

LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE VERACRUZ (ORFIS)

Carlos Alberto GÓMEZ DÍAZ DURÁN

SUMARIO: I. *Antecedentes históricos del control en Veracruz.* II. *Los controles interno y externo del poder público.* III. *La naturaleza y el régimen jurídicos del Órgano de Fiscalización Superior.* IV. *La actuación del Órgano de Fiscalización Superior.* V. *Conclusión.* VI. *Bibliografía.*

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONTROL EN VERACRUZ

Nuestro país ha tenido una larga tradición en la fiscalización de los recursos que ejercen los poderes públicos. Desde el Tribunal Mayor de Cuentas instituido en la época colonial, las raíces constitucionales incluyen la facultad del Congreso General de tomar cuentas al gobierno, prevista por la Constitución de 1824, con lo cual se crea la Contaduría Mayor de Hacienda.¹

A pesar de que los acontecimientos políticos nacionales del siglo XIX suprimían y reinsertaban al órgano técnico del Congreso (pues durante la vigencia del Imperio de Maximiliano renació el Tribunal Mayor de Cuentas, para desaparecer nuevamente con la restauración de la República), lo cierto es que el control externo ha estado en todo momento a cargo del Poder Legislativo como contrapeso de los otros poderes.

Veracruz no fue la excepción desde los inicios de la vida independiente. En la Constitución de 1825 se estableció que el Congreso debía tomar cuenta al gobierno de la recaudación e inversión de los fondos públicos,²

¹ Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 304.

² Artículo 33, facultad octava.

ejercicio efectuado por conducto de la oficina de Glosa. Limitada en sus recursos y competencia para llevar a cabo su tarea, ésta se concentró fundamentalmente en vigilar a los ayuntamientos de los municipios, tarea por demás estrecha por lo precario de la situación imperante, incluso casi desapercibida durante su existencia, pues la limitación de los recursos propios del estado no permitían la atención —como ahora sucede— para vigilar su ejercicio: la Tesorería General del Estado concentraba la cuenta pública y la presentaba al Congreso para su glosa y posterior dictamen. Así fue su actuación hasta el año de 1998.³

Por reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública local, el 17 de agosto de 1985 se crea la Dirección General de Contraloría, dependiente directamente del Ejecutivo, con lo que puede afirmarse válidamente que es entonces cuando Veracruz adopta los controles *externos*, a cargo del Congreso, e *interno* encomendado al Ejecutivo.

Bajo este esquema, es imperativo mencionar que las entidades federadas (incluyendo ayuntamientos) ejercen dos tipos de recursos: los propios, que están previstos en la legislación local de ingresos, y los federales, vía participaciones o, en su caso, aportaciones.

Antes de la reforma, el Congreso del estado sólo dictaminaba las cuentas públicas, tanto de los poderes del estado, como de los ayuntamientos, fiscalizando a éstos por conducto de su Dirección de Contaduría y Glosa.

El 30 de diciembre de 1989 se reforma la citada Ley Orgánica y se crea la Contraloría General como dependencia centralizada del Poder Ejecutivo, encargada del control y la evaluación gubernamental, así como de la inspección, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública local centralizada y paraestatal.

Previo a lo anterior, en el orden federal se crean los programas federalizados para combatir y erradicar la pobreza (ramo 026), con lo cual envía recursos a las entidades federadas y municipios que se encuentran en situaciones previamente clasificadas.

En Veracruz, la Secretaría de Finanzas y Planeación se encargó de acopiar y distribuir los recursos recibidos y la Contraloría General de fiscalizarlos (competencia transferida a través de los convenios anuales de desarrollo social), hasta la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998,

³ *Apud.* Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación. Antecedentes y perspectivas*, México, UNAM, 2004, pp. 144 y ss.

que adiciona un nuevo capítulo denominado *De los Fondos de Aportaciones Federales* (ramo 033) y que dispone la paulatina descentralización del gasto público y la necesidad de crear órganos de vigilancia en las entidades federadas para fiscalizarlos.

Así, el 17 de septiembre de 1998 se promulga la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda en el estado de Veracruz y las competencias transferidas por la federación las empieza a ejercer este órgano externo. De esta manera, se delimita el ejercicio de los controles *externo e interno* a cargo de ambos órganos: la Contaduría Mayor de Hacienda para el primero y la Contraloría General para el otro.

No obstante su reciente creación, como consecuencia de la reforma integral a la Constitución local, como se verá más adelante, desaparece la Contaduría Mayor de Hacienda (vida efímera de 20 meses en comparación con los casi 175 años de control externo limitado) para dar paso, el 26 de mayo de 2000, al Órgano de Fiscalización Superior, lo que propició las bases competenciales de ambos controles: la Contraloría General llevaría a cabo el interno *durante el ejercicio de los recursos presupuestados (ex ante)*⁴ y el Órgano de Fiscalización Superior *una vez presentada la cuenta pública (ex post)*.⁵

II. LOS CONTROLES INTERNO Y EXTERNO DEL PODER PÚBLICO

La hacienda del estado, es decir, el patrimonio, el crédito, el ingreso y egreso de recursos públicos⁶ precisan mantenerlos controlados para una eficaz consecución de los fines contenidos en la carta magna. Dado que el *principio de legalidad* previsto en el primer párrafo, *in fine* del artículo 4 de la Constitución local somete a su potestad a las autoridades locales, no puede pasar desapercibido que el componente fundamental del control de la hacienda requiere la asunción de conductas apegadas a derecho, máxime que los gobernados contribuyen de su peculio a los gastos con el que se ejecutan las políticas públicas.

⁴ Artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Veracruz-Llave (LOPEV).

⁵ Artículo 67, fracción III, inciso a, de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave (CPEV).

⁶ Artículos 72 y 73 de la CPEV.

Adicionalmente, los órganos y los servidores públicos que ejercen recursos del erario deben ejercitarlos de la forma más transparente y eficiente que su desempeño permita, dado el carácter público que reviste su actuación; la transparencia y la moralidad se encuentran íntimamente ligadas a ésta. Por ello su actuación debe estar sujeta al orden jurídico y el gobernado estar permanentemente informado de ella.⁷

Esta rendición de cuentas es esencial pues deviene en el fundamento para incoar responsabilidades por conductas públicas atípicas.⁸ Por ello, la rendición de cuentas es distinta de la fiscalización, pues aquella es el ejercicio del servidor público para informar a los gobernados de los actos que la norma le faculta, y ésta es la verificación que lleva a cabo un órgano del poder público para verificar si su actuación se ajusta a lo dispuesto por las normas, para lo cual dispone de los siguientes controles:⁹

- a) *De legitimidad o de legalidad.* Encuentra su fundamento en la idoneidad del acto y el procedimiento administrativo, y su apego a las normas que los regula. Puede iniciar de oficio o a petición de parte afectada. En el primer caso es la administración quien interviene, en sentidos interorgánico o intraorgánico. En el otro caso, el particular es quien impulsa el accionar de la administración impugnando el acto o procedimiento que le irroga perjuicios. También puede ser preventivo cuando se quiere evitar que el acto o procedimiento jurídicos se dicten, o represivo para evitar que surta sus efectos una vez dictados o emitidos.¹⁰
- b) *De gestión.* *Se refiere a la verificación de la conformidad de la actuación administrativa a los planes, programas y proyectos formulados.*
- c) *Financiero.* Es el realizado para validar que el ejercicio del gasto público esté ajustado a la normativa presupuestal y contable correspondiente.

⁷ Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001, p. 9.

⁸ Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001, p. 7.

⁹ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, pp. 165 y ss.

¹⁰ Linares, Juan Francisco, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, pp. 317 y ss.

Estos dos últimos requieren de reglas técnicas especializadas¹¹ que deben estar previstas en los ordenamientos jurídicos para que tengan validez y eficacia plena los resultados obtenidos. Evidentemente que de las irregularidades observadas en el ejercicio de estos controles, derivan procedimientos resarcitorios, cuyos resultados obtenidos se destinan en beneficio de los órganos públicos afectados, incluido el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos que motiven tales conductas.

Conforme al diseño constitucional federal, y en especial al veracruzano, estos controles pueden darse de dos formas: *interno o intraorgánico* cuando los lleva a cabo el propio órgano *durante el ejercicio presupuestal correspondiente*, es decir, durante el tiempo que media entre la promulgación de un decreto de presupuesto de egresos y otro; salvo contadas excepciones, puede extender su actuación a otros ejercicios presupuestales; está a cargo de la Contraloría General u órganos de control interno.

El otro es *externo o interorgánico*, ya que lo realiza un órgano distinto de quien ejerce los recursos presupuestales y su actuación está encomendada al Poder Legislativo, auxiliada por el Órgano de Fiscalización Superior, una vez presentada la cuenta pública.¹²

Nótese la rigidez del mandato constitucional al separar ambos controles, ya que no se excluyen, sino que se complementan entre sí. A pesar de ello, la legislación secundaria ha dispuesto, al margen de la norma constitucional, tareas que duplican la actuación de los órganos encargados del control, ya que el Órgano de Fiscalización Superior tiene competencia para fiscalizar el presupuesto federal a los ayuntamientos durante su ejercicio.¹³

Los entes fiscalizables son los ayuntamientos, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los organismos autónomos de estado (incluido el Órgano de Fiscalización Superior, pues a éste lo fiscaliza la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso), así como los particulares que manejen, recauden o reciban recursos públicos.¹⁴ Sobre ellos recaen los controles interno (los primeros dos niveles) y externo (el tercer nivel),¹⁵ a saber:

¹¹ *Ibidem*, p. 317.

¹² *Supra* notas 3 y 4.

¹³ Artículo 6, fracción XI bis de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz-Llave (LFSVER).

¹⁴ Artículo 3, fracción IX de la LFSVER.

¹⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Necesidad del Estado contemporáneo de contar con un órgano autónomo de fiscalización superior*, en *Control gubernamental*, Toluca, Secretaría de la Contraloría, Gobierno del Estado de México, VI (11), 6 de julio de 1997. *Apud*

Primer nivel de control (interno). En los ayuntamientos lo realiza el cabildo, la comisión edilicia de hacienda y patrimonio municipal y el órgano de control interno¹⁶ (aun cuando no en todos ellos exista éste). En el Poder Legislativo está a cargo de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros del Congreso.¹⁷ En el Poder Ejecutivo por los Órganos Internos de Control.¹⁸ En el Poder Judicial por el Consejo de la Judicatura.¹⁹ En los organismos autónomos de estado por sus contralorías internas,²⁰ excepto en el Órgano de Fiscalización Superior, como ya se indicó *supra*.

Segundo nivel de control (interno). La Secretaría de Fiscalización del Congreso vigila la labor realizada a los ayuntamientos por el cabildo, la comisión edilicia de hacienda y patrimonio municipal y el órgano de control interno (con la salvedad ya externada).²¹ La Comisión Permanente de Administración y Presupuesto del Congreso a lo realizado por la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros en el Poder Legislativo,²² y la Contraloría General a las dependencias centralizadas y entidades paraestatales del Poder Ejecutivo.²³ Se excluye de este nivel de control al Poder Judicial y a los organismos autónomos de estado.

Tercer nivel de control (externo). El Congreso del estado, por conducto del Órgano de Fiscalización Superior.²⁴

Estos niveles de control pueden considerarse en Veracruz como la base del sistema veracruzano de control y se muestran esquemáticamente a continuación.

Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, *La fiscalización en México*, México, UNAM, 1996, pp. 8 y ss.

¹⁶ Artículos 71, fracciones I y IX, de la CPEV; 34, fracciones II, V, VI, XXI y 45, de la Ley Orgánica del Municipio Libre (LOM).

¹⁷ Artículos 33, fracción V de la CPEV y 60, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz-Llave (LOPLEV).

¹⁸ Artículos 49, fracción VIII de la CPEV, así como 33 y 34 de la LOPEV.

¹⁹ Artículos 60 y 62 de la CPEV, así como 100 y ss. de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz-Llave (LOPJVER).

²⁰ Artículos 10, cuarto párrafo y 67 *a contrario sensu* de la CPEV.

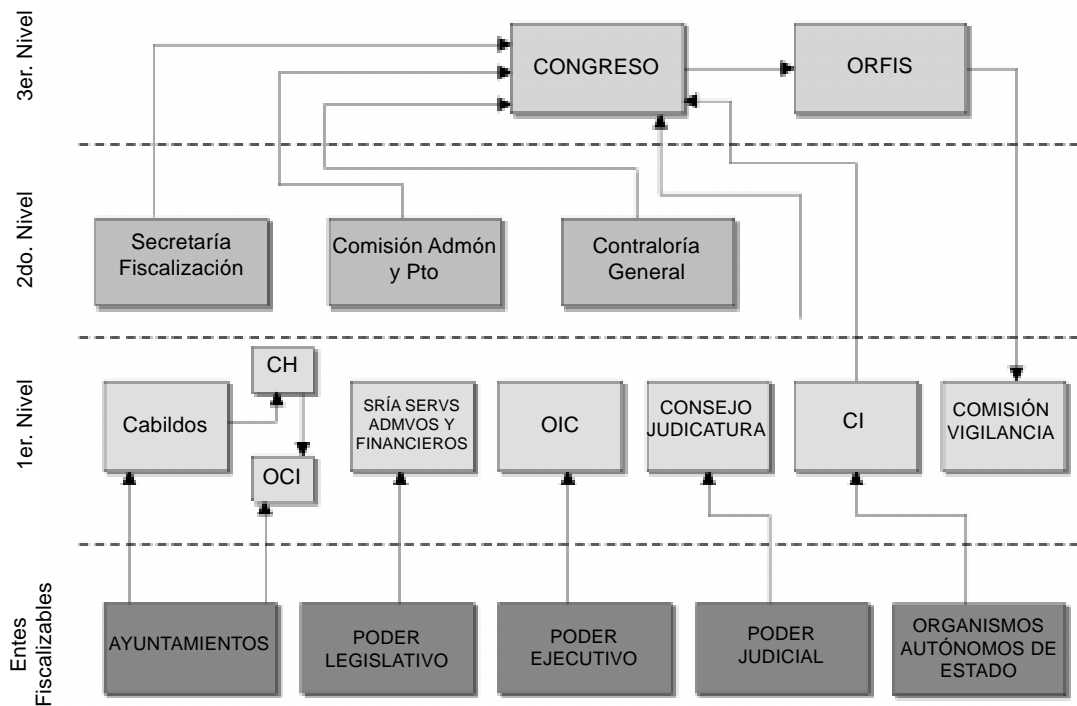
²¹ Artículo 61 de la LOPLEV.

²² Artículos 39, fracción I de la LOPLEV y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo (REGLOPLEV).

²³ Nota 14.

²⁴ Artículo 33, fracciones XXIX y XXXII de la CPEV.

Niveles de control en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave



III. LA NATURALEZA Y EL RÉGIMEN JURÍDICOS DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

El 4 de febrero de 2000 se reforma integralmente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz (hoy de Ignacio de la Llave). El artículo 67 resultante, perteneciente al Capítulo V “De los Organismos Autónomos de Estado” [sic],²⁵ dispone que: “...los organismos autónomos de estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado”.

Ellos son: el Instituto Electoral Veracruzano, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Órgano de Fiscalización Superior. En este sentido, la autonomía otorgada no significa inmunidad para revisar sus actos, sino que la especialización de sus actividades requiere de instrumentos sólidos para evitar vaivenes políticos o coyunturales que las afecten.

Sin embargo, la autonomía presupuestal concedida es discutible, pues la Secretaría de Finanzas y Planeación, dependiente del Poder Ejecutivo, está encargada de concentrar el presupuesto del poder público que se presenta al Congreso del Estado para su discusión, análisis y aprobación.

Conforme a la exposición de motivos de la reforma constitucional local, la creación del Órgano de Fiscalización Superior fue una respuesta a la reforma constitucional federal que creó la Auditoría Superior de la Federación, “para reproducir en el ámbito estatal [sic] un mecanismo de control interorgánico, en complemento a los intraorgánicos”.²⁶

Por ello, propone la sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda por el Órgano de Fiscalización Superior, ajustando el control externo a “...los lineamientos recomendados por la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSA [sic], por sus siglas en inglés) [con el objeto de] normar la gestión y, además, el control y evaluación de los poderes del estado, de las entidades públicas del mismo y de los ayuntamientos municipales...”.²⁷

²⁵ También la Universidad Veracruzana es autónoma, conforme lo dispuesto por el artículo 10 de la CPEV.

²⁶ *Exposición de motivos de la iniciativa de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, 13 de septiembre de 1999, p. LXI. La reforma constitucional federal referida se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 1999.

²⁷ *Ibidem*, p. LXII.

De ello se desprende que la iniciativa no corresponde con lo plasmado en la fracción III del artículo 67 referido, ya que el Órgano de Fiscalización Superior no tiene competencia para normar la gestión, ni el control y evaluación del poder público local, sino que su actuación es eminentemente ejecutiva en términos de la norma constitucional citada. A pesar de ello, la ley secundaria se la otorga, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6, fracciones VII y VIII de la LFSVER, con lo cual esta actuación es notoriamente contraria a la carta magna local, por no tenerla prevista.

El tercer nivel de control (externo) encomendado al Órgano de Fiscalización Superior es posterior a la presentación de la cuenta pública de los entes fiscalizables al Congreso del estado. Se desarrolla a través del proceso de fiscalización²⁸ y abarca los siguientes aspectos: a) ingresos y egresos; b) manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos; y, c) cumplimiento de objetivos contenidos en planes y programas.

Si del ejercicio de su competencia constitucional llegare a encontrar irregularidades, puede investigar a los entes fiscalizables, efectuar visitas domiciliarias para requerir documentos a los particulares, determinar los daños y perjuicios que afecten la hacienda pública, fincar directamente a los responsables indemnizaciones y sanciones pecuniarias, promover el fincamiento de otras responsabilidades y presentar denuncias y querellas.²⁹

A cargo del Órgano de Fiscalización Superior está un auditor general, con las facultades conferidas por la CPEV y la LFSVER, entre las que destacan: representarlo legalmente, elaborar su presupuesto anual, administrar sus bienes, aprobar el programa operativo anual, expedir el reglamento interior, los manuales de organización y procedimientos y el estatuto sobre las condiciones de trabajo de los servidores públicos, nombrar y remover a su personal, establecer (conjuntamente con la Secretaría de Finanzas y Planeación y otros órganos internos de control) reglas técnicas para el logro de auditorías eficaces, solicitar información a los entes fiscalizables y formularles el pliego de observaciones detectadas, formular y dar seguimiento a conclusiones preliminares y finales que se integren al informe de resultados, determinar la solventación de observaciones, formular y entregar al Congreso del estado el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública, ordenar la práctica de visitas domiciliarias, revisiones y

²⁸ Artículos 30 bis y ss., de la LFSVER.

²⁹ Artículo 67, fracción III, de la CPEV.

auditorías, sustanciar el procedimiento para determinar responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, así como los daños y perjuicios que afecten la hacienda de los entes públicos; conocer y resolver el recurso de revocación que se interponga en contra de sus resoluciones, solicitar la iniciación del procedimiento de ejecución para cobrar indemnizaciones y sanciones pecuniarias; promover responsabilidades constitucionales y legales, presentar querellas y denuncias, y ser coadyuvante del ministerio público en procesos penales.³⁰

Designado por mayoría de tres cuartas partes de los integrantes del Congreso, dura en su cargo seis años, pudiendo ser nombrado por una sola vez y sólo puede ser removido por causas graves consignadas en la norma fundamental. Necesariamente será veracruzano y de formación académica jurídica o del área de contaduría pública.³¹

Para el logro de su cometido, el auditor se auxilia de las unidades administrativas siguientes: las auditorías especiales de Planeación y Normatividad, Cumplimiento Financiero y Social (organigrama del ORFIS), así como las direcciones de Administración y Finanzas, Asuntos Jurídicos, Auditoría al Gasto Público, Auditoría de Inversiones Físicas, Procesamiento de la Información, Planeación y Normatividad Técnica, Auditorías Social y de Registro y Control de Programas.³²

En este sentido, destaca el Consejo Ejecutivo creado, sin facultades para ello, por el auditor general en el Reglamento Interior (RIORFIS). Cabe destacar que los servidores públicos pertenecientes al Órgano de Fiscalización Superior se encuentran adscritos al Servicio Fiscalizador de Carrera creado *ad hoc*.³³

Para la práctica de revisiones y auditorías, el Órgano de Fiscalización Superior se auxilia de particulares, profesionales en las áreas relacionadas con el objeto a fiscalizar. Una vez nombradas por el auditor general, se convierten en autoridad y tienen las facultades de los servidores públicos del Órgano de Fiscalización Superior, por lo que les son imputables responsabilidades por actuaciones discordantes con las normas del estado.

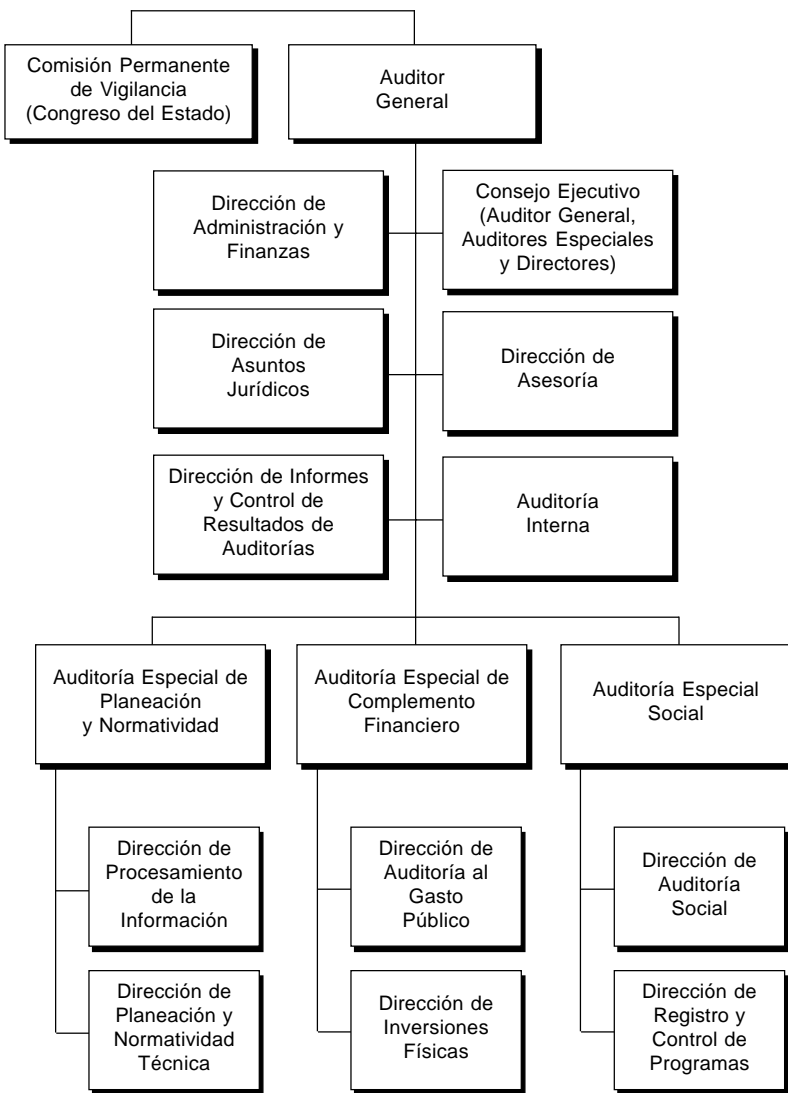
³⁰ Artículos 10 de la LFSVER y 21 del RIORFIS.

³¹ Artículos 67, fracción III, párrafos segundo y tercero de la CPEV y 7 de la LFSVER.

³² Artículos 12 de la LFSVER y 7 del RIORFIS.

³³ Artículo 52 del RIORFIS.

Organigrama del ORFIS



Como se indicó *supra*, la fiscalización al Órgano de Fiscalización Superior la realiza el Congreso del estado, por conducto de la Comisión Permanente de Vigilancia.³⁴

La competencia constitucional y legal concedidas al Órgano de Fiscalización Superior, han diseñado una estructura legal acorde con los tiempos que vive la sociedad mexicana, en particular la veracruzana, para fiscalizar los recursos públicos que las autoridades del estado tienen a su cargo. Sin embargo, el esquema no está concluido, pues tiene algunas inconsistencias como las mostradas en este trabajo.

IV. LA ACTUACIÓN DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Una vez presentada la cuenta pública por los entes fiscalizables al Congreso del Estado,³⁵ la Comisión Permanente de Vigilancia (integrada por diputados de diversos partidos políticos), la turna al Órgano de Fiscalización Superior para iniciar el proceso de fiscalización.³⁶ Éste notifica por escrito a los entes fiscalizables la fecha de inicio, modalidad y alcance de la fiscalización a los recursos públicos municipales, locales o municipales, así como la documentación que requiera para ello.

La modalidad de las revisiones pueden ser *de gabinete* en la que el ente fiscalizable presenta la documentación comprobatoria en las oficinas del Órgano de Fiscalización Superior; y *de campo* en la que éste comisiona personal propio o de despachos externos al sitio de la obra o los archivos donde se desarrollará la revisión.

Por alcance de la fiscalización deberá entenderse el tipo de revisión a la que será sometido el ente fiscalizable, pudiendo ser legal, financiera, presupuestal, de desempeño o cumplimiento de objetivos, técnica a la obra pública o, en su caso, integral.

Independientemente del tipo de auditoría que se realice, éstas se harán con base en pruebas selectivas y con apego a las normas de auditoría generalmente aceptadas. Extraña que el Órgano de Fiscalización Superior utili-

³⁴ Artículos 33, fracción XXXII y 67, primer párrafo de la CPEV, así como 18, fracción XXXII, 39, fracción XXV de la LOPLEV.

³⁵ La cuenta pública se presenta al Congreso del estado durante el mes de mayo siguiente a la conclusión del ejercicio de los recursos públicos. Artículos 26, fracción I, inciso c, de la CPEV y 21 de la LFSVER.

³⁶ Artículo 30 bis y ss., de la LFSVER.

ce estas normas para realizar sus revisiones, ya que en el informe del resultado a la cuenta pública que presente al Congreso del estado, expresará el cumplimiento de normas de contabilidad gubernamental, por lo que no coincidiría su fiscalización a los entes fiscalizables, debido a los alcances disímbolos que ambas persiguen; además, los organismos de fiscalización superior en el país basan sus revisiones en normas de auditoría gubernamental, en coincidencia con las normas de contabilidad gubernamental empleadas por sus entes fiscalizables.

De esta manera, no se explica que si los entes fiscalizables emplean normas de contabilidad gubernamental para registrar el empleo de recursos públicos, el Órgano de Fiscalización Superior lo revisa utilizando normas que contienen principios contables diferentes, ya que aplica normas de contabilidad general.

Al iniciar la revisión, los auditores levantarán acta circunstanciada en la que harán constar la documentación que reciben y, en su caso, las inconsistencias detectadas. A juicio de los representantes del Órgano de Fiscalización Superior o por petición del este fiscalizable, el acta podrá suspenderse y reanudarse tantas veces como sea necesario. Cuando por causas imputables al ente fiscalizable no pudiera llevarse a cabo el proceso de fiscalización por la falta de presentación de documentación comprobatoria, se informará de tal situación al Congreso del estado.

Dicha acta estará firmada por los auditores del Órgano de Fiscalización Superior, los representantes del ente fiscalizable y dos testigos. En ella se asentarán las inconsistencias encontradas, las cuales servirán para elaborar el pliego de observaciones que desahogará el ente fiscalizable en el plazo de veinte días hábiles, a partir de que surta efectos la notificación que lo contenga. El servidor responsable de solventarlas presentará la documentación comprobatoria requerida, acompañado de un dictamen emitido por el titular del órgano de control interno del ente fiscalizable, en el que conste su opinión respecto de la solventación presentada.

Desahogada la observación, aun sin estar solventada, el Órgano de Fiscalización Superior cierra la revisión con el acta circunstanciada respectiva y con base en ello elabora el informe del resultado que presentará al Congreso del estado por conducto de la Comisión Permanente de Vigilancia.

El informe del resultado contendrá la evaluación de la gestión financiera; las observaciones, comentarios y documentación de las actuaciones que se hubieren efectuado; el cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordena-

mientos legales correspondientes, y el señalamiento de las irregularidades detectadas.³⁷

La Comisión Permanente emite un dictamen que presenta al Pleno del Congreso del Estado, en el que refiere si se aprueba la cuenta pública o, si persisten las irregularidades detectadas, continuar con la fiscalización.

La Comisión de Vigilancia comunica al Órgano de Fiscalización Superior el contenido del dictamen y, aun cuando se apruebe por el Congreso del estado la cuenta pública, si subsisten irregularidades, aquélla ordena al Órgano de Fiscalización Superior que solicite a los entes fiscalizables su justificación, para lo cual disponen de diez días hábiles a partir de que surta efectos la notificación que la contenga, para que la solventen.

Recibida la documentación comprobatoria, levanta acta circunstanciada en la que hace constar las irregularidades detectadas, así como las solventadas y las que permanecen sin solventar. Con base en esta acta, el Órgano de Fiscalización Superior formula el informe del seguimiento a los informes del resultado, que presenta al Congreso del estado por conducto de la Comisión Permanente de Vigilancia.

De esta manera, se inicia nuevamente el ciclo de fiscalización para que los entes fiscalizables solventen completamente las irregularidades detectadas. Cuando el informe del seguimiento que presente el Órgano de Fiscalización Superior al Congreso del estado contenga irregularidades sin solventar, éste, por conducto de la Comisión de Vigilancia, le instruye fincar las responsabilidades a que se hagan acreedores los servidores públicos responsables, para lo cual inicia los procedimientos administrativos respectivos para determinarlas en cantidades líquidas.

En caso de que las irregularidades no causen daño a la hacienda de los entes fiscalizables, la resolución acaecida al procedimiento administrativo determinará la sanción, que consistirá en amonestación por escrito;³⁸ en caso contrario, puede promover el fincamiento de otras responsabilidades y, en su caso, presentar querrela o denuncia ante el ministerio público.

Iniciada la investigación para determinar la responsabilidad de los servidores públicos, el Órgano de Fiscalización Superior tiene un año para fincar las indemnizaciones o sanciones encontradas. Cabe destacar que las observaciones solventadas no eximen a los responsables de futuras irregu-

³⁷ Artículo 32 de la LFSVER.

³⁸ Artículo 42, tercer párrafo de la LFSVER.

laridades que pudieran detectarse pues las revisiones se realizan en forma aleatoria o selectiva.

Los criterios que el Órgano de Fiscalización Superior utiliza para determinar la muestra y extensión de las auditorías a los poderes del estado y a los organismos autónomos son, entre otros: el monto, el incremento o reducción presupuestal, las diferencias entre lo presupuestado y lo ejercido; las variaciones importantes en el cumplimiento de metas y objetivos; la importancia de la variación en el gasto programático; observaciones derivadas de revisiones anteriores sin solventar a tiempo; y quejas o denuncias presentadas.

Para los municipios, además de las señaladas, remanente de ejercicios anteriores; modalidad de ejecución de las obras públicas; autorizaciones del Congreso del estado por la ejecución de obra pública que exceda el veinte por ciento de la partida presupuestal, y avance físico y financiero de los programas.³⁹

En su primer año de ejercicio, el Órgano de Fiscalización Superior no realizó revisiones a todos los entes fiscalizables (no existe un recuento del total de éstos en Veracruz), pues, por ejemplo, no todos los ayuntamientos presentaron oportunamente la cuenta pública al Congreso del estado. Para el siguiente ejercicio, incrementó en cuatro por ciento la meta programada y la aumentó significativamente en 2002 (cuadro 1).⁴⁰

Cuadro 1. Revisiones

<i>Ejercicio</i>	<i>Programados</i>	<i>Fiscalizados</i>
2000	228	241
2001	312	326
2002	271	319

³⁹ *Fiscalización y transparencia en Veracruz, El ORFIS a cuatro años de su creación*, Veracruz, Órgano de Fiscalización Superior, 2 (7), otoño de 2004, pp. 92 y 93.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 94 y 98. Los cuadros de este apartado fueron elaborados por el autor, con base en los datos del Órgano de Fiscalización Superior.

Por lo que respecta a las auditorías, en su primer año de ejercicio, el Órgano de Fiscalización Superior no cumplió con las programadas, pues refiere que la desviación detectada se debió a que se realizaron algunas que le solicitó la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso y otras que a iniciativa propia hizo, fuera de programa (cuadro 2).

Sin embargo, se constata que en los años analizados no se percibe un parámetro que indique la discrepancia del total de las programadas y las realizadas, pues en esos años no existió, como ocurre en este 2004, cambio de poderes. Al respecto, el Órgano de Fiscalización Superior no informa los resultados obtenidos a la cuenta pública de 2003, pues ésta aún se encuentra en proceso de fiscalización.

En este sentido, es altamente ilustrativo que, ya que el monto reportado en la cuenta pública de 2003 asciende a la cifra de 40.5 mil millones de pesos y tomando en cuenta que el presupuesto para el mismo ejercicio del Órgano de Fiscalización Superior fue de 139 millones de pesos, se llega a la conclusión de que fiscalizar al estado de Veracruz tiene un costo de 34 centavos por cada 100 pesos reportados.

Cuadro 2. Auditorías

<i>Ejercicio</i>	<i>Programadas</i>	<i>Realizadas</i>
2000	649	644
2001	604	648
2002	567	587

V. CONCLUSIÓN

El control externo en Veracruz ha tenido un largo camino en nuestra historia. Inmutable por más de ciento cincuenta años, en realidad fue hasta hace pocos años que el Congreso del estado se percató de la necesidad de dotar, a un órgano de carácter técnico, de competencias para auxiliarle en el control externo del poder público.

Este ideal se logró con las reformas a la Constitución Política del estado, en el cual se prevé que el control externo, si bien a cargo del Poder

Ejecutivo, lo llevase a cabo el Órgano de Fiscalización Superior. Como se aprecia en este trabajo, los encargados del control en Veracruz mantienen una visión distinta de sus facultades, pues aun cuando constitucionalmente se encuentran definidas, la legislación secundaria ha propiciado que les otorguen competencias que confunden los controles interno y externo, a cargo de los órganos de control interno y del Órgano de Fiscalización Superior.

Desde la fecha de su creación, ciertamente el Órgano de Fiscalización Superior ha servido como un catalizador de la opinión pública, por cierto mal encauzada, habida cuenta de la confusión generalizada entre el objeto que persigue la rendición de cuentas de los servidores públicos y la revisión de dichas actuaciones.

Aun así, se ha mantenido al margen de discusiones estériles y en estos cuatro años de creación no podríamos hacer un balance objetivo de su actuación, debido al poco tiempo transcurrido. Preferible es que se le otorgue el beneficio de la duda.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ADAM ADAM, Alfredo y BECERRIL LOZADA, Guillermo, *La fiscalización en México*, México, UNAM, 1996.
- CRESPO, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Necesidad del Estado contemporáneo de contar con un órgano autónomo de fiscalización superior”, *Control gubernamental*, Toluca, Secretaría de la Contraloría, Gobierno del Estado de México, VI (11), 6 de julio de 1997.
- LINARES, Juan Francisco, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 2000.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995.
- ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR, *Fiscalización y transparencia en Veracruz. El ORFIS a 4 años de su creación*, 2 (7), 91-110, otoño de 2004.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004.
- UGALDE, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

Legislación

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Ley Orgánica del Poder Judicial para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Ley Orgánica del Municipio Libre.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz-Llave.

Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior.