

REESTRUCTURACIÓN DEL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *El concepto de Estado.* II. *La función legislativa.* III. *La función jurisdiccional.* IV. *La función administrativa.* V. *La función registral.* VI. *La función electoral.* VII. *La función de regulación monetaria.* VIII. *La función fiscalizadora.* IX. *La función fiscalizadora en los estados.* X. *El órgano constitucional autónomo.* XI. *Propuesta de reestructuración.* XII. *Bibliografía.*

Casi desde sus inicios, el fenómeno estatal ha sido objeto del estudio e investigación de los seres humanos, con el propósito de desentrañar su esencia, identificar su origen, conocer sus elementos, explicarlo y definirlo; así, el Estado está presente en la especulación intelectual desde tiempo inmemorial, de lo cual dan testimonio las ideas de Tales de Mileto, Parménides de Elea, Demócrito y muchos otros pensadores de la antigua Grecia, como Protágoras, Gorgias, Hippias, Calicles y Epicuro. Mas no sólo los filósofos se han ocupado del Estado, sino también muchos juristas, politólogos, sociólogos, economistas, antropólogos e incluso algunos biólogos, han dedicado sus afanes a descubrir el enigma del ente estatal, para lo cual han empleado sus respectivos métodos científicos, lo que ha dado lugar a diferentes percepciones y, en consecuencia, a distintos conceptos y definiciones del ente político por excelencia.

I. EL CONCEPTO DE ESTADO

Para el filósofo inglés Thomas Hobbes, quien retoma las ideas contractualistas de la antigüedad que parecen remontarse al filósofo de

Samos, Epicuro (340-270 a. C.), el hombre, mediante un contrato que celebra con sus semejantes, se constituye en sociedad política, crea a “ese gran Leviatán que se llama cosa pública o Estado”, cuyo objeto consiste en dirigir las voluntades de todos para asegurar la paz hacia el interior y la ayuda mutua para defensa común contra los enemigos del exterior.¹

El jurista francés Marcel de la Bigne de Vielleneuve propone la siguiente definición: “El Estado es la unidad política y jurídica permanente constituida por un conglomerado humano que forma sobre un territorio común, un grupo independiente y sometido a una autoridad suprema”.²

El politólogo y constitucionalista español Pablo Lucas Verdú define al Estado como “la sociedad territorial jurídicamente organizada, con poder soberano que persigue el bienestar general”.³

Jorge Simmel, al igual que otros sociólogos, explican al Estado como una realidad social, como un producto social, al igual que el idioma, sin implicaciones de normatividad ni *imperium*.⁴

Según Francisco Pérez Porrúa, “el estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal”.⁵

En mi opinión, se puede explicar el Estado, como el conjunto poblacional asentado permanentemente en un territorio específico, organizado mediante la coincidencia cotidianamente renovada de la voluntad de sus integrantes, con sujeción a un orden jurídico y a un poder soberano.

El poder del Estado se entiende soberano, en cuanto no tiene otro por encima de él; se ejercita mediante el desarrollo de sus funciones, las cuales se encomiendan a diferentes órganos depositarios de las mismas. Las funciones del poder estatal son las llamadas funciones públicas; desde los tiempos de Aristóteles se identificaron las de hacer la ley, interpretarla en caso de controversia y hacerla cumplir, o sean: la función legislativa,

¹ Véase Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1940, pp. 140 y 141.

² Bigne de Vielleneuve, Marcel de la, *Traité general de L'Etat*, París, 1919, t. I, p. 188.

³ Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1977, p. 49.

⁴ Simmel, Jorge, *Sociología*, Madrid, Revista de Occidente, 1948, t. I, pp. 171 y 172.

⁵ Pérez Porrúa, Francisco, México, Porrúa, 1966, p. 18.

la jurisdiccional y la administrativa, por lo cual, en la actualidad, se les denominan funciones públicas primarias, al lado de las cuales, en época relativamente reciente, surgieron otras, que podríamos llamar funciones públicas emergentes, como son: la función registral, la monetaria, la electoral y la fiscalizadora.

Acerca de las funciones públicas debe enfatizarse su carácter indelegable que impide concesionarlas a los particulares, lo que las diferencia de los servicios públicos, los que, en principio, si la ley lo autoriza, pueden ser concesionados a particulares; el jurista español José Antonio García-Trevijano Fos, sostiene que las funciones públicas “están de tal forma unidas a la esencia del propio Estado que solamente él puede desarrollarlas directamente. Aun aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman parte de la esencia estatal, y únicamente el grupo soberano, es decir, el Estado, las asume y las ejercita directamente”.⁶

II. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La potestad y el imperio del Estado se expresan en la función legislativa, que impone patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, en cuyo ejercicio el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley; para Gabino Fraga: “La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo”.⁷ En este sentido formal, el artículo 70 constitucional previene que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Del sentido formal de la función legislativa se infiere el principio de la *autoridad formal de la ley*, conforme al cual las resoluciones del Poder Legislativo sólo pueden ser interpretadas, reformadas, adicionadas, derogadas y abrogadas por otra resolución del mismo Poder y bajo los mismos procedimientos empleados para su creación original; así lo previene, en su inciso f), el artículo 72 constitucional, al disponer: “En la

⁶ García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, vol. I, pp. 39 y 40.

⁷ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 37.

interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

III. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Figura también, dentro de la numeración primaria de las funciones públicas, la jurisdiccional, misma que ejercen los órganos depositarios del Poder Judicial previstos en el artículo 94 constitucional, a saber: Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito, y juzgados de distrito, cuyo objeto estriba en decir el derecho, aplicar la ley, en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado, así como de los surgidos entre los órganos del Estado, mediante la resolución correspondiente —generalmente la sentencia—, que asume fuerza de verdad definitiva; porque como dijera Georg Jellinek: “La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos”.⁸

IV. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

En razón de la dificultad de precisarla, se ha tratado de definir la función administrativa por exclusión de la función legislativa y de la jurisdiccional, al decir que será administrativa toda función pública diferente de la legislativa y judicial, lo que dista mucho de determinar su género próximo y diferencia específica; aunado a lo cual, la aparición de las funciones públicas emergentes, como la función registral, la monetaria, la electoral y la fiscalizadora, la hacen actualmente inaceptable.

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

El ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado —Federación, entidades federativas, municipios—, concretamente del bien público, del

⁸ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, Buenos Aires, Albatros, 1954, p. 462.

establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos, de la efectiva seguridad pública.

V. LA FUNCIÓN REGISTRAL

Se puede decir que la función pública administrativa registral consiste en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, que le permita, a su órgano depositario, proporcionar información al público. En consecuencia, todo registro público debe ser una institución de la Administración pública a quien se encomienda el ejercicio de la función pública registral a través de la ejecución sistemática del acto registral, en cuya virtud, una autoridad competente toma nota, inscribe, reconoce o certifica la producción de actos, hechos y acontecimientos, así como la existencia, modificación, transmisión o extinción de derechos u obligaciones, en aras de la certeza, autenticidad y seguridad jurídica.

Cabe agregar que los actos administrativos registrales realizados en ejercicio de la potestad del Estado, implícita en la función pública registral, expresan una decisión de una autoridad, cual es la del titular del Registro o del registrador competente, para reconocer derechos u obligaciones, e inscribirlos en el registro respectivo, con la inherente consecuencia de publicidad que ello implica.

La función pública registral se desarrolla en dos vertientes, la primera, de inscripción, merced a la cual se facilita la prueba de los hechos inscritos; la segunda, de publicidad, en cuya virtud podrá conocerse lo inscrito por quien tenga interés en ello; la suma de ambas genera certidumbre y seguridad jurídicas.

Conteste con las anteriores ideas y principios, el Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de septiembre de 1987, dispone:

Artículo 1o. El Registro Civil es una institución de orden público e interés social, que tiene por objeto autorizar e inscribir los actos del estado civil de las personas.

Artículo 2o. El Registro Civil tiene a su cargo, por conducto de los Jueces del Registro Civil, el desempeño de la función registral del estado civil de las personas, en los términos de lo dispuesto por el Código

Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, este Reglamento y demás ordenamientos aplicables.

VI. LA FUNCIÓN ELECTORAL

La función electoral admite varias interpretaciones, en una de las cuales predica la teoría del sufragio como función; en consonancia con ella la doctrina de la democracia popular pretendió erigir al electorado en un órgano del Estado, al que se encomienda la función electoral en cuyo ejercicio el cuerpo electoral designa a los ocupantes de los cargos electivos del Estado.⁹

A la teoría del sufragio como función se contraponen la que lo considera como un derecho; en esta corriente doctrinal Carlos S. Fayt opina que el sufragio “consiste en el derecho político que tienen los miembros del pueblo del Estado de participar en el poder como electores y elegidos, es decir, el derecho a formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, en la organización del Poder”.¹⁰

Al repudio del sufragio como función se agrega el rechazo del cuerpo electoral como órgano del Estado; en este sentido, Germán J. Bidart Campos enfatiza que dicho cuerpo ni siquiera es una colectividad dotada de personalidad, sino sólo un conjunto de individuos con capacidad electoral activa, a cuyo cargo queda una función electoral que no puede entenderse como una función estatal.¹¹

En el mismo sentido, Paolo Biscaretti di Ruffia niega que el cuerpo electoral integre un órgano estatal, y a pesar de considerar a la función electoral como pública, no la acepta como función estatal, habida cuenta que los electores no actúan en nombre del Estado sino en nombre propio.¹²

En nuestra opinión la función pública es propia de las personas de derecho público: el Estado —Federación, entidades federativas, muni-

⁹ Véase Xifra Heras, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Barcelona, Bosch, 1962, t. 1, pp. 424-426.

¹⁰ Fayt, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963, p. 7.

¹¹ Véase Bidart Campos, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, EDIAR, 1967, t. I, p. 143.

¹² Véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 320.

cipios—, órganos constitucionales autónomos y organismos descentralizados, por lo que la acción de elegir al ocupante de un cargo público sólo implicará ejercicio de función pública, cuando la realice un órgano del Estado, mas no cuando los sufragantes son los individuos integrantes del electorado, por no ser éste un órgano del Estado.

Así, entendida como mecanismo de designación de los ocupantes de los cargos públicos, el Congreso de la Unión ejercita materialmente la función electoral, en los casos previstos en los artículos 73, fracción XXVI, 84 y 85 de la Constitución General de la República, en cuyo cumplimiento debe constituirse en colegio electoral para designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.

En otra acepción, la locución *función electoral* alude a la función estatal emergente atribuida a órganos del Estado, consistente en organizar y conducir el proceso electoral mediante el cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos; en este sentido, nuestra Constitución acoge la función electoral como función pública estatal, al disponer en la fracción III de su artículo 41:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

VII. LA FUNCIÓN DE REGULACIÓN MONETARIA

El dinero mercancía alude a las diferentes mercancías utilizadas en el transcurso de la historia y en diversas latitudes, como medio de pago, en una etapa que rebasa al trueque e implica un paso hacia una economía monetaria; entre otras mercancías utilizadas para el referido efecto, figuran: arpones, cacao, cereales, cuero, dientes de ballena y, desde luego, metales, cuyo uso supone una etapa más avanzada en el tránsito a un sistema monetario moderno, por adecuarse más a las características del dinero, y en el caso de los metales preciosos devienen dinero;

empero el oro y la plata, aun después de su acuñación no pierden su carácter de dinero mercancía, lo que da vigencia permanente a la Ley de Gresham.

A partir del inicio de la acuñación monetaria aparece la tendencia de reservar al Estado, o a la institución que éste designe, la creación de dinero, situación que perdura durante mucho tiempo, pues inclusive cubre hasta el siglo XIX, habida cuenta que los billetes emitidos por los bancos no fueron considerados inicialmente como dinero, circunstancia que permitió durante buen tiempo su libre emisión; mas al atribuirse al billete bancario el carácter monetario, surgió la tendencia de otorgar a un solo banco —central o de emisión— el monopolio de emitirlo.

La evolución del banco central o de emisión, como institución típica de la teoría bancaria del Estado moderno, lo convierte en depositario de la función pública estatal de regulación monetaria en el país respectivo; así ocurre en México, donde dicha función pública está implícitamente reconocida en el artículo 28 de la Constitución General de la República, que la asigna al Banco Central, al disponer:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

VIII. LA FUNCIÓN FISCALIZADORA

El conde de Cavour, Camilo Benso, artífice de la unidad italiana, hacía notar, a mediados del siglo XIX, que los actos más importantes del gobierno “son aquellos que se relacionan con el tesoro público, y, por

tanto, deben ofrecer a los contribuyentes, que sacrifican parte de sus riquezas en beneficio del Estado, la seguridad de que los dineros se recaudan legalmente y se invierten en sus verdaderos destinos”.¹³

La historia demuestra que uno de los peligros latentes en todo Estado es la posible corrupción de los servidores públicos; el propósito de prevenirla y evitarla, contribuye a considerar y reconocer a la fiscalización o control patrimonial del Estado como una función pública, definible como actividad técnica y esencial del ente estatal, dirigida a vigilar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores del sector público a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, bienes y derechos del ente estatal. De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, fiscalizar significa, en su segunda acepción, “criticar y traer a juicio las acciones u obras de otro”;¹⁴ mas, desde la perspectiva jurídica, el significado de la fiscalización cobra mucha mayor amplitud e implica el ejercicio de la función pública de control que las autoridades ejercen en una materia determinada, por lo que el término fiscalización se identifica con el de control, al grado de usarse como sinónimos. Según el jurista José Trinidad Lanz Cárdenas:

...se pudiera afirmar, coincidiendo con algunos estudiosos de la materia, que en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre de ellos.¹⁵

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

¹³ Informe sobre el proyecto de la ley italiana del 23 de marzo de 1853. Citado por Granoni, Raúl A., en *El control de los gastos públicos*, Buenos Aires, Argentina de Finanzas y Administración, p. 12.

¹⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 19a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1970, p. 621.

¹⁵ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 468.

El propósito de la fiscalización o control de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado, consiste en determinar si su actuación se hizo con apego a la normativa jurídica vigente, y puede efectuarse desde el interior de las instituciones públicas encargadas de dicho manejo o desde el exterior de ellas; uno y otro ámbitos, lejos de excluirse, deben complementarse.

En el ámbito federal mexicano, tanto las Secretarías de Estado, como la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, cuentan, en un primer nivel de vigilancia, con órganos internos de control que, en ejercicio de la función de fiscalización o control, tratan de descubrir sus fallas y adoptar las medidas necesarias para corregirlas.

Además, el titular del Poder Ejecutivo cuenta, en un segundo nivel de vigilancia, con la Secretaría de la Función Pública, órgano al que se atribuye en parte la función de fiscalización o control, para supervisar la actuación de todas las dependencias y entidades de la administración pública inserta en el ámbito del Poder Ejecutivo, lo que le permite adoptar, dentro de los márgenes previstos por la ley, las medidas correctivas que considera convenientes.

En un tercer nivel existe en el ámbito federal de nuestro país un órgano que desde el exterior de la administración pública federal revisa su actuación, dicho órgano es la Auditoría Superior de la Federación, entidad de fiscalización superior, prevista en el artículo 76 constitucional, a la que se atribuye el ejercicio de la función fiscalizadora.

Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores ejercen la función fiscalizadora o de control hacia su interior a través de sus respectivas contralorías internas, respecto del Poder Judicial de la Federación su Ley Orgánica dispone:

Artículo 103. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquéllas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone la existencia de sendas contralorías internas en ambas Cámaras, al disponer:

Artículo 53.

1. La Cámara (de Diputados) cuenta con su propia Contraloría interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo Auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno.

...

Artículo 112.

1. La Cámara (de Senadores) tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue.

2. La contraloría presentará al pleno, por conducto de la mesa directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

3. Las resoluciones del contralor se darán a conocer previamente a la mesa directiva.

De igual manera, los órganos constitucionales autónomos tienen su propio órgano investido de la facultad de ejercitar la función fiscalizadora o de control; así lo demuestra el caso del Banco de México y el del Instituto Federal Electoral.

IX. LA FUNCIÓN FISCALIZADORA EN LOS ESTADOS

A semejanza del ámbito federal, en los Estados de la República la función fiscalizadora también se ejerce desde el interior y desde el exterior de los órganos depositarios del poder público. Así, por ejemplo,

en la administración pública centralizada y paraestatal inserta en el área del Poder Ejecutivo, es común que en cada dependencia y entidad exista la Contraloría Interna, dependiente de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado —o su equivalente—, máximo órgano de fiscalización interna de la administración pública estatal; además existe un órgano de fiscalización superior del Estado: la Contaduría Mayor de Hacienda —o su equivalente—, constituido como un apéndice del Congreso del Estado, cuyo titular es designado por el propio Congreso.

Por ejemplo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla previene:

Artículo 57. Son facultades del Congreso:

...

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

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

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

Artículo. 113. El Órgano de Fiscalización Superior del Estado, es la unidad de fiscalización, control y evaluación, dependiente del Congreso del Estado, que cuenta con autonomía técnica y de gestión; encargada de revisar sin excepción, la cuenta de las haciendas públicas; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, a través de la cuenta pública estatal, de los Ayuntamientos y demás sujetos de revisión, así como verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas establecidos, en los términos de las leyes respectivas.

El Órgano de Fiscalización Superior, establecerá y difundirá las normas, procedimientos, métodos y sistemas contables y de auditoría para la revisión de las cuentas públicas, así como formular recomendaciones, que sobre el particular procedan, a los sujetos de revisión.

En el cumplimiento de sus funciones, tendrá atribuciones para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, control, administración y aplicación de fondos y recursos federales, de los Poderes del Estado, de los

Ayuntamientos y demás organismos autónomos del Estado y sujetos de revisión establecidos en la legislación aplicable; así como para imponer medidas de apremio a quienes incumplan sus requerimientos y con ello obstaculicen su función, al igual que para determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de las entidades descentralizadas y el de los organismos autónomos del Estado y sujetos de revisión, quedando facultado, en términos de la legislación aplicable, para promover en su caso, ante las autoridades competentes, el fincamiento de las responsabilidades que se deriven, para lo cual podrá formular denuncias, querellas o hacer las promociones que las leyes determinen.

Además efectuará visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los documentos indispensables para la realización de sus investigaciones.

La ley respectiva establecerá las disposiciones para garantizar suficientemente su autonomía técnica y de gestión.

El titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, será nombrado por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de la terna que se derive de la convocatoria que emita para tal efecto la Gran Comisión, determinándose en la ley respectiva su remoción. Durará en su cargo seis años y podrá ser nombrado nuevamente para un periodo más, por una sola vez.

La ley respectiva determinará los requisitos que debe cumplir el titular del Órgano de Fiscalización Superior. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo las no remunerables docentes, artísticas, de beneficencia y en asociaciones científicas.

Artículo 114. La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto determinar los resultados de la gestión financiera, verificar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto aprobado, conforme a las disposiciones aplicables, así como comprobar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes, programas y subprogramas. El Órgano de Fiscalización Superior tiene la obligación de entregar al Congreso del Estado, el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a más tardar durante la segunda quincena del mes de junio del año siguiente al de su ejercicio. Si de la revisión que se realice aparecen diferencias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, habrá lugar a determinar la responsabilidad de acuerdo con la ley.

El Órgano de Fiscalización Superior, también informará al Pleno del Congreso a través de la Comisión inspectora, de las cuentas que se encuentren pendientes o en proceso de revisión, explicando la razón por la que no se han concluido.

El incumplimiento de este precepto será causa de responsabilidad de los servidores públicos del Órgano de Fiscalización Superior del Estado o de la Comisión Inspectora de la propia Entidad.

Artículo 115. El Órgano de Fiscalización Superior del Estado, expedirá en la forma que señale la ley respectiva, el finiquito de las cuentas que revise. Este organismo deberá rendir oportunamente, por conducto de la Comisión Inspectora, los informes que le sean solicitados por el Congreso del Estado.

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

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

...

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

...

XII. Inspectora del Órgano de Fiscalización Superior;

...

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

A su vez, la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, dispone:

Artículo 3o. El órgano de fiscalización Superior del Estado es la unidad de fiscalización, control y evaluación, dependiente del Congreso del Estado, que cuenta con autonomía técnica y de gestión, encargada de

revisar, sin excepción, la cuenta pública, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del estado, a través de la cuenta pública estatal, y de los Ayuntamientos y demás sujetos de revisión, a través de sus respectivas cuentas públicas; verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las Leyes de Ingresos y Egresos del Estado y las Leyes de Ingresos y presupuestos de egresos de los municipios, y en los planes y programas establecidos, en cuanto a la aplicación de recursos públicos; así como las que le confiere la Constitución Política del Estado, la presente Ley y los demás ordenamientos aplicables en el Estado.

Artículo 4o. El Congreso del Estado ejercerá la supervisión del órgano Fiscalizador a través de la Comisión, e interpretará y resolverá, en su caso, las cuestiones que se susciten con motivo de la aplicación de la presente Ley y su reglamento.

Artículo 10. El órgano Fiscalizador estará a cargo de un Auditor general, que será nombrado por las dos terceras partes del Congreso del Estado, de la terna que se derive de la convocatoria que emita para tal efecto la Gran Comisión. ...

Artículo 12. El Auditor general será nombrado de conformidad al procedimiento siguiente:

I. La Gran Comisión del Congreso del Estado, en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y de la legislación aplicable, convocará a las Universidades e Instituciones de Educación Superior, Barras y Colegios de Contadores Públicos, Abogados, Economistas, Administradores Públicos o de Empresas, legalmente constituidas, con el objeto de que propongan a los profesionales que pudieran desempeñar el cargo de Auditor General del Órgano Fiscalizador;

II. Concluido el plazo fijado en la convocatoria respectiva, la Gran Comisión procederá a la revisión y análisis de cada una de las propuestas, para determinar cuáles de éstas cumplen con los requisitos establecidos en la presente Ley;

III. La Gran Comisión podrá entrevistar por separado a los aspirantes que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo anterior y someterlos a una evaluación integral;

IV. Con base en la evaluación de la documentación y, en su caso, del resultado de las entrevistas, la Gran Comisión procederá a integrar la terna que deberá presentar el Pleno del Congreso del Estado, debiendo establecer, para los efectos de la votación respectiva, el orden de prelación de los integrantes de la terna, y

V. El Pleno del Congreso del Estado elegirá, de entre los integrantes de la terna, a quien deba desempeñar el cargo de Auditor General.

Al efecto, cuando conforme al orden de prelación, alguno de los candidatos obtenga la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados presentes, se dará por concluida la votación.

Artículo 13. En caso de que ninguno de los diputados obtenga la votación requerida por el artículo anterior, el Pleno del Congreso del Estado instruirá a la Gran Comisión para que presente dos nuevas propuestas, para que con el aspirante que haya obtenido el mayor número de votos en la terna anterior, se forme una nueva terna, siguiéndose el procedimiento que marcan las fracciones IV y V del artículo que antecede. En este caso, si ninguno de los candidatos de la terna propuesta obtienen la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, se nombrará al que haya obtenido el mayor número de votos en esta segunda votación.

Como se desprende de los preceptos jurídicos que acabo de transcribir, el Congreso del Estado de Puebla tiene como apéndice —para la revisión de la Cuenta Pública— al Órgano de Fiscalización Superior, dotado de autonomía técnica y de gestión; encargado de revisar sin excepción, la cuenta de las haciendas públicas; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, a través de la cuenta pública estatal, de los Ayuntamientos y demás sujetos de revisión; empero, no es, en rigor, superior, ni tampoco, en sentido estricto, autónomo, habida cuenta que, queda sometido y subordinado al Congreso del Estado, a través de su Comisión Inspector.

X. EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

En los términos de la doctrina jurídico política contemporánea, los órganos de fiscalización superior son los establecidos en la Constitución, con miras a participar en la configuración de la voluntad estatal, que no se incluyen en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado, y que en la materia de sus respectivas competencias, son la máxima autoridad; se trata de órganos técnicos neutrales de control, que no se guían por intereses de partidos o de coyuntura, dotados no sólo de autonomía de los poderes tradicionales sino de los partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder, por lo que se equiparan a los tradicionales órganos depositarios del poder público. María Antonia Trujillo Rincón, los caracteriza como

aquellos órganos a los cuales está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que, en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siéndoles aplicables ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía.¹⁶

La existencia de los organismos constitucionales autónomos se justifica en la doctrina por la necesidad de que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales.

No se debe confundir a los órganos constitucionales autónomos con los órganos auxiliares previstos en la Constitución, porque aun cuando los últimos citados tienen algunas de las características de los primeros, carecen de otras, como la de ser la máxima autoridad en la materia de su competencia o la de no estar adscritos a ninguno de los tradicionales órganos depositarios del poder público. Así, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya existencia está prevista en el apartado B del artículo 102 constitucional, no es, a pesar de ello, un órgano constitucional autónomo, pues si bien no está adscrita a ninguno de los poderes tradicionales, no es una instancia de autoridad sino de persuasión.

Tampoco la Auditoría Superior de la Federación es un órgano constitucional autónomo, en el sentido que establece la doctrina, toda vez que está prevista en el artículo 49 constitucional como una dependencia de la Cámara de Diputados, o sea, como un apéndice de la misma. Situación parecida es la que guarda el Consejo de la Judicatura Federal, respecto del Poder Judicial de la Federación al que se encuentra adscrita, en los términos del artículo 100 constitucional.

El orden jurídico mexicano, mediante sendas modificaciones a la Constitución de 1917, ha creado tres órganos constitucionales autónomos en el ámbito federal: los tribunales agrarios, el Banco de México y el Instituto Federal Electoral, en los términos vigentes de la frac-

¹⁶ Trujillo Rincón, María Antonia, *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995, p. 41.

ción XIX del artículo 27, de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 y de las fracciones II y III del artículo 41 de nuestra carta magna, respectivamente.

La presencia del órgano constitucional autónomo, en el orden jurídico mexicano riñe con la separación tripartita de las funciones y de los órganos depositarios del poder público, formalmente establecida en el primer párrafo del artículo 49 constitucional que previene: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Tal separación, que tanta aceptación tuviera a nivel planetario durante muchos años, se encuentra en retirada en el Derecho constitucional contemporáneo, con la aparición de numerosos órganos constitucionales autónomos, como los bancos centrales, los tribunales constitucionales y los encargados de la función electoral, entre otros.

La división tripartita del ejercicio del poder público de los estados de la República se incluyó expresamente, en términos semejantes a los del ámbito federal, en el texto del artículo 116 constitucional, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, conforme a la cual: “El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”.

De esta manera, tanto a nivel federal como de los Estados de la República, quedó establecida en nuestra Ley Fundamental la división tripartita del poder público, sin dar lugar a residuos, fracciones, restos o sobrantes del mismo, pendientes de repartir.

Por consiguiente, existe una clara contradicción entre lo dispuesto, por una parte, en el artículo 49 constitucional, en el sentido de que el poder público se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin dejar fracciones o residuos de poder pendientes de repartir y, por otro lado, lo establecido en las referidas reformas de los artículos 27, 28 y 41 de la misma Ley Fundamental, que prevén la creación de sendos órganos autónomos a los que se asignan, para su ejercicio, funciones específicas del poder público.

Es pertinente señalar que no es moneda corriente en las constituciones contemporáneas acotar y dividir, conforme al sistema tripartita, el ejercicio del poder público de manera tan categórica y tajante como lo hace el artículo 49 de nuestra Constitución Federal; los textos constitucionales de la mayoría de los países que siguen el esquema de la división tripartita lo hacen sin señalarlo de forma expresa; entre las más explícitas, después de la de México, está la de Honduras, cuyo

artículo 4o. establece: “La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación”.

La Constitución colombiana de 1991, concilió sin contradicción alguna la tradicional trilogía de los órganos del poder público con la existencia de nuevos órganos constitucionales autónomos, al disponer en su artículo 113: “Son ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

En lo concerniente a los Estados de la República, sus respectivas Constituciones locales suelen coincidir con el artículo 116 de la Constitución Federal en dividir expresamente al poder público de la entidad federativa en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como lo hace el artículo 14 de la Constitución de Aguascalientes, el 11 de la de Baja California, el 39 de la de Baja California Sur, el 26 de la de Campeche, el 28 de la de Coahuila, el 20 de la de Colima, el 14 de la de Chiapas, el 31 de la de Chihuahua, el 28 de la de Durango, el 36 de la de Guanajuato, el 26 de la de Hidalgo, el 14 de la de Jalisco, el 34 de la del Estado de México, el 23 de la de Querétaro, el 16 de la de Yucatán, y el 25 de la de Zacatecas.

Pese a la tajante división tripartita del ejercicio del poder público establecida tanto en nuestra Constitución Federal, como en las particulares de los estados de la República, ya se ha previsto, en los propios textos constitucionales, órganos u organismos autónomos que entrañan la quiebra, en el ordenamiento jurídico mexicano, de dicha división, así por ejemplo, la Constitución particular del Estado de México, establece en su artículo 11: “La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales se realizarán por un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, e integrado en la forma que exprese la ley de la materia”.

Con el mismo criterio, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en la fracción II de su artículo 3o., dispone:

El Instituto Electoral del Estado será el organismo público, de carácter permanente, autónomo e independiente, con personalidad jurí-

dica y patrimonio propios, al que se le encomendará la función estatal de organizar las elecciones. En el ejercicio de estas funciones serán principios rectores la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza y la independencia. Además tendrá a su cargo, en los términos de esta Constitución y de la ley respectiva, la organización de los procesos de plebiscito y referéndum.

XI. PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN

En la circunstancia actual, según se infiere de los preceptos jurídicos que acabamos de citar, tanto el Órgano de Fiscalización Superior de la Federación como sus homólogos de los estados de la República pueden ser influenciados por los intereses partidistas del grupo parlamentario que constituya mayoría de la Cámara de Diputados o, de no existir mayoría, por varias fracciones que de común acuerdo se propongan influir en la actuación de dicho ente de fiscalización, por lo que convendría reestructurarlos para ponerlos a salvo de la posible influencia de los intereses partidistas para garantizar de mejor manera su neutralidad, imparcialidad y autonomía que les deben de caracterizar.

Para tal efecto se propone erigir en órgano constitucional autónomo al órgano de fiscalización superior de cada uno de los estados de la República, e incluso al de la Federación, lo que los convertiría en la máxima autoridad en materia de fiscalización y control en sus respectivas jurisdicciones, sin que autoridad alguna (ni siquiera la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el caso de la Auditoría Superior de la Federación, ni el Congreso del Estado, tratándose de los órganos de fiscalización superior de los estados de la República), les pudieran dar instrucciones, órdenes o consignas, pues no estarían adscritos a ninguno de los tradicionales órganos depositarios del poder público.

En este orden de ideas, los titulares de los órganos de fiscalización superior, como cualquier otro alto funcionario público debiera considerarse como posible sujeto de juicio político y, para el cabal desempeño de su cargo, sería conveniente investirlo de inmunidad para que sólo pudiera procederse penalmente en su contra, previa declaración de procedencia del respectivo órgano legislativo competente.

La reestructuración de los órganos de fiscalización superior no sería óbice para mantener su obligación de entregar anualmente al órgano legislativo competente, a más tardar en las fechas previstas de los respec-

tivos textos constitucionales, el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

Otro factor que contribuye a restringir la independencia de criterio, autonomía, imparcialidad y neutralidad de los órganos de fiscalización superior de la Federación y de los estados de la República, es el mecanismo establecido para la designación de su titular, toda vez que, en términos generales, es designado por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de la terna que se derive de la convocatoria que emita para tal efecto la comisión competente del Congreso general o local, lo cual puede dar lugar a compromisos con los grupos parlamentarios que hagan posible su designación; y toda vez que el riesgo de politización de la designación del titular de dicho órgano, mediante el procedimiento en vigor es evidente, se sugiere modificarlo parcialmente, manteniendo la convocatoria pública y la autopostulación de los candidatos, para integrar una relación de los que hubieren satisfecho los requisitos determinados en la ley, para luego, mediante insaculación, escoger a quien ha de ser el titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, quien, de esta manera no debería el cargo a ningún partido político, grupo parlamentario o persona, lo que fortalecería su neutralidad, su imparcialidad, su independencia de criterio y su autonomía.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- BIDART CAMPOS, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, EDIAR, 1967.
- BIGNE DE VIELLENEUVE, Marcel de la, *Traité general de L'Etat*, París, 1919.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973.
- FAYT, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997.
- GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a., ed., Madrid, Revista de Derecho Privado, 1971.
- GRANONI, Raúl A., *El control de los gastos públicos*, Buenos Aires, Argentina de Finanzas y Administración.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1940.

JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, Buenos Aires, Albatros, 1954.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de derecho político*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1977.

PÉREZ PORRÚA, Francisco, México, Porrúa, 1966.

SIMMEL, Jorge, *Sociología*, Madrid, Revista de Occidente, 1948.

TRUJILLO RINCÓN, María Antonia, *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995.

XIFRA HERAS, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Barcelona, Bosch, 1962, t. 1.