

# LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL ESTADO DE MÉXICO

Juan VENANCIO DOMÍNGUEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Poder Legislativo*. III. *Importancia del Poder Legislativo*. IV. *Antecedentes*. V. *Precedente*. VI. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Texto vigente*. VII. *Ley de Fiscalización Superior del Estado de México*. VIII. *Derecho comparado*. IX. *Consideraciones*. X. *Conclusiones*

## I. INTRODUCCIÓN

Los órganos de fiscalización superior en México, surgen a partir de la reforma de julio de 1999 a los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución federal.

Su actual conformación se da porque

La mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo cuentan con herramientas para intervenir e influir en el diseño de las políticas públicas, para vigilar su ejecución, para combatir la corrupción y para evitar la mala administración y el dispendio de los recursos públicos dentro de las organizaciones gubernamentales, siendo la fiscalización de las finanzas públicas una de las más importantes.<sup>1</sup>

Ciertamente su aparición se da en el marco de una severa crisis de credibilidad hacia los entes públicos en el manejo de recursos públicos y al

\* Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México; especialista en derecho legislativo.

<sup>1</sup> Hamdán Amad, Fauzi, “Nueva entidad de fiscalización superior de la Federación”, *Hacia la creación de un Órgano Superior de Fiscalización para el Estado de México. Experiencias y reflexiones*, Toluca, LIV Legislatura del Estado de México, 2003, p. 7.

interés cada vez mayor, en nuestro caso, de los mexiquenses, de incidir en la transparencia del uso de esos recursos.

Esto obligó, primero al Congreso federal y poco después a las legislaturas o congresos de diversas entidades federativas, incluido el Estado de México a crear este tipo de entidades fiscalizadoras, como entes autónomos en lo técnico y en la gestión, pero restringidas en lo financiero y hoy no todos esos entes creados se han visto fortalecidos para ejercer esta importante función en la rendición de cuentas por los servidores públicos obligados a ello.

En este sentido, México se inscribe dentro de los países que cuentan con mecanismos autónomos de control sobre las entidades que dispongan de recursos públicos, como España que tiene un Tribunal de Cuentas, Inglaterra con la llamada *Nacional Audit Office* (Oficina Nacional de Auditoría), Estados Unidos de América con la *General Accounting Office* (Oficina General de Cuentas), Francia con la *Cour des Comptes* (Corte de Cuentas) o Italia donde existe la *Corte dei Conti* (Corte de Cuentas), entre otros.

## II. PODER LEGISLATIVO

“Es aquel en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes”.<sup>2</sup> Esto es así —lo he afirmado en otros trabajos—,<sup>3</sup> en los Estados democráticos de derecho, de división de poderes, donde desde la Constitución se da a este poder, la competencia y prerrogativa de expedir leyes.

Tal es el caso del Estado mexicano, desde su origen en la Constitución federal de 1824, lo que se reproduce en las Constituciones particulares de las entidades federativas desde esa época.

En el Estado de México, el Poder Legislativo ha estado presente en toda su vida constitucional desde el Decreto número 2 del 2 de marzo de 1824 “Sobre la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México compuesto de los partidos que comprendía la provincia de este nombre”.

2 Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri del Congreso del Estado de Guerrero, 1998, p. 751.

3 Venancio Domínguez, Juan, “Origen y evolución del Poder Legislativo del Estado de México” *Legislación Mexiquense. Revista del Consejo Consultivo para la Actualización de la Legislación del Estado de México*, Toluca, 2003, núm. 8, p. 109.

### III. IMPORTANCIA DEL PODER LEGISLATIVO

Si bien “es común referirse al parlamento como el órgano constitucional que ostenta la máxima representación popular y como el generador de las normas con rango de ley o como el controlador y fiscalizador de las acciones del gobierno y ello, de suyo, es una realidad, pero no siempre fue así”.<sup>4</sup>

En su origen, es dable recordar que durante la Edad Media y en el Estado moderno fue únicamente una asamblea para aprobar determinados gastos al monarca o emperador, a cambio de beneficios o privilegios para sus integrantes.

No es sino hasta el siglo XIX, donde se convierte en el gran legislador, vía la expedición de importantes ordenamientos llamados “códigos”.

Ahora, a partir de la segunda mitad del siglo XX, sin abdicar de la importante función legislativa, están llamados a ser los grandes “controladores”, entre otras funciones que desarrollan, podemos citar, la comparecencia de servidores públicos, el examen de nombramientos de funcionarios que presenta el Ejecutivo a su consideración, el sistema de responsabilidades sobre funcionarios de alto rango y con fuero, el presupuesto y la cuenta pública.

He ahí la importancia que actualmente tiene este poder, de intervenir en la conducción política del Estado, fijándole rumbo y destino.

### IV. ANTECEDENTES

El órgano de control externo que en este trabajo se analiza tiene antecedentes centenarios en la legislación mexiquense y como a continuación veremos, los tiempos y las tendencias lo han hecho evolucionar.

#### 1. *Constitucionales*

La Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México, de 9 de agosto de 1824, se refería a ella en los siguientes términos: artículo 69. Se establecerá igualmente una contaduría para el examen y glosa de las cuentas del estado.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Mora Donatto Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur-Miguel Angel Porrúa, 2001, p. 27.

<sup>5</sup> *Constituciones del Estado de México*. 1a. reimp., Gobierno del Estado de México, Secretaría General de Gobierno, 1999, p. 69.

En la Constitución Política del Estado de México de 1827, en el capítulo III, del título V “Hacienda Publica del Estado”, se hacia referencia a una contaduría general del Estado, de la siguiente forma:

### Capítulo III

#### Contaduría general del Estado

*Artículo 225.* En el lugar de residencia de los supremos poderes habrá una contaduría general del Estado.

*Artículo 226.* En ella se glosarán todas las cuentas de los caudales públicos en todos sus ramos.

*Artículo 227.* Intervendrá con arreglo a las leyes en los ingresos y egresos de caudales de la tesorería general.<sup>6</sup>

Con posterioridad, en la Constitución Política del Estado de México de 1861, se alude a la dependencia en el capítulo XXXI, en estos términos:

### Capítulo XXXI

#### De la Contaduría

*Artículo 180.* En el lugar de la residencia de los Supremos Poderes, habrá una sección de la Contaduría General agregada a la Secretaría de Hacienda.

*Artículo 181.* En ella se glosarán todas las cuentas de los caudales públicos en todos sus ramos.

*Artículo 182.* El jefe de la sección intervendrá con arreglo a las leyes en los ingresos y egresos de los caudales de la Tesorería General.<sup>7</sup>

Más adelante, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1870, se alude a ella en la sección II del título III, de la siguiente forma:

### Sección II

#### De la Contaduría de glosa y de la Tesorería general

*Artículo 105.* En el lugar de la residencia de los Supremos Poderes del Estado, habrá una Contaduría de glosa y una Tesorería general. En la primera se glosarán todas las cuentas de los caudales públicos en todos sus ramos y tendrán las atribuciones que respectivamente les fije la ley.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 136.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917, se hace en los siguientes términos:

*Artículo 70.* Corresponde a la Legislatura:

XIII. Nombrar y remover a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría General de Glosa...

XXI. Examinar, revisar y calificar cada año, las cuentas de inversión de las rentas generales del Estado, y exigir, en su caso, las responsabilidades consiguientes;

XXII. Revisar y calificar cada año, las cuentas de inversión de las rentas municipales del Estado, exigir, en su caso, las responsabilidades consiguientes;

Capítulo cuarto

De la Contaduría de Glosa del Estado y Municipal

*Artículo 191.* Para la revisión de las cuentas de la inversión de los caudales públicos del Estado y Municipales, habrá en la residencia de la Legislatura del Estado y dependiente de ésta, una oficina que se llamará Contaduría de Glosa, la que tendrá las atribuciones que determinen las leyes.<sup>9</sup>

Mediante Decreto número 72, se publicó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que reforma y adiciona la del 31 de octubre de 1917, misma que se encuentra en vigor desde el día 2 de marzo de 1995, la que por cuanto al órgano que se analiza, apareció en los siguientes términos:

*Artículo 61.* Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

III. Expedir su Ley Orgánica y todas las normas necesarias para el debido funcionamiento de sus órganos y dependencias;

XX. Nombrar y remover al personal del Poder Legislativo y de sus dependencias en los términos de la Legislación respectiva;

XXI. Recibir la protesta del Gobernador, de los diputados, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, del Tribunal Estatal Electoral, del Contador General de Glosa y del Presidente y miembros del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos;

XXXII. Recibir, revisar y calificar cada año las cuentas públicas del Estado y Municipios. Para tal efecto, contará con un órgano técnico que se denominará Contaduría General de Glosa;

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 155, 156, 157 y 184.

XXXIII. Revisar, por conducto de la Contaduría General de Glosa, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios;

XXXIV. Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos de los Municipios y de sus organismos auxiliares;

XXXV. Fincar las responsabilidades que resulten de la revisión y calificación de las cuentas públicas del Estado y de los municipios y del ejercicio del gasto de los ayuntamientos;...<sup>10</sup>

La importancia de la dependencia en cita a parte de su inclusión perenne en los textos constitucionales locales, estriba en que realmente ejerza las facultades que tiene conferidas.

## 2. *Legales*

Durante 105 años, la dependencia que se comenta, no contó con ordenamiento que reglamentara su actuación.

Es hasta el 18 de diciembre de 1929 cuando se expide la primera Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa.

En esta ley, compuesta de 49 artículos permanentes, era interesante su estructura, que se componía de la siguiente manera: “*Artículo 4o.* Para el funcionamiento interior de la Contaduría General de Glosa, se dividirá en tres departamentos denominados: Administrativo, de Glosa del Estado y de Glosa Municipal”.<sup>11</sup>

En ese entonces, tenía competencia para:

- Revisar las cuentas de todas las oficinas del Estado.
- De los establecimientos y comisionados que manejen caudales.
- De la beneficencia pública.
- De las relativas a las tesorerías de los municipios.

En sí, una estructura que correspondía a una entidad federativa, donde áreas de la Contaduría General de Glosa se especializaban en el nivel de gobierno que les tocaba revisar.

Esta ley, estuvo vigente por 43 años y fue sustituida por la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del 31 de agosto de 1972.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 218, 219, 221, 222 y 223.

<sup>11</sup> *Gaceta del Gobierno*, núm. 49 del 18 de diciembre de 1929.

Fue una ley de 49 artículos permanentes que establecía que como consecuencia de la revisión de las cuentas del Estado y municipios, se hará una valoración en el aspecto de control presupuestal de las cuentas de estas entidades.

En su artículo 8o. se refería a las funciones de la Contaduría General de Glosa en los siguientes términos:

*Artículo 8o.* La Contaduría General de Glosa, revisará las cuentas de la Hacienda Pública del Estado, Municipales y cualquiera otro que determinen las leyes, sujetándose siempre a lo establecido en la Constitución Política del Estado y lo que señale la presente Ley, de acuerdo a lo siguiente:

I. Glosa de las cuentas de la Hacienda Pública del Estado;

II. Glosa de las cuentas de la Hacienda Pública Municipal;

III. Glosa de las cuentas de cualquier Organismo que dependa y maneje fondos del erario del Estado y cualquier otro que determinen las Leyes;

IV. Auditoría contable y administrativa en las Oficinas de la Hacienda Pública, Estatal y Municipal pudiendo ser parcial o total;

V. Control de los Presupuestos de la Hacienda Estatal y Municipal para evaluar las partidas correspondientes y en caso de haber diferencias de exceso se les formulará el pliego de observaciones;

VI. Los tesoreros Municipales antes de entrar en funciones, presentarán un examen de competencia ante la Contaduría General de Glosa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 fracción IV de la Ley de Hacienda Municipal;

VII. Controlar las Formas Valoradas de la Hacienda Pública Municipal;

VIII. Las demás que le otorguen las Leyes.<sup>12</sup>

Esta ley, fue sustituida por una tercera, de la que se ha dicho:

Además de la relevante función de producir leyes, el Poder Legislativo tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y el gasto del Estado y los municipios, a través de un órgano técnico denominado Contaduría General de Glosa que en la actualidad se rige por la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, aprobada por Decreto número 25 de la LI Legislatura local y difundida en la *Gaceta Oficial* del 15 de octubre de 1991.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> *Compilación de leyes del Estado de México*, editadas en 1974 con motivo del sesquicentenario de su fundación, Toluca, 1974, t. I, pp. 209 y 210.

<sup>13</sup> Ruiz Pérez Tomás. “Crear una Auditoría Superior del Estado de México y Municipios, en lugar de la Contaduría General de Glosa”, *Hacia la creación de un Órgano*

El aludido ordenamiento, que tuvo dos reformas en 1994 y 1999, al momento de su abrogación contenía en 55 artículos permanentes, cuestiones relativas a disposiciones generales; atribuciones y responsabilidades de la Contaduría General de Glosa; de las cuentas de las haciendas del Gobierno del Estado y sus organismos auxiliares, así como de la municipal; y de las responsabilidades de los servidores públicos.

Respecto de sus funciones, se indicaba:

*Artículo 12.* Corresponde a la Contaduría General de Glosa, en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, control y evaluación:

I. Revisar la cuenta pública estatal y las municipales;

II. Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas contables y de auditoría para la revisión de las Cuentas Públicas del Estado y sus Municipios;

III. Verificar si la cuenta pública está presentada de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;

IV. Conocer, evaluar y en su caso formular recomendaciones sobre los sistemas, procedimientos y métodos de contabilidad, normas de auditoría interna y de registro contable de los libros y documentos justificativos o comprobatorios del ingreso y gasto público del Estado y Municipios;

V. Requerir a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal, así como a los demás Organismos e Instituciones que reciban o administren fondos públicos, la información que resulte necesaria para cumplir con sus objetivos;

VI. Realizar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones aplicando las normas y procedimientos contables y de auditoría a que se refiere la fracción segunda de este artículo;

VII. Evaluar, en su caso, la eficacia en el alcance de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos invertidos para el logro de los mismos, la congruencia del ejercicio de los presupuestos con los programas municipales y de éstos con la planeación estatal;

VIII. Designar y remover al personal no comprendido en la fracción VIII del artículo 11 de esta Ley;

IX. Informar a la Comisión Inspectoral de la Contaduría General de Glosa de sus actividades desarrolladas durante el mes inmediato anterior;

X. Solicitar, en su caso, a terceros que hubieran contratado obras o servicios con la Administración Pública Estatal o Municipal la información



relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de las cuentas públicas a efecto de realizar las compulsas correspondientes;

XI. Verificar que se integre al informe mensual de los ayuntamientos, copia de los contratos que celebren y afecten el patrimonio municipal;

XII. Requerir de los ayuntamientos las bases de las licitaciones públicas, a efecto de que si así lo determina la propia Contaduría General de Glosa, envíe un interventor y rinda dictamen a la Comisión Inspectoradora de la Contaduría General de Glosa;

En cuanto a las garantías que otorguen los contratistas de obras públicas o de servicios, constituidas a favor de las tesorerías municipales, conforme a la Ley de Obras Públicas del Estado de México y su Reglamento, así como las otorgadas durante los procesos de licitación, conforme a la ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes, deberán devolverse en presencia del interventor o delegado de la Contaduría General de Glosa, quien verificará el cumplimiento de los términos del contrato y de la recepción de la obra pública terminada, quedando quienes la reciben de conformidad como responsables subsidiarios, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XIII. Informar a la Comisión Inspectoradora de la Contaduría General de Glosa, de las conductas irregulares detectadas durante la revisión de los informes mensuales que formulen los ayuntamientos y de las detectadas en la revisión de la Cuenta Pública del Estado y de los municipios, así como del resultado de las auditorías practicadas a las entidades mencionadas, a efecto de tomar las determinaciones necesarias;

XIV. Emitir, formular y notificar los pliegos de observaciones, preventivos y definitivos de responsabilidades, derivados de la revisión y glosa de las cuentas públicas estatal y municipales y de los informes mensuales, así como los informes de auditorías practicadas;

XV. Integrar a su archivo el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Estado, de la revisión y glosa de las cuentas públicas municipales, del resultado de las auditorías practicadas, así como de las observaciones y responsabilidades que se finquen. Además, proceder a integrar las denuncias correspondientes por conducta ilícita de servidores públicos, informando a la brevedad a la Comisión Inspectoradora de la Contaduría General de Glosa, para que ésta la ratifique y, por conducto de la Gran Comisión, se haga de inmediato del conocimiento de la Procuraduría General de Justicia, para que ésta proceda penalmente en contra de quien resulte responsable, debiendo hacer el seguimiento a la denuncia interpuesta ante las autoridades correspondientes;

XVI. Vigilar el registro de los bienes muebles e inmuebles que constituyan el patrimonio de los Ayuntamientos;

XVII. Prestar asesoría permanente, promover cursos y seminarios de capacitación y actualización dirigidos a los servidores públicos estatales y

municipales, con el objeto de facilitar el control contable y administrativo de las Haciendas Públicas.

Para estos efectos, la Contaduría General de Glosa podrá celebrar convenios con entidades públicas y privadas que permitan instrumentar, de manera conjunta, los cursos de capacitación y actualización;

XVIII. Proporcionar, a solicitud de los Ayuntamientos, asesoría técnica, información y orientación en materia de cuenta pública, pliegos de observaciones y preventivos de responsabilidades, así como en la entrega y recepción de la Hacienda Pública Municipal;

XIX. Verificar el otorgamiento de cauciones y garantías de los servidores públicos municipales que tengan custodia y administración de caudales públicos, así como de que éstas se ajusten a los criterios señalados para determinar los montos y tiempos en los términos de la presente ley, a efecto de garantizar la solvencia de quienes manejen fondos públicos;

XX. Observar que los tesoreros y contralores municipales designados por los Ayuntamientos, tengan los conocimientos para poder desempeñar el cargo conferido, en los términos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y, en su caso, emitir su opinión al Ayuntamiento y a la Comisión Inspectorá, a efecto de tomar las medidas pertinentes;

XXI. Elaborar y someter a la consideración de la Comisión Inspectorá de la Contaduría General de Glosa su programa anual y su presupuesto;

XXII. Establecer coordinación con las dependencias competentes del Ejecutivo del Estado a efecto de unificar criterios respecto a sistemas contables y de revisión, así como de auditorías, control y en general en materia de fiscalización; y

XXIII. Las demás que le confieran otras disposiciones legales y la Legislatura del Estado.<sup>14</sup>

De ello desprendemos que esa ley regulaba la organización y atribuciones de la Contaduría General de Glosa, que era el órgano técnico de la Legislatura, con carácter de autoridad administrativa, en sus funciones de fiscalización y control.

Estos son, de manera general los antecedentes del órgano que se analiza.

## V. PRECEDENTE

Como entidad federativa, formamos parte del pacto federal que constituyó una república representativa, democrática, federal, establecida se-

<sup>14</sup> *Prontuario de legislación fiscal 2004*, Toluca, Gobierno del Estado de México-Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración-Procuraduría Fiscal, pp. 643 y 644.

gún los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia esos estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, deben apegar su actuación a la ley fundamental de los mexicanos, nuestra Constitución federal.

Señalo esto porque la dependencia que se analiza, se constituyó a semejanza de la Auditoría Superior de la Federación, que aparece en el texto constitucional con la reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 del año de 1999.

En efecto, a partir de esa fecha, se estableció en el artículo 73 fracción XXIV que el Congreso de la Unión, tiene facultad para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, como son los casos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 29 de diciembre de 2000, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras.

Esto es, que en este precepto, es donde “se concede al Congreso de la Unión facultad para legislar en todas aquellas materias que son esenciales al desarrollo y progreso de nuestro país”.<sup>15</sup>

Es decir, el constituyente permanente estimó como aspecto importante en materia tributaria la fiscalización de las erogaciones que del erario federal hacen los poderes y por ello facultó al Congreso de la Unión a legislar sobre el particular.

Es dable recordar que en el artículo 74 del texto constitucional se señalan las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y que en sus fracciones II y IV, por cuanto hace a nuestro tema, se indica que esta Cámara esta facultada para coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley, ello sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión de esta última y para revisar la cuenta pública del año anterior, que esa revisión 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 progra-

15 Hernández, María del Pilar, “Comentarios al Artículo 73”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 18a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. III, p. 191.

mas, y que para ello se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación; y si no hay congruencia entre gasto, ingresos y egresos se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

A virtud de esa reforma de 30 de julio de 1999, se determinó este nuevo contenido, que la doctrina clasifica como facultades administrativas-financieras.

Así, la entidad de fiscalización superior adquiere la naturaleza jurídica de ser una instancia con autonomía técnica y de gestión. Esto es, que puede determinar su plan y programa de trabajo y la manera de evaluar el ejercicio de la cuenta pública federal, ejerciendo esencialmente funciones de control externo.

Los teóricos han señalado que

Constitucionalmente se concibe al nuevo órgano auditor como la entidad encargada de fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos, el manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, y las entidades federativas y municipios, que ejerzan recursos públicos federales, así como de cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, a fin de verificar que su gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas federales aprobados.<sup>16</sup>

Esto es en esencia su ámbito de competencia.

## VI. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO. TEXTO VIGENTE

Por decreto número 68 de la LV Legislatura Estatal, publicado el 26 de agosto de 2004 en la *Gaceta del Gobierno*, nace a la vida constitucional el Órgano Superior de Fiscalización.

Tres de los grupos parlamentarios que forman parte de la LV legislatura del Estado de México, presentaron sendas iniciativas para reformar la Constitución estatal y posibilitar la creación del Órgano Superior de Fiscalización.

Importante es conocer sus propuestas iniciales para tener una exacta perspectiva del texto finalmente aprobado.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 264.

De la iniciativa presentada por el Partido Revolucionario Institucional, es de destacar: que el control recíproco de un órgano sobre otro, garantiza a la sociedad un justo equilibrio entre poderes; inaugurar nuevos esquemas que transparenten el ejercicio de la función pública, institucionalicen la rendición de cuentas y den vigencia plena al Estado de derecho; adoptar un nuevo modelo de control y supervisión de la gestión pública; contar con una entidad que tenga por objeto el control de la regularidad, de la operación y de la gestión financiera de los poderes públicos y de los órganos autónomos; proponían que se le denominará Auditoría de Fiscalización Superior, con independencia funcional y organizativa, con carácter eminentemente técnico y que su titular durará en el cargo 6 años.

El Partido Acción Nacional, indicaba que el marco normativo vigente sobre fiscalización en el Estado de México requiere actualizarse para que actúe con base en criterios de transparencia, eficacia, eficiencia y equidad; que el objeto de la iniciativa era responder a las exigencias de transparencia en el manejo de recursos y a la complejidad derivada de un Estado cada vez más democrático y plural; dar certeza jurídica a los sujetos fiscalizados; fortalecer al órgano de fiscalización; sentar las bases para un control presupuestal claro y oportuno, ajeno a toda motivación política o de grupo; proponían como denominación del órgano el de Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de México y su titular sería un auditor superior, nombrado por la legislatura que duraría en su encargo cinco años y podría ser ratificado por tres más.

A su vez, el Partido de la Revolución Democrática, consideraba en su exposición de motivos que la entidad requería adecuar el marco legal en materia de control presupuestal y homologarlo a la legislación de orden federal; proponían como denominación el de Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, que tuviera facultades para fiscalizar los ingresos y egresos de los poderes del Estado, de los organismos descentralizados, de los órganos autónomos, de los ayuntamientos y de los particulares que reciban y tengan a su cargo recursos públicos, con atribuciones para aplicar sanciones, dando seguridad jurídica en el manejo de los recursos públicos de los mexicanos, con un titular del órgano que duraría en su encargo 8 años, con independencia en sus actos, sujeto a un periodo renovable exclusivamente.

Respecto de las iniciativas, las Comisiones Legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales a quienes fueron turnadas, señalaron en su dictamen que por economía procesal, acordaron realizar el estudio

conjunto de ellas, cuyo imperativo es actualizar de manera permanente y responsable el marco jurídico de la entidad para favorecer la actuación y congruencia de las autoridades, en congruencia con la realidad del Estado, por la que conjuntadas sólo hicieron modificaciones de forma al texto dictaminado.

Este, fue aprobado por el pleno de la legislatura el 29 de julio de 2004, para continuar con el proceso del Constituyente Permanente, y remitirse a aprobación de los 125 ayuntamientos del Estado, los que una vez que lo aprobaron, se publicó con el siguiente texto:

*Artículo 61.* Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

XXI. Recibir la protesta del Gobernador, de los Diputados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, del Tribunal Estatal Electoral, *del Auditor Superior de Fiscalización* y del Presidente y miembros del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos;

XXX. Expedir anualmente, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal a iniciativa del Ejecutivo, tanto la Ley de Ingresos del Estado, que establezca las contribuciones de los habitantes como el presupuesto de egresos que distribuya el gasto público y disponer las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación.

XXXI. Expedir anualmente, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal, la Ley de Ingresos de los Municipios, cuya iniciativa será turnada por el Ejecutivo del Estado.

XXXII. Recibir, revisar, fiscalizar y calificar a más tardar el 31 de julio las cuentas públicas del Estado y de los Municipios del año anterior, mismas que incluirán la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios. Para tal efecto, contará con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión.

El Auditor Superior de Fiscalización será designado y removido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, a propuesta de la Junta de Coordinación Política.

El Auditor Superior de Fiscalización durará en su encargo 4 años, pudiendo ser ratificado hasta por 4 años más, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

XXXIII. Revisar, por conducto del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los

fondos públicos del Estado y de los Municipios, así como fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito que incluirán la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios;

XXXIV. Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos del Estado y de los Municipios, que incluyen a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, a través del Órgano Superior de Fiscalización.

XXXV. Determinar por conducto del Órgano Superior de Fiscalización, los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública del Estado y de los Municipios, incluyendo a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, asimismo a través del propio Órgano fincar las responsabilidades resarcitorias que correspondan y promover en términos de ley, la imposición de otras responsabilidades y sanciones ante las autoridades competentes.

*Artículo 77.* Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XIX. Enviar cada año a la Legislatura, a más tardar el 21 de noviembre, los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su periodo Constitucional el Ejecutivo Federal, y presentar la cuenta de gastos del año inmediato anterior, a más tardar el 15 de mayo;

XX. Enviar cada año a la Legislatura a más tardar el 21 de noviembre o el 20 de diciembre, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal, el proyecto de Ley de Ingresos de los Municipios, que considerará las propuestas que formulen los Ayuntamientos y que regirá en el año fiscal inmediato siguiente;

*Artículo 125.* Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, y en todo caso:...

Los Ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones a su Presupuesto de Egresos. Estas sesiones nunca excederán al 15 de febrero y tendrán como único objeto, concordar el Presupuesto de Egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el Presupuesto de Egresos Municipal en forma definitiva, se dispondrá, por el Presidente Municipal, su promulgación y publicación, teniendo la obligación de enviar la ratificación, o modificaciones en su caso, de dicho Presupuesto de Egresos, al Órgano Superior de Fiscalización, a más tardar el día 25 de febrero de cada año.

*Artículo 129. ...*

El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría del Estado y las Contralorías de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este título, conforme a sus respectivas competencias.

## VII. LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MÉXICO

Entra en vigor el mismo día en que lo hace la reforma constitucional que le da origen, según decreto número 69 de la propia LV Legislatura del Estado.

En idéntico sentido, fueron dos los grupos parlamentarios que presentaron sus respectivas iniciativas de ley. El Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, quienes a decir de los integrantes de las Comisiones Legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales; de Inspección de la Contaduría General de Glosa; y de Planificación y Finanzas Públicas lo hicieron congruentes con la reforma constitucional previamente aprobada. Sus aspectos relevantes son:

Es una ley de orden público e interés general.

El Órgano Superior de Fiscalización se crea como una entidad con autonomía técnica y de gestión para revisar y fiscalizar a los tres poderes del Estado, organismos auxiliares, organismos autónomos y ayuntamientos.

La finalidad será la de llevar a cabo la revisión sistemática y evaluatoria de las entidades fiscalizables, a fin de determinar si están operando eficientemente, en razón de que se le esta facultando para que efectúe revisiones que abarquen desde el ejercicio de los recursos públicos conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables, hasta la revisión del presupuesto por programas que permitirá revisar el cumplimiento de metas y objetivos de los planes y programas.

El objeto de la ley es establecer las disposiciones para fiscalizar, auditar, revisar, substanciar, resolver y sancionar las cuentas y actos relativos a la aplicación de fondos públicos estatales y municipales, así como los federales, en términos de los convenios al efecto celebrados.

Señala quienes son sujetos de fiscalización, destacando la incorporación de los organismos autónomos y otros entes públicos que manejen recursos del Estado, municipios y, en su caso de la Federación.

El tiempo en el que deberá realizarse la fiscalización, es en forma posterior a la presentación de la cuenta pública.



Incorpora un código de conducta al que deberá sujetarse el personal del Órgano Superior de Fiscalización, en el ejercicio de sus atribuciones.

Precisa la aplicación supletoria del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

De las atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización son de destacar las siguientes:

La fiscalización de los ingresos y egresos deberá realizarse para comprobar que su recaudación, administración y aplicación se llevó con apego a las disposiciones legales, administrativas, presupuestales, financieras y de planeación aplicables. Incorpora la fiscalización de recursos federales, en los términos de los convenios respectivos.

Incluye de forma prioritaria la protección de las garantías del auditado, a través del establecimiento de lineamientos, procedimientos, métodos y sistemas para llevar a cabo las acciones de control y evaluación propias de la fiscalización. Asimismo, se orienta a la expedición de los manuales de operación, mismos que serán publicados en la *Gaceta del Gobierno* y que contendrán reglas claras y precisas para el cumplimiento de los objetivos del órgano, disminuyendo con esto la discrecionalidad en la actuación del mismo, los manuales serán revisados por la Comisión de Vigilancia, pudiendo emitir, las opiniones y recomendaciones que estime convenientes.

Estipula la facultad para requerir a los titulares de los órganos de control interno del Poder Ejecutivo y de las demás entidades fiscalizables, los dictámenes de acciones de control y evaluación practicados, relacionados con las cuentas públicas, así como las observaciones y recomendaciones formuladas, las sanciones impuestas y el seguimiento practicado. También se faculta al Órgano a requerir, por conducto de los titulares de los órganos de control interno, a los profesionistas independientes y auditores externos, los dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas.

De manera análoga se establece la atribución de requerir a terceros que hubieren contratado obras, bienes o servicios, la información relacionada con documentación justificatoria y comprobatoria de las cuentas públicas.

Se le faculta para fincar responsabilidades resarcitorias, así como para promover ante las instancias competentes, el fincamiento de otras responsabilidades. Y en congruencia con dicha facultad, la de conocer y resolver las quejas o denuncias por presuntas responsabilidades administrativas resarcitorias.

Incorpora la atribución de establecer coordinación con diversos órganos de control interno y de fiscalización de las tres esferas de gobierno.

Así como la de suscribir acuerdos y convenios de coordinación y cooperación técnica, administrativa y de capacitación.

Obliga a la confidencialidad de la información que deberán guardar los servidores públicos del órgano.

Regula los aspectos concernientes a la figura del auditor superior de fiscalización, con los requisitos que debe reunir, de los cuales cabe mencionar los siguientes:

El nombramiento y remoción del auditor superior es facultad de la legislatura, debiendo contar al efecto con el voto de las dos terceras partes de los diputados, a propuesta de la Junta de Coordinación Política.

Se establecieron como requisitos para ocupar el cargo, el no haber sido, durante los tres años anteriores a su designación titular de dependencias u organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, senador, diputado al Congreso de la Unión o local, magistrado, juez, presidente municipal, integrante de tribunales administrativos u organismos autónomos estatales, ni miembro o dirigente de partido político; tener más de 30 años de edad, tener una residencia efectiva en el Estado de México de por lo menos 3 años anteriores a la fecha de su designación; tener por lo menos 3 años de experiencia en funciones relacionadas con actividades de control y evaluación.

La duración en su encargo será de 4 años, pudiendo ser ratificado, hasta 4 años más y requerirá de licencia de la legislatura o de la diputación permanente para ausentarse de manera temporal o definitiva.

Se estipulan los aspectos que quedan prohibidos al auditor, entre otros: ser miembro o dirigente de partido político, participar en actos políticos, desempeñar otro empleo, cargo o comisión, difundir la información que tenga bajo su custodia.

Se determinan nueve causales de remoción del auditor, que se relacionan con el incumplimiento de sus funciones o bien, por sustraer, ocultar o utilizar indebidamente la documentación o información bajo su cuidado; conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la cuenta pública y admitir la injerencia de agentes externos en los actos y resoluciones derivados del ejercicio de sus atribuciones. De igual manera, se establece el procedimiento aplicable a la remoción.

La estructura y funcionamiento del Órgano Superior, se integra con: un auditor superior, dos auditores especiales: uno de cumplimiento financiero y otro de evaluación de programas, una unidad de asuntos jurídicos, contando además con la estructura que su reglamento interno establezca.

Se dispone la figura de una Comisión de Vigilancia que servirá de enlace entre la legislatura y el Órgano Superior y tendrá a su cargo, en términos generales, coordinar, evaluar, vigilar y controlar las actividades del mismo. Esta Comisión se integrará, en términos de lo que disponen los artículos transitorios, por la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa.

Regula la presentación de las cuentas públicas estatal y municipales, las entidades encargadas de la guarda y custodia de la documentación e información comprobatoria en términos de las disposiciones legales aplicables y la obligación del Órgano Superior de conservar las cuentas públicas y demás información relacionada, hasta en tanto no prescriban las acciones y procedimientos aplicables.

Se precisa el objeto de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas y procedimientos administrativos que deben observarse al efecto. Incorporando en un apartado especial, normas aplicables a las cuentas públicas municipales.

Se especifican los aspectos que deberá contener el *informe de resultados* de la revisión de la cuenta.

Otro de los aspectos, en cuanto a las garantías del auditado se refiere, es el establecimiento de una etapa aclaratoria previa, mediante la cual, las entidades fiscalizables podrán solventar, con etapas procesales y plazos previamente establecidos, las observaciones que se deriven de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, informes mensuales, trimestrales y de auditoria; todo ello, con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo resarcitorio.

Los supuestos de responsabilidad, los medios de apremio para que el Órgano Superior haga cumplir sus determinaciones; el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades; los medios de impugnación; y los plazos para que opere la prescripción de las facultades para imponer sanciones, así como para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, están contempladas.

## VIII. DERECHO COMPARADO

Estudiar sólo lo que es nuestro, no nos permite conocer lo que es constante y lo que es variable. Hay que conocer no sólo lo que es, sino si es lo mejor y cómo debería ser.

La modalidad comparativa, muy recomendada en técnica legislativa, nos permite conocer qué existe en el mundo jurídico.

También nos permite detectar que nos puede ser útil, que se puede incorporar, ya porque se omitió o porque en otros ámbitos ello ha sido consecuente con la pretensión que tenemos para nuestro marco jurídico particular.

En este caso, pese a que en la República mexicana hay por lo menos 17 estados que cuentan con entidades superiores de fiscalización, para este ejercicio únicamente me referiré al ordenamiento del estado de Veracruz, a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y al ordenamiento de control externo tradicional del estado de Nuevo León.

### 1. *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*

En apartado anterior, he señalado que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de diciembre de 2000, por tanto conforme a sus transitorios, entró en vigor al día siguiente, abrogó a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su primer titular lo fue él hasta entonces contador mayor de Hacienda, nombramiento que feneció el 31 de diciembre de 2001.

La Ley desarrolla y reglamenta la precedente reforma a los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución federal que le concede al nuevo órgano de fiscalización rango constitucional.

Es una ley de orden público y su objeto es regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior.

Sus características principales, pudiéramos fijarlas en:

- a) Su autonomía técnica y de gestión.
- b) La amplitud de cobertura sobre los sujetos de la ley, esto es, el control respecto de los poderes de la unión, y sobre la aplicación de recursos federales, que ejerzan las entidades federativas, los municipios e inclusive particulares.
- c) La facultad de revisión domiciliaria, y de imposición de sanciones administrativas y la gestión de procedencia sobre actos delictuosos.
- d) El control sobre aspectos de evaluación de la gestión pública y de los programas asociados a su desempeño.
- e) Cambios en la periodicidad de la información para evaluar los resultados y corregir situaciones de excepción.

Particular importancia revisten en la ley, los entes susceptibles de fiscalización, porque es la primera reforma que sufre la ley, para quedar de esta manera:

<i>Diario Oficial de la Federación</i> 29 de diciembre de 2000	<i>Reforma</i> 4 de abril de 2005
<p><i>Artículo 2o.</i> Para efectos de la presente ley, se entenderá por:</p> <p>VI. 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 federales.</p>	<p><i>Artículo 2o. ...</i></p> <p>VI. Entidades fiscalizadas: los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; <i>los mandatarios fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales</i> y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.</p>

Su importancia radica en que cada vez, por disposición de la ley, son más los entes susceptibles de fiscalización, pese a las elusiones que pretenden por vía de acciones legaloides o por evasión de proporcionar información.

Por lo que hace a su organización, la Auditoría Superior de Fiscalización cuenta con un auditor superior de la Federación, cuya designación está sujeta a un procedimiento que inicia con una convocatoria pública y a que los aspirantes cumplan determinados requisitos. Contará con el auxilio de tres auditores especiales y otros servidores públicos en términos de su reglamento interior.

El auditor superior de la Federación durará en el encargo 8 años y podrá ser ratificado por una sola vez.

Finalmente, el hecho de que la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública tenga por objeto determinar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto, es referirse a la auditoría de desempeño, que en sí, es la innovación más importante a esta Ley y es en lo que hay que poner mayor atención para encontrar resultados satisfactorios.

## 2. *Ley Número 59 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*

Se ha mencionado por especialistas que el estado veracruzano está a la vanguardia en transparencia y fiscalización de sus recursos públicos. Veamos que hay de cierto en ello.

La Ley número 53 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave fue publicada el 3 de febrero del año 2000, por tanto es una de las más recientes y probablemente de las mejores redactadas en nuestro país.

En ella se señala como atribución del Congreso de ese estado “expedir la ley que regule la organización y atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado; así como emitir la convocatoria para elegir al titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado mismo que será electo por las dos terceras partes de los diputados del Congreso”; “coordinar y evaluar, sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, en términos de la ley”; y “recibir del gobernador, de los diputados, de los magistrados, de los integrantes del Consejo de la Judicatura, y de los titulares de los organismos autónomos del estado, la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución federal, la del estado y las leyes que de ambas emanen”.

Contiene un capítulo denominado de los Organismos Autónomos del Estado, los que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, tienen autonomía técnica y presupuestal, y sólo pueden ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Señala que “La fiscalización en el Estado se realizará por el Órgano de Fiscalización Superior...”.

Obliga además a que los poderes del estado y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera el Órgano de Fiscalización Superior del Estado para el ejercicio de sus funciones.

Por lo que hace a la ley, ésta fue publicada el 26 de mayo de 2000 y a casi 5 años de su expedición ya ha sido modificada de manera sustancial.

En ella se reitera que el Órgano de Fiscalización Superior es un organismo autónomo de estado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, que apoya al Congreso del estado en el desempeño de sus funciones de fiscalización.

Está facultado para fincar directamente a los responsables de las irregularidades, las indemnizaciones y sanciones correspondientes, así co-

mo promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

Su auditor general durará en su encargo 6 años, pudiendo ser ratificado por una sola vez y por el mismo tiempo. Para su auxilio contará con las auditorías especiales y demás personal que establezca el reglamento interior.

La particularidad que este ente tiene respecto de sus homólogos federal y mexiquense, es que es un *organismo autónomo de estado*, es decir un órgano constitucional autónomo que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene además autonomía técnica y presupuestal por disposición constitucional, y por disposición legal, autonomía de gestión y únicamente puede ser fiscalizado por el Congreso de ese estado.

Con tan amplias facultades, sería interesante conocer en la práctica los resultados que ha tenido en tan corto tiempo, los que al parecer son halagüeños.

### *3. Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León*

Publicada en el periódico oficial de esa entidad federativa el 8 de mayo de 1992, con el tradicional formato y atribuciones a las denominadas contadurías mayores de hacienda, que eran órganos técnicos o dependencias de los congresos o legislaturas estatales.

Su objeto es, regular la fiscalización, control y evaluación de la actividad financiera del estado y de sus municipios, rendida en sus respectivas cuentas públicas, así como de las entidades que dentro del mismo realicen gasto público estatal o municipal, que llevará a cabo por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su carácter de órgano técnico y organismo superior de fiscalización y control gubernamental.

Señala conforme a que la legislación el Congreso del estado revisará las cuentas públicas.

El señalamiento referencial en un solo artículo respecto de que la Contaduría Mayor de Hacienda es el organismo superior de fiscalización y control gubernamental pareciera “un parche” jurídico, que no se desarrolló en el demás articulado.

Sus reales atribuciones son de división y control, demasiado limitados.

Importante resulta que el contador mayor de Hacienda dure en su encargo 8 años, sin posibilidad de reelección.

Ello obligaría a los señores congresistas de este importante estado de la Federación a ponderar actualizar su legislación.

## IX. CONSIDERACIONES

Coincido con quien afirma que “la modernización del marco jurídico es una tarea que requiere un esfuerzo continuo, pero no hay que esperar demasiado de los cambios legislativos”.<sup>17</sup>

Efectivamente la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México entró en vigor el 27 de agosto de 2004, abrogando la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, pero funcionalmente no ha operado o bien empieza a operar, a virtud de lo que disponen sus transitorios, a saber:

El sexto de ellos señala que los procedimientos iniciados por la Contaduría General de Glosa, que se encuentren en trámite se resolverán por el Órgano Superior de Fiscalización, conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa.

El noveno de ellos dispone que las cuentas públicas del Estado y municipios relativos al ejercicio fiscal de 2004, serán revisadas, fiscalizadas y calificadas de acuerdo con las disposiciones aplicables de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa.

Esto es, para este año, las cuentas públicas estatal y municipales, serán revisadas por el órgano externo de fiscalización conforme a la legislación anterior y la nueva será aplicable para las cuentas referentes a los ejercicios 2005 y subsecuentes.

Particular interés nos representan los numerales transitorios séptimo y octavo, por las siguientes razones:

El original artículo transitorio séptimo establecía que a más tardar a los 120 días naturales contados a partir de la vigencia de esta Ley, la legislatura designaría al titular del Órgano Superior de Fiscalización y el transitorio octavo que en 180 días, también naturales el referido Órgano expediría su reglamento interior. Esto, es, las fechas límite eran el 24 de diciembre de 2004 en el primer caso y el 22 de febrero de 2005 en el segundo caso.

Al no cumplirse con estos plazos, por Decreto 116 publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 22 de diciembre de 2004 se reformaron los ar-

<sup>17</sup> Sempé Minville, Carlos, “Presentación del libro Técnica legislativa y desregulación”, *Legislación Mexiquense. Revista del Consejo Consultivo para la Actualización de la Legislación del Estado de México*, Toluca, 2002, núm. 2, p. 112.



títulos séptimo y octavo transitorios para señalar que en un plazo que no excediera al 15 de febrero de 2005 se designará al auditor superior y que en un plazo de 180 días a partir de ese acontecimiento se expidiera el reglamento interior. Estos tiempos tampoco se cumplieron.

Este decreto a su vez fue reformado por el diverso 126 publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 11 de febrero de 2005, para que ahora el auditor superior sea designado a más tardar el 25 de septiembre hogaño y a partir de esa fecha, en 90 días naturales se expida el reglamento interior, esto es, al 24 de diciembre de 2005.

En tanto se hace el aludido nombramiento, la función es ejercida provisionalmente por el último titular de la Contaduría General de Glosa.

En estas condiciones, cabe preguntarnos:

- ¿Es tan difícil designar a este servidor público?
- ¿La función que desarrollará no es lo suficientemente importante para haberlo designado en los tiempos originalmente señalados?
- ¿Se cumplirá su designación en los plazos actuales?
- ¿En tanto, quien actualmente desempeña la función no puede preparar el proyecto de reglamento interno, que es función de la legislatura expedirlo y no del Órgano como se señala en el octavo transitorio?

Ahora bien, como todo ordenamiento, aunque bueno porque nos inserta en la corriente nacional de una efectiva rendición de cuentas, el texto de la ley, debiera ser perfectible si atendemos a lo que señalan otros ordenamientos similares.

En efecto en la entidad mexiquense donde apenas se empieza a diseñar el marco jurídico institucional que haga posible la rendición de cuentas, bien pudiera nuestro órgano legislativo impulsar reformas y adiciones para que en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, quedaran incorporados los siguientes rubros:

### 1. *Auditoría de desempeño*

Sabido es que en la actualidad existen tres formas de rendición de cuentas:

1. *Financiera*. Es la clásica, y tiene como finalidad la vigilancia y uso correcto de los recursos públicos.

2. *Justicia*. Es la que verifica que los actos de autoridad se apeguen a la normatividad.

3. *Desempeño*. Es la que evalúa el impacto social de los programas e inversiones de gobierno.

De esta última, podemos decir que los países desarrollados de donde tomamos el modelo de órgano de fiscalización superior, no sólo auditan el uso correcto de los fondos públicos sino que evalúan la eficacia general de gobierno e impulsan modalidades para fiscalizar los beneficios que produce el gasto público.

“En México, apenas se empiezan a implementar mecanismos para medir la rentabilidad del gasto público”.<sup>18</sup>

Efectivamente, esta modalidad apenas la empieza a aplicar la Auditoría Superior de la Federación, para evaluar los resultados que genera la inversión pública federal.

En este contexto, el Estado de México, bien pudiera incorporar a su legislación esta modalidad y facultar a su Órgano Superior de Fiscalización, para evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas, a efecto de verificar el desempeño de los programas estatales y municipales, conforme a los indicadores aprobados en los respectivos presupuestos de egresos, que pudiera implicar desempeño, eficiencia, eficacia y economía.

Para ello se requeriría señalar en la propia ley que habrá un auditor especial de desempeño, cuyas funciones se detallarán en el Reglamento Interior.

Con ello nos pondríamos a la vanguardia en cuanto atribuciones y funciones que desarrollan los órganos de fiscalización superior estatales.

## 2. *Duración en el encargo del auditor superior de fiscalización*

Aunque pudiera parecer tema menor, no es así.

La Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, señala que el auditor superior durará en su encargo 4 años, pudiendo ser ratificado hasta por un lapso igual, por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.

Estoy totalmente de acuerdo, con que sea una mayoría calificada de diputados quien lo designe o ratifique.

<sup>18</sup> Juan E. Pardinás, “La rendición de cuentas a nivel local: un desafío pendiente”, *El Poder Legislativo estatal en México, análisis y diagnóstico*, México, Universidad estatal de Nueva York, 2004, p. 119.

No obstante, no nos inscribimos plenamente en la modernidad, efectivamente del estudio realizado a los antecedentes y a la legislación comparada obtenemos que los grupos parlamentarios mexiquenses en sus respectivas iniciativas, proponían como tiempo en la duración del encargo 5, 6 y 8 años, que en la Federación dura 8 años, que en Veracruz dura 6 años, y aún en Nuevo León cuya legislación no ha sido actualizada, dura también 8 años.

El tiempo de permanencia en el encargo, esta vinculado nada más, pero nada menos, con el grado de autonomía tanto de la institución como de su titular frente a los entes fiscalizables. “Mientras más prolongado sea el periodo legal del funcionario, más sólido será el blindaje frente a las presiones de los ciclos sexenales y los trienios de las legislaturas”.<sup>19</sup>

Si tomamos en cuenta que por lo menos en diez entidades federativas y en la propia Federación, el tiempo de duración del encargo es superior a los 4 años que contempla nuestra legislación y que el antecedente directo que son las iniciativas de ley proponían también un término mayor, al reformar la legislación y posibilitar un término que bien pudiera ser de 8 a 10 años, estaríamos reafirmando nuestra tradición democrática al fortalecer a quien sea el titular del Órgano Superior de Fiscalización de quien se dijo debe ser “un ciudadano, alejado de cualquier compromiso político o ideología, con responsabilidad y honestidad comprobables y un adecuado perfil para garantizar plena confianza en su labor en beneficio de la ciudadanía”.<sup>20</sup>

### 3. *Organización del Órgano Superior*

Señalé en el apartado 1 de este punto, que debía de haber un auditor de desempeño.

Con independencia de esa observación, la decisión de crear dos auditorías especiales: de Cumplimiento Financiero y de Evaluación de Programas, pudiera no ser la más adecuada para una entidad federativa, donde confluyen dos ámbitos o niveles de gobierno, el estatal y el municipal.

Si a ello le sumamos que el Órgano Superior de Fiscalización debe revisar y fiscalizar las cuentas públicas del Estado y de sus 125 municipi-

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>20</sup> González Calderón, Marta Hilda, “El trabajo legislativo”, *El Sol de Toluca*, 17 de diciembre de 2004, p. 10/b.

pios, pudiéramos aventurar que no es el mejor modelo de organización que se pudo adoptar.

Este planteamiento se lo hice a la presidenta de la Junta de Coordinación Política de la LV Legislatura del Estado, respecto de que se había mal copiado la estructura de la Auditoría Superior de la Federación.

Ahora bien, el planteamiento que también le hice, fue en el sentido de crear un auditor especial para los poderes estatales y un auditor especial para los municipios y de ahí derivar para cada uno de ellos áreas de cumplimiento financiero, evaluación de programas y eventualmente de desempeño.

La historia del Estado de México nos indica que esto ya se hizo con anterioridad, hoy nos tocaría retomar lo bueno, para darle a este ente de control externo una estructura que le permita cumplir sus atribuciones con respecto a los dos niveles de gobierno, el estatal y el municipal.

Ojalá también seamos pioneros en este aspecto.

Quedan indudablemente otros aspectos a analizar, pero considero que estos son los relevantes y que se deben atender a la brevedad.

## X. CONCLUSIONES

Dejar de gobernar en secreto, es la premisa fundamental por la que se crean los órganos superiores de fiscalización.

La rendición de cuentas constituye obligación de los entes públicos, la que se debe hacer en condiciones de transparencia y difusión de la información.

Los servidores públicos debemos de considerar que la sociedad tiene firmadas buenas expectativas de las entidades superiores de fiscalización, por tanto, éstas deben demostrar en los hechos, credibilidad, imparcialidad y objetividad en su labor.

El Estado de México, inició ese camino, ahora le queda fortalecer al Órgano Superior de Fiscalización, a su titular y a su estructura orgánica, así como continuar hacia la auditoría de desempeño, el punto más avanzado a que deben llegar los órganos de control externo.

Tengo fundadas esperanzas de que ello se logre muy pronto.