

**CAPITULO  
DECIMO  
SEGUNDO**

**LA ENTIDAD DE  
FISCALIZACION  
SUPERIOR EN MEXICO  
RETOS Y PERSPECTIVAS**

Jorge Silva Morales

## **JORGE SILVA MORALES**

**Estudios:** Licenciado en administración por la UNAM (76-80); obtuvo el grado de apoderado para operar con el público inversionista, otorgado por la Comisión Nacional de Valores (81). Especialización en la Escuela de Graduados en Administración en el ITESM Campus ciudad de México (83-85). A tomado diversos cursos y seminarios en casas de bolsa.

**Cargos en la administración pública:** En la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado de Puebla ha sido: director de la Tesorería (87-91) subsecretario de Egresos (91-93) subsecretario de Planeación e Inversión (92-93). Tesorero de los fondos del Tribunal Superior de Justicia del estado de Puebla; tesorero de los Fondos Agropecuarios del gobierno de Puebla.

**Actividades fuera de la administración pública:** Ejecutivo de cuenta en la Bolsa Mexicana de Valores, S.A. (78-80) y en Casa de Bolsa Banamex, S.A. (80-82); director de Promoción de Summa Centro de Inversiones, S.A. (82-83) y en Capital Casa de Bolsa, S.A. (83-84); socio director de Casa de Cambio Gollesu, S.A. (84-86); tesorero de la Unión Ganadera Regional de Puebla (94-97). Pequeño empresario dueño de una casa proveedora de materiales de construcción; accionista y director de una empresa de servicio público federal de carga.

**Actividades políticas partidistas:** Pertenece al PRD desde junio de 1996, partido que los postuló a la sindicatura municipal de Tultitlán (96).

**Actividades sindicales, sociales y políticas no partidistas:** Miembro de la Asociación de Industriales del Valle de Tultitlán, A.C. (93-97); secretario general adjunto del Frente Democrático del Transporte, A.C. (de 97 a la fecha)

**En la LVII Legislatura:** Es secretario de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y miembro de la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Integrante de la Comisión permanente del Congreso (16 de diciembre de 98 - 14 de marzo de 99).

**LA ENTIDAD DE FISCALIZACION SUPERIOR EN MEXICO  
RETOS Y PERSPECTIVAS**

Sin duda alguna el combate a la corrupción que se presenta en los diferentes niveles del gobierno es un tema siempre vigente, las inmensas riquezas logradas en pocos años por funcionarios corruptos han provocado que la sociedad reclame una clara rendición de cuentas.

Cuando el Presidente Miguel De la Madrid hablaba del combate a la corrupción, muy lejanos estábamos de iniciar una clara rendición de cuentas, en ese entonces la corrupción creció en la administración pública, grandes fortunas se hacían en pocos años y nadie combatía este mal social, los valores éticos de los funcionarios fueron cambiando a partir de entonces y hasta nuestros días, más valía el que más tenía como producto de sus fechorías, el ser transa como sinónimo de ladrón dejó de ser mal visto, la condena moral desapareció y el más transa era el más listo, bastará recordar el «a mí no me den pónganme donde hay», el funcionario público buscaba la forma de obtener ingresos extras fuera de sus remuneraciones, la vocación de servicio, el ser un «servidor público» se perdía en la historia de México, es ahí donde el significado de la lucha revolucionaria se pierde, es ahí donde se pierde el rumbo y el sentido de nación, el partido que usufructuó las demandas revolucionarias cae presa de la inmoralidad de sus integrantes.

El combate a la corrupción se creía, sería la fórmula mágica que acabaría con este mal, sin embargo, peores situaciones vendrían después, entonces cabe la pregunta ¿de qué sirvió el discurso de renovación moral?, quiero pensar bien intencionado, ¿de qué sirvió la «Secretaría de la Contraloría?, de nada, absolutamente de nada, tal situación se debió en primer término a que ésta Secretaría estableció controles internos cuya violación resultaba fácil por los más o menos astutos funcionarios, parecía que se encubría con legalidad la corrupción, otra causa lo fue sin duda la dependencia que esta Secretaría tiene hasta el día de hoy con el Ejecutivo Federal, ¿cómo puede el revisor castigar al infractor? si este es su patrón, su jefe, es quién le paga y le dio el cargo, todos sabemos que una de las reglas del auditor es la independencia, por eso ésta Secretaría resulta ser en la práctica innecesaria y hasta irrelevante.

Lo que no se consideró en ese entonces es que la forma de cuidar la transparencia en la aplicación del gasto no era con la auto-vigilancia sino que el control debe de ser externo, ajeno a la interferencia del vigilado, con independencia. La rendición de cuentas debe estar sujeta al examen de auditores independientes del revisado, en este caso el Ejecutivo, sin embargo la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano de control externo dependiente de otro poder, el Legislativo, también estaba acotada para hacerlo, el exacerbado poder presidencial lo controlaba todo, el partido en el poder era un inmenso pulpo, los designios del presidente influían en los otros dos poderes y más que influir decidía, los diputados eran «palomeados» por el presidente en turno o por

## Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

su equipo administrativo por él nombrado, ya sea presidente del partido o el secretario de gobernación, pero la voluntad del jefe del Ejecutivo imperaba ante una mayoría abrumadora de diputados y senadores pendientes de sus instrucciones. El sistema de rendición de cuentas era inoperante ¿ante quién rendir cuentas claras? ¿ante sus leales e incondicionales compañeros de partido los cuales le debían el puesto?, la sana división de poderes que el constituyente plasmara en 1917 fue violentada por los herederos de la revolución.

Otro problema adicional para lograr arribar a una clara rendición de cuentas lo fue sin duda la crisis de representatividad, aquí la sociedad fue la culpable, elegía representantes populares que en realidad no los representaban, entonces el ciudadano quedaba ante el gobierno en estado de indefensión, los liberales propósitos del constituyente al establecer a México como una república representativa y democrática, pasó a ser un hermoso e irreal principio, los representantes hacían lo que el presidente en turno les ordenaba, no representaban a nada ni a nadie y la democracia se convirtió en una caricatura, bastaría recordar la forma en que el Lic. José López Portillo llegó a la presidencia, ¡no tuvo contendiente!, con el voto simple de su familia ganaba, esa democracia muy a la mexicana acabó creando a un Rey Sexenal.

Todo ello obligó a que las fuerzas progresistas fueran organizándose en agrupaciones fuera del partido en el poder, los ciudadanos conscientes gritaban un alto a la corrupción, pedían democracia y auténtica representación ante las decisiones del gobierno. Por eso es la misma sociedad civil la que a través de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) obliga al estado a la apertura democrática y con ello al compromiso de los partidos de representar el interés general y es aquí justo donde ahora nos encontramos y donde puede hacerse posible una clara rendición de cuentas.

Recordemos que hace seis años el Grupo San Angel, grupo plural ciudadano, prácticamente obligó a los candidatos a la Presidencia de la República a suscribir los 20 compromisos por la nación y entre ellos destaca uno con especial significado para el tema que nos ocupa, En él se acordó que el presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda tenía que ser de un partido distinto al del Presidente de la República, esto con la intención de evitar que éste estuviera supeditado al jefe del Ejecutivo y así mantener la independencia del órgano técnico de los diputados encargados de revisar la cuenta pública, por ello durante la LVI y LVII Legislatura tal responsabilidad recayó en el Partido Acción Nacional, ahora ante el nuevo escenario por venir a partir del 1° de diciembre del 2000, las condiciones históricas están dadas para que lleguemos a una transparente rendición de cuentas, siempre y cuando los diputados y senadores de la LVIII Legislatura se pongan a la altura de las circunstancias y como decíamos legislen con talento técnico y amor republicano para que el Nuevo Órgano Superior de Fiscalización sea autónomo e independiente, su trabajo de revisión no tenga interferencia alguna y el producto de sus auditorías se convierta en resultados

que por un lado castiguen a los malos funcionarios, prevengan posibles anomalías en el quehacer público, pero sobre todo sus recomendaciones y observaciones sirvan para mejorar el trabajo del gobierno, eficientar la administración y dar al ciudadano certeza sobre el buen aprovechamiento de los recursos públicos.

Ante este escenario ¿qué partido debe ahora presidir la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda próxima a transformarse en la Comisión relacionada con la Auditoría Superior de la Federación?. No puede ni debe ser Acción Nacional pues este instituto político a partir del 1º de diciembre será el del Presidente y nadie quiere que la historia se repita, el Revolucionario Institucional representaría conflicto de interés pues le tocará revisar las cuentas públicas de 1999 y 2000, últimos años de la administración de un presidente de su partido, tendrá que ser otra fuerza democrática la que tome esta responsabilidad.

Las propuestas iniciales para crear una nueva entidad superior de fiscalización ya han sido rebasadas por los acontecimientos recientes, recordemos que la primera de ellas la presentó el propio jefe del Ejecutivo el 28 de noviembre de 1995, a un año de iniciado el mandato sexenal, de ella podemos decir que presentaba avances importantes y ya proponía quitarle facultades a la actual SECODAM pero aún tenía la imperfección de que ligaba al auditor superior como dependiente del Presidente, por su parte el Partido Acción Nacional hacía lo propio y el 28 de marzo de 1996 presentó su «iniciativa de reformas constitucionales para el equilibrio de los poderes y el fortalecimiento del poder legislativo». El Partido de la Revolución Democrática el 23 de abril de 1997 también presentó su «iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes de planeación de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, orgánica de la Administración Pública Federal». Todas ellas originaron durante la LVII Legislatura un gran debate, mismo que en parte se resolvió el 29 de abril de 1999, cuando aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el «Decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», sin embargo dicho debate aún continúa abierto pues tal modificación a la Constitución no resuelve del todo el espinoso asunto de la rendición de cuentas, la LVIII Legislatura, en especial la Cámara de Diputados, aprobará o rechazará la Minuta de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, sin embargo, tal proyecto de ley aún presenta puntos oscuros, inconsistencia y fallas técnicas, de las cuales y aunadas a una posible propuesta de solución me referiré enseguida.

Actualmente en nuestro país existe concurrencia de varios entes fiscalizadores para tratar de transparentar esa rendición: el Municipal, el Estatal con su Contraloría, el Federal con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), el Legislativo Local con la Contaduría del Estado y el Legislativo Federal con la Contaduría Mayor de Hacienda. Todos ellos trabajan con diferentes planes, programas y esquemas pero al final todos son empleados públicos y atienden a uno u otro jefe.

Por su parte, la creciente participación democrática de la llamada sociedad civil abre espacios más amplios de participación ciudadana, pues es ésta, la que conforme a su derecho natural, debe recibir del Estado los bienes y satisfactores para vivir mejor, por ello criticamos que si todos los órganos de revisión, que ya hemos enunciado, atienden al mandato de alguien, es claro también que sus trabajos pueden ser dirigidos ya bien para perjudicar a alguien o ya bien para solaparlo.

Entonces lo que hay que evitar es que los órganos de fiscalización dependan de alguien, por ello es necesario entregar esta facultad a la sociedad civil para que ésta constituya un organismo autónomo e independiente de toda influencia partidista o parcial, venga de quien venga, un órgano que agrupe a expertos en auditoría con probada solvencia moral y prestigio social, facultándolo para que promueva el fincamiento de responsabilidades y obligue a todos los entes de gobierno, e incluso a los particulares, a darle información oportuna y veraz, de esta forma se promovería una clara rendición de cuentas ya que el organismo ciudadano, sin más restricción que la aplicación de la ley, denunciaría al corrupto y promovería para éste cuatro tipos de condena: primero la condena legal, producto de la determinación de los tribunales; segundo, la condena política al enterar al partido político al que pertenezca que uno de sus miembros fue descubierto y condenado por actos de corrupción; la tercera sería la condena social al hacer público el hecho, y la cuarta sería la condena familiar. Pareciera ser exagerado, pero a ver quién se atreve a robar o desviar fondos al saber lo que le pasará, ¿cómo podría explicar al juzgador su corrupta actuación?, ¿con qué cara se dirigirá a sus compañeros de partido?, ¿cómo se comportaría ante sus amigos y vecinos? y sobre todo ¿cómo explicaría a sus hijos, padres o hermanos su corrupción?. Creemos que solo con medidas extremas se puede atacar un problema extremo que lacera a nuestro gobierno.

Se podría tratar de desacreditar esta propuesta diciendo que se estaría creando un cuarto poder o bien preguntando ¿quién fiscaliza al fiscalizador?. Respecto de la primera cuestión, habrá que decir que la tesis de división de poderes de *Montesquieu* no es única e insuperable, con ello no quiero decir que no sea vigente, lo que trato de decir es que si la función del Estado es ver por la ciudadanía justo es que sea esta quien revise su actuación y la califique, todo ello dentro de la más pura soberanía, en cuanto a la segunda cuestión, para revisar a ese organismo se crearía una comisión legislativa con Diputados Federales quienes también en su calidad de representantes populares vigilen la honradez y limpieza de este organismo propuesto. Es decir lo que podría llamarse «Contraloría Superior de la Federación» actuaría como un ombudsman, en países como Francia y Alemania así operan, por ello y para controlar cualquier forma de corrupción es necesario crear un órgano fiscalizador autónomo e independiente de cualquier instancia de gobierno, que sea de la sociedad civil y que sus funcionarios y empleados sean profesionales de reconocida solvencia moral.

Entonces lo que hay que hacer es dotar con independencia y autonomía plena a este órgano fiscalizador, ya no ubicándolo como parte de alguna de las Cámaras, como aún existe en las recientes reformas constitucionales, pues ello necesariamente obliga a la existencia de una comisión controladora y/o administradora del organismo, cuyas decisiones son influenciadas por las posiciones partidistas de sus integrantes, lo que implica aceptar interferencias no sólo en la administración, sino hasta en los alcances de las revisiones, pues estas deben mantener su independencia profesional hasta convertirse en resultados sujetos únicamente al régimen de derecho imperante dentro de los parámetros señalados en la Ley.

Ante este razonamiento y con la finalidad de dotar de independencia plena y autonomía soberana a este organismo, la actual Auditoría Superior de la Federación debería fungir como un organismo ciudadano, ajeno a la influencia política de los Diputados y Senadores, así actuaría con absoluta independencia profesional, asistiría con mayor eficiencia, eficacia e imparcialidad los requerimientos del H. Congreso General, ya que además de rendir el informe sobre las cuentas públicas al H. Congreso, apoyaría ampliamente los trabajos legislativos, al identificar mediante sus revisiones, la aplicación cabal del marco normativo, detectando puntos de controversia en las leyes o la ausencia de estas, sirviendo su opinión de insumo para el quehacer legislativo. Por otra parte, cuando los resultados de auditoría del órgano superior arrojen daños al erario federal o a la administración por la comisión de conductas irregulares o negligentes de los servidores públicos, este promoverá responsablemente las sanciones correspondientes con independencia de la interferencia de posiciones partidistas, con la única limitación de apegarse a la legalidad, permitiendo a los servidores su legítimo derecho de defensa a través de las instancias legales que procedan.

Asimismo, el nombre o la denominación del organismo debe de ser modificado de «Auditoría Superior de la Federación» por el de «Contraloría Superior de la Federación», ya que por definición la auditoría es una disciplina que se emplea para el examen y evaluación de las operaciones financieras de un organismo a fin de emitir informes y dictámenes, por lo mismo, no es apropiado tomar el nombre de esta disciplina para denominar a una institución, ya que conceptualmente se estaría limitando implícitamente al ejercicio de ésta para alcanzar su objetivo, cuando en realidad dicho organismo se valdrá de diversos instrumentos legales, administrativos y de revisión que junto con la práctica de auditorías, permitirán ejercer el control de la Administración Pública Federal.

Por su parte el Ejecutivo Federal debería de pasar funciones que actualmente tiene la SECODAM a la «Contraloría Superior de la Federación» y adelgazar su órgano interno de control, a este respecto mucho se ha especulado si debe o no existir la SECODAM. Hay que señalar que el Ejecutivo está en su derecho de tener o no un órgano de control interno, él lo habrá de decidir, pero finalmente la rendición de cuentas la tendrá que hacer ante la actual Contaduría Mayor de Hacienda, sin embargo, para eficientar su actuación y auto vigilar los posibles desvíos o falta de cumplimiento a sus programas,

## Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

puede y creo que debe contar con un órgano de control interno, pero no con la estructura de la actual SECODAM ya que confrontándola contra sus resultados resulta ser obesa e ineficiente, pues su actuación ha pasado de ser técnica a ser política, los casos de corrupción que jamás fueron detectados por este organismo así lo demuestran y sin embargo sí ha servido para cesar a funcionarios honestos que por omisión o carga excesiva de trabajo no presentaron su declaración patrimonial.

Dicho de otra forma, el Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo debe de contar con un órgano de control que le informe sobre el estado y desarrollo de su gestión pero de ninguna forma se justifica que tenga que ser una Secretaría de Estado, por ello la hoy llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debe de reducirse a un departamento o unidad administrativa.

Ahora bien, ya hemos mencionado la necesidad de que sea la sociedad civil quién participe en la revisión y valorización del trabajo de los funcionarios públicos, bajo la hipótesis de que si es la sociedad quien elige a sus gobernantes sea ésta también quién vigile su actuación, tal argumento no resulta ser contrario al principio rector de la mayoría de los órganos fiscalizadores, los cuales se ubican en el legislativo por ser este poder el que se integra con los representantes populares electos de manera democrática, solo que como ya hemos dicho estos representantes, además de atender al interés ciudadano también atiendan al interés del partido que los postuló y como la ley electoral mexicana no permite postularse para un cargo de elección popular si no es a través o mediante el registro de un partido político, los intereses ciudadanos que están representados en las Cámaras de Diputados están también politizados. Por su parte el órgano fiscalizador, como ya se ha dicho, no debe ni puede atender al interés de partido, por eso lo sano es que la sociedad participe en este Órgano Superior de Fiscalización.

Si bien es cierto que el ciudadano común no es un especialista en la fiscalización, los empleados de la entidad si lo tienen que ser y los ciudadanos reunidos en un consejo consultivo vigilarían el trabajo de éstos y darían a conocer a la sociedad todos los resultados de las revisiones, dicho Consejo estaría integrado por representantes de las organizaciones no gubernamentales dedicadas al combate a la corrupción, por representantes de los colegios especializados en la materia, y por representantes de asociaciones profesionales, todos ellos propuestos y aprobados por ambas cámaras. Dentro de sus funciones estaría el recibir las quejas y denuncias de la ciudadanía sobre corrupción o malos manejos en la administración pública y éstos solicitarían a la entidad de fiscalización su intervención contra el funcionario señalado, sea del partido que sea o de cualquier poder de la Federación.

Finalmente, otro de los grandes desafíos que se presentan es la oportunidad en la revisión, pues la actual Contaduría Mayor de Hacienda solo revisa «*a posteriori*», es decir a acciones pasadas, la explicación que dan los conocedores en la materia la

sustentan al ubicar a estos entes fiscalizadores como control externo pero nada justifica, solo la costumbre, que el organismo fiscalizador externo tenga que revisar *a posteriori*, tal situación además de ser inoportuna tiene tan solo el carácter de correctiva, cuando es necesario sea también preventiva, la solución resulta sencilla si a la Entidad Superior de Fiscalización se le dota con facultades para revisar durante el ejercicio, basándose en la denuncia ciudadana la presunción de un posible desvío, o la identificación de faltas graves encontradas o derivados de la revisión de los informes parciales que sobre su gestión deben de rendir los tres Poderes de la Unión.

La propuesta sobre las facultades y atribuciones de la Entidad Superior de Fiscalización aún esta en el aire, la LVIII Legislatura aprobará el proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, o se pondrá a la altura de las circunstancias y formulará una nueva propuesta más acorde con los tiempos y necesidades del país.

Por todo ello y a fin de aportar ideas que contribuyan al perfeccionamiento de la entidad superior de fiscalización, es necesario que se revise y modifique la reforma constitucional y por ende no sea aprobada la Minuta de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y se vaya hacia una nueva reforma de la Constitución, por lo que mi propuesta sería la siguiente:

### **INICIATIVA DE REFORMAS A LOS ARTICULOS 74 Y 79 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ARTICULO UNICO.-** Se reforma la fracción segunda y el último párrafo de la fracción cuarta del artículo 74, así como el artículo 79, fracción primera, segunda, tercera y cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 74.-** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. ...

II. Revisar el desempeño de las funciones de la Contraloría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. ...

IV. ...

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Contraloría Superior de la Federación.

V a VIII. ....

## Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

### Sección V

#### De la Fiscalización Superior de la Federación

**Artículo 79.-** La Contraloría Superior de la Federación, tendrá total independencia y autonomía técnica, de gestión y financiera en el ejercicio de sus funciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, siendo un organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Esta Contraloría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y los egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los programas federales.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

II. Entregar el resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, mismo que tendrá carácter público.

La Contraloría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, para exigir la exhibición de libros y papeles, bienes, obras o materiales indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley. El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

La Cámara de Diputados designará al titular de la Contraloría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y deberá de ser ratificado por el

## La Entidad de Fiscalización Superior en México

Senado de la República. Dicho titular durará en el encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que 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.

Para ser titular de la Contraloría Superior de la Federación se requiere, además de cumplir los requisitos señalados en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en las asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la Contraloría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

### **TRANSITORIOS**

**UNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La tarea legislativa hoy más que nunca se verá reforzada por la pluralidad democrática, las divergencias ideológicas deben de llevar a esta gran nación a un puerto donde la transparencia, la rendición de cuentas y la revisión de ellas nos coloque a la altura de cualquier país desarrollado y el pueblo mexicano, que es único y verdadero depositario de la soberanía, se vea beneficiado con todos y cada uno de los actos de gobierno.

Finalmente sobre el espíritu o el deber ser de las entidades fiscalizadoras en el mundo y aplicado al caso de México, es importante recordar de la Declaración de Lima, Perú, los criterios sobre las normas de auditoría, porque estos serían la fiel esperanza de que un día se apliquen en todo el mundo. Por lo pronto en México aún queda la incertidumbre a este respecto. El éxito de la declaración y de los criterios sobre normas de auditoría se debe sobre todo al hecho de que, por una parte abarca una amplia gama de todos los objetivos y temas relacionados con la auditoría de la Administración Pública, y que, al mismo tiempo, son notablemente significativos y concisos, lo cual facilita su aplicación por su parte la calidad del lenguaje con que están escritos garantiza que la atención del lector se centre en los elementos principales y sustantivos.

El propósito esencial de la Declaración de Lima consiste en defender la independencia en la auditoría de la Administración Pública. Aquí en México esa independencia no se da ya que sigue dependiendo de un poder (el Poder Legislativo). Una entidad fiscalizadora superior que no pueda cumplir con esta exigencia no se ajusta a las normas. Por consiguiente nos llama la atención que el tema de la independencia continúe siendo una cuestión que se debate en forma reiterada en el ámbito de la INTOSAI (Entidades

Internacionales Superiores de Auditoría).

En consecuencia, el imperio de la ley y la democracia constituyen las premisas esenciales para una auditoría realmente independiente de la Administración Pública, siendo estos los pilares en los que se basa la Declaración de Lima.

Para un mayor abundamiento y mejor comprensión de los conceptos de independencia, me permito transcribir la **Declaración de Lima** (Perú) sobre las líneas básicas de la Fiscalización:

### **I. Generalidades**

#### **Art. 1 Finalidad del control**

La institución del control es immanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

#### **Art. 2 Control previo y control posterior**

1. Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo; de lo contrario, de un control posterior.
2. Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, pero también por otras instituciones de control.
3. El control previo ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse éste, pero la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida. El control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones.
4. La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una Entidad Fiscalizadora Superior ejerce un control previo. El control posterior es una función inalienable de cada Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de un control previo ejercido.

**Art. 3 Control interno y externo**

1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.
2. Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.
3. Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizador Superior a un control total.

**Art. 4 Control formal y control de las realizaciones**

1. La tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones.
2. A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y trascendencia, se una un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.
3. Los objetivos de control a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cual de estos aspectos debe darse prioridad.

**II. Independencia**

**Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.
2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores

deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

3. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

### **Art. 6 Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representarlas, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.
2. La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.
3. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

### **Art. 7 Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.
2. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.
3. 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.

## **III. Relación con Parlamento, Gobierno y Administración**

### **Art. 8 Relación con el Parlamento**

La independencia otorgada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores por la Constitución y la Ley, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como

órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.

#### **Art. 9 Relación con el Gobierno y la Administración**

La actividad del Gobierno, de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes, es objeto de control por parte de la Entidad Fiscalizadora Superior. De ello no se deduce ninguna subordinación del Gobierno a la Entidad Fiscalizadora Superior. En particular, el Gobierno asume la plena y exclusiva responsabilidad de las operaciones realizadas por él y de sus omisiones y no puede remitirse a operaciones de control y dictámenes de la Entidad Fiscalizadora Superior para su descargo - siempre que no se hayan dictado en forma de resoluciones judiciales ejecutables y firmes.

#### **IV. Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

##### **Art. 10 Facultad de investigación**

1. 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.
2. La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior.
3. Los plazos para la presentación de informes y documentos, incluidos los balances, han de determinarse por Ley o, según los casos, por la propia Entidad Fiscalizadora Superior.

##### **Art. 11 Ejecución de las verificaciones de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior, dentro de los plazos determinados generalmente por Ley o, en casos especiales, por la Entidad Fiscalizadora Superior, y dar a conocer las medidas adoptadas en base a dichas verificaciones de control.
2. Siempre que las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene que tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.

**Art. 12 Actividad pericial y otras formas de cooperación**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de dictámenes, incluso su opinión sobre proyectos de ley y otras disposiciones sobre cuestiones financieras. La Administración asume toda la responsabilidad respecto a la aceptación o rechazo del dictamen.
2. Prescripciones para un procedimiento de compensación conveniente y lo más uniforme posible, empero, sólo deben dictarse de acuerdo con la Entidad Fiscalizadora Superior.

**V. Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias**

**Art. 13 Métodos de control y procedimientos**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.
2. Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo, debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.
3. Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.
4. Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.

**Art. 14 Personal de control**

1. Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.
2. En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

3. Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.
4. Para garantizar una alta cualificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración concorde con las especiales exigencias profesionales.
5. Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la Entidad Fiscalizadora Superior.

#### **Art. 15 Intercambio internacional de experiencias**

1. El cumplimiento de las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se favorece eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
2. A este objetivo han servido hasta ahora los Congresos, los seminarios de formación que se han organizado en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones, los grupos de trabajos regionales y la edición de publicaciones técnicas.
3. Sería deseable ampliar y profundizar estos esfuerzos y actividades. Tarea primordial es la elaboración de una terminología uniforme del control financiero público sobre la base del derecho comparado.

#### **VI. Rendición de informes**

##### **Art. 16 Rendición de informes al Parlamento y al público**

1. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Así se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior.
2. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la posibilidad de rendir informe sobre hechos de especial importancia y transcendencia entre dos informes anuales.
3. El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la Entidad Fiscalizadora Superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente

dignos de ser protegidos o que estén protegidos por Ley, la Entidad Fiscalizadora Superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación.

### **Art. 17 Redacción de los informes**

1. Los hechos enumerados en los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial. Deberán redactarse de manera precisa y comprensible.
2. La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior debe reflejarse de forma adecuada.

## **VII. Competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

### **Art. 18 Base constitucional de las competencias de control; control de las operaciones estatales**

1. Las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que ser especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales, los detalles pueden regularse por Ley.
2. La formulación concreta de las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país.
3. Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.
4. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible.

### **Art. 19 Control de las autoridades e instituciones en el extranjero**

Las autoridades estatales y las instituciones establecidas en el extranjero deben ser controladas generalmente por la Entidad Fiscalizadora Superior. Al realizar el control en la sede de dichas instituciones, deben tenerse presentes los límites fijados por el Derecho Internacional; sin embargo, en casos justificados, tales límites deben ser reducidos de acuerdo con la evolución dinámica del Derecho Internacional.

### **Art. 20 Control de los ingresos fiscales**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes.

2. El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de legalidad y regularidad; sin embargo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma.

#### **Art. 21 Contratos públicos y obras públicas**

1. Los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso de los recursos empleados.
2. La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una pública subasta, la Entidad Fiscalizadora Superior debe investigar las razones de ello.
3. En el control de las obras públicas, la Entidad Fiscalizadora Superior debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras.
4. El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución.

#### **Art. 22 Control de las instalaciones de elaboración electrónica de datos**

También los recursos considerables empleados para instalaciones de elaboración electrónica de datos justifican un control adecuado. Hay que realizar un control sistemático del uso rentable de las instalaciones del proceso de datos, de la contratación del personal técnico cualificado que debe proceder, a ser posible, de la administración del organismo controlado, de la evitación de abusos y de la utilización de los resultados.

#### **Art. 23 Empresas económicas con participación del Estado**

1. La expansión de la actividad económica del Estado se realiza con frecuencia a través de empresas establecidas a tenor del Derecho Privado. Estas empresas deberán estar sometidas al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, siempre que el Estado disponga de una participación sustancial - que se da en el supuesto de participación mayoritaria - o ejerza una influencia decisiva.
2. Es conveniente que este control se ejerza a posteriori y que abarque también la rentabilidad, utilidad y racionalidad.
3. En el informe al Parlamento y a la opinión pública sobre estas empresas deben tenerse en cuenta las limitaciones debidas a la necesaria protección del secreto comercial e industrial.

### **Art. 24 Control de instituciones subvencionadas**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben disponer de una autorización lo más amplia posible, para controlar el empleo de las subvenciones realizados con fondos públicos.
2. Si la finalidad del control lo exige, éste debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionada, especialmente, si la subvención en sí o en proporción a los ingresos o a la situación financiera de la institución beneficiaria, es considerablemente elevada.
3. El empleo abusivo de los fondos de subvención debe comportar la obligación de reintegro.

### **Art. 25 Control de Organismos Internacionales y Supranacionales**

1. Los organismos internacionales y supranacionales cuyos gastos son sufragados con las cuotas de los países miembros, precisan, como cada Estado, de un control externo e independiente.
2. Si bien el control debe adaptarse a la estructura y las funciones del correspondiente organismo, sin embargo, tendrá que establecerse en base a principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros.
3. Es necesario, para garantizar un control independiente, que los miembros de la institución, de control externo se elijan, primordialmente, entre los de la Entidad Fiscalizadora Superior.

### **Conclusión:**

México, en el contexto de la globalización, requiere un verdadero organismo autónomo superior de la fiscalización dotado con absoluta independencia lo cual motivará que la Cámara de Diputados, lo mismo que el Senado de la República puedan ser auditados, para evitar con esto lo sucedió el pasado 16 de agosto donde en el Pleno de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, a propuesta del Dip. Jorge Silva Morales, Secretario de dicha Comisión, no se aceptó que despachos externos pudieran auditar a la Cámara de Diputados por el uso de recursos públicos en el trienio 1997-2000, los argumentos que diputados del PRI y del PAN esgrimieron son tales como:

- a) La Cuenta Pública de 1997 y 1998 ya habían sido auditadas;
- b) Que se contaba con una Contraloría interna que ya había hecho revisiones;

- c) Sería ilegal volver a auditar lo que la Contaduría Mayor de Hacienda había revisado a través de la Contraloría interna de la Cámara de Diputados.

Y así siguieron presentando argumentos administrativos-legales, pero al final lo único que contó fue el hecho de que por la defensa que opusieron los diputados para no auditar a la Cámara, los contribuyentes mexicanos no sabrán cómo los diputados se gastaron sus impuestos. Quedará pendiente la pregunta ¿cuál hubiera sido el resultado si al Poder Legislativo se le hubieran aplicado auditorías de legalidad, financieras, de adquisiciones, obra pública, y del ejercicio presupuestal mismo? y sobre todo auditorías de desempeño a los 500 diputados de la LVII Legislatura, a cambio de ello la sociedad sólo lo tiene auditorías *LIGHT* de las cuales nadie conoce sus resultados.