

CAPÍTULO TERCERO  
LA RENDICIÓN DE CUENTAS

I. El paradigma de la rendición de cuentas .....	128
II. ¿Qué es la rendición de cuentas? .....	131
III. La importancia de la rendición de cuentas .....	133
IV. Acciones derivadas de la revisión de las cuentas públicas. Control externo .....	135
V. Acciones que debe realizar el gobierno en materia de impuestos	137
VI. La rendición de cuentas en el escenario de las entidades fe- derativas .....	144
1. Estados que cuentan con Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico para el ejercicio de las facultades de vigilancia y fiscalización .....	155
2. Estados que cuentan con órganos técnicos de vigilancia y fiscalización diferentes a la Contaduría Mayor de Hacienda	167
3. Estados que cuentan con entidad de fiscalización superior	169
VII. Tendencias internacionales contemporáneas de la rendición de cuentas .....	177
1. Intosai .....	178
2. Olacefs .....	179
3. Eurosai .....	180
4. Asofis .....	183

## CAPÍTULO TERCERO

### LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El avance democrático de México requiere de órganos de fiscalización autónomos provistos de las facultades necesarias para poder llevar a cabo una eficiente supervisión del manejo de las finanzas públicas. La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública.

En nuestro país, el debate de la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos ocupa cada vez mayor atención, sobre todo en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales.

Durante los últimos años, el debate sobre la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas se ha multiplicado en México y el resto del mundo. Así como la discusión sobre las transiciones a la democracia dominó el debate político y académico en diversas regiones durante la década de los ochenta y principio de los noventa, el debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas ocupa desde hace varios años más atención y recursos a nivel global.

En México, los partidos políticos, el gobierno y otros actores relevantes invirtieron 20 años para construir instituciones electorales imparciales y equitativas cuyo reflejo más nítido de eficacia se dio en la elección presidencial de 2000. Sin embargo, una vez que se han resuelto los temas electorales y se ha alcanzado la democracia electoral, surge la urgencia de construir instituciones más eficaces para promover la transparencia y la rendición de cuentas. Los últimos años han mostrado que la pluralidad y la alternancia política no son condiciones suficientes para contar con gobiernos eficaces. Más aún, la democracia electoral no garantiza que los gobernantes electos por el voto popular sean responsables y rindan cuentas de sus actos una vez en el cargo, a menos que se cuente con instituciones que los obliguen a ello.

El debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas es aún muy incipiente en México, se ha centrado principalmente en el ámbito federal de gobierno y ha dejado sin atención el estudio de cómo rinden cuentas los gobiernos estatales y municipales. Esa omisión es preocupante porque desde los años ochenta México inició un proceso gradual de descentralización, particularmente en educación y servicios de salud, que ha transferido sumas crecientes de recursos que hoy son ejercidos desde los estados y municipios. Sin embargo, ese proceso no se ha acompañado de otro paralelo para construir instituciones modernas y eficaces de rendición de cuentas, por lo que es probable que los espacios para el dispendio y la corrupción se hayan expandido en esos ámbitos de gobierno.

## I. EL PARADIGMA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

En una democracia la autoridad está dividida en poderes o instituciones autónomas e independientes, tal como se ha planteado en el capítulo anterior.

En principio, la interacción de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial,<sup>61</sup> promueve equilibrios y contrapesos y fomenta una vigilancia de tipo “circular”, que tiende a evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia.

Sin embargo, dado que todo poder, aun siendo legítimo o democrático, conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles.

El logro de equilibrios y contrapesos entre los poderes y los órganos autónomos es uno de los mayores retos de las democracias modernas. La concentración hegemónica de cualquiera de las partes podría fácilmente derivar en formas de autoritarismo, mientras que su mutua neutralización generaría parálisis en perjuicio de la sociedad.

Uno de los mecanismos que permiten el desarrollo de la democracia es la rendición de cuentas. Se refiere a la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de esa evaluación.

<sup>61</sup> En las últimas tres décadas las democracias modernas se han empezado a alejar de la organización clásica de la división política en tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para incorporar nuevos organismos autónomos de Estado, como los *ombudsman*, las comisiones de derechos humanos y los organismos autónomos para la organización electoral, entre otros.

Con un servidor público moral y eficiente, la rendición de cuentas o información de las actividades realizadas estarán revestidas de una gran dosis de certidumbre y veracidad. Sobre todo, los interesados en la información proporcionada tendrán plena confianza de que los recursos fueron aplicados adecuadamente en tal o cual programa, actividad o acción.

En los regímenes autoritarios existen mayores posibilidades de que se abuse del poder, precisamente porque los gobernantes (y otros miembros de la sociedad) no siempre cuentan con frenos para actuar contra intereses de particulares o de grupos de la sociedad y, por regla general, tampoco tienen la obligación de dar cuentas claras de sus acciones. En el extremo opuesto, el de la anarquía, tampoco existe una rendición de cuentas, por el simple hecho de que a nadie se le ha encomendado actuar en nombre del conjunto.

Me permito realizar esta pequeña similitud: el paradigma moderno de los servicios de salud en los países avanzados es precisamente prevenir las enfermedades de la población; encaminan sus acciones y recursos a fomentar una cultura de la salud, antes que a curar enfermedades. En otras palabras, dan prioridad a todo lo que se relacione con la actividad recreativa, deportiva y sanitaria; dejan en segundo plano la construcción de hospitales costosos. En una población sana, el enfermo debe ser la excepción.

Desafortunadamente, no es nuestro caso. El sistema político-económico-administrativo nacional ya está enfermo; en qué medida, nadie lo sabe. No se le puede curar con acciones preventivas o con buenas intenciones. Los optimistas dirán que es posible su rehabilitación. Los pesimistas, que agoniza. Los resignados y los indiferentes no opinan, y qué mejor.

Por ello, la rendición de cuentas constituye uno de los pilares fundamentales para el sostenimiento de una democracia eficaz, al crear las condiciones propicias para cerrar el paso a la impunidad gubernamental, ya que:

- Las acciones de los gobernantes y servidores públicos pueden ser controladas al someterse al escrutinio público.
- La sociedad puede evaluar el desempeño de sus gobernantes y decidir, con su voto, la continuidad y la permanencia de un sistema de gobierno determinado.
- El llamado a cuentas de los gobernantes y, eventualmente, su penalización o remoción, en caso extremo, se lleva a cabo de manera pacífica, con sustento en un marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores, incluyendo, desde luego, la propia autoridad gubernamental superior electa democráticamente.

La democracia se desarrolla cuando existen mecanismos para conciliar el interés personal del gobernante con el colectivo, al tiempo que se mantiene equilibrado el deber del gobernante con el poder que se le otorga.

Una sociedad será más democrática en la medida en que se evite el conflicto entre la búsqueda del interés personal y el interés colectivo. De esta premisa surge la idea y la necesidad de que el Estado democrático se organice de tal manera que al tiempo que se dote a los gobernantes con medios suficientes para el cumplimiento de responsabilidades, se limite su acceso a recursos, decisiones, influencia y discrecionalidad, para evitar el exceso y el abuso de poder.<sup>62</sup> La historia de la humanidad ha demostrado una y otra vez que no basta con ubicar en la máxima esfera del poder a hombres virtuosos.<sup>63</sup>

El desarrollo democrático de una sociedad está directamente relacionado con su capacidad no solamente de seleccionar personas con un elevado valor moral como gobernantes, sino también de vigilar sus actos u omisiones, de obligarlos a rendir cuentas ante ella y de sancionarlos legalmente en caso de que incurran en abusos de autoridad y poder. Un país no puede jactarse de ser democrático mientras existan miembros que en el extremo del abuso puedan realizar actos ilegales que afecten la vida y la propiedad del resto de la población, y tener más o menos la certeza de que sus delitos quedarán impunes, o de que las sanciones que se les pudieran imponer no guardarán relación alguna con el daño causado.

Un elemento que puede ser un partaguas y modificar radicalmente estos males sociales, y que es de hecho una extensión natural del derecho de la ciudadanía a la rendición de cuentas, consiste en el fortalecimiento del derecho que tiene la sociedad de pedir información a los poderes públicos y de ser informada por éstos. El derecho de acceso a la información gubernamental va más allá de la libertad de prensa, pues en un régimen democrático de equilibrios y contrapesos, juega un papel político de primer orden. Los ciudadanos, las organizaciones que ellos mismos formen, las empresas y los medios masivos de comunicación pueden constituirse en vigilantes permanentes de las acciones de gobernantes y políticos, en la medida en

<sup>62</sup> Hamilton, uno de los padres de la democracia estadounidense, aseguraba: “La mejor garantía de la lealtad de los hombres consiste en hacer que su interés coincida con su deber”.

<sup>63</sup> El florentino Nicolás Maquiavelo, uno de los pensadores clásicos del realismo político moderno, afirmaba: “No consiste la salud de una república o un reino en tener un príncipe que gobierne prudentemente mientras viva, sino en uno que organice de suerte que la organización subsista aun después de muerto el fundador”.

que la autoridad, en todas sus representaciones, esté obligada a entregar información relacionada con su actuación.

Un régimen en el que existan garantías de acceso a la información y en el que las instituciones públicas estén obligadas a generarla, difundirla y entregarla a quien la solicite sin mayores requisitos, restricciones ni condiciones, será más democrático, ya que en él no quedará más remedio a los gobernantes y políticos que aceptar la crítica y la vigilancia de los distintos actores sociales, desde el más modesto hasta el más agudo.

El libre acceso a la información gubernamental, además de representar un freno efectivo contra el abuso y la impunidad dentro y fuera de los poderes e instituciones públicas, también permite poner en operación políticas públicas mejor diseñadas e implantadas, que beneficien de manera más efectiva y eficiente a la colectividad. El propósito del análisis es hacer visibles los efectos de la rendición de cuentas en la política social para propiciar una mayor equidad y justicia en la distribución del ingreso en el país.

## II. ¿QUÉ ES LA RENDICIÓN DE CUENTAS?

Es importante definir claramente ¿qué es la rendición de cuentas?<sup>64</sup> “Rendición de cuentas” es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (*liable*) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*)”. La rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.<sup>65</sup> Para McLean, la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son

<sup>64</sup> Esta sección se basa en Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, Instituto Federal Electoral, México, 2002.

<sup>65</sup> Dunn, Delmer D., “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Manin, Bernard, Przeworski, Adam, y Stokes, Susan C., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298.

señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”.<sup>66</sup>

Para los propósitos de este trabajo, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.<sup>67</sup>

En ocasiones, “control” y “fiscalización” son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.

Finalmente, el concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al

<sup>66</sup> McLean, Ian, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 1. Para Cheibub y Przeworski, “un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si su gobierno está actuando en su interés y sancionarlo en concordancia, de forma tal que los gobernantes en funciones que sí cumplen su mandato son reelectos y aquellos que no pierden su cargo”. La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas *ex post* por los efectos que generan. Cheibub, José Antonio, y Przeworski, Adam, “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, en Manin, Bernard, Przeworski, Adam, y Stokes, Susan C., *op. cit.*, 1999, p. 225.

<sup>67</sup> El modelo de *principal-agente* usa el término “principal” para denotar al sujeto que delega autoridad y el término “agente” para el sujeto que recibe el mandato o autoridad: el delegado. Para una explicación del uso del modelo de principal-agente para analizar la rendición de cuentas, ver Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, 2000.

igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

### III. LA IMPORTANCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Una democracia moderna se asienta en tres ejes fundamentales: el respeto al sufragio y al trabajo y un sistema transparente de rendición de cuentas.

La falta de respeto al voto y al trabajo es un subproducto histórico de la conquista. El populismo en México, como escenario político en el que se da este fenómeno tiene una historia muy larga: se remonta a nuestros orígenes como colonia española. Uno de los grupos étnicos más atrasados de la península ibérica, trasladó a la colonia vicios sociales que arraigaron muy hondo en nuestra estructura de convivencia. Entre nosotros existieron dos vicios que hoy integran la parte nodal de nuestra resistencia al cambio: el desprecio a la voluntad popular y al trabajo.

Durante siglos nuestra estructura social se asentó sobre la simulación, el engaño y el despojo como fuentes de prestigio, como pilares de una sociedad desordenada. El resultado fue una colectividad interdicha, desorganizada, expuesta a los caprichos del primer caudillo que se presentara a la vuelta de la esquina, insultada hasta la denigración, para la que el concepto del tutelaje social significaba no una disminución en su capacidad de autogestión sino un rasgo benevolente del virrey o gobernante en turno.

Por otro lado, por el del respeto a la voluntad popular, dos ejemplos son muy significativos: el que desde 1521 Hernán Cortés se autonostrara jefe político del primer ayuntamiento de América en la Veracruz y el otro, que Benito Juárez declarara públicamente que si no era el gobierno el que realizara las elecciones, entonces, ¿quién las haría?

A raíz de los acontecimientos que marcaron la existencia de una nueva sociedad al margen de todo control partidista, se reveló que los ejes de la modernización se identificaban ahora con aquellos que la Colonia había despreciado: los ciudadanos exigen ya respeto al sufragio y respeto al trabajo.

Ahora bien, dentro de nuestro contexto nacional, pero sobre todo en el ámbito del sistema de rendición de cuentas, en el Plan Nacional de Desarrollo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 30 de mayo de 2001, existe un apartado que contempla el establecimiento de un sistema nítido de rendición de cuentas públicas que requiere la designación de responsables en las distintas actividades y programas de la administración pública

federal, de tal manera que los culpables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para proceder en consecuencia.

Para eliminar la impunidad es necesario que cada funcionario público conozca con claridad sus obligaciones y compromisos dentro de una nueva cultura de rendición de cuentas. Además, es necesario que estos servidores dispongan de los instrumentos y la capacitación adecuados para realizar eficazmente su trabajo que tanto el sistema de supervisión como los mecanismos para su seguimiento y sanción sean claros y sencillos en su aplicación.

La rendición de cuentas exige un sistema de previsión que, basado en el Plan Nacional de Desarrollo, defina las prioridades, actividades y metas de cada área de gobierno, así como un sistema de indicadores que mida su cumplimiento y los evalúe en relación con los objetivos del desarrollo nacional. Esto facilitará la adopción de las acciones correctivas en los casos en los que sean necesarias la adecuación de procesos y proyectos, así como las acciones que permitan fortalecer y consolidar los éxitos obtenidos con la acción del gobierno y la participación de la sociedad.

Con el fin de hacer más congruente la acción del gobierno con las necesidades de la sociedad, se necesita un sistema para captar las opiniones de los ciudadanos sobre las obras y los productos que requiere del gobierno, así como de la calidad que demanda de los públicos que recibe.

Finalmente, debe establecerse un sistema de estímulos para los servidores públicos sobresalientes y promover las actividades destacadas de las organizaciones sociales en su colaboración para el desarrollo de su localidad, región o incluso del país. Los sistemas de premiación y reconocimiento de los servidores eficaces y de los ciudadanos conscientes, deben multiplicarse para estimular estas conductas.

A fin de cuentas, los resultados obtenidos por la administración pública federal deben ser conocidos por la ciudadanía, tanto los positivos como los negativos. De esta manera se enfrenta con honestidad a la opinión pública y se promueve la participación de la sociedad en una nueva cultura de responsabilidad compartida y de rendición de cuentas, así como en la conducción del desarrollo nacional.

El sistema descrito opera con estructuras en los tres niveles de gobierno: en el federal, con órganos internos y externos de control; en los estatales, con contralorías internas, mecanismos de tesorería y secciones de glosas en los congresos, aunque a veces en éstos se cuenta con contadurías mayores y en el nivel municipal se desarrollan en el seno de sindicaturas o regidurías que asumen esta función.

En los escenarios políticos, caracterizados por la pluralidad y la alternancia, ha cobrado particular interés la discusión en torno al papel de las instancias de control gubernamental, fiscalización superior y todos los temas relativos a la rendición de cuentas.

Como todos sabemos, la administración pública mexicana está sujeta al control interno que realizan las entidades sobre sí mismas, vigilando la aplicación de políticas y la normatividad establecida, como mecanismo administrativo de control de gestión.

Por otra parte, dentro de los mecanismos de control externo, está el que llevan a cabo las instituciones de fiscalización superior para dar cumplimiento al mandato constitucional de vigilancia en la correcta aplicación de los recursos públicos.

Otros procesos de control externo implican la obligatoriedad de informar periódicamente de los aspectos más relevantes de las instituciones públicas, como el informe presidencial y la cuenta pública que rinde el titular del Poder Ejecutivo federal, los informes de los gobernadores y los presidentes municipales, así como los de los titulares del Poder Judicial y de los órganos y entes autónomos de todos los niveles.

La fiscalización superior implica el ejercicio de facultades constitucionales irrenunciables del Poder Legislativo, que a la vez que permiten un más adecuado equilibrio entre los poderes, constituye la plataforma institucional del sistema nacional de rendición de cuentas.

#### IV. ACCIONES DERIVADAS DE LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS. CONTROL EXTERNO

Como resultado de las revisiones que practicó a dependencias y entidades de la administración pública federal, la Contaduría Mayor de Hacienda efectuó, hasta el año 2000, acciones de diversa naturaleza que tendían fundamentalmente a corregir o a mejorar sistemas, procedimientos y actividades, o bien que se hubieran detectado en las revisiones, así como el resarcimiento de daños ocasionados al erario federal, o al patrimonio de las entidades paraestatales:

*Recomendaciones.* Se formulaban cuando se detectaban deficiencias que debían corregirse o aspectos que podían mejorarse. Por su objeto, podían

ser programáticas, de sistemas, financieras, legales, de planeación, de normatividad de obras públicas o de ejecución de obras públicas.

*Pliego de observaciones.* Se emitían cuando, por la naturaleza de las irregularidades detectadas, se presumía que debía producirse un resarcimiento a la hacienda federal, al erario del Departamento del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales. Esta clase de pliegos, de no desahogarse mediante comprobaciones o razones que se estimaran valaderas, originaban la promoción de pliegos de responsabilidades, los cuales constituían créditos fiscales cuyo cobro se realizaba por medio del procedimiento administrativo de ejecución establecido en el Código Fiscal de la Federación.

*Promoción de sanciones.* Se llevaba a cabo cuando la Contaduría Mayor de Hacienda detectaba infracciones a la legislación aplicable que eran sancionadas en los términos de la ley por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. En este caso, se proporcionaban a la dependencia sancionadora todos los elementos de juicio pertinentes y, de ser posible, pruebas para que aplicara las sanciones que procedían.

*Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.* Tenía lugar en aquellos casos en que se detectaban indicios evidentes y claros de que alguna persona había evadido el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. La promoción podía incluso tomar la forma de denuncia del delito de defraudación fiscal.

*Denuncias penales.* Se presentaban ante la Procuraduría General de la República o ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuando los ilícitos descubiertos revestían las características de delito en los términos de la legislación penal.

No es menos importante enlistar estas acciones para posteriormente poderlas confrontar con las atribuciones, a partir del 20 de diciembre del año 2000, a la entidad de fiscalización superior de la federación (Auditoría Superior) respecto a la revisión de la cuenta pública del año 2001. Es necesario señalarlo, toda vez que la facultad fiscalizadora sólo se ejerce *a posteriori* y en ese sentido, las cuentas públicas de 1998 a 2000 se efectuaron conforme a las disposiciones vigentes en dichos ejercicios, contenidas

en la Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de septiembre de 1978.

#### V. ACCIONES QUE DEBE REALIZAR EL GOBIERNO EN MATERIA DE IMPUESTOS<sup>68</sup>

Los impuestos constituyen el sustento básico del presupuesto gubernamental y son el punto de partida para el proceso democrático de la rendición de cuentas.

Como lo afirmó Edmund Burke, el teórico político conservador inglés, el ingreso del Estado es el Estado. Un Estado existe sólo si es capaz de recaudar. Conocer de dónde provienen los recursos y para qué se utilizan refleja las relaciones de poder en una sociedad, el proyecto de quienes están en el poder y las condiciones económicas existentes en el mundo.

En una democracia, cobrar impuestos en un nivel congruente con las exigencias de gasto por parte de la ciudadanía no es fácil. El ciudadano no percibe los beneficios del gasto, siempre difusos y muchas veces asignados a tareas distantes, pero sí percibe el costo directo de pagar impuestos.<sup>69</sup> Para hacer menos aguda esta tensión se requieren mecanismos de representación adecuados y claridad en el ejercicio del gasto.

El viejo lema de ningún impuesto sin representación no es suficiente. Ahora tenemos que asegurarnos de que la representación obligue a generar transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Sin estos mecanismos, la ciudadanía estará aún menos dispuesta a pagar mayores impuestos y la capacidad del Estado de responder a las demandas sociales será muy limitada, con el riesgo de ser incapaz de acomodar las presiones sociales dentro de las instituciones.

Un Estado con baja capacidad recaudatoria es un Estado frágil. Éste es el caso de México. El Estado mexicano recauda poco. Tiene, por tanto, pocos recursos disponibles, y una proporción importante de lo recaudado está sujeta a compromisos que vienen del pasado. Peor aún, no siempre gasta lo disponible de la mejor forma. La fragilidad resultante se ve en

<sup>68</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *Impuestos, democracia y transparencia. Cultura de la rendición de cuentas*, México, 2001.

<sup>69</sup> Ver Downs, Anthony, "Why the Government Budget is Too Small in a Democracy", en *World Politics*, vol. 12, núm. 4, julio de 1960, pp. 541-563.

todos los espacios del país, desde la inseguridad hasta los baches en las carreteras, por citar dos asuntos distintos.

El Estado mexicano ha sido a lo largo de su historia un pobre recaudador por un conjunto de razones fundamentalmente de orden político. Con el triunfo de Vicente Fox el 2 de julio, la lógica política del régimen anterior se modifica: ¿qué tanto puede afectar esto su capacidad de recaudar?

Una de las razones de esta baja tributación han sido los problemas de legitimidad del Estado y la poca transparencia y efectividad de su gasto. Algunos Estados autoritarios son más efectivos a la hora de gastar que otros, pero ninguno es transparente. La democracia abre el espacio para enfrentar el problema de la legitimidad. También puede permitir avanzar en hacer más transparentes las finanzas públicas.

En este orden de ideas, el gobierno federal debería aplicar una serie de acciones que le permitan ser más eficiente y ser transparente en el ejercicio del gasto público, sobre todo en materia de impuestos,<sup>70</sup> tales como:

- Basar en normas jurídicas explícitas los impuestos, derechos, tasas y contribuciones.

De conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, las contribuciones deben contenerse, forzosamente, en una ley expedida por el Congreso. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sentado en jurisprudencia que no sólo los tributos, sino sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base gravable y tasa o tarifa), deben contenerse en una ley. Por ello, esta condición sí se encuentra recogida por nuestro sistema fiscal, tanto en su marco normativo, como en la práctica.

- Elaborar el marco normativo para la tributación de manera tal que refleje la capacidad administrativa y de aplicación de políticas.

En teoría, la aplicación de políticas y la capacidad administrativa para el manejo de medidas tributarias debe reflejarse en el Plan Nacional de Desarrollo, en las exposiciones de motivos de las iniciativas legales y en los reglamentos interiores del Sistema de Administración Tributaria (SAT) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin embargo, un número importante de reformas fiscales no viene precedido de políticas que las justifiquen y, más aún, no siempre cuentan con el respaldo administrativo que permita asegurar la

<sup>70</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *op. cit.*

capacidad de aplicar el marco normativo. La complejidad y tecnicismos de ciertos regímenes fiscales rebasan con frecuencia la capacidad del SAT para administrarlos.

- Las leyes y reglamentos tributarios deberán ser fácilmente asequibles y comprensibles, y deberán enunciarse claramente los criterios que regirán toda discrecionalidad administrativa en su aplicación. Deberán estar actualizados y las modificaciones deberán darse a conocer con suficiente amplitud para que los contribuyentes sepan cómo pueden verse afectados.

La materia fiscal es por esencia compleja. Las leyes y reglamentos deben redactarse de forma tal que permitan su comprensión por parte de los destinatarios de la norma. A pesar de que las leyes y reglamentos fiscales se encuentran técnicamente bien redactados, en esta materia como en toda legislación, existen normas que pueden dar lugar a distintas interpretaciones. La labor de los tribunales en determinar el alcance de las disposiciones fiscales es adecuada, dado el nivel de capacitación real de jueces y magistrados. No obstante, las disposiciones fiscales deberían contar con un plazo mayor entre su publicación y su entrada en vigor, pues el código fiscal establece que a falta de regla en contrario, las normas fiscales cobran vigencia al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Un buen ejemplo de esto lo tenemos con la introducción de la Ley del IVA que fuera publicada en diciembre de 1978, pero entró en vigor en enero de 1980, y de este modo dio tiempo suficiente para que los contribuyentes se familiarizaran con el IVA. Este tema se relaciona con el de los tiempos constitucionales para debatir la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la federación que coinciden, usualmente, con el de la discusión de los paquetes de reforma fiscal a fin de cada año. La discusión de estas iniciativas debería quedar aprobada y publicada a finales de noviembre, para dar un mes, por lo menos, para conocer las disposiciones que habrán de regir a partir de enero del año siguiente.

- Las leyes tributarias deben ser fáciles de comprender para el público y estar bien organizadas e incluir todos los elementos necesarios para definir la responsabilidad del contribuyente y establecer procedimientos para la recaudación de impuestos.

El sistema legal de México ya reconoce esos principios. No obstante, quizá deban extenderse no sólo al marco legislativo, sino también al administrativo, es decir, a la publicación de reglas generales y a la

emisión de formatos (declaraciones y avisos) que resultan ser complicados para su cumplimiento y llenado. En materia de procedimientos, deben establecerse reglas sobre transparencia que le permitan conocer al contribuyente los procedimientos que tiene que seguir y no quedar atrapado, como sucede actualmente, en oscuros trámites burocráticos que se traducen en ineficiencia y corrupción.

- En ningún país deberá admitirse, como regla general, la negociación caso por caso de las obligaciones tributarias entre funcionarios y contribuyentes debido a que dichas prácticas no son transparentes y porque abren la puerta a la corrupción.

Éste no es el caso de México. Los funcionarios fiscales no tienen facultad de negociar con los contribuyentes sus obligaciones fiscales. Cabe señalar que durante 1998 y 1999 la Ley de Ingresos estableció la posibilidad de acordar con ciertos contribuyentes, que demostraran insuficiencia de recursos, la condonación de ciertos recargos y multas, así como el establecimiento de plazos para pagar. El comité de varios funcionarios de primer nivel que se creó para tal efecto no funcionó debidamente y este programa fracasó rotundamente y actualmente la SHCP sólo tiene la posibilidad de condonar discrecionalmente las multas.

- Las leyes impositivas deben establecer claramente las facultades y limitaciones de las autoridades tributarias para inspeccionar los establecimientos de los contribuyentes, exigir información de contribuyentes y terceros (incluidos los bancos), aplicar métodos indirectos para determinar ingresos y volumen de ventas, y cobrar los impuestos atrasados.

Las facultades y limitaciones al respecto se encuentran debidamente reglamentadas en el Código Fiscal.

- Para limitar la magnitud y la complejidad de las leyes tributarias, en general es preferible incluir una explicación detallada de las facultades de la administración tributaria en directrices administrativas publicadas, declaraciones de política o resoluciones, en lugar de incorporar demasiados detalles en las leyes mismas.

Nuestro sistema legal está basado en un régimen de facultades expresas para la autoridad (fiscal o cualquier otra). Por ello, la autoridad sólo puede hacer aquello que legalmente le está permitido. Un esquema de directrices administrativas sería violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en la Constitución.

- La administración tributaria deberá organizarse de manera tal que se reduzcan al mínimo las oportunidades de colusión entre los contribuyentes y los funcionarios impositivos. También es importante que la entidad tributaria no se vuelva tan fragmentada que su personal no pueda evitar involucrarse con la población a la que sirve. La administración tributaria no es aún lo profesional que debería.
- Establecer sistemas de auditoría interna para asegurar la responsabilidad de los funcionarios y mecanismos que se ocupan de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de las políticas y procedimientos de administración tributaria en su trato con los contribuyentes. Existen, pero su funcionamiento no es todo lo adecuado que debería.
- Establecer un sistema informático que elimine las oportunidades de actuar de manera discrecional a la vez que proporcione un control eficaz de los atrasos de pagos, las exenciones, las apelaciones y los pagos. Dicho sistema deberá proporcionar una secuencia de puntos de verificación de la información registrada en las cuentas de los contribuyentes al cotejar esa información con los documentos originales y verificar el nombre del funcionario que la ingresó al sistema. También deberá tener la capacidad de intercambiar fácilmente información entre los departamentos que recaudan ingresos fiscales, con sujeción a las cláusulas de confidencialidad y a las restricciones jurídicas. Además de los impuestos recaudados por los departamentos de tributación y aduanas, deberán registrarse claramente los impuestos recaudados en el sistema de seguridad social (si es independiente del departamento de tributación) y deberá compartirse la información de auditoría con los departamentos tributarios. Este mecanismo se facilita si en todos los departamentos que recaudan ingresos fiscales se utiliza el mismo número de contribuyente. Se encuentra previsto legalmente, aunque en la práctica no opera de forma eficiente.
- Registrar y contabilizar claramente las operaciones de consignación de fondos y de compensación de débitos y créditos, en la medida en que sean utilizadas. Si, por ejemplo, se autoriza a un departamento tributario para que utilice una parte de los montos recaudados para sufragar el pago de bonos al personal o ciertos gastos administrativos, habrá que especificar claramente las reglas sobre el uso de esos fondos y aplicar las regulaciones normales de contabilidad.

Con la entrada en vigor de la Ley del SAT se derogaron los artículos del Código Fiscal que preveían la existencia de fondos creados

con la recaudación de multas que se repartían como bono entre los funcionarios fiscales. Estos fondos fueron altamente criticados, debido a que se prestaban a extorsión por parte de los auditores de hacienda.

- Los derechos de los contribuyentes deberán especificarse claramente e incluir: acceso a información puntual y exacta, trato justo y sin demoras, confidencialidad en la interacción con las autoridades y una estructura razonable de sanciones. Los contribuyentes deberán tener acceso a un sistema eficiente de revisión administrativa de las decisiones y la oportunidad de apelar ante un tribunal independiente. Los ajustes de las declaraciones de impuestos (por ejemplo, después de una auditoría) deberán estar acompañados de explicaciones claras y completas para los contribuyentes. Los derechos de los contribuyentes pueden establecerse en forma de ley o incorporarse en una carta de derechos o instrumento equivalente que se emplee para comunicar dichos derechos y responsabilizar a las entidades de su desempeño.

Uno de los problemas que enfrenta la recaudación de impuestos omitidos es que las sanciones son tan elevadas que imposibilitan su cobro en la práctica. Además de las sanciones específicas por incumplimiento de las normas fiscales, el Código Fiscal prevé multas del 70 al 100% de la contribución omitida actualizada por inflación, en adición al cobro de la contribución actualizada y de recargos calculados a una tasa del 3% mensual sobre la contribución actualizada. Lo anterior provoca que el crédito se vuelva impagable. Las autoridades fiscales mantienen esa política con la creencia de que el crédito más barato que se puede contratar en el mercado es con el fisco, dada la posibilidad de no ser descubierto. Por otro lado, los contribuyentes ya cuentan con un sistema de revisión administrativa (recurso de revocación) y la posibilidad de apelar frente al tribunal fiscal y, en última instancia, ante los tribunales de amparo. Asimismo, resultaría deseable que las declaraciones pudieran contener un instructivo más claro para su llenado, como sucedía en el pasado. En este sentido, la SHCP, en un afán de simplificar las declaraciones, si bien ha reducido su tamaño, ha hecho más complejo su llenado. Por último, existe ya la obligación de las autoridades de entregar al inicio de una visita la carta de los derechos del contribuyente auditado. Esta carta sigue los lineamientos generales aprobados por la OCDE.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. N. de A.

- Los funcionarios que observen o tomen decisiones sobre la recaudación o la utilización del erario público o que de otra manera ejerzan sus facultades oficiales deberán obedecer un código de conducta que prohíba todo comportamiento carente de ética. La práctica óptima es observar los principios de gestión pública y gobernabilidad de la OCDE en lo que se refiere a la ética en el sector público. No existe un código de conducta como el especificado según la OCDE.
- Los documentos tributarios deberán incluir estados de cuenta en los que se describa la naturaleza y la importancia fiscal del gasto tributario. En este concepto se incluyen las exenciones de la base tributaria, las deducciones del ingreso bruto, los créditos tributarios que se deducen de las obligaciones tributarias, las reducciones de la tasa impositiva y los diferimientos del pago de impuestos. Este tipo de declaración deberá indicar el propósito de política pública de cada provisión, su duración y el beneficiario al que está dirigido. En la medida de lo posible deberán cuantificarse las principales partidas de gasto tributario. No se ha desarrollado en México.
- La administración tributaria nacional deberá estar protegida, por ley, de las presiones políticas, y deberá informar regularmente al público de sus actividades. La administración tributaria debe ser —y parecerlo— justa e imparcial, libre de intervenciones políticas. Por esta razón, quienes tienen a su cargo la administración tributaria deben ser nombrados por ley, y contar con cierta protección estatutaria frente a la posibilidad de destitución y de influencias políticas en la interpretación de las leyes tributarias. Un enfoque que contribuye a proporcionar ciertas seguridades de integridad es el nombramiento por ley de comisionados con atribuciones específicas para interpretar la legislación tributaria.

La creación del SAT en 1997 tuvo ese propósito. La Ley del SAT le otorgaba a dicho organismo autonomía técnica y de gestión, así como presupuestal. Esta situación no duró mucho tiempo pues en 1998 se modificó el reglamento interior de la SHCP y se otorgó a la Subsecretaría de Ingresos la facultad de intervenir en las resoluciones y actividades del SAT. Por otro lado, la actual Ley del SAT prevé la existencia de un servicio fiscal de carrera. Si bien al principio se trabajó en este sentido, en 1999 se anunció que el programa se establecería alrededor del 2006. Todo esto ha traído como resultado que con la remoción de los presidentes del SAT por parte de la SHCP, los funciona-

rios de segundo y tercer nivel también sean removidos y se pierde así la esencia de los principios de independencia de presiones políticas y del servicio fiscal de carrera.

- El proceso de recaudación de impuestos debe ser transparente y con este fin los organismos encargados de recaudar ingresos deben presentar al Poder Legislativo informes anuales oportunos sobre las actividades llevadas a cabo durante el año. Estos informes, así como otros datos relacionados con el desempeño, como la comparación entre los montos efectivamente recaudados y el presupuesto, deben detallar las medidas adoptadas para mejorar el cumplimiento de las leyes tributarias. En algunas economías avanzadas se ha establecido en los últimos tiempos el requisito de publicar, junto con la legislación tributaria —ya se trate de nueva legislación o de enmiendas a las leyes existentes— una declaración del costo que representa el cumplimiento de las nuevas medidas.

El artículo 14, último párrafo, de la Ley del SAT obliga a éste a presentar al Congreso de la Unión, dentro de los primeros 45 días de cada año, un programa de trabajo para el año que comienza y la información de la actividad recaudatoria del año anterior. Por lo que hace a la información a la opinión pública cabe destacar que en la primera Ley del SAT se preveía una unidad de comunicación social, que desapareció para dejar a un solo vocero de la SHCP, lo cual perturbó la autonomía del SAT. Finalmente, en México no se cumple satisfactoriamente el requisito de dar a conocer el impacto recaudatorio que conllevan nuevas disposiciones.<sup>72</sup>

## VI. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESCENARIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El tema de la rendición de cuentas, como factor clave en la agenda nacional, se ha inscrito por derecho propio en el avance de la modernización del aparato público.

Si hasta hace algunos años en las entidades federativas era balbuceante la idea de “glosar” los recursos del erario público, a través de discretas

<sup>72</sup> *Manual revisado de transparencia fiscal*, FMI, Washington, 28 de febrero de 2001.

oficinas de escaso o nulo alcance político o administrativo, que por lo general constituían traspatios de los congresos locales o de las agencias de recaudación de rentas, hoy la visión es diferente.

Las responsabilidades del control externo e interno de la administración pública —en sus niveles federal o local— aunque se tratan en la ley como objetivo político de largo alcance, ha dado sus frutos a partir del inicio de la presente década, impactando la visión de los legisladores locales en casi todo el territorio nacional.

Hoy en día, diversos actores y organizaciones estatales y no estatales son jugadores activos de los sistemas de rendición de cuentas, desde los poderes constitutivos del Estado y entidades de interés público como sujetos obligados a rendir cuentas, hasta los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y los ciudadanos a título individual, que actúan más como vigilantes de los poderes de gobierno.

Pero se deben estudiar las motivaciones políticas, así como los recursos técnicos, humanos y financieros existentes para aplicar las normas legales y hacer funcionar los instrumentos de rendición de cuentas, ya que algunos estados, como Nuevo León, son ejemplos de una prosperidad económica contrastante con el atraso que observan estados como Chiapas o Guerrero. Por su parte, el Distrito Federal se separa del resto por la especificidad de residencia de los poderes de la Unión, condición por la que los ordenamientos federales le confieren al Ejecutivo de la nación funciones en el gobierno de la capital que no posee en otros estados de la federación.

La distribución del poder político y la alternancia son elementos que influyen mucho en la rendición de cuentas. En Guerrero el PRI ha mantenido ininterrumpidamente el mando sobre el Ejecutivo, mientras que Chiapas acaba de experimentar la alternancia a manos de una coalición; Nuevo León, finalmente, contaba con un gobierno panista, hasta las últimas elecciones, en las que el PRI recuperó el poder.

Debido a que la Constitución obliga a los estados a ajustar sus ordenamientos jurídicos al marco federal y a no dictar normas que contradigan las leyes federales, las legislaciones de los estados en materia de rendición de cuentas son muy similares entre sí y con respecto a la legislación federal. Cuando se presentan, las diferencias de una entidad a otra obedecen a cuestiones de procedimiento que poco alteran la regularidad característica de las estructuras y sus leyes.

Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno sobre el

estado de la administración pública y la comparecencia de miembros del Poder Ejecutivo estatal ante el Congreso local; la presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando-obediencia en el sector público; y, finalmente, la declaración patrimonial. Ciertamente hay mecanismos adicionales, algunos de ellos informales y no escritos, para que los gobernantes rindan cuentas, pero los enunciados constituyen los más importantes y representativos en México. Trataremos de analizar brevemente cada uno de ellos.

*Comparecencias e informes de gobierno.* El llamado de los congresos locales a los funcionarios de los gobiernos estatales para comparecer se da por tres motivos: para aclarar o ahondar en la discusión de algún tema relacionado con su área; para evaluar una legislación que se discute en la asamblea; o bien para informar al pleno sobre los avances de su ámbito de acción.

Hay diferentes formatos para comparecer. De ellos, las comparecencias más relevantes son las solicitadas para ahondar en un tema y que tienen lugar en el seno de alguna comisión. Los legisladores que forman parte de esas comisiones están mejor informados que el resto de sus compañeros para conocer sobre los asuntos especiales de su jurisdicción, por lo que las comparecencias en el seno de esas comisiones son más profundas y productivas.<sup>73</sup>

Por su parte, las constituciones estatales obligan a los ejecutivos a presentar anualmente un informe por escrito, aunque en muchos casos persiste la costumbre de hacerlo también con una ceremonia pública. Los informes de gobierno constituyen el símbolo más republicano del acto de rendir cuentas a los ciudadanos o al Poder Legislativo. No obstante, los informes de gobierno reprodujeron durante varias décadas una simbología que poco tenía que ver con una relación democrática entre poderes que pusiera de manifiesto los llamados pesos y contrapesos. Debido al predominio del PRI en todos los órdenes y poderes de gobierno, en todas las entidades del país, los informes servían más como oportunidad para la publicidad política de los

<sup>73</sup> La forma como se componen las comisiones de los congresos locales retrata la fórmula conocida como *shadow cabinet* o *gabinete a la sombra*, presente en los comités nacionales de algunos partidos políticos europeos. Las comisiones reproducen la organización del Poder Ejecutivo, por ejemplo, hacienda, puntos constitucionales, comunicaciones, por mencionar algunas de ellas.

gobernadores que como un acto para someterse al escrutinio público y legislativo.

La creciente competitividad electoral y la pluralidad política en las legislaturas, que se observa desde fines de los años ochenta, cuando se da el primer gobierno estatal de oposición al ganar el PAN la gubernatura de Baja California en 1989, ha propiciado modificaciones en estas prácticas tradicionales. El gobierno dividido, presente hoy en muchas de las legislaturas estatales, deja ver ahora en la presentación del informe y del mensaje un verdadero acto republicano, por el cual se coloca efectivamente una banda de soberanía al Congreso local. Los informes se han convertido en mecanismos de rendición de cuentas del gobernador y su gobierno, así sea una vez al año.

*Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.* Anualmente los ejecutivos estatales envían a sus respectivos congresos sus propuestas de ingreso y gasto para su aprobación. El Ejecutivo cuenta con la prerrogativa exclusiva para integrar la iniciativa, mientras que los diputados la discuten y con la mayoría absoluta del quórum o la totalidad de los miembros del Congreso, según la entidad federativa, la aprueban, si bien el Ejecutivo se reserva la facultad de vetar en caso de no compartir el proyecto. A lo largo del proceso de discusión y aprobación, los diputados encuentran en la miscelánea fiscal un mecanismo adicional y periódico para premiar o castigar la labor de gobierno y pedirle cuenta de sus actos. Con frecuencia, los diputados revisan la cuenta pública del año anterior para evaluar la forma como el gobierno lleva los asuntos públicos y modifican, reducen o incrementan ciertos rubros y áreas del presupuesto y de los ingresos. De esta manera, aprobar los ingresos y los gastos es en la práctica una opinión muy poderosa para impulsar la rendición de cuentas.

Al igual que en el nivel federal, en algunos estados la aprobación del presupuesto también supone largas jornadas que casi rebasan el plazo constitucional para dictaminar. Para auspiciar una mayor diligencia y obligar a los representantes a aprobar la miscelánea en tiempo, las constituciones conceden a los diputados la facultad de elaborar su gasto, pero éste, como el de los demás poderes, debe ser integrado a la propuesta que el Ejecutivo envía al Congreso, de manera que si los diputados no aprobaran un año el presupuesto, también ellos se verían afectados con la decisión.

Algunas entidades federativas incorporan la posibilidad de efectuar la “reconducción del presupuesto” ante la eventualidad de que la legislatura

no apruebe en tiempo el paquete presupuestal.<sup>74</sup> Este mecanismo, presente en el caso de Aguascalientes, Colima y Michoacán, entre otros estados, consiste en usar un presupuesto para asegurar recursos suficientes para las labores de gobierno. En algunos casos la ley aplica el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo y que no fue aprobado, aunque la norma varía; en Sonora, por ejemplo, la ley establece que en el caso mencionado se aplicará un presupuesto con la finalidad exclusiva de cubrir los salarios de los servidores públicos y el gasto corriente del Poder Legislativo, de determinados programas gubernamentales permanentes y de los organismos autónomos.<sup>75</sup>

En la aprobación de la miscelánea fiscal aparece la excepción del Distrito Federal. El jefe de gobierno es el encargado de remitir la iniciativa y lo hace a la Asamblea Legislativa, que cuenta con la facultad de discutirla, modificarla y aprobarla, pero el paquete no puede sustraerse de los montos de endeudamiento que el Congreso federal apruebe para el Distrito Federal, con base en la propuesta elaborada por el jefe de gobierno y enviada al presidente de la República, quien es el encargado de remitirla al Congreso. De esta manera, aunque el proceso se sigue del mismo modo que en las entidades federativas, enfrenta el límite que le apruebe el Legislativo federal.<sup>76</sup>

*Revisión de la cuenta pública.* La elaboración de la cuenta pública es atribución de la Secretaría de Finanzas o de la Tesorería, según la entidad federativa. Esta cuenta pública reúne los expedientes de las diferentes dependencias del gobierno; la cuenta completa es presentada al gobernador y

<sup>74</sup> La reconducción presupuestal es un caso de estudio muy interesante para el proceso de aprobación del presupuesto de egresos en el ámbito federal. Debido a que la Constitución no contempla salidas legales en caso de que no haya presupuesto aprobado el 1 de enero, existe un constante peligro constitucional que puede derivar en parálisis si el Congreso no aprueba el paquete presupuestario a tiempo. Este riesgo existe desde que iniciaron los gobiernos divididos en 1997, y muchos legisladores y académicos han urgido a resolver esa omisión de la carta magna

<sup>75</sup> Véase Gutiérrez, Gerónimo, Lujambio, Alonso, y Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, UNAM, México, 2001, pp. 49-52 y 75-76.

<sup>76</sup> A pesar de las diversas reformas hechas al marco constitucional y político del Distrito Federal durante los últimos años, el Congreso federal y no la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es la autoridad facultada para aprobar el endeudamiento del gobierno capitalino. La última propuesta de reforma política elaborada por la administración de López Obrador y cuya aprobación sigue pendiente en el Senado (abril de 2002), incluye transferir la facultad de aprobar el endeudamiento a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

éste la remite al Congreso del estado. La presentación de la cuenta pública a los congresos locales por parte del Ejecutivo estatal constituye el punto de partida del proceso anual de fiscalización legislativa de la hacienda pública estatal. Una vez en el Congreso, se turna a la Contaduría Mayor de Hacienda o de Glosa para su revisión y dictamen y se establece comunicación con las diferentes dependencias para la solicitud de información o para realizar visitas domiciliarias a fin de corroborar la veracidad de la cuenta pública.<sup>77</sup>

Asimismo, las entidades públicas se encuentran obligadas a presentar ante la contaduría respectiva un informe pormenorizado y periódico de sus acciones y gasto (regularmente cada mes, aunque el tiempo de entrega puede extenderse hasta tres meses). Dicho informe sirve para la contabilidad y supervisión que realiza la contaduría, la que, dado el caso, puede solicitar mayores informes o practicar visitas con el propósito de inspeccionar con mayor detenimiento el desempeño de cierta dependencia que haya despertado sospechas sobre posibles irregularidades. De no contribuir con la contaduría, la entidad se hace acreedora a sanciones provenientes del Congreso en contra de los funcionarios responsables. Las contadurías estatales están facultadas para emitir apercibimientos y amonestaciones o solicitar al superior jerárquico (secretario de la dependencia, presidente del Congreso o del Poder Judicial) que asigne un castigo.

Como se comentó, la existencia de normas y facultades legales no garantiza que la fiscalización se ejerza como es contemplada en las leyes. De hecho, la Contaduría Mayor de Hacienda en el ámbito federal, hoy denominada Auditoría Superior de la Federación, ha contado desde 1824 con diversas facultades para fiscalizar al Ejecutivo y llamarlo a cuentas. Se trata de la institución pública de más larga historia del México independiente, pues ha existido ininterrumpidamente desde principios del siglo XIX. Sin embargo, ese control fue ineficaz y limitado durante buena parte del siglo XX. Si ese fenómeno ocurrió en el ámbito federal, es previsible que las contadurías estatales funcionen con mayores deficiencias y limitaciones políticas y técnicas.

*Juicio político y declaración de procedencia.* El juicio político y la declaración de procedencia constituyen la máxima tribuna a la que puede

<sup>77</sup> Para una revisión de la presentación de la cuenta pública en el ámbito federal, véase Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la revisión del gasto público, 1970-1999*, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2000.

someterse un funcionario público con fuero cuando incurre en un acto delictivo. El juicio político es el proceso que se sigue para desaforar a un funcionario público por irregularidades o delitos. El proceso, de finalizar con el dictamen en contra del funcionario, consiste en la separación del mismo, inhabilitación para ocupar puestos públicos por determinado tiempo, asignación de sanciones económicas y, finalmente, según la gravedad del acto, el funcionario puede ser remitido al Poder Judicial para efectos de sanciones penales.

Las constituciones locales enumeran los funcionarios públicos sujetos a estas sanciones: gobernadores, alta burocracia, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, consejeros electorales y diputados. Sin embargo, en algunas entidades no procede el juicio político contra el gobernador, como son los casos de Yucatán y Nuevo León, pero ello no impide la apertura de juicios por la presunta comisión de delitos graves del orden común contra el gobernador. En el caso del jefe de gobierno del Distrito Federal corresponde al Senado determinar su remoción.<sup>78</sup>

Aunque similares, el juicio político y la declaración de procedencia guardan diferencias respecto de sus propósitos y de los sujetos contra los que pueden iniciarse. El proceso que se lleva a cabo en uno y otro es el mismo, pero el juicio político sólo se sigue contra funcionarios públicos investidos con la figura del fuero. La declaración de procedencia, en cambio, es la figura legal disponible para buscar el castigo de funcionarios que pueden o no disfrutar del fuero constitucional. Es un mecanismo que regula tanto a los funcionarios públicos altos, como a los mandos medios de la administración pública o de los poderes Legislativo y Judicial. La otra diferencia entre ambos mecanismos consiste en que la declaración de procedencia está orientada a llevar el proceso hasta el Poder Judicial para los efectos legales que supone una sanción penal y pecuniaria; en cambio, el juicio político, aunque puede tener un desenlace similar e incluso obligatorio si el caso involucra la comisión de un delito, puede concluir tan sólo en la separación temporal o definitiva del funcionario público inculcado. La diferencia en

<sup>78</sup> La propuesta de reforma política del Distrito Federal elaborada por la administración de López Obrador incluye cambiar los mecanismos de remoción del jefe de gobierno del Distrito Federal a fin de homologarlos a los usados en el caso de los gobernadores. Particularmente, se propone que la Comisión Permanente ya no cuente con la facultad para tomar esa decisión tal como sucede ahora, y que se requiera mayoría calificada del Senado para remover al jefe de gobierno.

los desenlaces reside fundamentalmente en la valoración de la conducta del funcionario, que puede suponer irregularidad sin implicar delito. En algunos estados como Aguascalientes, la declaración de procedencia también se diferencia del juicio político en que es remitida ante la Procuraduría General de Justicia y no ante el Congreso, aunque ese matiz no propicia ritmos ni términos distintos, ya que el Congreso del estado es siempre el encargado de desahogar una demanda de juicio político o de declaración de procedencia.

En principio, cualquier individuo puede interponer una denuncia (siempre que vaya acompañada de evidencia sostenible) ante el Congreso para solicitar que se inicie un proceso de juicio político o declaración de procedencia.<sup>79</sup> Una vez recibida la petición, el Congreso integra una comisión, llamada en algunos casos Instructora, que se hace cargo de las diligencias correspondientes. La comisión evalúa en su interior el caso y realiza investigaciones a efecto de presentar ante el pleno del Congreso un caso más acabado y fundamentado.

La Comisión Instructora es también la encargada de mantener comunicación con el inculpado para enviar citatorios. Una vez presentado el dictamen ante el pleno de la Cámara, ésta discute y vota; si la denuncia fue presentada por un ciudadano, votarán todos los diputados con excepción de los que fungen como acusadores y defensores (en Aguascalientes a los miembros de la Comisión Instructora se les niega también la posibilidad de voto). Si la denuncia fue introducida por algún diputado, éste pierde su derecho a voto en el caso.

Un problema en algunas legislaciones estatales, quizá no regulado aún por la poca o nula frecuencia con que se dan casos de juicio político, es que ni la Constitución ni la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos dicen algo sobre las mayorías parlamentarias necesarias a la hora del dictamen. Tan sólo se asume que el Congreso, erigido en Jurado de Acusación o en Jurado de Acusación y Sentencia, resolverá si procede el juicio y emitirá un veredicto, pero no se especifica si para declarar culpable al funcionario público (con lo cual éste es separado de su cargo, independientemente de cualquier proceso penal ulterior) es necesario el voto de dos terceras partes de todos los diputados, dos terceras partes de los diputados presentes (la diferencia es importante dada la asistencia de los diputados) o mayoría absoluta. En principio, podría suponerse que la decisión se toma

<sup>79</sup> Algunos cambios en el proceso tienen lugar cuando éste es instado por algún diputado.

por mayoría absoluta, en tanto que la asamblea resuelve entre la culpabilidad o la inocencia, una decisión plebiscitaria que supone inevitablemente la formación de una mayoría absoluta (siempre que no se den abstenciones numéricamente significativas).

Algunos estados como Nuevo León asignan al Tribunal Superior de Justicia el papel de Jurado de Sentencia; otros, como Aguascalientes, ponen todo el proceso en manos del Legislativo, con lo que el Congreso desempeña el papel de Gran Jurado o Jurado de Acusación y de Sentencia. El juicio político termina con la asignación del castigo y la búsqueda de reparación del daño. En el caso de faltas administrativas que supongan desvío de recursos del erario, la legislación, como mecanismo de sanción y de reparación, determina la posibilidad de multar hasta con dos o tres veces el monto desviado.

Tanto el juicio político como la declaración de procedencia han sido llevados a cabo en nuestro país de modo exiguo. No obstante, constituyen un incentivo negativo para propiciar el comportamiento legal de los funcionarios públicos, quienes saben que siempre cabrá la posibilidad de que sean procesados durante su encargo público. Para que la activación de éste y otros mecanismos de rendición sea más predecible en los casos de actos delictivos, es necesaria una composición parlamentaria lo suficientemente plural como para evitar posibles actos de encubrimiento y colusión. Sólo una auténtica separación de poderes hace factible la supervisión y fiscalización, y sólo una distribución del poder hace factible una auténtica separación de poderes.

*Relación mando-obediencia y declaración patrimonial.* Los mecanismos descritos se agrupan en lo que Guillermo O'Donnell ha llamado la rendición de cuentas horizontal, por tratarse de instrumentos para la supervisión entre instituciones con igual nivel jerárquico. En contraste, las relaciones jefe-subalterno en las burocracias evocan relaciones mando-obediencia que forman parte de lo que el mismo autor llama la rendición de cuentas vertical, en la cual el ciudadano es el jefe último en la pirámide de responsabilidades.<sup>80</sup>

Los funcionarios públicos rinden cuentas de manera cotidiana a sus jefes, quienes pueden pedir informes y resultados de los trabajos que les son

<sup>80</sup> Para una discusión del concepto de rendición de cuentas horizontal y vertical, véase O'Donnell, Guillermo, "Further Thoughts on Horizontal Accountability", en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000.

asignados a los subalternos, y sancionarlos en caso de incumplimiento. Trátándose de la administración pública estatal, la omisión conduce al despido del funcionario, previa presentación de pruebas y de una acta administrativa como parte del trámite orientado a la destitución, o bien a su recolocación. Pero, además de esta sanción, el superior jerárquico, que no es el jefe inmediato sino el secretario del ramo, tiene la facultad, según la ley orgánica de la administración pública estatal y de responsabilidades de los servidores públicos de que se trate, de aplicar castigos de orden pecuniario o administrativo. Aunque existen instrumentos legales bajo los cuales un funcionario puede ampararse en busca de la absolucón o revocación de la sanción, la forma en que se desarrollan las relaciones subalterno-jefe inmediato-superior jerárquico dejan ver una estructura de funcionamiento con características de rendición de cuentas.

Como parte de la rendición de cuentas vertical, los funcionarios de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los funcionarios electorales y los demás enunciados en las leyes, tienen la obligación de presentar anualmente su “declaración patrimonial”. Aunque no están comprometidos legalmente a hacerla pública, todos los funcionarios entregan una declaración al iniciar un encargo público; después, cada año mientras se encuentren en el mismo cargo; y por último, al concluir el encargo, sea porque se separan de la función pública o porque cambian de trabajo en el mismo ámbito público. Esta declaración, enviada a la contraloría del estado, contiene los bienes y las finanzas acumuladas al término de un año por el funcionario. En ella el funcionario no sólo presenta información sobre sus adquisiciones, sino también sobre el valor de éstas, los fondos que mantiene en cuentas bancarias y sus ingresos por el cargo desempeñado y otras retribuciones.

Aunque la declaración se llena sólo con la consigna de honor a la verdad, se trata de un buen comienzo a partir del cual la contraloría respectiva lleva el control de todos los funcionarios públicos. Además, la propia contraloría está facultada, y obligada en su caso, para investigar la información desplegada por el funcionario para corroborar la veracidad de la misma. En caso de encontrar irregularidades o diferendos, la contraloría inicia procesos que concluyen en apercibimiento, amonestación, separación del cargo o destitución definitiva e inhabilitación.

*El marco jurídico de la rendición de cuentas en el ámbito municipal.* Diversos ordenamientos regulan la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, muchos de ellos creados para fiscalizar y regular el uso y

destino de los fondos federales transferidos a los municipios. El artículo 115 de la Constitución federal establece los lineamientos generales con que se orienta el ejercicio de dichos recursos, y se complementa con leyes estatales y reglamentaciones municipales.

Debido a que hay varios fondos dentro del rubro general de transferencias a municipios, cada uno con regulaciones específicas, en esta sección se analizará el marco que regula uno de ellos, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) del ramo 33, como ejemplo específico de las diversas normas que regulan a los municipios desde los tres ámbitos de gobierno. Las principales leyes o reglamentos que regulan dicho fondo son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Planeación.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Constituciones estatales.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Glosa del Poder Legislativo Estatal.
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley de Adquisiciones y Obra Pública del Estado.
- Ley Estatal de Planeación.
- Plan de Desarrollo Estatal.
- Convenios de Desarrollo Social.
- Plan de Desarrollo Municipal.
- Reglamento Interior del Ayuntamiento.

En este sentido, es necesario revisar los planteamientos de la legislación constitucional vigente en las 32 entidades federativas para saber cuál es el grado de avance o retroceso de la fiscalización administrativa, dentro de nuestro sistema federal.

Para su estudio, dividiremos en tres grandes apartados la revisión de la legislación vigente: a) Estados que aún cuentan con órganos técnicos para el ejercicio de las facultades de vigilancia y fiscalización del gasto público

(contadurías mayores de hacienda). b) Entidades que tienen depositadas dichas atribuciones en órganos legislativos de diferente estructura. c) Estados que han reformado sus Constituciones para instituir entidades de fiscalización superior, motivados por la dinámica federal del Poder Legislativo.

Al finalizar el capítulo cotejaremos sus coincidencias y discrepancias en el ámbito jurídico.

### 1. *Estados que cuentan con Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico para el ejercicio de las facultades de vigilancia y fiscalización*

#### *Aguascalientes*

Capítulo VII. De las facultades del Congreso:

Artículo 27.<sup>81</sup> Son facultades del Congreso:

V. "... Las cuentas públicas se turnarán a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Ésta, con el auxilio del órgano técnico, revisará los resultados de la gestión financiera, comprobará que los ingresos estén de acuerdo con la Ley de Ingresos, que las partidas gastadas estén justificadas y de conformidad con las normas de ejecución de los presupuestos de egresos..."

#### *Baja California*

Artículo 27.<sup>82</sup> Son facultades del Congreso:

XI. "...Aprobar, para cada ejercicio fiscal, las leyes de ingresos del estado y de los municipios, así como el presupuesto de egresos del estado.

XII. Revisar, analizar, auditar, dictaminar y discutir anualmente para su aprobación o desaprobar las cuentas públicas anuales del gobierno del estado, municipios, organismos e instituciones descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y demás entidades que administren recursos públicos o cuando lo estime conveniente.

XVIII. Vigilar por medio de una comisión de su seno el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda.

XIV. Nombrar y remover al contador mayor de hacienda y a los empleados de esa dependencia..."

<sup>81</sup> Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

<sup>82</sup> Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

### *Baja California Sur*

Artículo 64.<sup>83</sup> Son facultades del Congreso del estado:

IV. “Formular su ley reglamentaria, así como la de la Contaduría Mayor de Hacienda...”

XXIX. “Nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la Contaduría Mayor de Hacienda...”

XXX. Examinar y aprobar, en su caso, la cuenta pública del año anterior, que será representada dentro de los primeros quince días de la apertura del primer periodo de sesiones.

Artículo 111. “Las cuentas de los caudales públicos deberán glosarse sin excepción por una Contaduría Mayor de Hacienda, que dependerá exclusivamente del Congreso del estado”.

### *Campeche*

Artículo 54.<sup>84</sup> Son facultades del Congreso:

VII. “...nombrar, remover, conceder licencia y aceptar la renuncia de los integrantes del personal al servicio del Poder Legislativo del estado.

Esta facultad la ejercerá en los casos que estime conveniente a través de la Gran Comisión, salvo cuando se trate del oficial mayor y del contador mayor de hacienda, cuyos nombramientos, remoción, licencia o aceptación de renuncia serán resueltos por el Congreso directamente.

### *Coahuila de Zaragoza*

Artículo 67.<sup>85</sup> Son facultades del Poder Legislativo:

XXXVII. “Nombrar y remover a los servidores públicos de la Oficialía Mayor, la Tesorería y la Contaduría Mayor de Hacienda...”

XXXVIII. “Expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda...”

### *Colima*

Artículo 33.<sup>86</sup> Son facultades del Congreso:

<sup>83</sup> Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

<sup>84</sup> Constitución Política del Estado de Campeche, 10 de julio de 1965.

<sup>85</sup> Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, 5 de febrero de 1918.

<sup>86</sup> Constitución Política del Estado de Colima.

XI. “...La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, así como al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para la revisión de las cuentas públicas, el Congreso se apoyará en la Contaduría Mayor de Hacienda...”

### *Chiapas*

Artículo 29.<sup>87</sup> Son atribuciones del Congreso:

XVIII: “Expedir su ley orgánica y su respectivo reglamento que regulará su estructura y funcionamiento interno, así como la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda...”

XXXIII: “...recibir de la Contaduría Mayor de Hacienda las comprobaciones del gasto público y en su caso, realizar las auditorías que estime necesarias a los órganos de gobierno del estado, de los municipios y de las instituciones que reciban subsidio estatal o municipal...”

Artículo 67. “Para la glosa de las cuentas de hacienda del estado y de los municipios, habrá una Contaduría Mayor de Hacienda, que dependerá del Congreso del estado y en sus recesos de la Comisión Permanente a través de su Comisión de Hacienda...”

### *Distrito Federal*

Artículo 25.<sup>88</sup> “La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación que de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal realice el jefe de gobierno del Distrito Federal”.

Artículo 42. “La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

XIX. Revisar la cuenta pública del año anterior que le remita el jefe de gobierno del Distrito Federal en los términos de este estatuto y demás disposiciones aplicables.

XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el jefe de gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis se considerarán para la revisión de la cuenta pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea”.

<sup>87</sup> Constitución Política del Estado de Chiapas.

<sup>88</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

*Durango*

Artículo 55.<sup>89</sup> Atribuciones del Congreso del estado:

X. "...expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del estado...

XXV. "Revisar, discutir y aprobar, en su caso, con vista del informe que rinda la Contaduría Mayor de Hacienda, la cuenta pública que anualmente le presentarán el Ejecutivo y los ayuntamientos, separadamente, sobre los gastos de administración; debiendo incluir el examen, no sólo la conformidad de las erogaciones en las partidas del correspondiente presupuesto de egresos, sino también la exactitud y la justificación de tales erogaciones..."

*Guanajuato*

Artículo 66.<sup>90</sup> "La Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso es el órgano técnico de éste para el ejercicio de las facultades de vigilancia y fiscalización y tendrá las atribuciones que señale la ley..."

*Guerrero*

Artículo 49.<sup>91</sup> Fracción VI. "...Nombrar provisionalmente a los empleados de la Contaduría Mayor de Glosa..."

Artículo 106. "...las dependencias respectivas enviarán mensualmente a la Contaduría Mayor de Hacienda la documentación comprobatoria de los ingresos obtenidos y de los gastos ejercidos..."

*Hidalgo*

Artículo 56.<sup>92</sup> Son facultades del Congreso:

V. "Formular su ley reglamentaria, así como la de la Contaduría Mayor de Hacienda de la entidad".

XV. "Nombrar definitivamente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda".

<sup>89</sup> Constitución Política del Estado de Durango.

<sup>90</sup> Constitución Política del Estado de Guanajuato, 24 de septiembre de 1991.

<sup>91</sup> Constitución Política del Estado de Guerrero, 29 de diciembre de 1999.

<sup>92</sup> Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Artículo 110. “Las cuentas de los caudales públicos deberán glosarse sin excepción por la contaduría general del estado, misma que dependerá del Congreso del estado”.

### *Jalisco*

Artículo 35.<sup>93</sup> Son facultades del Congreso:

XXV. “Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes de su Secretaría y de la Contaduría Mayor de Hacienda...”

Artículo 89. “El Congreso del estado aprobará las leyes de ingresos de los municipios, revisará y fiscalizará sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y en las reglas establecidas en las leyes municipales respectivas.

Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del estado, conforme al procedimiento que se establezca en la ley de la materia, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley”.

### *Morelos*

Artículo 40.<sup>94</sup> Son facultades del Congreso:

XXVIII. “Examinar la cuenta pública del trimestre anterior que oportunamente deberá presentarle el Ejecutivo del estado, misma que turnará a las comisiones correspondientes con la intervención de la Contaduría Ma-

<sup>93</sup> Constitución Política del Estado de Jalisco.

<sup>94</sup> Constitución Política del Estado de Morelos.

yor de Hacienda, en la que se revisarán la aplicación de los recursos, se verificará su congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar, en su caso, con el programa financiero y los informes de gobierno, procediendo a las revisiones respectivas por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda... asimismo, examinar la cuenta pública del año anterior que deberán presentar los ayuntamientos en los primeros quince días del mes de marzo de cada año; en la que se revisará la aplicación de los recursos, se verificará su congruencia con el Plan Municipal de Desarrollo, en su caso con el programa financiero y los informes de gobierno; estas últimas acciones por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda...”

XLVII. “Por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, practicar toda clase de visitas, inspecciones, revisiones y auditorías de seguimiento, operación, cumplimiento, financieras y de evaluación, a las cuentas públicas del gobierno del estado y de los municipios, verificando su congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales de desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo, en su caso con los programas financieros o de deuda pública, determinando las responsabilidades que en su caso procedan...”

### *Nayarit*

Artículo 60.<sup>95</sup> “Durante los recesos de la Cámara, funcionará la Diputación Permanente con las facultades que le concede la fracción I del artículo 40 de esta Constitución que cita: Durante el receso, el Congreso sólo podrá ser convocado a sesiones extraordinarias... I. Por la Diputación Permanente...” y las siguientes:

Artículo 60, fracción IV. “Remover libremente a los empleados de su secretaría y contador mayor de hacienda...”

Artículo 117. “Para la guarda y distribución de los caudales públicos, habrá una dependencia principal que se denominará Secretaría de Finanzas a cargo de un secretario nombrado por el Ejecutivo...”

### *Oaxaca*

Artículo 59.<sup>96</sup> “Son facultades de la Legislatura:

<sup>95</sup> Constitución Política del Estado de Nayarit, 5 de febrero de 1918.

<sup>96</sup> Constitución Política del Estado de Oaxaca, 27 de marzo de 1917.

VIII. “Nombrar provisionalmente, con las limitaciones que establezcan las leyes, a los servidores públicos de su secretaría y a los de la Contaduría Mayor de Hacienda, en caso de falta absoluta de ellos”.

LVI. “Para dictar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su reglamento”.

Artículo 114. “Las cuentas de un ayuntamiento serán glosadas preventivamente por el que lo sustituya en el año siguiente, durante los dos primeros meses de su funcionamiento, esta glosa preventiva se remitirá a la Contaduría Mayor de Hacienda a más tardar el 15 de marzo de cada año”.

### *Puebla*

Artículo 57.<sup>97</sup> Son facultades del Congreso:

IX. Supervisar la Contaduría Mayor de Hacienda.

Artículo 61. Son atribuciones de la Comisión Permanente:

III. “Conceder licencias al gobernador del estado, a los diputados cuando el número de éstos no exceda de la mitad de los que la integran y a los empleados de la Legislatura y Contaduría Mayor de Hacienda; y nombrar en calidad de provisionales, gobernador del estado, magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y a los magistrados del Tribunal Estatal Electoral”.

Artículo 113. En el lugar donde residan los poderes del estado, habrá una Contaduría Mayor de Hacienda, que dependerá directamente del Congreso del estado, en la que se revisarán, sin excepción, las cuentas de los caudales públicos”.

Artículo 114. “Toda cuenta de fondos públicos quedará revisada a más tardar un año después de su presentación.

La falta de cumplimiento de este precepto será causa de responsabilidad de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Comisión Inspectoradora de la propia contaduría.

La Comisión Inspectoradora tiene la obligación de presentar al Congreso, en el primer periodo ordinario de sesiones de cada año de ejercicio legal, un informe detallado de las cuentas que se han revisado y de las que se encuentren pendientes o en proceso de revisión, explicando la razón por la que no se han concluido”.

Artículo 115. “La Contaduría Mayor de Hacienda expedirá, en la forma que la ley orgánica de la propia contaduría señale, el finiquito de las cuentas

<sup>97</sup> Constitución Política del Estado de Puebla, 10 de febrero de 1917.

que revise, y rendirá al Congreso cada tres meses, por conducto de la comisión respectiva, un informe de las revisiones que haya practicado”.

### *Querétaro*

#### Sección sexta. De la Contaduría Mayor de Hacienda

Artículo 47.<sup>98</sup> “Para efectos de que se cumplan las facultades de la Legislatura en materia hacendaria, de fiscalización y control de la administración pública centralizada, y descentralizada estatal y municipal y de los organismos públicos autónomos, y para la aplicación de sanciones que imponga la Legislatura, habrá una Contaduría Mayor de Hacienda. La ley determinará su estructura, funciones y competencia.

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano de asesoría técnica de la Comisión de Hacienda. Corresponde a la Legislatura designar al contador mayor de hacienda.

Artículo 84. “Los ayuntamientos deberán presentar el estado que guarde su cuenta pública a la Legislatura del estado por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda”.

#### Transitorios

Artículo 8. “Las cuentas generales del estado y las municipales, correspondientes al periodo preconstitucional, se presentarán para su glosa, a la Contaduría General de Hacienda, a la mayor brevedad posible”.

### *Quintana Roo*

Artículo 36.<sup>99</sup> “La Comisión de Presupuesto y Cuenta actuará de acuerdo con lo dispuesto por las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Orgánica del Poder Legislativo, Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y por el Reglamento Interior y de Debates”.

Artículo 79. Para el logro de sus objetivos y la realización de sus funciones, el Poder Legislativo contará con las siguientes dependencias:

II. “...Contaduría Mayor de Hacienda...”

<sup>98</sup> Constitución Política del Estado de Querétaro.

<sup>99</sup> Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

### Capítulo III. De la Contaduría Mayor de Hacienda

Artículo 90. “La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico encargado de la revisión, fiscalización y evaluación superior en materia de presupuesto, deuda y cuenta pública, dependiente del Poder Legislativo, mediante el cual éste ejerce sus atribuciones constitucionales y legales.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establecerá los requisitos que deberá satisfacer su titular y señalará las funciones y atribuciones de aquélla, sin perjuicio de lo dispuesto por la presente ley y su reglamento”.

#### *San Luis Potosí*

Artículo 54.<sup>100</sup> “La revisión de las cuentas públicas tendrá como objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si están ajustadas a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los programas respectivos.

Si del examen que realice el Congreso del estado, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o no existe exactitud o justificación en los gastos hechos, así lo hará constar para que la autoridad competente proceda a fincar las responsabilidades de acuerdo con la ley”.

Artículo 57. Son atribuciones del Congreso:

XX. “... Revisar y examinar, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda y, en su caso, aprobar las cuentas y actos relativos a la aplicación de fondos públicos del estado, de los municipios y sus entidades...”

Artículo 135. “Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de toda clase de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se llevarán a cabo y adjudicarán, de manera que se garanticen al estado y sus municipios las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, según las leyes respectivas.

La Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del estado y las contralorías de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como de los ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, vigilarán el estricto cumplimiento de esta disposición”.

<sup>100</sup> Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, 2 de noviembre de 1943.

*Sinaloa*

Artículo 43.<sup>101</sup>. Son facultades exclusivas del Congreso del estado:

XXII. Revisar y fiscalizar por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, la documentación comprobatoria y justificativa de los movimientos contables realizados por el gobierno del estado y por los municipios. Para tal efecto, dicha documentación deberá mantenerse en todo momento a disposición del Congreso del estado. La revisión y fiscalización de dichas cuentas no se limitará a precisar el ingreso y a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con el presupuesto aprobado, sino que se extenderá a la formulación de las observaciones que procedan y a expedir los finiquitos o, en su caso, a dictar las medidas tendientes a fincar las responsabilidades de los servidores públicos a quienes les sean imputables, y efectuar, cuando menos una vez al año, visitas de inspección a todas y cada una de las tesorerías municipales. (Ref. según decreto núm. 536, publicado en el *Periódico Oficial*, núm. 74, de fecha 20 de junio de 2001).

XXII Bis. Revisar y fiscalizar el informe que rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la aplicación de los recursos públicos estatales o municipales, asignados a los organismos descentralizados de participación estatal o municipal, en los términos previstos por las leyes. (Ref. según decreto núm. 536, publicado en el *Periódico Oficial*, núm. 74, de fecha 20 de junio de 2001).

Artículo 50. La Diputación Permanente tendrá las siguientes facultades:

IX. “Actuar en sustitución de la Comisión de Glosa, para facilitar las revisiones de la Contaduría Mayor, hasta producir dictamen que someterá a la consideración de la Cámara”.

### Sección V. De la Contaduría Mayor de Hacienda

Artículo 53. “Para los efectos de la fracción XXII del artículo 43 de esta Constitución, habrá una Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inmediata y exclusiva dependencia del Congreso, a través de una Comisión de Vigilancia, en los términos precisados en la ley.

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico cuya función es la revisión de las cuentas públicas del gobierno del estado y de los municipios. Para tal efecto gozará de plena independencia y autonomía y deberá contar con las áreas, departamentos, equipo profesional y personal suficiente

<sup>101</sup> Constitución Política del Estado de Sinaloa.

para que cumpla de manera eficaz sus atribuciones; debiendo utilizar para el ejercicio de sus facultades todos los adelantos tecnológicos, profesionales y científicos que se requieran, contando para ello con las partidas presupuestales correspondientes que le asigne el Congreso”.

Artículo 54. “La Contaduría Mayor de Hacienda, como asesora técnica de la Comisión de Glosa del Congreso, hará la revisión de todas las cuentas públicas que el gobierno del estado y los municipios presenten a la Cámara; establecerá normas y sistemas de información uniformes y obligatorios para la presentación de las cuentas públicas y resolverá todas las consultas, en el área de su competencia, que le hagan a la misma.

Asimismo hará la revisión de los informes financieros de los organismos públicos descentralizados y de participación estatal o municipal, en los términos que prevengan las leyes. Una ley especial reglamentará la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda”.

### *Sonora*

Artículo 64.<sup>102</sup> El Congreso tendrá facultades:

“Para nombrar y remover conforme a las leyes a los empleados de su secretaría y de su Contaduría Mayor de Hacienda”.

XXXII bis. “Para vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda”.

### *Tabasco*

Capítulo V. Facultades del Congreso

Artículo 36.<sup>103</sup> Son facultades del Congreso:

XIII. “...inspeccionar la Contaduría Mayor de Hacienda y designar y remover libremente al contador mayor y al oficial mayor del Congreso y en los términos de ley aplicable, a los empleados administrativos...”

Capítulo VII. Contaduría Mayor de Hacienda

Artículo 40. “La Contaduría Mayor de Hacienda dependerá directamente del Congreso, en ella se glosarán, sin excepción, las cuentas del erario estatal y de los municipios”.

<sup>102</sup> Constitución Política del Estado de Sonora, 22 de marzo de 1917.

<sup>103</sup> Constitución Política del Estado de Tabasco.

Artículo 41. “Toda cuenta del erario estatal y de los municipios deberá quedar concluida y glosada, anualmente, 45 días antes de concluir el primer periodo de sesiones del Congreso. El incumplimiento de este precepto, imputable a los servidores públicos de la contaduría, es causa de responsabilidad en los términos de las leyes aplicables”.

### *Tamaulipas*

#### Capítulo III. De las facultades del Congreso

Artículo 58.<sup>104</sup> Son facultades del Congreso:

VI. “...revisar y calificar, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, las cuentas públicas del estado, de los municipios y demás organismos que administren o manejen fondos del sector público. Una ley determinará la organización y funcionamiento de dicha contaduría que dependerá en absoluto del Congreso y estará bajo la vigilancia de la Comisión de Hacienda y Crédito Público”.

### *Yucatán*

Artículo 30.<sup>105</sup> Son facultades del Congreso:

VI. “Examinar, y en su caso aprobar, la cuenta pública del ejercicio. Aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que debe presentarle el Ejecutivo en los términos que establece la fracción XIV del artículo 55 de esta Constitución e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo, a más tardar el 30 de diciembre de cada año”.

VII. “Señalar las contribuciones y otros ingresos que deban formar la hacienda municipal, procurando sean suficientes a cubrir las necesidades de los municipios, determinar anualmente, las bases, montos y plazos con que serán cubiertas las participaciones federales a los municipios; y revisar y aprobar en su caso las cuentas públicas municipales”.

XVIII. “Nombrar y remover al contador mayor, al oficial mayor y al tesorero del Congreso”.

Artículo 34. “El contador mayor de hacienda enviará al Congreso, con la periodicidad y oportunidad que éste le fije, las cuentas a las que se refiere la fracción VI del artículo 30 de esta Constitución; el Congreso no podrá

<sup>104</sup> Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

<sup>105</sup> Constitución Política del Estado de Yucatán, 14 de enero de 1938.

dejar de examinar dichas cuentas durante los seis meses posteriores a la conclusión del ejercicio de que se trate”.

## 2. *Estados que cuentan con órganos técnicos de vigilancia y fiscalización diferentes a la Contaduría Mayor de Hacienda*

### *Chihuahua*

Artículo 64.<sup>106</sup> Son facultades del Congreso:

XLIV. “Nombrar y remover libremente al oficial mayor y al contador general del Congreso, y tomarles la protesta de ley”.

### *Estado de México*

Artículo 61.<sup>107</sup> Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

Fracción XXXII. “...Recibir, revisar y calificar cada año las cuentas públicas del estado y municipios. Para tal efecto contará con un órgano técnico que se denominará Contaduría General de Glosa...”

Fracción XXXIII. “Revisar, por conducto de la Contaduría General de Glosa, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del estado y de los municipios”.

### *Michoacán de Ocampo*

Sección II.<sup>108</sup> Artículo 133. “En la capital del estado habrá una contaduría general de glosa que dependerá del Congreso, atendida por los empleados que designe la ley. Esta oficina glosará, sin excepción, las cuentas de los caudales públicos”.

Artículo 134. “Toda cuenta de fondos públicos quedará glosada, a más tardar, un año después de su presentación...”

Artículo 135. “La Contaduría General expedirá en la forma que la ley prevenga, el finiquito de las cuentas que glose, y rendirá cada tres meses al Congreso, por el conducto que señale la ley, un informe de las operaciones que haya practicado...”

<sup>106</sup> Constitución Política del Estado de Chihuahua.

<sup>107</sup> Constitución Política del Estado de México.

<sup>108</sup> Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

*Nuevo León*

Artículo 63.<sup>109</sup> Corresponde al Congreso:

XIII. “Revisar y aprobar en su caso, cada año y cuando lo juzgue conveniente, las cuentas de cobro e inversión de los caudales públicos del estado y municipales, previo el examen y glosa de la Tesorería y el informe del gobernador”.

XXIII. “La facultad de aprobar la propuesta que sobre los cargos de procurador general de justicia y de secretario de finanzas y tesorero general del estado, realice el Ejecutivo, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 87 de esta Constitución”.

*Tlaxcala*

Capítulo IV. De las facultades del Congreso

Artículo 54.<sup>110</sup> Son facultades del Congreso.

XIII. “Discutir, aprobar o modificar en su caso el presupuesto de egresos que para el ejercicio anual del Congreso proponga la Comisión de Finanzas, Contraloría y Administración Pública del mismo”.

XVII. Examinar mensualmente y aprobar en su caso, la cuenta pública general del estado, con base en el dictamen que emita la Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Públicos por conducto de la Comisión de Finanzas, Contraloría y Administraciones Públicas.

Los acuerdos que emita la Legislatura del estado, a través del pleno o de la comisión permanente sobre las revisiones y resultados de la cuenta pública general del estado, serán definitivos para los periodos que abarca y sin ulterior recurso, una vez aprobados por cualquiera de estos órganos del Congreso.

Examinar y aprobar en su caso la cuenta pública de cada uno de los municipios, con base en el dictamen que para cada mes presente la Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Públicos, por conducto de la Comisión de Finanzas, Contraloría y Administraciones Públicas; tomando en cuenta la evaluación que a su vez presente ante ella cada uno de los contralores municipales designados por el Congreso. Asimismo, podrá solicitar a los órganos estatales competentes a través de la Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto

<sup>109</sup> Constitución Política del Estado de Nuevo León, 16 de diciembre de 1917.

<sup>110</sup> Constitución Política del Estado de Tlaxcala.

Públicos, información sobre la aplicación y el estado de los recursos federales descentralizados a cada municipio”.

Artículo 104. “Para la glosa de las cuentas que deban llevarse en todas las oficinas que manejen fondos públicos, habrá una Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Públicos dependiente del Congreso”.

### 3. *Estados que cuentan con entidad de fiscalización superior*

#### *Veracruz*

Artículo 33.<sup>111</sup> Son atribuciones del Congreso:

VI. “Expedir la ley que regule la organización y atribuciones del órgano de fiscalización superior del estado; así como emitir la convocatoria para elegir al titular del órgano de fiscalización del estado, mismo que será electo por las dos terceras partes de los diputados del Congreso...”

VII. “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones del órgano de fiscalización superior del estado, en términos de la ley”.

XXIX. “Revisar las cuentas públicas del gobierno del estado y de los ayuntamientos con el apoyo del órgano de fiscalización superior del estado”.

#### Capítulo V. De los organismos autónomos del estado

Artículo 67. “Conforme a esta Constitución y la ley, los organismos autónomos del estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del estado.

Estos organismos desarrollarán las actividades estatales siguientes:

III. “La fiscalización en el estado se realizará por el órgano de fiscalización superior, de conformidad con las atribuciones siguientes y en los términos que disponga la ley.

- a) Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes del estado y de los ayuntamientos, así como el cumplimiento de los objeti-

<sup>111</sup> Constitución Política del Estado de Veracruz.

vos contenidos en los planes y programas respectivos, en los términos de la ley.

- b) Entregar al Congreso el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública a más tardar durante la segunda quincena del mes de abril del año siguiente al de su ejercicio.
- c) 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, de los poderes del estado, de los ayuntamientos y de los demás organismos autónomos del estado, y efectuar visitas domiciliarias únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.
- d) Determinar los daños y perjuicios que afecten a las haciendas públicas estatal y municipales, al patrimonio de las entidades descentralizadas y al de los organismos autónomos del estado, 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 Quinto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

El Congreso designará al titular del órgano de fiscalización superior, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su cargo seis 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 Quinto de esta Constitución.

Para ser titular del órgano de fiscalización superior del estado se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV y V del artículo 58 de esta Constitución, los que señale la ley, que a la letra dice: “Para ser magistrado se requiere: I. Ser veracruzano y haber residido en la entidad durante los dos años anteriores al día de la designación; o mexicano por nacimiento con vecindad mínima de cinco años en el estado; en ambos casos, ser ciudadano, en pleno ejercicio de sus derechos. II. Tener, cuando menos, treinta y cinco años cumplidos al día de la designación.

IV. Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. VI. Los demás requisitos que señale la ley”.

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

Los poderes del estado y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiere el órgano de fiscalización superior del estado para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo del estado aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere el inciso d) de la fracción II del presente artículo.

### *Zacatecas*

Artículo 65.<sup>112</sup> Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

XV. “Expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior del estado y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes del estado, municipios y sus respectivos entes públicos.

Evaluar y controlar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior del estado, en los términos que disponga la ley”.

XXXI. “Revisar y resolver sobre las cuentas públicas del gobierno estatal, de los municipios y de sus entes públicos paraestatales y paramunicipales, correspondientes al año anterior y verificar los resultados de su gestión financiera, la utilización del crédito y el cumplimiento de las metas fijadas en los programas y proyectos de los presupuestos de egresos.

Para la revisión de las cuentas públicas la Legislatura se apoyará en la entidad de fiscalización superior del estado. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos, o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con

<sup>112</sup> Constitución Política del Estado de Zacatecas, decreto núm. 288 de 22 de diciembre de 1997.

la ley. Igual procedimiento se seguirá cuando se revisen las cuentas de organismos y empresas de la administración pública”.

Artículo 71. “Para dar cumplimiento a las facultades de la Legislatura en materia de revisión de cuentas públicas se apoyará en la entidad de fiscalización superior del estado, la cual tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, en los términos que disponga la ley.

La Legislatura del estado designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo cuatro años pudiendo ser ratificado. 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 Séptimo de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior del estado se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV y VI del artículo 97 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Artículo 97. “Para ser magistrado se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento y ciudadano zacatecano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación.

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

VI. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe formal, material y definitivamente de su ministerio en la forma y con la anticipación que establece la Ley Reglamentaria del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Los poderes del estado, los municipios y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior del estado para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo del estado aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias

a que se refiere la fracción IV del presente artículo. La entidad de fiscalización superior del estado tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar los ingresos y los egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y los recursos de los poderes del estado y municipios y sus entes públicos paraestatales y paramunicipales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el párrafo anterior, en situaciones que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización la presentación de la documentación e informes relativos al ingreso, manejo y aplicación de los recursos públicos a su cargo.

Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de las cuentas públicas a la Legislatura, dentro de los cinco meses posteriores a 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, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior del estado 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 públicos, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública del estado o municipios o al patrimonio de los entes públicos paraestatales y paramunicipales 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 Séptimo de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La entidad de fiscalización superior de la federación de la Cámara de Diputados tiene autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, así como en las decisiones sobre su organización interna y funcionamiento. Sus tareas son fiscalizar los ingresos y egresos, los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. Su titular es nombrado mediante el voto de las dos terceras partes (mayoría calificada) de los diputados presentes y dura en el cargo ocho años, con la posibilidad de ser nombrado por un periodo adicional. Asimismo, podrá ser removido por las causas graves que señale la ley y con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución. Los requisitos para ocupar este cargo son similares a los de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los que destaca no haber sido secretario de Estado, procurador general de la República, senador, diputado federal, gobernador o jefe de gobierno del Distrito Federal, entre otros, durante el año previo al día de su nombramiento. Por último, la Constitución señala un extenso listado de incompatibilidades.<sup>113</sup>

Aunque en otros países el nombre renacentista de Tribunal de Cuentas ha permeado a través de los siglos para titular este órgano, se trata de una institución vinculada directamente con la institución representativa (parlamento o congreso), ya que generalmente actúa por delegación de éste y tiene la obligación de remitirle un informe anual; sin embargo, goza de independencia en relación con los demás órganos del estado (Ejecutivo y Judicial), lo cual le da un carácter de imparcialidad a sus atribuciones. Al respecto, podemos señalar que es un órgano autónomo constitucional que cuenta con su ley orgánica, sus miembros son independientes e inamovibles, salvo lo señalado en el párrafo anterior, aunque es natural el vínculo con la institución parlamentaria por el carácter representativo de esta última.<sup>114</sup>

Es interesante observar que entre los estados que cuentan con Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico para el ejercicio de las facultades de vigilancia y fiscalización, existen sorprendentes diferencias. Por ejemplo, la Constitución chiapaneca que en su artículo 67 hace depender a la Contaduría Mayor de Hacienda, durante los recesos del Congreso del estado, de la Comisión permanente, a través de su Comisión legislativa de

<sup>113</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2a. ed., CNDH, México, 2001.

<sup>114</sup> Véase Gómez Sánchez, Yolanda, "El Tribunal de Cuentas (artículo 136)", *Revista de Derecho Político*, núm. 36, Madrid, 1992.

hacienda. O el caso *sui generis* del Distrito Federal a cuyo gobierno el Congreso de la Unión le aprueba los montos de endeudamiento y la Auditoría Superior de la Federación vigila la correcta aplicación de los recursos en cuestión. Para todo lo demás en materia de vigilancia y fiscalización del gasto es competente la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.

Asimismo, el artículo 106 de la Constitución de Guerrero que obliga a todas las dependencias a enviar mensualmente a la Contaduría Mayor de Hacienda la documentación comprobatoria de los ingresos obtenidos y de los gastos ejercidos, en una interpretación rigorista del órgano, estilo que campea también en el artículo 40 de la Constitución de Morelos que especifica la intervención de la Contaduría Mayor de Hacienda hasta en la comprobación de la congruencia de los gastos con el Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y los planes municipales de desarrollo.

Es interesante observar el caso extremo de la Constitución oaxaqueña que sólo obliga remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda las cuentas de ayuntamientos. En Puebla, “La Contaduría Mayor de Hacienda expedirá, en la forma que la ley orgánica de la propia Contaduría señale, el finiquito de las cuentas que revise y rendirá al Congreso cada tres meses, por conducto de la Comisión respectiva, un informe de las revisiones que haya practicado” (artículo 115).

La Constitución potosina, en su artículo 135, confunde las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del estado (fiscalización externa) con las desarrolladas por las contralorías de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como de los ayuntamientos (fiscalización interna). Esta confusión se deriva de no poder distinguir que, mientras los órganos internos de control participan en las adquisiciones y contrataciones de obra, los órganos externos sólo actúan *a posteriori*, con una función de fiscalización del gasto público.

Por último, cabe destacar el artículo 54 de la Constitución sinaloense que asigna a la Contaduría Mayor de Hacienda una función de asesora técnica de la Comisión de glosa del Congreso. El artículo 41 de la Constitución tabasqueña imputa responsabilidades a los servidores públicos de la contaduría que no glosen los erarios estatales y municipales, 45 días antes de concluir el periodo de sesiones. Por lo demás, es de reconocerse que en todas las constituciones de los estados que cuentan con la Contaduría Mayor de Hacienda para vigilar y fiscalizar los recursos públicos se observa el mismo espíritu de órgano de control externo de los poderes, con la única

obligación de rendir cuentas a los congresos estatales, a través de las comisiones legislativas correspondientes, que muchas veces pueden ser las de Hacienda, otras las de Glosa y otras las de Presupuesto y Cuenta. Todas supervisan el gasto *a posteriori*.

Entre los estados que cuentan con órganos técnicos de vigilancia y fiscalización diferentes a la Contaduría Mayor de Hacienda, el artículo 64 de la Constitución de Chihuahua le llama contador general del Congreso; el artículo 61 de la del Estado de México la denomina Contaduría General de Glosa, igual que el artículo 133 de la Constitución michoacana. En Nuevo León, el artículo 63 se refiere a una Tesorería del Congreso que hace exámenes y glosas de los caudales públicos del estado y municipales y el artículo 54 de la Constitución tlaxcalteca se refiere al mismo órgano como Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Públicos.

Los estados que cuentan con entidad de fiscalización superior, aparte de la federación, sólo son dos: Veracruz y Zacatecas. En el primer caso se le llama órgano de fiscalización superior del estado (artículo 33 de la Constitución), dotado de autonomía técnica y de gestión, con titular electo por las dos terceras partes de los diputados locales, durando en sus funciones seis años y pudiendo ratificarse una sola vez. En el segundo caso, se le llama entidad de fiscalización superior del estado (artículo 65 de la Constitución), con idénticas características, sólo que el titular dura cuatro años y se abre la posibilidad de poder ser ratificado más de una vez.

Los órganos fiscalizadores de las legislaturas estatales tienden a endurecer sus funciones paulatinamente, en gran medida debido a la pluralidad en la composición partidaria de los congresos, lo que ha dado origen a multitud de fricciones en el terreno constitucional que han llegado incluso a plantearse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A continuación reproducimos la tesis jurisprudencial relativa al amparo interpuesto por la Universidad Autónoma de Tamaulipas que se oponía a la revisión de sus cuentas por la Auditoría Superior de la Federación. Es un documento que revela con fidelidad la voluntad del sistema jurídico de avanzar constantemente en el camino de la fiscalización de los caudales públicos.

#### TESIS CXXI/2002

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, NO SE VIOLA POR LA VERIFICACIÓN QUE HAGA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ANTES CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA) DE LOS SUBSIDIOS FEDERALES QUE SE OTORGAN A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. El artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, establece el principio de autonomía universitaria como la facultad y la responsabilidad de las universidades de gobernarse a sí mismas, de realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios consignados en el propio precepto, con libertad de cátedra e investigación y de examen y discusión de las ideas, de formular sus planes de estudio y de adoptar sus programas, así como de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y de administración de su patrimonio, pero dicho principio no impide la fiscalización por parte de dicha entidad, de los subsidios federales que se otorguen a las universidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines, porque tal revisión no significa intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración, sino que es la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron para los fines a que fueron otorgadas y sin que se hubiera hecho un uso inadecuado o incurrido en desvío de los fondos relativos. La anterior conclusión deriva de la voluntad del órgano reformador expresada en el proceso legislativo que dio origen a la consagración, a nivel constitucional, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 1980, tanto del principio de autonomía universitaria, como de la responsabilidad de las universidades en el cumplimiento de sus fines ante sus comunidades y el Estado, su sujeción a la ley y la obligación de rendir cuentas al pueblo y justificar el uso correcto de los subsidios que se les otorgan.

Amparo en revisión 317/2001. Universidad Autónoma de Tamaulipas. 30 de agosto de 2002. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot.

## VII. TENDENCIAS INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Por tratarse de una función eminentemente técnica, el control externo de la administración pública se encomienda a organismos especializados que dependen por regla general del Poder Legislativo y que, por ejercer dicho control en última instancia, se conocen con el nombre genérico de entidades fiscalizadoras superiores.

Para examinar los problemas metodológicos técnicos, administrativos o de otra índole a que se enfrentan comúnmente en el ejercicio de sus funciones, las instituciones fiscalizadoras superiores se han agrupado en organizaciones internacionales y regionales.

Dentro del proceso de integración internacional se ha fortalecido la imagen de nuestro continente en materia de fiscalización, manteniendo relaciones multilaterales y bilaterales de cooperación e intercambio con entidades fiscalizadoras. La Contaduría Mayor de Hacienda puso especial atención en fomentar el intercambio de información y experiencias a nivel bilateral.

En los últimos años intensificó sus relaciones con entidades fiscalizadoras superiores de Argentina, Alemania, Corea, Canadá, China, Chile, Tailandia, Estados Unidos, Reino Unido y Taiwán, entre otros muchos.

### 1. *Intosai*

Es el organismo que agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores de la mayor parte de los países miembros de la ONU, se creó en 1953 por acuerdo de los participantes en el primer Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en la ciudad de La Habana. Su propósito principal consiste en promover el intercambio de ideas y experiencias en el campo de la fiscalización y el control gubernamental con objeto de mejorar los métodos, técnicas y procedimientos en uso.

Dichos congresos tienen como propósito fundamental discutir temas de interés común y proponer recomendaciones de carácter técnico al respecto, a fin de promover el mejoramiento de la fiscalización gubernamental en los países miembros de la Intosai, entre los cuales se encuentra México, representado por la Contaduría Mayor de Hacienda.

La coordinación de sus actividades está basada en un consejo directivo, integrado por las entidades fiscalizadoras superiores de 16 países, entre ellos México. Asimismo, esta entidad ha establecido Comisiones Permanentes de Normas de Auditoría, de Normas de Contabilidad, de Normas de Control Interno y Deuda Pública, Procesamiento Electrónico y de Datos, así como grupos de trabajo sobre Privatización, Medio Ambiente y Evaluación de Programas.

La Comisión Permanente de Deuda Pública fue creada en la asamblea plenaria, que se llevó a cabo en octubre de 1991 en la ciudad de Berlín y en la cual se eligió a la Contaduría Mayor de Hacienda presidenta de esa Comisión, que está integrada además por las entidades fiscalizadoras superiores de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Argentina, Lituania y Portugal, y cuenta con observadores de Corea, Finlandia, Gabón, Suecia y Chile.

El objetivo de dicha Comisión es proponer directrices y publicar materiales informativos sobre asuntos relacionados con la deuda pública para difundirlos entre las entidades fiscalizadoras superiores afiliadas a la Intosai, con el fin de promover una fiscalización competente de la deuda pública.

En 1995, México fue elegido miembro del Comité de Finanzas de esta entidad fiscalizadora superior, que se encarga de aprobar el presupuesto y los estados financieros de la Organización y está integrado también por Noruega y Arabia Saudita.

Esta importante organización ha otorgado el premio Jörg Kandutsch a la Contaduría Mayor de Hacienda, que es el máximo reconocimiento que otorga cada tres años a la Intosai, y se da por los logros y contribuciones en materia de organización, desarrollo y aplicación de nuevas metodologías, y por innovaciones en los sistemas de control y aportaciones relevantes a otros países. Destacó la excelente labor en la reorganización y administración del grupo regional de trabajo Olacefs, por la ampliación de sus actividades de formación profesional, por la reforma de la revista *Olacefs* y por la coordinación de la colaboración profesional entre los miembros del Grupo Regional de Trabajo.

Además, como un meritorio reconocimiento a los esfuerzos que realizó la Contaduría Mayor de Hacienda al fortalecer el proceso de integración y cooperación internacional, México fue elegido en 1992 como miembro de la junta de gobierno de la Intosai por un periodo de seis años.

## 2. *Olacefs*

Esta organización tiene su antecedente en el tercer Congreso de Intosai, que se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1959, en donde se acordó crear un grupo de trabajo en cada continente para coordinar la organización de los congresos subsecuentes y establecer documentación especializada en materia de fiscalización. A partir de esta fecha, los países de América Latina y del Caribe se abocaron a organizar el primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Cladefs), que tuvo lugar en Caracas, Venezuela y en el cual se manifestó la conveniencia de crear un instituto de control fiscal para la región que, además de realizar funciones de investigación, información, enseñanza y asesoría en beneficio de los países miembros, promoviera el intercambio de ideas y experiencias en materia de fiscalización y control gubernamental con el fin de mejorar la gestión del sector público.

En el segundo Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores se constituye el Ilacif (Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras), con objeto de agrupar a todas las entidades fiscalizadoras de América Latina y del Caribe. Se creó con los siguientes propósitos: promover y realizar estudios sistemáticos en materia de control fiscal; recopilar los trabajos realizados en cada país referentes a la organización administrativa y el control fiscal para difundirlos en las naciones latinoamericanas; actuar como centro de información y asesoría técnica al servicio de los países miembros; servir como enlace entre las instituciones de control de las naciones afiliadas, atender a sus consultas y fomentar el intercambio de especialistas.

En la reunión del Consejo Directivo del Ilacif, que se efectuó con motivo del VII Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en la ciudad de Brasilia en octubre de 1984, se acordó revisar de manera integral su carta constitutiva. Para esto, tuvo que integrarse una comisión con los titulares de las entidades fiscalizadoras superiores de Bolivia, Brasil, Costa Rica, México y Venezuela. Dicha comisión presentó el proyecto de reformas a la carta constitutiva, que en 1986 se discutieron y se aprobaron en Quito, Ecuador.

Con la nueva carta constitutiva, la denominación del organismo se modificó por la de Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras, aunque se conservaron las mismas siglas.

En octubre de 1990, durante la Asamblea General Extraordinaria del Ilacif, que se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, se acordó modificar la carta constitutiva para cambiar una vez más la denominación del organismo por la de Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs).

La Contaduría Mayor de Hacienda ha participado en esta entidad desde su creación. Fue anfitriona del octavo Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores y México fue designado sede de la Olacefs para el periodo 1991-1996; su titular ocupó la presidencia durante ese lapso y como tal presidió también las asambleas generales y el consejo directivo.

### 3. *Eurosai*

Es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Europa que actualmente agrupa a 46 instituciones superiores de control externo del continente europeo.

Sus objetivos, definidos en el artículo 1 de los Estatutos de la Organización, son, principalmente: promover la cooperación profesional entre las EFS miembros, promover el intercambio de información y documentación, promover el estudio de la fiscalización pública, estimular la creación de cátedras universitarias en dicha materia y asegurar la unificación de la terminología en materia de fiscalización pública.

*Eurosai* es uno de los grupos regionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) que agrupa a las EFS de 186 países y tiene rango de organización colaboradora de Naciones Unidas. Otros grupos regionales son Olacefs, Afrosai, Arabosai, Asosai, Spasai y Carosai.

Eurosai desarrolla su actividad a través de sus órganos: el Congreso, el Comité Directivo y la Secretaría. Los cinco idiomas oficiales de trabajo de la organización son el alemán, español, francés, inglés y ruso.

*El Congreso*, integrado por todos los miembros de la organización, y suprema autoridad de Eurosai, se reúne cada tres años. El congreso constituyente de la organización tuvo lugar en Madrid (España), en 1990. Los congresos siguientes se celebraron en: Estocolmo, Suecia (1993), Praga, República Checa (1996), París, Francia (1999), y el último en Moscú, Federación Rusa (mayo de 2002).

Desde el quinto congreso, celebrado en Moscú, y hasta el próximo que se celebrará en Bonn (Alemania), en el año 2005, la Presidencia de Eurosai la ostenta el presidente de la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa.

*El Comité Directivo* está formado por trece miembros, ocho de pleno derecho (los presidentes de las EFS de la Federación Rusa, España, Francia, Alemania, Dinamarca, Eslovenia, Italia y Lituania) y cinco observadores (los presidentes de las EFS de Austria, Hungría, Noruega, Portugal y Reino Unido). Para asegurar la representación adecuada de todos los miembros en el Comité Directivo se respetan tanto los criterios geográficos como los distintos sistemas de fiscalización de las finanzas públicas. Se reúne al menos una vez al año. Entre sus funciones figura la de adoptar las decisiones necesarias para el funcionamiento de Eurosai, conforme a las directrices establecidas por el Congreso. Las dos últimas reuniones del Comité Directivo han sido la XXV y la XXVI, celebradas los días 27 y 31 de mayo de 2002, respectivamente, ambas en Moscú, antes y después del quinto Congreso.

*La Secretaría* de la Organización la ostenta, con carácter permanente, el Tribunal de Cuentas de España, que es la sede de la Organización. La Secretaría prepara las sesiones del Comité Directivo, elabora y ejecuta el presupuesto y ejecuta las decisiones adoptadas por el Congreso y el Comité Directivo. Edita la revista *Eurosai*, con periodicidad anual, aunque está previsto que en un futuro próximo tenga una periodicidad semestral, y un boletín de noticias, *Eurosai Newsletter*, con carácter trimestral. Conserva y mantiene al día la documentación sobre los estatutos y las publicaciones de todas las entidades miembros.

Por otra parte, el Comité Directivo de Eurosai, reunido en Madrid el 16 de febrero de 2000, aprobó la creación de un *Comité de Formación*, compuesto por las entidades fiscalizadoras superiores de Alemania, Dinamarca, España, Francia, Polonia, Portugal, la República Checa y el Reino Unido, y al que se sumó la EFS de Noruega, en calidad de observador, ya que a partir del 1 de enero de 2001 asumió la Secretaría de la Iniciativa para el Desarrollo de Intosai (IDI). Otros observadores de este Comité son: la EFS de Hungría, que albergó el segundo evento de formación en septiembre de 2002; la EFS de la Federación Rusa, anfitriona del quinto Congreso de Eurosai, y la EFS de Lituania, por petición expresa. Este Comité se ocupa de todos los asuntos de formación de Eurosai, bajo la autoridad del Comité Directivo.

En el quinto Congreso, celebrado en Moscú en mayo de 2002, Eurosai creó el *Grupo de Trabajo de Tecnologías de la Información*, que está presidido por la EFS de Holanda y que en la actualidad cuenta con un total de 24 miembros: Andorra, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Federación Rusa, Eslovenia, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza y Reino Unido.

En cuanto a los auditores de Eurosai, las EFS de Bélgica e Islandia asumen actualmente las funciones de auditoría interna de la organización, conforme a lo establecido en el capítulo VII de los Estatutos de Eurosai.

Eurosai mantiene una relación especialmente intensa con Olacefs, grupo regional de Intosai que agrupa a las EFS de Latinoamérica y del Caribe. Fruto de esta relación se han celebrado los siguientes eventos:

- I Jornadas Euroamericanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Eurosai-Olacefs, Madrid, España, 17-18 de febrero de 2000.
- II Jornadas Euroamericanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores Eurosai-Olacefs, Cartagena de Indias, Colombia, 10-11 de julio de 2002.

Igualmente se han realizado en estos últimos años encuentros con Eurorai (Organización Europea de Instituciones Regionales de Control Externo de las Finanzas Públicas):

- I Jornadas Eurosai-Eurorai, Madeira, Portugal, 31 de mayo y 1 de junio de 2001.
- II Jornadas Eurosai-Eurorai, Copenhague, Dinamarca, 5 a 7 de junio de 2003.

*Relaciones bilaterales.* Dentro del proceso de integración internacional se ha fortalecido la imagen de nuestro continente en materia de fiscalización, manteniendo relaciones multilaterales y bilaterales de cooperación e intercambio tanto con organizaciones que agrupan a entidades homólogas, como directamente con las propias entidades fiscalizadoras.

Independientemente de su participación en organismos internacionales, la Contaduría Mayor de Hacienda ha puesto especial atención en fomentar el intercambio de información y experiencias a nivel bilateral. En los últimos años, ha intensificado sus relaciones con las entidades fiscalizadoras superiores de Argentina, Alemania, Corea, Canadá, China, Chile, Estados Unidos, Reino Unido, Taiwán, y Tailandia, entre otros países.

#### 4. *Asofis*

En México, los contadores mayores de hacienda de diversas entidades federativas habían discutido por largo tiempo la posibilidad de formar una asociación encaminada a fortalecer las relaciones de comunicación, coordinación y asesoramiento recíproco entre las contadurías mayores del país.

En 1983 se constituyó la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS), que agrupa 33 contadurías mayores y que ha establecido el respeto irrestricto a la independencia y soberanía tanto de las entidades federativas como de sus respectivos organismos de fiscalización gubernamental.

¿Cuáles son los objetivos que persigue esta asociación? Busca promover institucionalmente la coordinación y la comunicación entre organismos superiores de fiscalización de las legislaturas de los estados y de la Cámara de Diputados; fomenta la difusión y el desarrollo técnico de las contadurías

mayores como responsables de la fiscalización y el control gubernamental; realiza diversas actividades que promueven la comunicación y la coordinación entre todos sus asociados y desarrollan métodos y procedimientos que apoyen la capacitación y actualización de todo su personal.