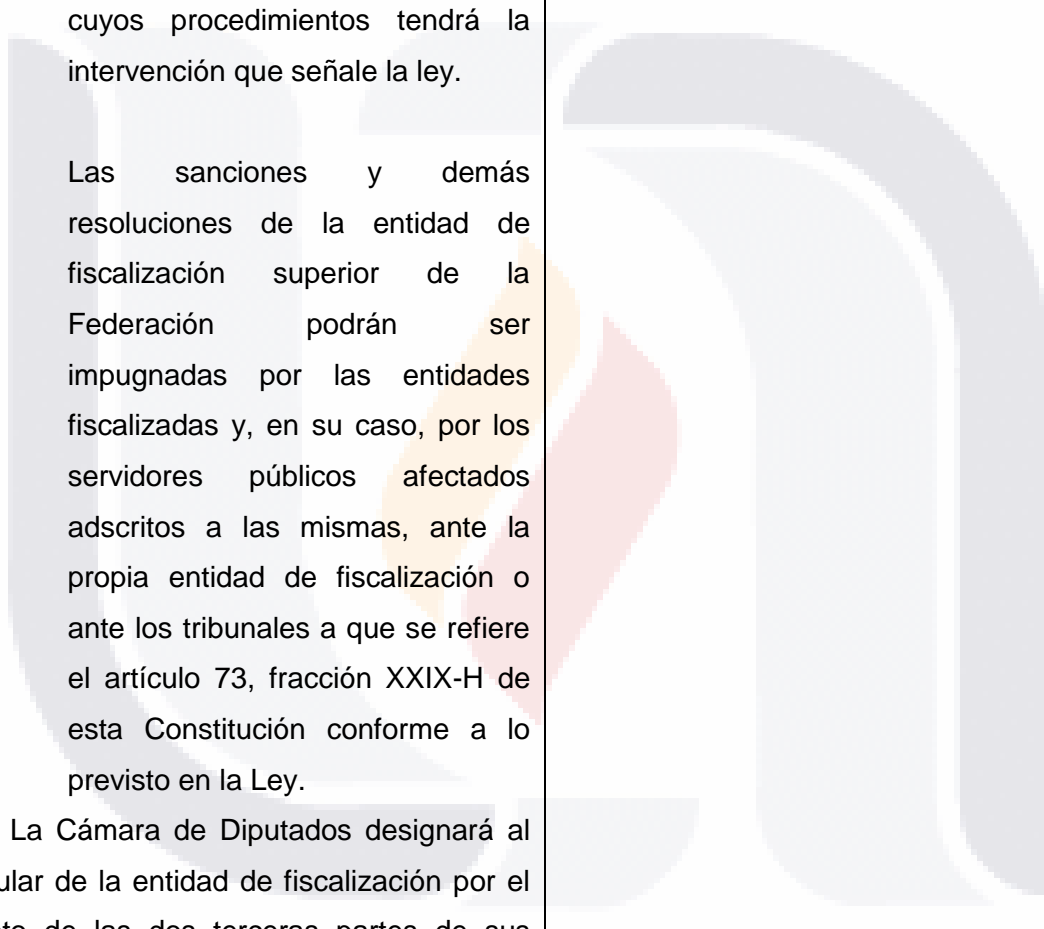
El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades,


<p>las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.</p> <p>La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.</p> <p>En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.</p> <p>La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.</p>	
---	---

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; 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, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas 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

<p>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, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.</p> <p>Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.</p> <p>La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una</p>	
---	---

<p>sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, 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 esta Constitución.</p> <p>Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos 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 encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.</p> <p>Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso,</p>	
---	---

<p>mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los</p>	<p>Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, el Magistrado del Tribunal de Cuentas de la Federación, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los</p>
--	--

<p>magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.</p>	<p>magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.</p> <p>...</p>
---	---

<p>Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.</p>	<p>...</p>
<p>Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.</p>	<p>...</p>
<p>Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.</p>	<p>...</p>
<p>Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.</p>	<p>...</p>

Se cambia la denominación del Título Cuarto, para quedar en los siguientes términos:

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Órgano de Fiscalización Superior de la Federación

Sección Primera
De las Responsabilidades

Artículo 108 al Artículo 114. ...

Sección Segunda
Del Órgano de Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 114 Bis. El órgano superior de fiscalización de la federación, se constituye como Tribunal de Cuentas de la Federación, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio, 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.

El Tribunal será unitario e independiente de los tres poderes de la federación y su función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

El Tribunal tendrá a su cargo:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes

públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

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

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

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a

las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueron atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. El Tribunal rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;

- II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones del Tribunal que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por el Tribunal para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El Magistrado del Tribunal enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo

anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

El Tribunal deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante el Tribunal las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

El Tribunal deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

El Tribunal deberá de oficio hacer públicas sus actuaciones y observaciones, para otorgarle plena transparencia a su labor de fiscalización;

- 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, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas 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

presente Título, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Las sanciones y demás resoluciones del Tribunal podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante el propio Tribunal o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

La Cámara de Diputados designará por insaculación al Magistrado del Tribunal, de una terna que se conforme en base a la convocatoria que se emita por la propia Cámara. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho Magistrado durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser sancionado a través del procedimiento de juicio político.

Para ser Magistrado del Tribunal se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos 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 encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera el Tribunal para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite el Tribunal, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley.

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.

El artículo 116, será reformado solamente en lo relativo a los párrafos tercero y cuarto de la fracción II, de la manera que se describe:

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;</p> <p>Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con 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 dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.</p>	<p>...</p> <p>Las legislaturas de los estados contarán con Tribunales de Cuentas, los cuales serán órganos con personalidad jurídica, patrimonio propio, 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 dispongan sus leyes.</p> <p>El Tribunal será unitario, e independiente de los tres</p>

<p>El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.</p>	<p>poderes del Estado y su función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>Las legislaturas locales designarán por insaculación al Magistrado del Tribunal, de una terna que se conforme en base a la convocatoria que se emita por las propias legislaturas. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho Magistrado durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser sancionado a través del procedimiento de juicio político.</p>
---	---

Por su parte, las entidades federativas deberán adecuar sus constituciones políticas en los términos de la reforma federal descrita.

Los Tribunales de Cuentas deberán ser unitarios, a efecto de que no se generen mayores egresos por el pago de sueldos y para evitar que su actuación sea contaminada por situaciones ajenas a sus atribuciones.



Glosario

Auditoría Superior de la Federación

La Entidad de Fiscalización Superior (EFS) de la Federación.

Autonomía

Se ejerce hacia el interior, en el manejo de sus competencias funcionales y administrativas, incluyendo las normativas, sin intervención de otra institución. En cuanto a las entidades de fiscalización superior, estas deben contar con niveles adecuados de administración hacia el interior y exterior de sus propias estructuras institucionales.

Cámara

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Comisión de Vigilancia

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

Congresos Estatales

Órganos colegiados, integrados por diputados.

Cuenta Pública

El informe que los Poderes de la Unión, los entes públicos federales; los Poderes Estatales, los municipios y los órganos paramunicipales, rinden a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y a los Congresos Estatales, sobre la gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos 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 a los programas aprobados.

Entes Públicos Federales

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

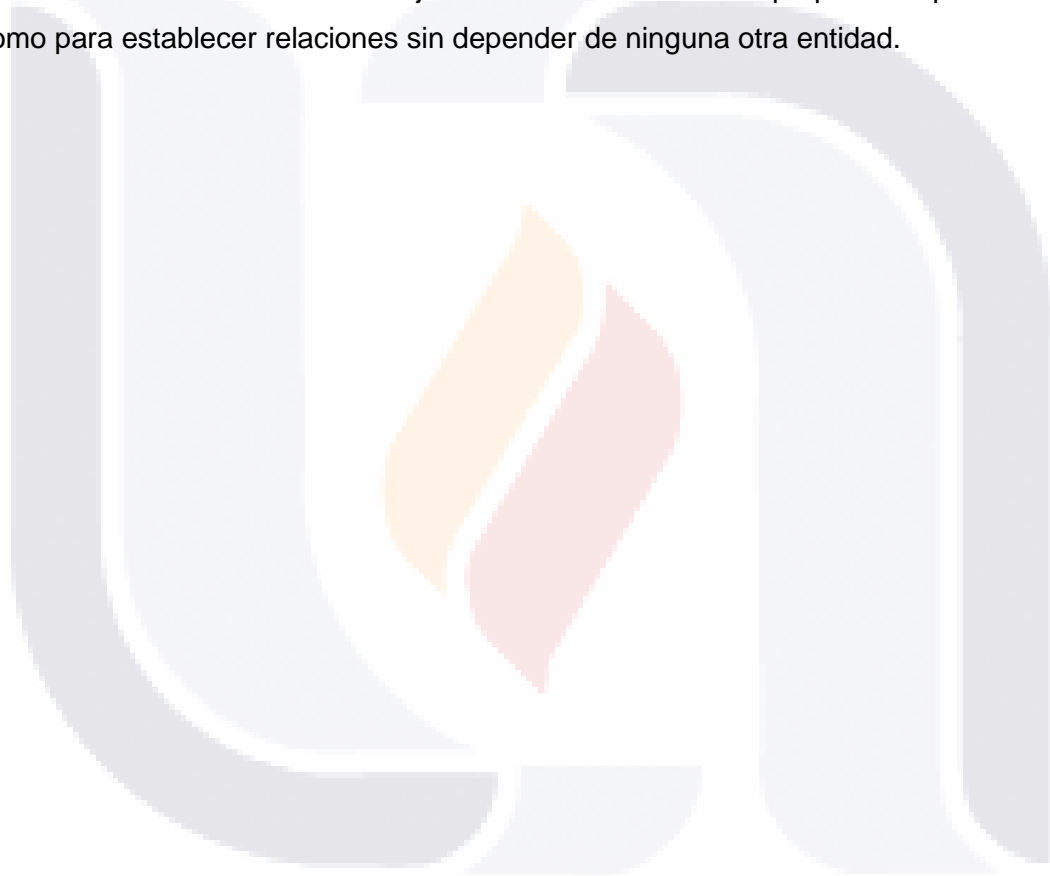
Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos.

Fiscalización Superior

Facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación y por las Auditorías Superiores de los estados, o su equivalente, para la revisión de la cuenta pública.

Independencia

La calidad de una institución de ejercer hacia el exterior sus propias competencias, así como para establecer relaciones sin depender de ninguna otra entidad.



Bibliografía

Adam Adam, Alfredo y Guillermo Becerril Lozada. (1986): *La Fiscalización en México*. México: UNAM.

Aristóteles. (2000): *Política*. Editorial Porrúa. Decimonovena edición. Serie "Sepan Cuantos". Núm. 70. México.

Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS) (1986): *Compilación de Ordenamientos Jurídicos que Rigen la Organización y Funcionamiento de los Organismos de Control Gubernamental de los Poderes Legislativos Federal y Estatal*. México: ASOFIS.

Auditoría Superior de la Federación. (2002): *Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación*. Auditoría Superior de la Federación. México: Cámara de Diputados.

Aziz Nassif, Alberto. (1997): "Fin de la Presidencia Hegemónica y el Congreso Subalterno", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*. Año 1, núm. 2. Julio-Sept. México.

Berlín Valenzuela, Francisco. (1993): *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.

Burgoa, Ignacio. (1992): *El Juicio de Amparo*. México: Porrúa. Trigésima edición.

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. (1925): *Primer Centenario de la Fundación de la Contaduría Mayor de Hacienda: 1824 – 1924*. Folleto Conmemorativo. México.

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. LVIII Legislatura. (2001): *La Constitución del Pueblo Mexicanos*. México: Editorial Porrúa.

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. L Legislatura. (1979): *Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a Través de sus Constituciones*. México: Editorial Porrúa.

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. (1999): *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. LVII Legislatura. México.

Cansino, César. (2000): *La Transición Mexicana: 1997-2000*. México: Centro de Estudios de Política Comparada. Primera edición.

Carbonell, Miguel (1999): *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*. México: Porrúa: Segunda edición.

Cárdenas Gracia, Jaime F. (1996): *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*. México: UNAM.

Carmona Lara, Mará del Carmen. (1994): *Las Responsabilidades Administrativas en el Ámbito Regional. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*. Secogef-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM.

Carpizo, Jorge. (1985): *El Presidencialismo Mexicano*. México: Siglo XXI Editores. Quinta edición.

Castañeda, Jorge G. (1999): *La Herencia. Arqueología de la Sucesión Presidencial*. México: Alfaguara.

Ceballos Osorio, Jaime. (2001): *Semblanza de México: 1994-2001*. México: Porrúa.

Contaduría Mayor de Hacienda. (1977): *Las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. México: CMH.

Contaduría Mayor de Hacienda. (1984 a): *La Fiscalización Superior en México: 160 años de la Contaduría Mayor de Hacienda*. Documento interno. México: CMH.

Contaduría Mayor de Hacienda. (1984 b): *La Contaduría Mayor de Hacienda: Órgano Superior de Fiscalización y Control Gubernamental en México*. Documento interno. México: CMH.

Contaduría Mayor de Hacienda. (1997): *La contaduría Mayor de Hacienda de México y su Marco Normativo*. Documentos Básicos 1. México.

Contaduría Mayor de Hacienda. (2000): *La Fiscalización Superior ante el Nuevo Milenio*. México: CMH.

Contaduría Mayor de Hacienda. (2000): *Reglamento Interior*. México: CMH.

Cosío Villegas, Daniel. (1972): *El Sistema Político Mexicano*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.

Crespo, José Antonio. (2001): *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación.

De Fonseca, Fabián y De Urrutia, Carlos. (1945): *Historia General de la Real Hacienda*. México: Vicente G. Torres.

Diario Oficial de la Federación. (1977). México.

Faya Biseca, Jacinto. (1980): *Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública en México*. Revista de Administración Pública. México: INAP.

Figuroa Neri, Aimée. (2007): *La Auditoría Superior en México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. México: Color.

Flores Caballero, Romeo. (1969): *La Contrarrevolución en la Independencia: Los Españoles en la Vida Política, Social y Económica de México (1804-1838)*. México: El Colegio de México.

Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno Gustavo. (1977): *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. México: Porrúa.

Fraga, Gabino. (1977): *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.

Granoni, Raúl A. *El Control de los gastos públicos*. Buenos Aires, Argentina: De Finanzas y Administración.

Gutiérrez, Jerónimo, et al. (2000): *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. México: UNAM.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. (1987): *La Contraloría y el Control Interno en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Macedo, Pablo. (1901): *México su Evolución Social*. México. J. Balleca y Cía.

Ministro de Hacienda y Crédito Público. (1823): *Memoria de Hacienda*. México: Imprenta del Supremo Gobierno.

Toro, Alfonso. (1954): *Compendio de Historia de México*. México: Patria.

Legislación Consultada:

México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de septiembre del año 2008.

México, *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de junio del año 2008.

México, Constitución Política del Estado de Aguascalientes, http://www.congresoags.gob.mx/sitio/index.php?option=com_wrapper&Itemid=62, consultada el 15 de octubre del año 2008.

México, *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes*, http://www.congresoags.gob.mx/sitio/index.php?option=com_wrapper&Itemid=62, consultada el 15 de octubre del año 2008.

México, Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California. Periódico Oficial del Estado de fecha 21 de mayo de 2004. Disponible en <http://www.congresobc.gob.mx/legislación> estatal. Consultada el día 3 de septiembre de 2008

México, Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Campeche. Disponible en <http://www.congresocam.gob.mx/LIX/index>. Consultada el día 2 de septiembre de 2008

México, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas. Disponible en <http://www.ofscechiapas.gob.mx>. Consultada el día 3 de septiembre de 2008

México, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato. Disponible en <http://www.congresogto.gob.mx/legislación/leyes>. Consultada el día 3 de septiembre de 2008

México, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero. Disponible en <http://www.guerrero.gob.mx>. Consultada el día 3 de septiembre de 2008

México, Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Hidalgo. Disponible en <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.Consultada> el día 3 de septiembre de 2008

México, Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Disponible en <http://www.congresoajal.gob.mx>. Consultada el día 5 de septiembre de 2008

México, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán. Disponible en <http://www.congresomich.gob.mx/leyes.htm>. Consultada el día 5 de septiembre de 2008

México, Ley de Fiscalización Superior del Estado de México. Disponible en <http://www.cddiputados.gob.mx>. Consultada el día 6 de septiembre de 2008

México, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos. Disponible en <http://www.congresomorelos.gob.mx>. Consultada el día 6 de septiembre de 2008

México, Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado. Disponible en <http://www.congreso-nayarit.gob.mx/5compila/compila/html>. Consultada el día 6 de septiembre de 2008

México, Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla. Disponible en <http://www.congresopuebla.gob.mx>. Consultada el día 7 de septiembre de 2008

México, Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo. Disponible en <http://www.congresogroo.gob.mx>. Consultada el día 7 de septiembre de 2008

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Disponible en http://www.congresotabasco.gob.mx/sitio/marco/constitucion_tabasco.pdf. Consultada el día 8 de septiembre de 2008

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tamaulipas. Disponible en <http://www.congresotam.gob.mx/html/home/default.asp>. Consultada el día 9 de septiembre de 2008

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala. Disponible en <http://www.congresotlaxcala.gob.mx>. Consultada el día 9 de septiembre de 2008

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Disponible en <http://www.legisver.gob.mx/leyes/nLeyesAlfabetica.php>. Consultada el día 10 de septiembre de 2008

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Zacatecas. Disponible en <http://www.congresozac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones>. Consultada el día 11 de septiembre de 2008

