



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

"PROPUESTA PARA QUE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, GOCE DE TOTAL AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN, SOBRE SU ORGANIZACIÓN INTERNA, FUNCIONAMIENTO Y LAS RESOLUCIONES QUE ADOpte SU ÓRGANO COLEGIADO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:
ARNULFO ALVARADO ALONSO

ASESOR: LIC. MARÍA DEL CARMEN HERNÁNDEZ VACA

ENERO 2004

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A mis Padres Florencio y María, por su protección, su cariño, sus consejos y su amor, por su esfuerzo y sacrificio para ayudarme a salir adelante, por haber creído en mí, a ustedes por su incondicional apoyo que me han brindado hasta el día de hoy.

A mi esposa, por ese amor que me demuestras día con día, porque has sido para mí un verdadero ejemplo a seguir, por tu comprensión y apoyo incondicional, a ti Blanca Elisa con todo mi amor y admiración te dedico este trabajo de tesis.

A mis hijos Erik, Diego y Allan, por ser mi aliento, mi fuerza para seguir adelante en la vida y no claudicar, porque han sido un gran estímulo en el inicio y conclusión de este trabajo, a ustedes porque son una bendición de Dios; los amo.

A mis hermanos, porque con ellos crecí, conviví y compartí gran parte de mi vida, a ustedes Angélica y Arturo por su cariño, tolerancia y respeto.

A mis sobrinos Luis Antonio y Juan Carlos, porque los vi nacer y crecer, a ustedes por su cariño y respeto que siempre me han demostrado.

A mis cuñados, por todas las atenciones que han tenido conmigo y por la amistad que de manera desinteresada me han brindado durante estos años, a ustedes Arturo, Leticia y Luis con cariño y respeto.

Finalmente, quiero dedicar este trabajo de tesis de manera muy especial a una mujer que siempre me brindo su apoyo y comprensión y, que me demostró un cariño invaluable, a usted suegra que está en el cielo con todo mi amor.

AGRADECIMIENTOS

A Dios:

Toda la felicidad y los beneficios que he recibido en mi vida te las debo sin duda alguna a ti. No ha habido ocasión en que no estés conmigo. Gracias Dios mío por estar aquí siempre.

A mi Asesor, Licenciada María del Carmen Hernández Vaca, a quien considero una persona sumamente profesional, pero sobre todo de quien admiro su inteligencia y gran calidad humana.

Al Licenciado Emilio Sánchez Zavala, por el apoyo que me ha brindado siempre, por su enseñanza, por sus consejos y sugerencias, a ti con cariño y respeto.

Al Licenciado Oracio Velázquez Nambo, por las facilidades y el apoyo que me brindo, sin ellos me hubiera sido imposible llevar a cabo la elaboración y culminación de este trabajo de tesis, a usted con admiración y respeto.

A mis compañeros de trabajo, por su cordialidad y apoyo durante el desarrollo de este trabajo de tesis, a ustedes Rosario, Francisco, Manuel y Pedro, con cariño y respeto.

A mis amigos Bonifacio y Rogelio donde quiera que estén por su confianza, apoyo y cariño que me brindaron durante el tiempo que convivimos.

ÍNDICE

ÍNDICE

	Pag.
Introducción	I
CAPÍTULO 1. Antecedentes Históricos de la Fiscalización Superior	1
1.1 Países Europeos.....	1
1.2 Latinoamérica.....	17
1.3 México.....	31
CAPÍTULO 2. Generalidades de la Fiscalización Superior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	40
2.1 Concepto de Fiscalización.....	40
2.2 Objetivos de la Fiscalización.....	46
2.3 Tipos de Fiscalización.....	47
2.4 Concepto de Autonomía.....	51
2.5 Concepto de Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	55
2.6 Marco Jurídico de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	55
2.6.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	56
2.6.2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	57
2.6.3 Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	57
2.6.4 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	58
2.6.5 Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	61
2.7 La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	63
2.7.1 La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	66
CAPÍTULO 3. Estudio Comparado de las Entidades de Fiscalización Superior en México	69
3.1 El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.....	69
3.2 El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla.....	79

ÍNDICE

	Pag.
3.3 El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco.....	93
3.4 Estudio Comparado.....	109
CAPÍTULO 4. Propuesta para que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Goce de Total Autonomía Técnica y de Gestión, sobre su Organización Interna, Funcionamiento y las Resoluciones que adopte su Órgano Colegiado.....	114
4.1 Estructura Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.....	114
4.1.1 El Órgano Superior de Dirección.....	122
4.2 Obligaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	128
4.3 Propuesta.....	130
Conclusiones.....	135
Bibliografía.....	139
Códigos Leyes y otros.....	144

INTRODUCCIÓN

Introducción

En la mayor parte de los estados modernos, el control externo de los recursos públicos de la administración pública en general está encomendado a organismos especializados y que por lo general, dependen del poder legislativo y por ejercer dicho control, se les conoce con el nombre de Entidades de Fiscalización Superior, de hecho la existencia de un órgano de control externo que tiene como fin principal la Revisión de la Cuenta Pública, es una de las características de los Estados Contemporáneos.

Un aspecto reconocible es el hecho de que en nuestro país no existe una cultura de información, esto, aunado a que un gran porcentaje de la ciudadanía desconoce la existencia de entidades que realizan funciones de fiscalización, así como su forma de operar y por ende, el destino de los recursos generados con motivo de sus aportaciones, trae como consecuencia que no se ejerza el derecho que todo ciudadano tiene de saber la forma en que se lleva a cabo el control de dichos recursos públicos.

En nuestros días, se ha venido reconociendo la importancia de la auditoría gubernamental y la existencia de una conciencia cada vez mayor acerca del significativo papel que desempeñan las Entidades de Fiscalización Superior en nuestro país, no obstante se considera importante garantizar en todo momento la autonomía técnica y de gestión sobre la organización interna y funcionamiento, de esas entidades, contribuyendo a hacer más eficiente su actividad, al margen de criterios políticos o subjetivos que inhiban la función fiscalizadora.

Por tal razón, como desarrollo del presente proyecto de investigación, primeramente se expondrán de manera genérica los antecedentes históricos sobre la fiscalización superior a nivel internacional, así como en Latinoamérica y en México. Posteriormente, se hablará sobre las generalidades de la fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin profundizar en los métodos y técnicas que se utilizan para llevar a cabo el proceso de fiscalización, en razón de que dichos temas son propios de los profesionistas especializados en materia contable.

Finalmente, este trabajo de investigación, va encaminado a proponer que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, goce de total autonomía técnica y de gestión sobre su organización interna, funcionamiento y las resoluciones que adopte su Órgano Colegiado, sin que esto implique una modificación a su naturaleza jurídica, ya que en gran medida esa toma de decisiones se encuentra limitada y sujeta a las determinaciones y aprobaciones que adopta la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, situación que puede provocar, como ya se mencionó anteriormente, que se inhiba su función fiscalizadora.

De aplicarse esta propuesta, se producirían efectos jurídicos, sociales y económicos. Por ejemplo, esto conllevaría a reformas de diversos preceptos legales de ordenamientos jurídicos tales como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y desde luego de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Puntualizando los objetivos de manera resumida, se puede esquematizar de la siguiente forma:

- Exponer genéricamente los antecedentes históricos sobre la fiscalización superior.
- Se hablará sobre las generalidades de la fiscalización superior del Órgano Técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Se realizará un breve estudio comparativo sobre la Fiscalización Superior en México.
- La propuesta de este trabajo de investigación, es que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuente con total autonomía técnica y de gestión sobre su organización interna, funcionamiento y las resoluciones que adopte su Órgano Colegiado, sin pretender que se le considere un órgano autónomo.

Por último, es importante mencionar que el método de investigación que se utilizará en el desarrollo de este trabajo será documental, por ser el más ideal y adecuado, en razón de que para obtener la información correspondiente, es necesario hacer uso de libros, revistas jurídicas, códigos o leyes, jurisprudencia, internet, entre otros.

CAPÍTULO 1

Antecedentes Históricos de la Fiscalización Superior

CAPÍTULO 1. Antecedentes Históricos de la Fiscalización Superior

1.1 Países Europeos

Durante el desarrollo de este punto, hablaremos sobre los antecedentes históricos de la fiscalización superior de países europeos tales como España Francia, Italia e Inglaterra, ya que en ellos (en los tres primeros), de manera general existen los llamados Tribunales de Cuentas, en el caso de Inglaterra existe la Oficina Nacional de Auditoría. En este contexto, el Diputado del H. Congreso de la Unión del Estado de Querétaro José Magallanes Rodríguez nos dice "que el caso español puede ser el más relevante como experiencia por la cercanía cultural".¹

Ahora bien, antes de profundizar de manera particular sobre los antecedentes de cada uno de los países antes citados, a manera de introducción se puede decir que en España la función de vigilancia y fiscalización la realiza un Tribunal de Cuentas, el cual como lo veremos más adelante es un órgano jurisdiccional, integrado por doce miembros, o consejeros de cuentas, que son nombrados por las Cortes Generales: 6 magistrados del Senado y 6 del Congreso de los Diputados. Su presidente es nombrado por el rey de entre sus miembros. Los consejeros duran en su encargo 9 años. Este organismo que se desarrolla recientemente a partir del nuevo orden constitucional español (1978), tiene antecedentes en la Constitución de Cádiz de principios del siglo pasado, en la que se prevenía una Contaduría Mayor de Cuentas, de donde nuestra institución tomó presumiblemente el nombre para su órgano técnico.

¹ MAGALLANES RODRÍGUEZ, José , La Fiscalización Pública en diferentes Regímenes de Gobierno, México, LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión del Estado de Querétaro, 2001, p. 1

En el caso de Francia la Corte de Cuentas (Cour des Comtes) existe desde 1807 y tiene a su cargo el control de la legalidad de los actos del gobierno en materia económica. Asimismo, hay que destacar que este tribunal puede exigir responsabilidades directamente a los administradores públicos, con el apoyo de un órgano auxiliar llamado la Corte Disciplinaria (Cour de Discipline Budgetaire e Financiere).

Por su parte, la Corte de Cuentas Italiana (Corte des Contí), la cual existe desde 1862, se encuentra integrada en diez secciones especializadas, sus consejeros y funcionarios ingresan por oposición a través de concursos públicos, mismos que al ingresar a la Corte son inamovibles. La característica más destacada de este órgano es su capacidad de establecer preventivamente la legalidad de los actos gubernamentales y no sólo la verificación contable de los gastos y su correcta aplicación. Como ejemplo de las funciones preventivas, pueden mencionarse la autorización para suscribir convenios y contratos de cierta cuantía, o la aprobación de actos de programación que impliquen gastos.

Por lo que respecta a Inglaterra, se estima conveniente mencionar, no obstante que se profundizará más adelante sobre sus antecedentes, que el líder de la auditoría general es nombrado por la Reina y ratificado por el primer ministro con el respaldo del Presidente de Cuenta Pública, siempre será un miembro del partido opositor, es decir, el Contralor General emite resoluciones generales para ambas cámaras parlamentarias, la de los Comunes y la de los Lords.

La seguridad es un pilar crucial de su independencia para el ejercicio de sus funciones, ya que el Auditor General tiene la facultad de decidir que examinar o a

quien nombrar y es independiente de la oficina nacional. Puede ordenar auditorías directamente con compañías del sector privado.

Respecto al financiamiento independiente de la Oficina Nacional de Auditoría, la Ley de Auditoría de 1983, establece la creación del Comité de Cuenta Pública, según el Diputado José Magallanes Rodríguez "el equivalente a la Comisión de Vigilancia en nuestro país"², este comité supervisa las finanzas de la Oficina y es presidido por un miembro del partido en el Gobierno y seis integrantes del Parlamento.

La función principal en las oficinas de auditoría, es doble, primero da seguridad independencia y asesoría al Parlamento en el manejo de activos de ingresos y egresos y segundo verifica que el Parlamento haya autorizado todos los gastos del gobierno.

Concluido lo anterior, a continuación se profundizará de manera particular sobre los antecedentes históricos de España, Francia, Italia e Inglaterra.

España

En 1453 fue constituido por las Cortes Españolas el Tribunal Mayor de Cuentas, el cual tenía como función específica la fiscalización de las cuentas de la Hacienda Real de la propia España. Posteriormente dicho tribunal vigilaría lo que los conquistadores debían cubrir a la metrópoli el llamado Quinto real, es decir, el 20% de las ganancias que captaban en oro, plata, piedras preciosas y objetos valiosos, obtenidos en las empresas de conquista y que eran financiados por la Corte, la cual a su vez nombraba un contador para cuantificar ese tributo y a un veedor (ahora llamado auditor gubernamental), que supervisaba todo el proceso.

² Ibidem., p. 4

En 1503, las funciones del Tribunal Mayor de Cuentas se fortalecieron con la Casa de Contratación de Sevilla. Posteriormente, en el año de 1524, dicho tribunal fue instituido en la Nueva España con la llegada de Hernán Cortes.

Antes de dar inicio con los antecedentes históricos del Tribunal de Cuentas de España, es importante mencionar que de entre las resoluciones que ha emitido el Tribunal Constitucional, se encuentra aquella que establece que el Tribunal de Cuentas de España es el órgano supremo, pero no el único en materia de fiscalización, ya que existen otros órgano de control externo de las comunidades autónomas. Asimismo, cabe destacar que el tribunal de cuentas abarca funciones tanto de fiscalización como de enjuiciamiento contable.

Concluido lo anterior, comenzaremos con los antecedentes históricos de dicho tribunal de cuentas, los cuales se remontan al siglo XIII con el reinado de Sancho IV el Bravo, rey de Castilla y León.

Un siglo después, en 1365, aparece en Navarro, la Cámara de Comptos durante el reinado de Carlos II; de la cual nos referiremos más adelante.

En los años de 1437 a 1442, a través de sendas ordenanzas, Juan II de Castilla crea a la Contaduría Mayor de Cuentas y tiempo después en 1554 ésta sería reorganizada por Carlos V, estas instituciones se encontraban situadas dentro del marco de la Administración Real. Es con la llegada del estado constitucional cuando los tribunales de cuentas se van desvinculando del Rey y de la Administración, con ello se van aproximando a la esfera parlamentaria sin modificar el sentido conservador o progresista de cada periodo constitucional.

El primer constitucionalismo español recogió esta institución ya entonces tradicional y así, el Estatuto de Bayona establecería en su artículo 122 que "un

Tribunal de Contaduría General examinará y fenecerá las cuentas de todos los que deban rendirlas” y la Constitución de Cádiz de 1812 señalaría en su artículo 350 que “para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría Mayor de Cuentas, que se organizará por una ley especial”.

Podemos observar que con el transcurso del tiempo se van creando diferentes instituciones con distintas denominaciones y naturaleza jurídica diversa, pero con un interés común, llevar a cabo el control de los recursos públicos a través de la fiscalización.

En este orden de ideas, se considera importante mencionar que el Tribunal de la Contaduría regulado por la Real Orden de 1816, la Contaduría Mayor de Cuentas regulada por la Real Orden de 1820 y el Tribunal Mayor de Cuentas regulado por la Real Orden de 1828, se caracterizaban por mantener su sometimiento y dependencia del Poder Ejecutivo.

Posteriormente, en las Constituciones de 1837 y de 1845 no fue incluida referencia expresa sobre dichas instituciones. Es la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1851 la que daría a la institución la denominación que hoy perdura y que reforzaría el privilegio del Poder Ejecutivo en el nombramiento de sus cargos. En este tiempo se definiría al Tribunal de Cuentas como la más importante de las jurisdicciones administrativas y especiales.

La Constitución de 1869 reservó a las Cortes la facultad de nombrar y separar a los miembros del Tribunal, línea que mantuvo la Ley Orgánica de 1870. Cuando se da una reestructuración, la Ley de 1877 supuso una vuelta a la dependencia del Ejecutivo, la cual perduraría hasta la Constitución Republicana de 1931.

De acuerdo a lo que señala Pedro de Vega "el artículo 120 de esta última constitución constituye el antecedente más directo del artículo 136 de la Constitución de 1978",³ al establecer que el Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado. Una ley especial regulará su organización, competencia y funciones, Sus conflictos con otros organismos serán sometidos a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales.

La Ley Orgánica del tribunal de Cuentas de 1934 dispuso que el nombramiento y separación de sus miembros se hicieran por las Cortes. La Ley de 1953 respecto de la organización, funciones y procedimientos del Tribunal de Cuentas del Reino supuso una vuelta a la situación anterior reservando al Jefe de Estado el nombramiento de sus cargos.

Cabe destacar que como ya lo había mencionado Pedro de Vega, la Constitución española de 1978 vigente, regula al Tribunal de Cuentas en dos artículos, el 136 y el 153, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 136

1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

³ DE VEGA, BLÁZQUEZ, Pedro, Subdirector Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Seguridad Social y Acción Social del Tribunal de Cuentas, La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas de España, Cuestiones Constitucionales, España, Número I, 1999, julio-diciembre p.p.1-26

2. Las Cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

4. Una Ley Orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

Artículo 153

El control de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas se ejercerá... d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982 cumplió con el mandato de desarrollo constitucional dispuesto en el apartado 4 del citado artículo 136. No obstante de que la disposición final tercera de esta Ley Orgánica establecería a su vez un plazo de seis meses para que el gobierno elevara a las Cortes Generales un proyecto de ley para ordenar el funcionamiento del Tribunal de Cuentas con regulación de los distintos procedimientos y Estatuto de su personal, no sería sino hasta seis años más tarde cuando se promulgaría la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas del 5 de abril de 1988.

Dicha circunstancia llevó a que el funcionamiento del Tribunal de Cuentas continuara en gran medida rigiéndose por normas preconstitucionales hasta que entró en vigor casi diez años después la Constitución española.

Con la creación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas fueron derogados de manera expresa diversos ordenamientos jurídicos tales como: La Ley sobre Organización, Funciones y Procedimientos del Tribunal de Cuentas del Reino del 3 de diciembre de 1953; el Reglamento del Tribunal de Cuentas de la República del 16 de julio de 1935; el Reglamento Orgánico del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública del 3 de marzo de 1925 en la parte relativa al Tribunal de Cuentas; así como cuantas disposiciones se opusieran a lo preceptuado en la ley vigente.

Por último cabe mencionar que el Proceso Autonómico del 14 de octubre de 1983, dispuso en su artículo 14 que el Tribunal de Cuentas, órgano supremo de control externo de la gestión económica y financiera del sector público, establecería secciones territoriales para el ejercicio de las funciones que le asignaba su Ley Orgánica en el ámbito de cada comunidad autónoma. Dicho precepto no se llevó a la práctica y fue derogado expresamente por la disposición final primera apartado 2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Ahora bien, hablaremos sobre los antecedentes de la Cámara de Comptos de Navarra, el cual, es considerado el tribunal de cuentas más antiguo del Estado; se constituyó en 1365 a través de una Ordenanza dictada por el rey Carlos II. Es importante mencionar, sobre todo para comprender el origen de esta institución que entre los años 1274 y 1328 Navarra careció de rey privativo y fue gobernada por monarcas franceses, país donde ya existían instituciones dedicadas al control del gasto público.

Antes de constituirse oficialmente la Cámara de Comptos el Reino de Navarra contaba con "Oidores" y "Maestros de Comptos" que controlaban

esporádicamente el estado de las finanzas reales. Según señala la historiadora María Puy Huici en su libro "La Cámara de Comptos de Navarra entre 1328 y 1512", el primer libro de Comptos data de 1258, lo que demuestra que antes de la Ordenanza del rey Carlos II ya existía un cierto control de los bienes reales.

Durante el reinado de Carlos II, Navarra atravesó una delicada situación económica debido al gasto originado en las guerras contra castellanos, aragoneses, ingleses y franceses. El difícil momento de la Hacienda del reino hizo que Carlos II quisiera reforzar el control de las finanzas reales mediante un órgano permanente al que otorgó un gran poder.

Es entonces que el 18 de febrero de 1365, es promulgada por Carlos II la Ordenanza de Constitución de la Cámara de Comptos, la cual tenía como objetivo dotar al Reino de un órgano que controlara la difícil situación económica por la que atravesaba. La Ordenanza señala que la institución queda integrada por cuatro Oidores Generales de Cuentas, que deben ser "hombres bonos e suficientes", y dos clérigos que desempeñaban labores de notarios, junto a ellos aparece desde el primer momento la figura del Portero y la de los Oficiales Reales que tenían como misión ejecutar las órdenes de oidores y clérigos.

Las atribuciones iniciales y básicas de la Cámara de Comptos eran: Oír, de ahí su nombre de Oidores; la rendición de cuentas de quienes recaudaban en nombre del Rey; administrar los derechos del Rey y aconsejar en materia de finanzas reales.

Además de estas tres atribuciones básicas, (que en términos actuales corresponderían a la fiscalización, administración y asesoramiento), la Cámara de Comptos fue asumiendo otras por encargo de los monarcas debido al prestigio de

la Institución. Cabe señalar que la Cámara de Comptos asumió enseguida el carácter de Tribunal de Hacienda por lo que pasó a llamarse Tribunal de la Cámara de Comptos. También le fue encomendada la labor de dirigir la recaudación de impuestos, indicando las cantidades que se debían recaudar y los plazos. Sus funcionarios certificaban la calidad, peso y otras características que debía poseer la moneda navarra que se acuñaba precisamente en la sede de esa Cámara donde también juraban sus cargos oficiales reales, señores feudales, caballeros y soldados.

Tras su constitución en 1365, la Cámara de Comptos fue ganando en importancia dentro de la estructura política del Reino. El tribunal navarro solamente tenía por encima al Consejo y al Rey e incluso hubo momentos en los que algunos Oidores formaban parte del Consejo, si bien esto no fue bien visto y se empezó a hablar de incompatibilidades. En los siglos XIV y XV la Cámara de Comptos gozó de una gran importancia y prestigio por sus competencias, profesionalidad e independencia.

Cuando, tras la conquista de 1512, Navarra quedó anexionada a Castilla comenzaron los intentos de suprimir la Cámara de Comptos, auspiciados por el Virrey y apoyados algunas veces por las Cortes. La ciudad de Pamplona, sin embargo, se opuso de forma enérgica a todos los intentos de hacerla desaparecer y el órgano fiscalizador pudo seguir funcionando durante los siglos XVI y XVII.

Durante el siglo XIX, coincidiendo con una época de gran centralismo, se sucedieron los intentos por hacer desaparecer la Cámara de Comptos que culminaron con el Real Decreto de 18 de marzo de 1836, que ordenaba el fin de la actividad de la institución. La Ley Paccionada de 1841, que convirtió al Reino en

provincia española con cierto grado de autonomía, confirmó la supresión de la Cámara de Comptos.

Por último, hay que señalar la importante labor de archivo de la Cámara de Comptos. Los libros y documentos procedentes de la Institución, que en la actualidad forman parte del Archivo General de Navarra, constituyen la mejor fuente de información en Europa sobre la Baja Edad Media y permiten conocer no solamente el funcionamiento del órgano fiscalizador sino también otros aspectos del Reino de Navarra.

Francia

En Francia la existencia de un cuerpo dedicado a la vigilancia de las finanzas reales data de 1318 (Artículo IV de la ordenanza de Pontoise transmitida por Felipe V, conocido como Felipe el Grande), sin embargo no fue sino hasta comienzos del siglo 19 que la auditoría a las cuentas públicas fue estandarizada por Napoleón Primero, quien creó el Tribunal de Cuentas el 16 de septiembre de 1807.

Desde la Segunda Guerra mundial, el crecimiento del sector público fue acompañado de un incremento similar en las responsabilidades del Tribunal de Cuentas. Estas responsabilidades cubren exámenes obligatorios y opcionales.

Los exámenes obligatorios son aquellos donde la jurisdicción del Tribunal deriva de una legislación primaria, y es el único autorizado para auditar las cuentas de los entes correspondientes. Los entes afectados son aquellos que están estrechamente relacionados con la función de estado: departamentos centrales de Gobierno, ministerios y agencias, establecimientos públicos nacionales, cuerpos semi independientes (similares a los cuerpos públicos no

departamentales en el Reino Unido) desde 1950, entes de seguridad social y desde 1976 corporaciones nacionales e industrias nacionalizadas.

Los exámenes opcionales son aquellos donde el Tribunal puede actuar a discreción y ejercer jurisdicción. Las organizaciones afectadas cubren típicamente organizaciones que son auditadas regularmente por otras organizaciones, e incluyen:

Compañías del sector privado donde la mayoría de las acciones o del capital corresponden a alguno de los entes del sector público enlistados arriba, y que son sujetos de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas, o donde el ente público tenga una influencia decisiva sobre las decisiones y manejo de la compañía.

Organizaciones del sector privado (incluyendo organizaciones del sector voluntario, caridad y otras organizaciones no lucrativas) que reciben apoyo del sector público.

Organizaciones caritativas fundadas por contribuciones del público en general.

Organizaciones que reciben fondos de la unión europea.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas tiene extensas responsabilidades con respecto a los entes superiores, cubriendo auditorías regulatorias, auditorías de manejo, asistencia al gobierno y al parlamento.

En las auditorías regulatorias, el tribunal es el juez de las cuentas salvaguardado por contadores públicos.

Los Artículos L 111-1 y L.111-3 del Código de Jurisdicción financiera, establecen que "el tribunal de cuentas juzga las cuentas soportado por contadores

públicos y verifica la normatividad de todos los ingresos y egresos en las cuentas públicas.

El Tribunal de Cuentas, es responsable de verificar que los ingresos hayan sido recolectados adecuadamente y que las deudas hayan sido pagadas de acuerdo a las reglas contables. Examina las cuentas así como la documentación soporte, y checa el balance de las cuentas. Puede requerir a la contaduría pública para hacer restitución de ingresos no percibidos o pagos realizados irregularmente, o si están en orden, no fincar ninguna responsabilidad por las cuentas en cuestión. La contaduría pública tiene una responsabilidad formal legal por sus contadores los cuales son personales y financieros.

El tribunal de Cuentas no solo examina las cuentas resguardadas por los contadores públicos. También examina las cuentas de cualquier persona que inapropiadamente haya llegado a involucrarse en el manejo de fondos públicos. Primero a la persona se le encuentra de facto como un contador público y consecuentemente se convierte en sujeto de las mismas obligaciones y responsabilidades legales de un contador público.

Italia

Breve historia de la Corte de Cuentas.- La Corte de Cuentas fue instituida conjuntamente con la creación del estado unitario (data del 14 de agosto de 1862), con la finalidad de vigilar la administración del estado, así como para prevenir e impedir una gestión cautiva.

En su función, la Corte de Cuentas se encontraba investida de una magistratura con la afirmación del Camilo Benso Conde de Cavour, con la absoluta necesidad de concentrar el control preventivo y consultivo en un

magistrado inamovible. La línea fundamental de este ordenamiento se fundamentó en el Decreto aprobado en 1934, justo antes de la entrada en vigor de la Constitución Republicana con una profunda transformación en la organización y función administrativas (con la creación de la primera administración de auditoría independiente, privatización de la función de la empresa pública), incidiendo fuertemente en la competencia del instituto.

Aunado a esta reforma del estado, se dio un gran esfuerzo para la adecuación y modernización, dada la creciente demanda de un control eficiente como un ejercicio puntual de la jurisdicción de la responsabilidad, así como con el fin de incrementar la transparencia de la administración y asegurar la correcta gestión de los recursos públicos, elevando la calidad que la administración brinda a los ciudadanos.

Inglaterra

La Oficina Nacional de Auditoría ha existido en su forma actual desde 1983, pero la función de auditoría pública central gubernamental en el Reino Unido tiene una historia mucho más larga. La más antigua mención de un cargo público con auditoría gubernamental es una referencia al "Auditor Of the exchequer" en 1314 los auditores fueron establecidos bajo el reinado de Elizabeth I en 1559, con responsabilidad formal para auditar los pagos. Este sistema creció gradualmente y en 1780 se establecieron los comisionados para la auditoría de cuentas públicas. Desde 1834 los comisionados trabajaron en el control de los pagos, estos estaban a cargo del control de los objetivos de los fondos del gobierno.

Cabe destacar que el papel del Parlamento en este proceso era limitado, ya que éste había sido por muchos siglos quien incrementaba los ingresos y

autorizaba los egresos, (y el país había peleado una larga guerra civil en este punto) el control parlamentario y el escrutinio del gasto público era débil. No fue hasta 1870, que se dieron los mayores pasos hacia una contabilidad financiera propia tomados por el parlamento. El campeón de esta reforma fue William Ewart Gladstone.

Por su parte es importante mencionar que en 1866 se estableció un ciclo de contabilidad para los fondos públicos. La "The House Of Commons" (similar a la Cámara de Diputados) era quien autorizaba los egresos; el Contralor y Auditor General controlaba el destino de los fondos, y las cuentas eran producidas por departamentos y auditadas por el Contralor y Auditor General. Los resultados de las investigaciones del Contralor y Auditor General eran consideradas por un comité parlamentario, el Comité de Cuentas Públicas, que había sido establecido en 1861, también por Gladstone.

Desde 1870 el Comité de Cuentas Públicas tomó conocimiento de oficiales, normalmente jefes de departamento, quienes eran designados como oficiales de cuentas por el tesoro.

Inicialmente, el Contralor y Auditor General y su equipo de colaboradores eran requeridos para examinar cada transacción, siendo esto cada vez menos real a medida que el nivel de actividad del gobierno se expandía, particularmente durante la Primera Guerra Mundial. La nueva legislación, con los departamentos de auditoría en 1921, permitirían al Contralor y Auditor General tomar parte en el control de los sistemas departamentales y examinar algunas transacciones. Este acto también requería que el Contralor y Auditor General reportara al parlamento que el dinero había sido gastado de acuerdo a los deseos de éste último.

La presión para una reforma al sistema de auditoría pública creció en 1960, seguido de preocupaciones manifiestas por el parlamento y las academias, de que la esfera de la auditoría pública necesitaba ser modernizada para reflejar los cambios significativos en el papel del gobierno en el curso del siglo XX. En particular, se argumentaba que había una necesidad de un poder que permitiera al Contralor y Auditor General, reportar al parlamento bajo su propia discreción sobre el dinero logrado por los departamentos de gobierno. Los reformistas también argumentaban que deberían ser establecidos arreglos más robustos para asegurar la independencia de los auditores públicos del gobierno.

Estos cambios se reflejaron en el acta de la Oficina Nacional de Auditoría en 1983 que era formada originalmente por miembros privados de la banca, quienes eran comandados por el partido. Bajo esta acta, el Contralor y Auditor General llegó a ser un oficial de la Cámara de Diputados y se le otorgó el poder expreso para reportar sobre la economía al Parlamento bajo su propia discreción, eficacia y eficiencia con que los cuerpos del gobierno habían utilizado los recursos públicos. En el acta también se establecía que la Oficina Nacional de Auditoría reemplazaría el soporte al Contralor y Auditor General.

Posteriormente han ocurrido en años recientes cambios importantes. Nuevos Auditores Generales fueron desplazados en Scotland y Wales para auditar el gasto de el nuevo parlamento y la Asamblea. La Oficina Nacional de Auditoría proveía de servicios al Auditor General en Wales. En Scotland, el Auditor General era apoyado por un nuevo cuerpo, Audit Scotland, creada con personal de la Oficina Nacional de Auditoría y la Comisión de Contadores de Scotland, quienes revisaban al gobierno local. Ha habido un Contralor y Auditor General

independiente para el sureste de Irlanda desde la fundación del estado en 1921. era el jefe de la oficina de Auditoría del Noreste de Irlanda y reportaba a la Asamblea de Irlanda.

La introducción de recursos contables es un desarrollo importante para la Oficina Nacional de Auditoría. Involucra cambios basados en un sistema para la planeación y contabilidad del gasto público.

1.2 Latinoamérica

En América Latina existen varios países que en materia de fiscalización superior cuentan con organismos colegiados, otros cuentan con un titular unipersonal, autoridades encargadas precisamente de llevar a cabo el control y fiscalización de los recursos públicos, es por ello que en este apartado, haremos mención a los antecedentes históricos de la fiscalización superior de algunos países latinoamericanos de manera general. Asimismo, nos referiremos a la transformación que durante la historia se ha venido dando en sus respectivos órganos de control (Entidades de Fiscalización), hablaremos de su estructura, funciones, alcances y autonomía de dichos órganos.

Costa Rica

Desde el tiempo de la colonia existían en Costa Rica algunas disposiciones que tenían como objetivo procurar un correcto manejo de los asuntos públicos por parte de los funcionarios de Gobierno.

Así por ejemplo, las Leyes de Indias, con instituciones como la Residencia, la Visita y la rendición de Cuentas, constituyen un antecedente básico del control financiero actual.

Después de la independencia en 1825, se promulgó la primera Ley Fundamental de Costa Rica, el Pacto Social Interino o Pacto de Concordia, donde se destaca la preocupación por salvaguardar el orden en el manejo de la Hacienda Pública.

Era un control financiero de orden político que examinaba los resultados de las principales rentas que debían rendir los Jefes de Estado, función que debía cumplir un Tribunal de Cuentas a cargo del Congreso.

Posteriormente, se emitió una serie de decretos que organizaron y reorganizaron una contaduría mayor, la cual se definía como "un tribunal superior de cuentas que examinaba, glosaba y fenecía las cuentas que debían rendir los administradores, tesoreros y recaudadores de fondos públicos".⁴

Originalmente, este tribunal de cuentas fue competencia del Poder Ejecutivo, esta institución en el transcurso del tiempo tuvo muchos altibajos, llegando incluso a suprimirse.

En 1922, mediante Ley N° 8 del 26 de mayo, se creó la Oficina de Control, la cual asumió las funciones de la Contaduría Mayor, además, debía aprobar anticipadamente el presupuesto del año siguiente y ejercer el control presupuestario, esta oficina dependía también del poder Ejecutivo y tenía rango Constitucional.

La en comento y sus reformas fueron derogadas mediante Ley N° 200 del 6 de septiembre de 1945, año en el que se crea el Centro de Control que era una

⁴ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, *Antecedentes*, Costa Rica, [s. Ed]. 2003, p.p. 2-4, 7, <http://www.cgr.go.cr/lainst/htmls/antecedentes.html>

institución auxiliar del Poder Legislativo, que tendría independencia de los demás poderes.

En 1948 la paz se turbó y se rompió el orden constitucional, la Asamblea Constituyente convocada en 1949, al evaluar las funciones del Centro de Control, determinó la necesidad de que existiera un órgano que vigilara permanentemente la inversión, procedencia, manejo financiero, económico y legal de los fondos públicos, por lo que se incluyó un capítulo en la Ley Fundamental para la creación de la Contraloría General de la República, entidad en la cual se depositó la confianza por considerar que sería el freno y contrapeso legislativo en la ejecución y liquidación de presupuestos y se consideró que debían ser normas constitucionales las llamadas a regular las relaciones mutuas de un poder a otro y no aquellos del dominio de uno solo de esos poderes, pues el rango constitucional de dichas normas, garantizaría que todo gobierno cumpliera con ellas.

En 1949, dentro del título XIII, capítulo II de la Constitución Política de Costa Rica, se incluye la creación de la Contraloría General de la República. El artículo 183 de este documento la define como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa en relación con otros poderes del Estado, con facultad para intervenir toda entidad pública.

El propio artículo señala que la Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor, nombrados por la Asamblea Legislativa por un período de ocho años, pudiendo ser reelectos indefinidamente, además estos funcionarios gozan de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes. Sin embargo, deben responder ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento

de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante la votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros.

Ahora bien, es conveniente señalar las atribuciones y deberes de la Contraloría General de la República, que conforme al artículo 184 de la citada constitución son:

"1-Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella;

2-Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;

3-Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;

4-Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;

5-Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen".

Debe indicarse que los artículos 179, 181 y 189 de la Constitución le asignan a la Contraloría funciones relacionadas con la aprobación, modificación y liquidación de presupuestos del Poder Ejecutivo.

En 1950, mediante la Ley N° 1252 del 23 de diciembre con vigencia a partir del 1 de enero de 1951, se emite la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ley que dio vida jurídica a la Institución, ésta fue sustituida por la ley 7428 del 7 de septiembre del mismo año, en la que se señalan los objetivos, funciones, atribuciones, procedimientos y organización de la Contraloría General de la República, institución que de acuerdo a la ley, comienza sus funciones en 1951.

La Ley Orgánica, la Ley de la Administración Financiera de la República emitida en 1951 y la Constitución Política de 1949, formaban el principal marco legal del Órgano Contralor.

Posteriormente se agregarían a estas leyes, entre muchas otras, la Ley General de la Administración Pública y el Reglamento de la Contratación Administrativa.

En el año 1999, al cumplirse 50 años de la promulgación de la Constitución Política de 1949, también se cumple el 50 aniversario de la creación de la Contraloría General de la República.

Indudablemente durante estos 50 años la Institución ha experimentado grandes transformaciones con el propósito de ajustarse a los cambios y exigencias del entorno.

En este sentido se ha definido la visión y la misión, características y valores, que constituyen los principales orientadores del accionar institucional.

Perú

En este país, durante el Tahuantinsuyu (nombre genérico del imperio inca) existió una especie de "Sistema Contable" desarrollado a través de los quipus, los

cuales consistían básicamente en un conjunto de soguillas de distintos colores y anudadas de tal manera que pudieran representar cantidades. Esta forma de control surgió como una necesidad imperiosa ante la complejidad de lo que podríamos denominar el Sistema Tributario incaico (mitas). Los "Quipucamayocs", quienes operaban los quipus, eran comparativamente hablando, los "Contadores" de esa época.

Consecuentemente, hicieron su aparición los contralores de los contables; es decir, los encargados de supervisar que la contabilidad se llevara a cabo con toda corrección y exactitud, estos "funcionarios" fueron denominados los tuckuricos, cuyas funciones, guardando las distancias, podrían ser equiparadas a las que la Constitución y la Ley encomiendan actualmente a la Contraloría General de la República.

En la Edad Media, las Casas Reales europeas contaban con funcionarios especializados denominados Contralor o Veedor, tal como se les conocía, por ejemplo en Francia y en España, respectivamente.

En la Colonia, existieron diversos mecanismos específicos de revisión contable, tales como la Junta de la Real Hacienda, la Contaduría Mayor de Indias y España, la Secretaría a cargo del Libro de Razón de Cuentas y la Contaduría de Cuentas y Recuentas (1595)

Al producirse la independencia y nacer la República, el Tribunal Mayor y Hacienda Real de Cuentas del Virreynato, creado por el Rey de Felipe III de España por Real Cédula de 1605, adoptó la denominación de Tribunal de Cuentas, dependiente del Ministerio de Hacienda.

La organización, funciones, facultades y atribuciones de este tribunal consistían básicamente en que las instituciones del Sector Público Nacional estaban obligadas a remitirle toda la documentación de sus operaciones presupuestales. Los comprobantes recibidos eran distribuidos entre los juzgados, según las entidades asignadas a cada uno, para su revisión en lo relativo al cumplimiento de la normatividad vigente aplicable.

De existir errores, irregularidades administrativas, indicios de dolo o cualquier otra deficiencia, el juzgado correspondiente confeccionaba un Pliego de Reparos, que consistía en una relación de observaciones que elevaban a la Sala de Vocales (conformadas por abogados) quienes luego de un exhaustivo examen de los expedientes, emitían su dictamen el cual acompañado de un Proyecto de Resolución Presidencial elevaban al Despacho del Sr. Presidente (Abogado) del Tribunal Mayor de Cuentas, quien debía decidir por la procedencia o improcedencia del documento.

Debe anotarse que los encargados de los Juzgados no eran profesionales, sino solo empleados de carrera poseedores de la experiencia necesaria.

En cuanto a los Departamentos de Rectificación Militar y Civil, a ellos llegaban los ajustamientos (manifestados y pagos) y las planillas de sueldos y salarios de los servidores militares y civiles, respectivamente; siendo su misión revisarlos y archivarlos, ello a efecto de facilitar su consulta, dado que debían atender e informar sobre las solicitudes de dichos servidores respecto al reconocimiento de su tiempo de servicios, cuya certificación igualmente, era elevada al Despacho del Presidente del Tribunal Mayor de Cuentas para su aprobación y firma.

A través de su existencia, el Tribunal Mayor de Cuentas venía experimentando la misma situación ocurrida en la Colonia, o sea un gran atraso en el cumplimiento de sus funciones, acumulándose por ello, cientos de expedientes sin procesar o sin concluir, situación que relacionada con las funciones que debía cumplir la Contraloría, principalmente la de auditoría, originaba confusiones y duplicidades en el control del Sector Público Nacional. Esta situación, motivó que mediante la Ley N° 14816 - Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, dada el 16 de enero de 1964, el Tribunal Mayor de Cuentas se convirtiera en un organismo integrante de la Contraloría General de la República, y su presupuesto constituyó uno de los programas del Pliego de la Autoridad Superior de Control.

En el gobierno del Presidente Augusto B. Leguía, se contrató los servicios de una misión para que efectuara un estudio sobre la administración Pública con el propósito de propiciar su reorganización y centralizar en un solo organismo técnico las funciones de control de la gestión presupuestal del Gobierno.

Posteriormente, el gobierno expidió el Decreto Supremo de fecha 26 de septiembre, por el cual se crea a la Contraloría General de la República y se nombró como primer Contralor al Sr. Ricardo Madueño y Rosas. El 27 de septiembre de 1929 la Contraloría General de la República inició sus actividades.

A los pocos meses de expedido el Decreto Supremo, el Congreso de la República dio la Ley N° 6784, de fecha 28 de febrero de 1930, confiriéndole nivel legal a la existencia de la Contraloría General, disponiendo su conformación con las Direcciones del Tesoro, Contabilidad y del Crédito Público del entonces Ministerio de Hacienda.

El texto de la ley, contenía en un 95% lo dispuesto en el Decreto Supremo, determinando las funciones básicas de fiscalización preventiva del gasto público, llevar la contabilidad de la Nación, preparar la Cuenta General de la República e inspección a todas y cada una de las entidades del Estado.

Al expedirse la Ley N° 14816 el 16 de enero de 1964, en su artículo 67°, se dio a la Contraloría la calidad de Organismo autónomo con independencia administrativa y funcional, autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del Sector Público Nacional, sin perjuicio de la máxima facultad fiscalizadora del Congreso de la República.

Además, la Ley dispuso en su Artículo 94° que la función de la fiscalización previa sea sólo de responsabilidad de las respectivas Oficinas de Administración de las entidades públicas; igualmente que los expedientes sin procesar por el Tribunal Mayor de Cuentas se remitieran a las entidades correspondientes, de manera que sólo aquellos en proceso los continuaría trabajando la Contraloría a través de su Oficina de Ejecución de Resoluciones.

En tal virtud, por mandato de la Ley N° 14816 la Contraloría General quedó a cargo de las funciones de Contabilidad y Auditoría.

Finalmente, es de señalar que la Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su Ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

Por su parte, el Contralor General es designado a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años, puede ser removido por el Congreso por falta grave.

Argentina

A partir del año 1983, la República Argentina, dio inició con un proceso de consolidación del sistema democrático. La década de los 90', signada por profundas reformas estructurales, ha revelado la necesidad de modernizar al Estado.

El desarrollo y fortalecimiento de las Instituciones de la República y su afianzamiento, tuvo, entre otros institutos, los creados por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público (N° 24.156), que además de iniciar una reforma en el sistema administrativo y financiero del gobierno, adoptó nuevos métodos de control y fiscalización y creó nuevas instituciones de control gubernamental sobre la gestión financiera y presupuestaria de los organismos públicos.

Nacen así la Auditoría General de la Nación (AGN), órgano de control externo del sector público nacional, en jurisdicción del Congreso Nacional, y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), en jurisdicción del Poder Ejecutivo, la que tiene a su cargo ejercer el control interno.

En 1994, la Auditoría General de la Nación adquiere jerarquía constitucional, en ese año se lleva a cabo una reforma a la Carta Magna, incluyendo en su Artículo 85 a este órgano superior de control, reafirmando los modernos criterios de control de gestión establecidos anteriormente.

Además, esta reforma constitucional, confirma la autarquía del ente y su función de asistencia técnica del Congreso de la Nación, poder en el que reside la

facultad de control, según nuestro sistema republicano de gobierno. Este reconocimiento de autonomía funcional paralelamente afirma el concepto de independencia de criterio, un valor indispensable, para el desempeño de los entes de fiscalización.

La Dirección Colegiada de la Auditoría General de la Nación y el sistema de designación de los Auditores Generales, por resolución conjunta de ambas Cámaras legislativas, le otorga pluralidad política.

Por último, es conveniente mencionar que el órgano de conducción de la Auditoría General de la Nación, se compone de siete miembros, tres auditores generales son designados por la Cámara de Senadores y otros tres por la Cámara de Diputados, de acuerdo a la composición política de cada cámara. Su mandato es de ocho años y se renuevan por mitades cada cuatro.

El séptimo auditor general es el presidente de la Auditoría General de la Nación, quien es designado a propuesta del partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso con el objeto de reforzar la independencia y el equilibrio de poderes. Su nombramiento es efectuado por resolución de los Presidentes de ambas Cámaras.

Brasil

La historia del control de los recursos públicos en Brasil se remonta al periodo colonial. En 1680 fueron creadas la Juntas de Recaudación Capitalina y la Junta de Recaudación de Río de Janeiro, ambas jurisdiccionadas a Portugal.

Bajo la administración de D. Joao VI, fue instalado el Erario Regio, en 1808 fue creado el Consejo de Recaudación que tenía como atribución glosar la ejecución del gasto público.



Faltan páginas
Nº 28, 29

Fue hasta la constitución de 1946 que se incrementó su competencia con una nueva atribución: juzgar la legalidad de las concesiones, reformas y pensiones.

Con la constitución de 1967, ratificada por la enmienda constitucional número 1 de 1969, se retiró al Tribunal el examen y opinión previa de los actos y contratos originados de los gastos públicos, sin perjuicio de su competencia para señalar las faltas e irregularidades que serían objeto de representación en el Congreso Nacional. Se eliminó también la facultad de juzgar la legalidad de las concesiones, reformas y pensiones, quedando a cargo del Tribunal juzgar la apreciación de la legalidad únicamente para fines de registro. El proceso de fiscalización financiera y normativa pasó por una completa reforma durante esa etapa. Como innovación para el ejercicio de la auditoría financiera y normativa sobre las cuentas de las unidades de los tres poderes de la unión, instituido en los sistemas de control externo, a cargo del Congreso Nacional como auxilio a la Corte de Cuentas y de control interno, es ejercido por el Poder Ejecutivo y destinado a crear condiciones para un control externo más eficaz.

Finalmente, en la constitución de 1988, el Tribunal tiene su jurisdicción y competencia ampliada sustancialmente. Recibió facultades para auxiliar al Congreso Nacional, ejercer la fiscalización contable, financiera, normativa, operacional y patrimonial de la unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, en cuanto a legalidad, legitimidad y economía en la fiscalización de la aplicación de las cuentas públicas.

1.3 México

En México como en otros muchos países, existen antecedentes remotos de órganos de fiscalización de las acciones públicas, así como de una larga tradición en materia de control y fiscalización del gasto público.

Iniciaremos en el año de 1521, en este año los aztecas contaban con procedimientos muy elementales, para contabilizar los bienes que provenían de los tributos que sus vasallos les rendían.

En 1524, es cuando la Corona Española toma la decisión de crear en la Nueva España, el Tribunal Mayor de Cuentas, con el objeto de fiscalizar los ingresos y gastos de Hernán Cortes. Durante tres siglos este tribunal permaneció en funcionamiento.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se atribuyó al Supremo Congreso el examinar y aprobar las cuenta de recaudaciones e inversión de la Hacienda Pública.

En el curso de nuestra vida como nación independiente, en noviembre de 1824 mediante decreto, se determinó suprimir al Tribunal Mayor de Cuentas y se creó el órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados; con la finalidad de examinar y glosar las cuentas del sector financiero y el manejo del crédito público.

Las Siete Leyes de 1836, contemplaron a la Contaduría Mayor de Hacienda con las mismas funciones. Es hasta el año de 1843, que las bases orgánicas restablecieron el Tribunal Mayor de cuentas, quedando la Contaduría como un órgano adscrito a su jurisdicción.

La Constitución de 1857 estableció nuevamente a la Contaduría y suprimió el tribunal Mayor de Cuentas. En 1896, se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

De esta forma, la Constitución de 1917 contempló nuevamente a la Contaduría Mayor y se ampliaron a la vez sus facultades y quedó establecido que al Poder Legislativo se le facultaba para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En el año de 1963, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda sufrió otra serie de reformas, entre las cuales, se obligaba a las oficinas del ejecutivo a remitir los estados de contabilidad por una parte y por la otra se precisaba que este órgano de control y fiscalización disponía de un año a partir de la recepción de los años para realizar la revisión y glosa respectiva.

En 1978 fue expedida la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, definiendo a ésta última como el órgano de control y fiscalización, dependiente de la Cámara de Diputados, dicho órgano se encargaría de revisar las cuentas públicas y tendría como objeto primordial el de vigilar escrupulosamente el manejo de los recursos públicos.

"Una adecuada supervisión del uso de los recursos públicos permitirá incrementar la confianza que los ciudadanos tengan hacia su gobierno, haciendo efectivo el derecho a pedir cuentas plenas de su gestión y permitiendo constatar que el esfuerzo de la administración pública haya redituado mayores satisfactores sociales".

El 28 de noviembre de 1995, el Presidente de la República, presentó una iniciativa de reformas constitucionales, con el propósito de crear un nuevo órgano

fiscalizador, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual fue denominado Auditoría Superior de la Federación.

El 30 de julio de 1999, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales aprobadas por el H. Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación. El 20 de diciembre del año 2000, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ahora bien, por lo que se refiere al ámbito local, es conveniente señalar que en los últimos años, la capital de México ha sido el escenario de cambios trascendentales que han tenido como propósito formar una sociedad más democrática y lograr un mayor equilibrio, vigilancia y control entre los poderes locales. En este sentido hablaremos acerca de los antecedentes históricos más sobresalientes del órgano legislativo local.

Mediante decreto promulgatorio, publicado en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987, se crea a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

Como resultado de la reforma política que se dio en el Distrito Federal, el 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal. Es en este tiempo cuando dicha Asamblea de Representantes adopta la aposición de I Legislatura.

El 22 de agosto de 1996, a través de un decreto que modifica el artículo 122 constitucional la Asamblea pasa a denominarse "Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ésta quedó integrada por diputados en lugar de representantes.

Ahora bien, en razón de que en el Capítulo 3 de este trabajo de investigación se abordará un estudio comparativo de órganos de fiscalización superior de diversas Entidades Federativas en México, tales como Veracruz, Puebla y Jalisco, se considera importante referirse de manera breve a sus antecedentes históricos como entidad en materia de fiscalización superior.

Veracruz

En 1997 los municipios recibían recursos federales distintos de las "participaciones" a través del denominado Ramo 026: "Superación de la pobreza", que estaba destinado básicamente al financiamiento y ejecución de obra básica.

Se trataba de recursos totalmente centralizados que fluían por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz y su fiscalización se daba a través de la Contraloría General del Estado.

El Congreso Local no tenía injerencia alguna, solamente dictaminaba la cuenta pública municipal por los recursos propios que los Ayuntamientos ejercían, siendo su fiscalización a través de su dependencia denominada "Dirección de Contaduría".

Para el año de 1998, al reformar el Congreso de la Unión la Ley de Coordinación Fiscal fue creado el capítulo V denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales" mejor conocido como (Ramo 033)

La parte medular de esta reforma fue la descentralización de los recursos de estas aportaciones para los Estados y los Municipios, sustituyendo para éstos, los recursos que anteriormente recibían para obra básica, a través del Ramo 026.

En el Estado de Veracruz, el Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, le transfirió a la Legislatura del Estado los recursos financieros y materiales con los que anteriormente controlaba el Ramo 026, a fin de que ahora lo hiciera el Congreso Local con el Ramo 033, mediante un Convenio que suscribieron para ello. El Congreso delegó esta función de control, en su Dirección de Contaduría, creando ésta, una nueva área denominada "Coordinación del Ramo 033" siendo su función primordial la supervisión de obras, el control financiero de la aplicación municipal de los recursos y la fiscalización a los mismos, elaborando para ello los Lineamientos para la aplicación Municipal del citado Ramo.

El 17 de septiembre de 1998, el Congreso Local crea la Ley 112 o de la Contaduría Mayor de Hacienda en el Estado de Veracruz.

Con fecha 28 de octubre de ese año, la H. LVIII Legislatura del Estado elige al primer titular de la Contaduría Mayor de Hacienda, dando con ello inicio formal a las actividades de esta Dependencia.

Como primera acción, la Contaduría Mayor de Hacienda inició el ordenamiento de sus funciones, definiendo áreas de competencia y procedimientos a seguir para el cumplimiento de la Ley Orgánica relativa a su actividad. Asimismo, definió las acciones y normas a seguir para la fiscalización municipal del ejercicio 1998 e inició en consecuencia, el programa por la aplicación de los recursos del Ramo 033 municipal en ese ejercicio.

Para los ejercicios fiscales 1999 y 2000, los Legisladores Federales en las reformas a la Ley, han dado mayor claridad a la facultad de los órganos de control federal, estatal y municipales en cuanto a sus tiempos de intervención, ello clarificó la facultad de los Congresos Locales ejercida ésta a través de su órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, en el sentido de que su intervención es a la Fiscalización de la Cuenta Pública Municipal, pero "Después de", la revisión es a hechos consumados, dando con ello cabal cumplimiento al espíritu Federalista de la Ley, por ello, la Contaduría Mayor de Hacienda elaboró normas de fiscalización claras y precisas en acciones y tiempos a través de un documento denominado "Manual del Ramo 033 FISM y FAFM".

En la reforma integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz en el año 2000, cuyo objetivo principal es proveer un texto constitucional breve, claro, preciso, comprensible y prescriptivo, es en esta reforma donde se reconoce la figura de la Fiscalización Superior y en tal virtud se da origen al Órgano de Fiscalización Superior, concretamente en la fracción III del artículo 67, la cual refiere que "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".

Puebla

El antecedente del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, data a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1825, al atribuirse al Congreso Local la facultad de tomar cuenta anual de la inversión pública; y hacia el año de 1861, es cuando por primera vez la Contaduría General informa al Congreso Local a través de una sesión de glosa sobre la situación de la

administración pública. En el año de 1882, se publica la primera Ley Orgánica de la entonces Contaduría General de Glosa.

El Órgano de Fiscalización Superior de este estado ha tenido importantes cambios surgidos a partir de la Ley Suprema de 1817, derivados de las reformas constitucionales que han tenido los ordenamientos jurídicos en materia de hacienda pública, relativas a las facultades del poder legislativo, así como con las reformas relacionadas con la autonomía municipal.

Jalisco

La Contaduría Mayor de Hacienda de Jalisco, ha recorrido un largo camino, a través del cual, debió adoptar diversas denominaciones que cada gobernante consideró en su tiempo, como la más adecuada a sus funciones y a las condiciones sociopolítico imperantes.

Así tenemos que, al surgir nuestro estado a la vida independiente, a partir de la Constitución Política Local expedida en 1824, ya se contemplaba como una atribución del Congreso, el examen y aprobación de las cuentas públicas, para lo cual se establecía que los 5 integrantes del senado local, existente en esa época, en Jalisco, tuvieran entre otras facultades, la de proponer una terna con la finalidad de designar al funcionario público denominado glosador de cuentas públicas.

A su vez, en el año de 1825, se encuentra la primera manifestación, con el establecimiento de una junta de policía en cada uno de los ocho catones en que se dividía políticamente el Estado. A dicha junta se le confirió el cargo de examinar y glosar las cuentas de los 123 ayuntamientos existentes en esa etapa de nuestra historia particular.

En lo referente al manejo de los fondos públicos, el 17 de mayo de 1830, el Congreso de Jalisco expide el decreto 316, bajo el cual se crea una Contaduría para glosar las cuentas de los ramos de la hacienda pública. Esta situación se modifica mediante el decreto 387, de fecha 27 de abril de 1831, por el cual el Congreso de Jalisco establece la Contaduría, la Dirección General para la Dirección de las Rentas y Glosa de las cuentas públicas del Estado. En dicho decreto se establecía entre las atribuciones del Contador Director General, la de "...examinar las cuentas de la tesorería general y formar el presupuesto general de los gastos que debe erogar el Estado en el siguiente año."

En este marco de constante evolución, el decreto 429, se refiere a sobre la aclaración del diverso decreto 387, que hace referencia a la Contaduría con relación a quejas hechas contra funcionarios. Durante los siguientes 56 años, el país sufre los embates más variados que ponían en entredicho su vida como joven nación independiente.

Con posterioridad, se expide el proyecto de ley para reglamentar la oficina general de glosa en el año de 1887, donde aparece incluida de nuevo la Contaduría pero ahora con el nombre de "Oficina de Glosa", según decreto 260 de fecha 1º de octubre de 1887.

Mediante el decreto 484, expedido en el año de 1891, en el cual éstas tareas son presentadas por una iniciativa de la Contaduría Mayor de Hacienda a las reformas laborables de esa oficina. Bajo este mismo decreto de fecha 13 de mayo de 1891, es cuando se adopta el nombre actual de Contaduría Mayor de Hacienda, y el 24 del mismo mes y año, se expide el Reglamento económico para

las labores de la propia Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Jalisco y mediante decreto 484 se da a conocer la plantilla de empleados de la misma.

Posteriormente, el decreto 606, promulgado cuando era gobernador del estado el C. Luis del Carmen Curiel, con fecha 1º de abril de 1893, que indica que la Contaduría Mayor de Hacienda dependerá del Poder Legislativo, como subalterna inmediatamente de la Comisión Inspector de la Cámara. Como parte de estos cambios, se presenta la solicitud para que los empleados trabajen por la tarde en las oficinas de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1893.

Con base en estos antecedentes, la Contaduría Mayor de Hacienda se rigió durante 75 años (1897-1972).

El 12 de octubre de 1972, bajo el número de decreto 8844, se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y el 15 de ese mismo mes se formula el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Posteriormente bajo el decreto 14205 de fecha 9 de abril de 1991, se deroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Reglamento.

En vista de lo anterior, mediante decreto número 14389, de fecha 19 de noviembre de 1991, publicado el 3 de diciembre de dicho año, entra en vigor el actual Reglamento Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Finalmente, es de señalar que dicho ordenamiento legal, por decreto 16470, de fecha 28 de diciembre de 1996, es objeto de reformas y adiciones incluyendo normas relativas a las formas valoradas.

CAPÍTULO 2

**Generalidades de la Fiscalización Superior
de la Contaduría Mayor de Hacienda
de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

CAPÍTULO 2. Generalidades de la Fiscalización Superior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

2.1 Concepto de Fiscalización

En este apartado nos referiremos a la conceptualización de la fiscalización en términos generales, mencionaremos algunas definiciones sobre la misma. Posteriormente, hablaremos de manera breve sobre la Fiscalización Superior, misma que como se verá más adelante, va referida exclusivamente al sector público, para lo cual, se estima importante que previamente se debe tener una idea del significado de la palabra Fiscalización.

En este contexto, podemos decir que existen diversas definiciones de lo que debe entenderse como fiscalización; sin embargo, se puede hacer una interpretación de lo que en los diccionarios y textos sobre la materia se ha considerado como tal, incorporándole la esencia de lo que la función misma maneja y opera en la realidad.

En el glosario técnico sobre control gubernamental de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS), fiscalizar significa "criticar y traer a juicio las acciones u obras de otros. Juzgar acciones o cuentas ajenas con la debida autoridad".

Para los autores Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada, la fiscalización "es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley".⁵

⁵ ADAM ADAM, Alfredo y BECERRIL LOZADA, Guillermo, La Fiscalización en México, México, UNAM, 1996, 2ª ed, p.7

Por lo que se refiere a la definición que dan los autores antes mencionados, podemos observar entonces que el contenido de esta sencilla definición, cubre en términos generales todos los aspectos importantes de lo que es la función de fiscalización.

Se habla de una acción, ello significa el hecho de hacer y ejecutar una serie de movimientos, trabajos o ejercicios.

Refiere una evaluación y una revisión, es decir, para que se de esa acción o acciones, se debe presumir la existencia de documentos, información, bienes, derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza, así como sistemas y mecanismos, a través de los cuales se lleva a cabo su realización, ya que estas acciones no pueden ejercitarse si no hay existencia física y material.

En este orden de ideas, es importante mencionar que la evaluación y revisión pueden realizarse sobre acciones de gobierno, entendiéndose como tales, aquellas actividades que el representante de una nación ejecuta en razón de su existencia y que pueden resumirse en:

- Obtención de ingresos y recursos necesarios para hacer frente a sus funciones.
- Administración y ejercicio o gasto de dichos recursos, aplicándolos en forma congruente y eficiente a la prestación de servicios y apoyos a la comunidad que representa.
- Administración de bienes y recursos propiedad de la nación.

La veracidad y razonabilidad representan los requisitos mínimos que deben atenderse en las acciones de gobierno y comprenden la autenticidad, eficiencia y eficacia.

Por último se menciona el cumplimiento de la ley (apego a la ley). Por lo que se refiere a este aspecto, es importante destacar que en todo gobierno los requisitos, mecanismos, instrucciones, mandatos y controles se encuentran plasmados y contenidos en una normatividad que abarca leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de carácter general y particular, mismos que se complementan con ordenamientos expedidos en forma interna por todos los órganos que integran el Gobierno Federal y que en conjunto surgen con apoyo en el máximo ordenamiento de nuestro país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior, podemos observar que la definición de fiscalización que dan los autores antes citados, está ubicada en un contexto específico, es decir, está enfocada hacia la fiscalización gubernamental; sin embargo, con el propósito de rebasar el solo espacio gubernamental, los autores Esmeralda Guzmán Valencia y Salvador Santana Loza nos dicen que la fiscalización "consistirá en una serie de acciones apoyadas en técnicas específicas, que permitan a quien la realice tener la certeza de la calidad de los registros y las acciones representadas por éstos, y que fueron llevadas a cabo por un ente sujeto a la fiscalización o al control".⁶

⁶ GUZMÁN VALENCIA, Esmeralda y SANTANA LOZA, Salvador, Fiscalización y Control Superior en el Ámbito Local en México, México, INDETEC, 1997 .p. 119

En este sentido, a la fiscalización podría entenderse como una parte del control, que consiste en la medición de los resultados contra los objetivos y metas preestablecidos, que un ente se fija o le son fijados por una entidad distinta, de lo que se puede emitir una opinión técnica respecto del cumplimiento de esos objetivos. Sin embargo, se estima que existe una confusión de terminología, cuando se le toma a la fiscalización como sinónimo de control y no como sinónimo de revisión.

Para Esmeralda Guzmán Valencia y Salvador Santana Loza, el control "es una etapa del proceso administrativo, que tiene encomendadas acciones más completas y más amplias que la fiscalización, de tal suerte, que esta última es solamente una parte del proceso del control".⁷

Algunos autores se han dado a la tarea de distinguir diferentes tipos de control según el momento o fase de la acción en que el control se ejerce.

A este respecto el autor Andrés Santiago Suárez Suárez, hace la siguiente distinción:

"a) *Control previo*, que se ejerce <<ex ante>> o <<a priori>>, en el momento de la planificación o programación, esto es, al iniciarse los preparativos de la acción.

b) *Control concomitante o de ejecución* también llamado *control permanente*, que se ejerce de forma continuada mientras dura el proceso de realización de la obra, tarea o propósito públicos para que la ejecución discorra conforme a lo programado o previsto.

⁷ Ibidem., p. 120

c) *Control consultivo*, que se ejerce <<ex post>> o <<a posteriori>>, una vez que la obra, tarea o propósito públicos han sido ejecutados, al objeto de comparar realizaciones con previsiones, objetivos o prescripciones".⁸

Pues bien, podemos decir que a la fiscalización se le encomiendan acciones como la verificación de documentos, o bien la revisión de ciertas acciones derivadas de normatividad específica y que tienden a dar cumplimiento a etapas de la administración, luego entonces los resultados que se obtienen de esas revisiones son entregados a los responsables del control.

En este contexto, se desprende que la fiscalización resulta ser la especie de un género que se llama control, es decir, constituirá la parte del control que consiste en la medición de los resultados.

Sobre el particular los autores ya citados Esmeralda Guzmán Valencia y Salvador Santana Loza definen a la fiscalización "como el conjunto de acciones que se llevan a cabo con la finalidad de verificar, medir y cuantificar las acciones que realiza un ente, en relación con las obligaciones de actuación del mismo, a fin de encontrar si se dieron en la medida de que éstas debieron ejecutarse, e informar a los responsables de la dirección o el control sobre resultados obtenidos".⁹

Ahora bien, después de haber visto lo relativo al concepto de fiscalización, nos referiremos a la fiscalización superior.

Acercas de la Fiscalización Superior, podemos decir que éste es un término que más bien se enfoca a la fiscalización del sector público, la cual se lleva a cabo

⁸ SUÁREZ SUÁREZ, Andrés Santiago, *El Control o Fiscalización del Sector Público*, España, López Prados Editores, 1986, p. 19.

⁹ GUZMÁN VALENCIA, Esmeralda y SANTANA LOZA, Salvador, Op cit p. 120.

por los poderes legislativos a través de sus órganos técnicos, conocidos comúnmente como entidades de fiscalización superior.

En este sentido, cabe destacar que el término "superior" es más bien aplicable al control, ya que éste si tiene jerarquías y rangos, mientras que la fiscalización en términos generales como ya se vio, por consistir en acciones técnicas de apoyo al control no tiene autonomía.

Tratándose del sector público, el término de fiscalización superior ha sido acuñado solamente en el ámbito de la hacienda, esto es, de la revisión de las cuentas públicas del poder ejecutivo, revisión que como ya se mencionó, se realiza por el órgano de fiscalización del poder legislativo.

A este respecto los autores Esmeralda Guzmán Valencia y Salvador Santana Loza, nos dicen "se ha dado en entender por fiscalización superior, aquella que se ejerce buscando la revisión de los resultados logrados por un determinado ente, pero referida exclusivamente al sector público".¹⁰

Derivado de lo anterior, podemos decir que la Fiscalización Superior, es el control externo que se ejerce a través de la revisión de los ingresos, egresos y, en general, de los recursos públicos, siendo un instrumento de que dispone la ciudadanía para verificar que los recursos públicos se manejen adecuadamente.

Esta función existe en todo el mundo y constituye una responsabilidad importante, generalmente depende de los poderes legislativos, quienes la realizan por medio de órganos técnicos, conocidos comúnmente como entidades de fiscalización superior.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 141

Finalmente, cabe destacar que en el ámbito local particularmente en el Distrito Federal la fiscalización superior está a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual la ejerce por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

2.2 Objetivos de la Fiscalización

Realizar la medición o cuantificar los resultados de un ente en un momento determinado, ya sea a través de una evaluación de acciones o bien, mediante la verificación de resultados ya plasmados en documentos producto de la práctica de auditorías, se considera uno de los objetivos fundamentales de la fiscalización superior.

Asimismo, otro de los objetivos primordiales de la fiscalización superior es proporcionar a las autoridades responsables del control la información que se haya obtenido de la revisión, a efecto de que éstas, en su caso determinen o no las responsabilidades correspondientes.

Para Esmeralda Guzmán Valencia y Salvador Santana Loza, uno de los objetivos de la fiscalización "será el de cerciorarse que se hayan realizado por parte de los administradores, todas las acciones que corresponden conforme la normatividad, y que estas acciones se hayan llevado a cabo en la medida y en el momento que deben ser realizadas, opinando sobre la oportunidad y alcances de dichas acciones en el contexto general de la administración de la empresa".¹¹

¹¹ Ibidem., p. 122

Se considera importante mencionar que otro objetivo en la fiscalización es la verificación de todos los actos que se llevan a cabo por parte de los entes, es decir que dichos actos se encuentren fundamentados debidamente en la normatividad existente y vigente, ello con el propósito de que no se actué de ninguna manera al margen de la ley.

Por último, tomando en cuenta los objetivos de la fiscalización que hemos referido, podemos decir que en el caso del Gobierno del Distrito Federal, el objetivo primordial de la revisión de la cuenta pública es conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y verificar el cumplimiento de los programas.

2.3 Tipos de Fiscalización

En México, para algunos autores tales como Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada existen tres tipos o niveles de fiscalización, de los cuales en este punto haremos referencia.

El primer tipo de fiscalización es aquel que se lleva a cabo por el poder legislativo sobre el poder ejecutivo y que podría denominarse como una auditoría externa hacia el poder ejecutivo. Este tipo de fiscalización, podría también realizarse sobre el mismo poder legislativo y el judicial.

El segundo tipo de fiscalización, se ubica dentro del propio poder ejecutivo, el cual se realiza en forma directa por la dependencia encargada de la función y control, podríamos decir que esto se puede equiparar a una auditoría interna del poder ejecutivo.

El tercer y último tipo de fiscalización, es el que se da por el poder ejecutivo hacia los contribuyentes obligados al pago de tributos; este tipo de fiscalización, se ha dado en llamarle auditoría fiscal o tributaria.

De las opiniones antes vertidas, podemos hablar de tres tipos de fiscalización: *Externa, Interna y Tributaria*, las cuales desarrollaremos a continuación, enfocándolas al ámbito local.

Fiscalización Externa

Refiriéndonos al sector público es, como ya anteriormente se había mencionado aquella que realiza el poder legislativo de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, que van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta diversa normatividad secundaria. Esta fiscalización consiste en verificar y cerciorarse de que el resultado de la gestión financiera se ha llevado a cabo con apego a la ley, así como que exista congruencia financiera entre las acciones de esta índole que realiza el poder ejecutivo, las cuales se reflejan en la cuenta pública que debe ser presentada de manera anual al poder legislativo.

Ahora bien, en razón de que la Fiscalización Externa es la revisión que lleva a cabo una dependencia distinta a la revisada, es conveniente destacar que en el Distrito Federal, esta labor es realizada por la Asamblea Legislativa sobre el Poder Ejecutivo Local a través de su Órgano Técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda. Esta fiscalización se basa fundamentalmente en el análisis y revisión de la cuenta pública que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal presenta a la Asamblea Legislativa.

En este orden de ideas, es importante señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de

Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Cuenta Pública "se constituye por los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de Activo y Pasivo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades sujetos al Control Presupuestal de la Asamblea, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente".

En este caso, estaríamos hablando de una revisión que se realiza sobre hechos pasados, la cual, como ya se había referido antes, ha sido denominada como "a posteriori".

Fiscalización Interna

Este tipo de fiscalización es aquella que se lleva a cabo de manera directa por una dependencia que estructuralmente se ubica dentro de la administración pública centralizada del poder ejecutivo, la cual se encarga de las acciones de control, dentro del propio ejecutivo.

Hablando del ámbito local concretamente del Distrito Federal, este tipo de fiscalización se realiza directamente por la Contraloría General, a quien le corresponde llevar a cabo el control y evaluación de la gestión pública. Podemos decir que su función principal es revisar las acciones que realizan las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la administración pública del Distrito Federal, cuidando que las actuaciones de funcionarios y empleados que integran todo el aparato administrativo local se sujeten a la normatividad vigente y que tengan tratándose de actividades

financieras, la debida comprobación y justificación. Esta labor de fiscalización, es realizada con el valioso apoyo de las contralorías internas ubicadas en la mayoría de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales ya mencionados.

Fiscalización Tributaria

Se considera que la Fiscalización Tributaria es la que se lleva a cabo, como ya se dijo, por el poder ejecutivo sobre los contribuyentes o las personas que están obligas a cubrir el pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, es decir, es la que se realiza con el propósito de lograr que cumplan con sus obligaciones tributarias consistentes en contribuir al sostenimiento del gasto público. El objetivo es entonces, lograr que paguen todos los que deben pagar y que ello se cumpla en el tiempo, forma y cantidad establecidos por la ley.

En este contexto el artículo 31 Constitucional, en su fracción IV establece que son obligaciones de los mexicanos "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación , como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Por lo que respecta al Distrito Federal, esta función se lleva a cabo por la Secretaría de Finanzas, a través de la ya conocida Tesorería del Distrito Federal.

Cabe aclarar que esta forma de fiscalización, no es materia de esta investigación, en razón de que el objetivo de este trabajo es tratar lo relativo a la fiscalización superior dentro del sector público.

Finalmente, y hecha la aclaración anterior podemos señalar que la fiscalización externa e interna se pueden realizar a través de la revisión de

gabinete o de escritorio que comúnmente se le conoce como "glosa", es decir, es un análisis sobre el contenido única y exclusivamente de ciertos documentos.

Otra forma de llevar a cabo la fiscalización externa e interna, es mediante la práctica de auditorías con todas las técnicas que la materia contiene, que permiten tener una visión mayor y de conjunto, sobre la revisión que se está realizando.

También se puede efectuar mediante visitas o inspecciones, a efecto de verificar que determinadas acciones se están cumpliendo conforme a la normatividad vigente. Sin embargo, Esmeralda Guzmán Valencia y Salvador Santana Loza nos dicen que "el pilar fundamental de la fiscalización es la auditoría, y tratándose del sector público, la auditoría gubernamental".¹²

2.4 Concepto de Autonomía

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano la autonomía es la "Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órgano de gobierno propios".¹³

Por su parte el Diccionario Enciclopédico Grijalbo nos dice que la autonomía es la "Facultad de las personas o las instituciones para actuar libremente y sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídico predeterminado".¹⁴

¹² *Ibidem.*, p. 127

¹³ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO A-CH, *Autonomía*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Porrúa, 2001, 15ª ed, p. 275

¹⁴ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO GRIJALBO, *Autonomía*, España, Grijalbo, 1995, p. 196

De los conceptos anteriormente señalados, podemos decir refiriéndonos particularmente a la administración pública, en razón de que este trabajo va encaminado a esa materia, que la autonomía es la capacidad de acción con la que cuentan las instituciones u órganos en cuanto a su organización interna, funcionamiento y toma de decisiones, de la cual gozan aquellos que no están subordinados a las decisiones de otros por ley.

Algunos investigadores han señalado la existencia de diferentes tipos de autonomías, tales como: la orgánica, presupuestaria y jurídica. Otros se refieren a la autonomía financiera, administrativa, de funcionamiento y de resolución. Sin embargo, cabe destacar que no obstante de usar terminologías diferentes el concepto es el mismo, por ejemplo, autonomía presupuestaria y autonomía financiera.

Tomando en cuenta esta gama de terminologías, haremos una clasificación solamente de dos tipos: autonomía técnica y autonomía de gestión, con las que desde un particular punto de vista, todo órgano de fiscalización superior debe contar hacia el interior y exterior de sus propias estructuras institucionales.

Autonomía Técnica

Este tipo de autonomía se considera esencial, porque admite facultades capaces para decidir, entre otras cosas, los programas de auditoría, la forma de practicarlas, y hablando de un órgano dependiente del poder legislativo (como es el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), se tiene también la facultad de aceptar o no sobre las propuestas de auditoría enviadas por la comisión legislativa correspondiente.

A este respecto el C.P.C. Víctor Enrique Caso Lay Contralor General de la República del Perú nos dice que la autonomía técnica se desprende de "la facultad en el uso de sus propios procedimientos: en el caso de las EFS. está referido a los procedimientos técnicos inherentes a la práctica de la auditoría".¹⁵

Aquí lo deseable es que se den actos únicamente de coordinación entre el órgano técnico y la comisión legislativa respectiva, sin que ésta última tenga facultades ejecutivas, logrando con ello, que el trabajo técnico se deje en manos de especialistas con experiencia en la materia, es decir, en manos de los Contadores Mayores de Hacienda y del personal que labora en una entidad fiscalizadora, realizando su trabajo sin la injerencia de otra institución.

Podemos concluir diciendo que la autonomía técnica es la capacidad de quienes dirigen una entidad de fiscalización superior, de trazar sus políticas institucionales, tales como los planes de auditoría que son la naturaleza misma de su gestión, sin la intervención de institución u órgano alguno.

Autonomía de Gestión

Esta autonomía hace viable la práctica de actividades como la organización de los recursos humanos y materiales, así como el propio manejo de los bienes de una entidad de fiscalización superior acorde con las políticas institucionales, la facultad de preparar su propio presupuesto, manejando sus ingresos y egresos de manera independiente, evitando que a través de la economía se coaccione a la entidad fiscalizadora.

¹⁵ FORO INTERNACIONAL SOBRE FISCALIZACIÓN SUPERIOR, *La Fiscalización Superior ante el Nuevo Milenio*, México, Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, 2000, p.52

Asimismo, esta autonomía supone la capacidad para su autorregulación dictando aquellas normas que tengan influencia en el ámbito de su competencia, como es el caso de las auditorías; factor importante también es contar con una legislación clara y definida, que regule y realice una adecuada distribución de sus atribuciones y competencia, asegurando la correcta gestión de sus miembros frente a los demás integrantes de la estructura del Estado, es decir, se ejerce autonomía, pero dentro de un marco legislativo concreto.

Es importante mencionar que, nuestra Constitución Política en materia de fiscalización superior, establece que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna funcionamiento y resoluciones, particularidad que deben asumir las legislaturas de carácter local.

Finalmente se considera conveniente destacar la diferencia que existe entre la autonomía y la independencia:

La autonomía, se ejerce hacia el interior en el manejo de sus competencias funcionales y administrativas, incluyendo las normativas, sin intervención de otra institución.

En cambio, se entiende por independencia, la calidad de una institución para ejercer hacia el exterior sus propias competencias, así como para establecer relaciones sin depender de ninguna otra entidad.

2.5 Concepto de Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El artículo 3° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, define a la Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano técnico de la Asamblea Legislativa, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y la evaluación del gasto público del Gobierno del Distrito Federal y, en su carácter de entidad de fiscalización superior, revisa la Cuenta Pública del Distrito Federal que el Jefe del Gobierno presenta anualmente a la Asamblea Legislativa, ajustándose a los principios de legalidad, objetividad, independencia de acción, imparcialidad de juicio y autonomía funcional que rigen su actuación, por lo que su ámbito de competencia versa sobre la revisión de la gestión financiera pública de esta entidad federativa. Para el desempeño de sus funciones, tendrá el carácter de autoridad administrativa.

2.6 Marco Jurídico de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El actual marco jurídico de la fiscalización superior de los recursos públicos del Distrito Federal, es quizá uno de los elementos que han permitido ir perfeccionando la revisión del ejercicio presupuestal.

Es por ello, que en este apartado hablaremos sobre la normatividad jurídica que sustenta la conformación del órgano de fiscalización superior en el ámbito local. Nos ocuparemos primeramente de las disposiciones existentes en la Constitución Federal, para luego analizar la legislación local, determinando

específicamente algunas de las atribuciones que en esta materia establecen los cuerpos normativos.

2.6.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dado que nuestro Estado Nacional existen dos órdenes jurídicos coexistentes, uno denominado ámbito del gobierno federal y el otro ámbito del gobierno local, y no obstante que el presente trabajo de investigación está enfocado a éste último, es importante hacer notar el fundamento legal del órgano de fiscalización superior federal.

Pues bien, el artículo 74 Constitucional, en su fracción IV, párrafo quinto nos dice que para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Por su parte, el artículo 79 Constitucional, además de establecer diversas atribuciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, nos dice que ésta tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley.

Con relación al fundamento constitucional de la entidad de fiscalización superior ubicada dentro del ámbito del gobierno local, lo encontramos plasmado en el artículo 122 apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se estipulan las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las cuales, serán observadas en términos del Estatuto de Gobierno. Dentro, de estas facultades, se tiene la de revisar la Cuenta Pública del año anterior, dicha revisión se llevará

acabo por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.

2.6.2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

En este ordenamiento, se establece la norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido dispone que las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son: la Asamblea Legislativa, El Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Cabe destacar que uno de los propósitos del Estatuto de Gobierno es facultar al órgano legislativo local sobre determinadas materias, que lo ubican como órgano fiscalizador de los actos que realiza el ejecutivo local.

En este contexto, el sustento legal de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo encontramos en dicho estatuto dentro del apartado de las facultades de la Asamblea Legislativa, concretamente en su artículo 43, el cual establece que para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva.

2.6.3 Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

En este cuerpo normativo se establece la forma en que habrá de funcionar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal conforme a las bases establecidas en la propia Carta Magna, además se estipula la manera en que serán distribuidas las

funciones dentro del seno mismo de la asamblea, a fin de que el conjunto de atribuciones se desarrollen de manera ordenada, permitiendo llegar a un mejor cumplimiento de dichas funciones.

De acuerdo a la atribución establecida en la fracción VI del artículo 10 del ordenamiento en cita, la Asamblea Legislativa revisará la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para lo cual dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que se regirá por su propia Ley Orgánica y su Reglamento Interior y dependerá para su funcionamiento, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;.

2.6.4 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El 31 de mayo de 1995 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con el objeto de contar con un órgano de fiscalización dotado de un mayor equilibrio e imparcialidad en su dirección y administración, el 8 de febrero de 1999, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Esta norma tiene por objeto regular la organización y atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; establece el ámbito de competencia y organización de la Contaduría, y fija en

forma clara y precisa el fundamento para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, el cual evidencia el fin básico que persigue la ley: garantizar la transparencia en el origen, uso y destino de los recursos públicos.

Este trabajo de revisión da inicio una vez que es recibida por parte de la Comisión de Vigilancia la cuenta pública, la cual es presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa a través de la Comisión de Gobierno.

Aquí podemos destacar que el trabajo de revisión se realiza a través de visitas e inspecciones, práctica de auditorías, solicitud de informes, revisión de libros, documentos, proyectos, registros, sistemas y procedimientos; inspecciones de obras, bienes adquiridos y servicios contratados, ello con el propósito de comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, se realizaron de conformidad con la normatividad vigente, y si se llevó a cabo el logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados.

Otro aspecto importante de este ordenamiento, del cual, se hablará más adelante es la creación de una figura colegiada de dirección. Con la incorporación de un Órgano Colegiado en la estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda, se ha buscado mejorar el proceso fiscalizador que se efectúa al Gobierno de la Ciudad de México.

Esta ley está dividida en nueve capítulos. El primero se refiere a las disposiciones generales, y en él se definen los conceptos de Asamblea, Contaduría, Comisión, Contador, Código, Cuenta Pública, dependencias, órganos desconcentrados, entidades, ley y reglamento.

En el segundo capítulo se indican las atribuciones de la Contaduría en el ejercicio de sus funciones.

En el tercero se precisan las facultades del Contralor Interno de la Contaduría .

En el cuarto se estipulan las atribuciones de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de entre las cuales destaca el recibir de la Comisión de Gobierno de la Asamblea la Cuenta Pública y el turnarla a la Contaduría, para su revisión.

El quinto se refiere al régimen laboral del personal de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyas relaciones se regirán por lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El personal de la Contaduría se integrará con trabajadores de base y de confianza.

En sexto establece que la Cuenta Pública se constituye por los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de activo y pasivo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades sujetos al control presupuestal de la Asamblea, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente.

En el séptimo se indica que la Contaduría goza de facultades para revisar toda clase de libros, registros, instrumentos, documentos y objetos; practicar visitas, inspecciones, auditorías, revisiones, compulsas; y recabar los elementos de información necesarios para cumplir sus funciones. Con el fin de lograr lo

anterior podrá servirse de cualquier medio para esclarecer los hechos y aplicar técnicas y procedimientos de auditoría y evaluación.

En el octavo se precisan las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos por el incumplimiento de obligaciones.

En el capítulo noveno se establecen las responsabilidades de carácter civil o administrativo que resulten por actos u omisiones (prescribirán a los cinco años posteriores en que se haya originado la responsabilidad). En cuanto a las responsabilidades de carácter penal se indica que prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables.

2.6.5 Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue publicado el 27 de noviembre de 1995 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y el 25 de mayo de 1999 se publica el nuevo Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal.

En él se determinan la organización, funciones y atribuciones de las unidades administrativas, técnicas y de administración y control.

Este ordenamiento legal está dividido en seis títulos. En el primero, titulado "Del ámbito de competencia y organización de la Contaduría", se establece que para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Contaduría dispondrá de un Órgano Colegiado conformado por tres contadores, un Contralor Interno y diversas unidades administrativas.

También se precisan las atribuciones y sesiones del Órgano Colegiado de la Contaduría.

En el segundo título se especifican las atribuciones de los Contadores y del Presidente del Órgano Colegiado.

En el tercer título se fijan las atribuciones generales de los titulares de las unidades administrativas, de entre las cuales destaca participar en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las unidades administrativas de auditoría son:

- Dirección General de Auditoría Programática-Presupuestal
- Dirección General de Auditoría al Sector Central
- Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas
- Dirección General de Auditoría a Obra Pública
- Dirección General de Programación y Control de Auditoría
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Administración y Sistemas

En el cuarto título se delimitan las atribuciones del Contralor Interno.

El quinto título se refiere al servicio civil de carrera, que tiene como objetivo profesionalizar a los servidores públicos de confianza de la Contaduría y al mismo tiempo promover su permanencia y buen desempeño en el empleo, sujetándose a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, confidencialidad, eficiencia, profesionalización, eficacia e igualdad de oportunidades de los servidores públicos de confianza de la Contaduría.

El sexto título se ocupa de la suplencia de los servidores públicos de la Contaduría.

2.7 La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

La Asamblea Legislativa, es el órgano local de gobierno del Distrito Federal al que le corresponde la función legislativa, en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga, así como ejercerlas demás atribuciones que le confiere su propia ley.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal está integrada por 66 diputados, de los cuales 40 son electos por el mecanismo de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y 26, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

El ejercicio de las funciones del conjunto de diputados, durante el tiempo de su encargo constituye una legislatura de la Asamblea que se identificará con el número ordinal sucesivo que le corresponda.

Los diputados de la Asamblea son electos cada tres años y por cada propietario se elige un suplente. Los requisitos que deben reunir los representantes son los mismos que se establecen en la Constitución para los diputados del H. Congreso de la Unión.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada para expedir leyes y decretos de observancia general y obligatoria en el Distrito Federal; para realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno orientadas a satisfacer las necesidades

de la población del Distrito Federal. A continuación se citan algunas de las atribuciones que tiene la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

- Legislar en el ámbito local, en las materias que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Dentro de estas materias destacan: administración pública, presupuesto, servicios públicos y su concesión, participación ciudadana, desarrollo urbano, preservación del medio ambiente, transporte urbano, fomento económico, vivienda y salud.
- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.
- Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión.
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior.

La estructura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está regulada por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa se divide en seis comisiones:

- Gobierno.
- De Análisis y Dictamen Legislativo.
- De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- De Investigación.
- Jurisdiccionales.
- Especiales.

Las Comisiones de Análisis y Dictamen Legislativo y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una Legislatura; son permanentes y se denominan ordinarias.

La Asamblea Legislativa cuenta con las comisiones ordinarias siguientes: Abasto y Distribución de Alimentos; Administración Pública Local; Administración y Procuración de Justicia; Atención Especial a Grupos Vulnerables; Ciencia, Tecnología e Informática; Deporte, Juventud y Recreación; Derechos Humanos; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Rural; Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales; Educación y Cultura; Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias; Fomento Económico; Hacienda; Notariado; Participación Ciudadana; Población y Desarrollo; Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica; Presupuesto y Cuenta Pública; Protección Civil; Salud y Asistencia Social; Seguridad Pública; Turismo; Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos; Vialidad y Tránsito Urbanos; Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y Vivienda.

Adicionalmente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta para su funcionamiento administrativo con los comités siguientes:

- Administración.
- Asuntos Editoriales.
- Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas.

- Bibliotecas.

Por las funciones de fiscalización que tiene a su cargo, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene vinculación y comunicación con las siguientes comisiones de la Asamblea Legislativa: Gobierno, Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda.

2.7.1 La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue creada a propuesta de la Comisión de Gobierno para supervisar el funcionamiento de ese órgano de fiscalización superior, servir de enlace entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Asamblea Legislativa, realizar estudios comparativos en materia de fiscalización del gasto público y atender denuncias ciudadanas relativas al manejo de las finanzas públicas.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda funciona durante todo el periodo de una Legislatura, y la integran los miembros electos por el pleno de la Asamblea, a propuesta de la Comisión de Gobierno, debiéndose reflejar en la mesa directiva la pluralidad de la Asamblea. Las atribuciones de esta Comisión están previstas en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y son las siguientes:

- Recibir de la Comisión de Gobierno de la Asamblea la Cuenta Pública del Distrito Federal.

- Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría para su revisión, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su conocimiento.
- Ordenar a la Contaduría, cuando lo determine el pleno de la Asamblea, la práctica de visitas inspecciones, revisiones auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidos en la Cuenta Pública, en revisión.
- Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea, antes del 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el Informe Previo que rinda la Contaduría.
- Revisar y emitir opinión respecto al presupuesto anual de la Contaduría y presentarlo a la Asamblea para su aprobación.
- Estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual y revisar las cuentas mensual y anual de la Contaduría.
- Proponer al Pleno de la Asamblea los candidatos a Contadores y la remoción de los mismos cuando proceda en términos de Ley.
- Ser el conducto de comunicación entre la Asamblea y la Contaduría.
- Verificar que se realicen los estudios y proyectos de análisis y evaluación y se ejecuten los mandatos aprobados por el Pleno de la Asamblea.
- Establecer los criterios generales para dictaminar el monto y tiempo de las cauciones o garantías suficientes que de acuerdo a sus funciones deban otorgar los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal para salvaguardar el manejo de los fondos públicos a su cargo.

- Recibir de la Contaduría un informe ejecutivo de las auditorías practicadas, una vez concluidas, los cuales deberán contener: el periodo auditado, los alcances de las mismas, los resultados, las irregularidades detectadas, las medidas preventivas y correctivas adoptadas.
- Vigilar que la Contaduría cumpla las funciones que le corresponden en los términos de la legislación aplicable y de cualquier otra disposición o acuerdo que dicte la Asamblea.
- Proponer al Pleno de la Asamblea la integración en su seno de subcomités para el análisis, revisión y autorización de los aspectos presupuestales, administrativos y financieros que se requieran.
- Recibir de la Contaduría la opinión del Informe de Avance Programático Presupuestal el cual será enviado a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
- Proponer al Pleno el nombramiento del Contralor Interno y recibir de éste, semestralmente sus informes.
- Promover la difusión para el conocimiento ciudadano de los resultados de la Cuenta Pública.
- Las demás que le confiera la ley Orgánica de la Asamblea, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y demás disposiciones legales.

CAPÍTULO 3
Estudio Comparado de las Entidades
de Fiscalización Superior en México

CAPÍTULO 3. Estudio Comparado de las Entidades de Fiscalización Superior en México

El papel a desempeñar por los Órganos de Fiscalización Superior debe ser considerado por la sociedad de gran importancia, pues de éstos depende la credibilidad en la información elaborada por la administración pública respecto del manejo del erario público y en parte este acto contribuye a la transparencia de la gestión gubernamental, suceso constante de interés en la comunidad.

El desempeño correcto y legal de las normas que los rigen, así como de sus funciones específicas, a través del personal que los integran son indispensables para el desarrollo pleno y total de los Órganos de Fiscalización Superior. Es por ello que en el presente capítulo hablaremos sobre algunos Órganos de Fiscalización Superior que han tenido cambios y avances significativos en la materia, como es el caso de la autonomía técnica y de gestión de la que han sido dotados, así como algunas limitaciones que tienen; concretamente nos enfocaremos a los Estados de Veracruz, Puebla y Jalisco. De acuerdo a las legislaciones en la materia de cada estado haremos mención a su naturaleza jurídica, funciones, estructura, y en su caso a los procedimientos y recursos con que cuentan algunos de ellos, así como a diversas similitudes y diferencias que existen entre los mismos.

3.1 El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz

En razón de la lógica seguida por el Constituyente Permanente Federal, en el Estado de Veracruz se consideró procedente llevar al plano constitucional local, la instauración de un Órgano de Fiscalización Superior, dotado de autonomía

técnica y de gestión, con el fin de fortalecer, agilizar y transparentar el proceso de revisión de la Cuenta Pública de ese estado.

Derivado de lo anterior, la Constitución del Estado de Veracruz en la actualidad en su artículo 33 establece como facultades del Congreso del Estado en materia de fiscalización respectivamente, expedir la ley que regule la organización y atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior, coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de sus funciones y revisar, con apoyo de dicho órgano, las cuentas públicas estatal y municipales.

Correlativamente, el artículo 67 constitucional en su fracción III dispone las atribuciones sustantivas en materia de fiscalización del propio órgano y bajo este marco, la de investigación respecto de irregularidades que, en su caso, pudieran resultar por violación a la normatividad y procedimientos ordinarios relativos a la operación y gestión financieras.

Naturaleza Jurídica

La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz, define al Órgano de Fiscalización Superior, como un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión.

Funciones del Órgano

El Órgano Fiscalizador dentro de sus principales funciones tiene las de fiscalizar en forma posterior a la presentación de las Cuentas Públicas, los ingresos y egresos, el manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas respectivos.

Otra función importante de este órgano es Investigar, en su caso, los actos u omisiones que pudieran configurar alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos y de los demás Organismos Autónomos de Estado.

Puede ordenar y efectuar visitas domiciliarias únicamente para exigir la exhibición de libros, archivos o papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.

Con relación a la fiscalización de recursos federales que ejerzan los entes fiscalizables, puede colaborar con la Auditoría Superior de la Federación, en la investigación y detección de desviaciones de estos recursos.

Destaca la facultad de determinar, en su caso, los daños y perjuicios que afecten a las Haciendas Públicas estatal y municipales, al patrimonio de las entidades paraestatales y al de los demás Organismos Autónomos de Estado y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad, establecidas en la Constitución Política del Estado y presentar las denuncias y querellas penales, en términos de la legislación aplicable.

Puede solicitar a terceros que hubieran contratado bienes o servicios mediante cualquier título legal con los entes fiscalizables la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de las Cuentas Públicas, a efecto de realizar las compulsas correspondientes.

Titular del Órgano Fiscalizador

Al frente del Órgano Fiscalizador habrá un Auditor General, quien durará en su cargo seis años; pudiendo ser nombrado nuevamente por una sola vez. Cabe destacar que el procedimiento para su designación se contempla como una innovación en materia de fiscalización superior en este Estado, por lo que brevemente lo mencionaremos.

La Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado, formula la convocatoria correspondiente, con el objeto de recibir, durante un período de diez días hábiles contados a partir de la fecha de su publicación, las solicitudes para ocupar el cargo de Auditor General, concluido este plazo, dentro de los tres días hábiles siguientes dicha comisión procede a la revisión y análisis de las solicitudes, para determinar cuáles de éstas cumplen con los requisitos que se establecieron en la convocatoria, agotado este último plazo, dentro de los diez días hábiles siguientes, la comisión ya mencionada entrevista, por separado, a los aspirantes que cumplan con los requisitos

Posteriormente, con base en la evaluación de la documentación y del resultado de las entrevistas, se procede a emitir, en un plazo de tres días hábiles, el dictamen sobre la terna que debe presentarse al Pleno del Congreso del Estado, este dictamen debe establecer, para los efectos de la votación plenaria del Congreso, el orden de prelación de los integrantes de la terna.

Finalmente, el Congreso elegirá, de entre los integrantes de la terna, a quien deba desempeñar el cargo de Auditor General. Al efecto, cuando conforme al orden de prelación, alguno de los candidatos obtenga la aprobación de las dos terceras partes de los diputados, se dará por concluida la votación, no obstante si

ninguno de los candidatos obtuviese la votación requerida, la Comisión debe dictaminar la presentación de una nueva terna, de la que no podrán formar parte los integrantes de la terna anterior.

Como ya lo habíamos mencionado, cuando ha llegado el momento de nombrar a un nuevo Auditor General, la comisión ya citada puede dictaminar que el Auditor General en funciones sea considerado para el nuevo nombramiento por una sola vez, en este supuesto no será necesario llevar a cabo el procedimiento de designación al que se ha hecho referencia. Al efecto, la Comisión remitirá el dictamen relativo, aprobado por la mayoría absoluta de sus integrantes, para que el Pleno del Congreso, en su caso, apruebe dicho nombramiento por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

Funciones del Auditor General

Ahora bien, el Auditor General tiene entre sus principales funciones, elaborar el proyecto de presupuesto anual del Órgano Fiscalizador y remitirlo a la Secretaría de Finanzas y Planeación para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado; administrar los bienes y recursos a cargo del propio órgano, resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios, conforme a lo establecido en la normatividad de la materia, así como gestionar la incorporación y destino o desincorporación de bienes inmuebles del dominio público del Estado, afectos a su servicio; aprobar el programa operativo anual del órgano; expedir su Reglamento Interior, el cual, deberá ser publicado en la Gaceta Oficial del Estado; establecer conjuntamente con la Secretaría de Finanzas y Planeación, con la Contraloría General y los Órganos de Control Interno de los Poderes Legislativo y Judicial, de los

Ayuntamientos, y de los Organismos Autónomos de Estado, las reglas técnicas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones; formular y entregar al Congreso, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado; entregar al Congreso, en forma separada y por conducto de la Comisión, la comprobación del presupuesto ejercido por la institución el año inmediato anterior, simultáneamente a la presentación del Informe del Resultado.

Cabe reiterar, que una de las atribuciones más importantes que tiene el Auditor General (como Órgano Fiscalizador), es fincar directamente a quienes hayan afectado las Haciendas Públicas estatal y municipales, al patrimonio de las entidades paraestatales y al de los organismos autónomos las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, es decir, que tiene facultades no solamente revisoras y dictaminadoras, sino también ejecutoras y de investigación.

Asimismo, está facultado para presentar denuncias y querellas penales y coadyuvar con el Ministerio Público en los procedimientos penales.

Estructura

El Órgano Fiscalizador, para la mejor organización del trabajo y desempeño de sus funciones, cuenta desde luego con un Auditor General; con dos Auditores Especiales, quienes a su vez cuentan con las Direcciones, Subdirecciones, Jefaturas de Departamento, Inspecciones, Visitadurías y servidores públicos estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus tareas.

La Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado

Esta comisión, respecto del Órgano de Fiscalización Superior, es la encargada de coordinar y evaluar su funcionamiento, en este sentido debe evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas que se hayan propuesto en su programa operativo anual, además puede fiscalizar, por sí o a través de servicios de auditores externos, la debida aplicación de los recursos a cargo de éste. Asimismo, debe vigilar que su funcionamiento y la conducta de sus servidores públicos se apeguen a derecho, también está facultada para conocer de las denuncias y quejas que se interpongan en contra del Auditor General o de los Auditores Especiales.

Asimismo, esta comisión puede planear, programar, ordenar y efectuar auditorías, inspecciones o visitas a las diversas unidades administrativas que integran el propio Órgano Fiscalizador.

Podemos observar que la relación que se da entre la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado y el Órgano de Fiscalización Superior, es exclusivamente de coordinación y evaluación, teniendo siempre de por medio el respeto sobre la autonomía técnica y de gestión con que cuenta éste último.

Irregularidades, daños y perjuicios

Después de haber señalado las principales funciones de este Órgano Fiscalizador y de su titular, nos referiremos específicamente y de manera breve a su facultad de investigar irregularidades que producen daños y perjuicios, así como al procedimiento para determinar responsabilidades y fincar indemnizaciones y sanciones. Esto se considera importante mencionar, en razón

de que existen entidades de fiscalización superior que no cuentan con estas facultades.

El Órgano Fiscalizador, debe proceder de inmediato a iniciar las investigaciones necesarias cuando de la revisión y fiscalización superior que se lleve a cabo sobre la Cuenta Pública correspondiente, aparecieran irregularidades, de las cuales se presume la existencia de hechos o conductas que produzcan daños y perjuicios en contra de las Haciendas Públicas estatal y municipales, al patrimonio de las diversas entidades paraestatales o al de los Organismos Autónomos de Estado, para tal efecto puede requerir a los Poderes del Estado, a los Ayuntamientos y, en general, a cualquier persona física o moral, pública o privada, que recaude, administre, maneje o ejerza recursos públicos un informe de sus actuaciones quienes lo deberán rendir en un plazo que no exceda de veinte días hábiles contados a partir de la recepción del requerimiento. Posteriormente, una vez que se da inició a la investigación, se tiene un periodo no mayor de un año para fincar las indemnizaciones y sanciones correspondientes.

Como resultado de esta facultad de la que se le ha dotado al Órgano Fiscalizador, éste al detectar irregularidades puede establecer la presunción de responsabilidades, el señalamiento de presuntos responsables y la estimación del monto de los daños y perjuicios, para efectos de iniciar el procedimiento administrativo correspondiente.

Procedimiento para la Determinación de Responsabilidades y el Fincamiento de Indemnizaciones y Sanciones

Este procedimiento da inicio con el citatorio personal que se hace al presunto o presuntos responsables, a efecto de llevar a cabo una audiencia, la

cual se desarrollará en la sede del Órgano Fiscalizador, en este citatorio se hará saber los hechos que se imputan y que sean causa de responsabilidad y se señalará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; apercibidos que de no comparecer sin causa justificada, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo. A la audiencia podrá asistir un representante de la Unidad de Control Interno del ente fiscalizable al que pertenezca el o los presuntos responsables.

Posteriormente, celebrada la audiencia, se emitirá resolución dentro de los quince días hábiles siguientes, en la que se determinará la existencia o inexistencia de la responsabilidad, y se fincará, en su caso, la indemnización y sanción pecuniaria correspondientes a él o los sujetos responsables, y se notificará a éstos dicha resolución, remitiéndose un tanto autógrafo de dicha resolución a la Secretaría de Finanzas y Planeación o a la Tesorería Municipal que corresponda. Si en un plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación, no es cubierta la sanción pecuniaria o la indemnización, o no es impugnada la resolución, ésta se hará efectiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. En el caso de que la responsabilidad recaiga en servidores públicos, dicha resolución será notificada al representante del ente fiscalizable y al órgano de control interno respectivo. Sin embargo, si el Órgano Fiscalizador no encontrara elementos suficientes para fincar la responsabilidad, emitirá una resolución en ese sentido, en el mismo plazo antes señalado.

Recurso de Revocación

Por último hablaremos sobre el Recurso de Revocación, el cual representa un avance al contemplarse la forma de impugnar las resoluciones que emite el propio Órgano Fiscalizador.

Este recurso podrá ser interpuesto por los afectados dentro de los quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación de los actos o resoluciones definitivas que emita el Órgano Fiscalizador derivadas del procedimiento para la determinación de responsabilidades y el fincamiento de indemnizaciones y sanciones.

El recurso de revocación deberá presentarse ante el Auditor General o, en su caso, ante los Auditores Especiales quienes son competentes para conocer y resolver de plano dicho recurso en un plazo no mayor de veinte días hábiles, contados a partir del día en que hubieren quedado desahogadas todas las pruebas. Cabe destacar que es procedente solicitar la suspensión del acto o resolución recurridos, hasta antes de que se resuelva el recurso, dicha suspensión sólo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia la resolución correspondiente y podrá revocarse si se modifican las condiciones bajo las cuales se otorgó.

Podrá ser desechado el recurso por improcedente cuando se interponga contra los actos o resoluciones que: no sean definitivos; que sean materia de otro recurso que se encuentre pendiente de resolver y que haya sido promovido por el mismo recurrente por el propio acto impugnado; que no afecten los intereses legítimos del promovente; contra actos consumados de modo irreparable o consentidos expresamente; cuando el recurso sea interpuesto fuera del término

señalado y cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o medio de defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Por otra parte, el recurso podrá ser sobreseído cuando el promovente se desista expresamente; cuando el interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto o resolución impugnados sólo afectan a su persona; cuando durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia ya mencionadas; cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado; cuando falte el objeto o materia del acto y cuando no se probare la existencia del acto impugnado.

Finalmente, diremos que la resolución que recaiga al recurso de revocación podrá ser impugnada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado.

3.2 El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla

El 2 de marzo de 2001, el H. Congreso del Estado de Puebla, tuvo a bien aprobar el Decreto por el cual se reforman las fracciones IX, X, XI y XII del artículo 57; la fracción III del 61; los artículos 113, 114, 115 y 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, relativas a la creación del Órgano de Fiscalización Superior de este Estado, ello con la finalidad de adecuarla a la legislación federal en materia de fiscalización.

Para llevar a cabo las reformas constitucionales antes mencionadas, en el Estado de Puebla se tomó como antecedente las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante las cuales, se

creó la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la cual substituye a la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo Federal.

Un aspecto trascendente e importante sin lugar a dudas de las reformas a la Constitución de este Estado, es el otorgamiento de autonomía técnica y de gestión al Órgano Fiscalizador, para realizar sus labores de fiscalización, no sólo de los ingresos y egresos, sino del manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos de los Poderes del Estado y los entes públicos estatales y municipales; así como para comprobar el cumplimiento de los objetivos de sus planes, programas y subprogramas en la aplicación de recursos públicos. Esta autonomía de la que es dotado lo faculta además, previa celebración de los convenios respectivos, para realizar investigaciones sobre irregularidades en el manejo de las finanzas públicas federales, con el fin de determinar los daños y perjuicios ocasionados al erario público; logrando así, una nueva etapa en el proceso de control y evaluación de los órganos del poder público, que servirá para alcanzar mayores niveles de productividad en el ejercicio del financiamiento y gasto público, como lo veremos más adelante.

Naturaleza Jurídica

De acuerdo a la legislación en la materia, vigente en el Estado de Puebla, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, es la unidad de fiscalización, control y evaluación, dependiente del Congreso del Estado, que cuenta con autonomía técnica y de gestión.

Funciones del Órgano

La fiscalización será practicada por el Órgano Fiscalizador de manera posterior al ejercicio de los recursos y a la rendición de los estados de origen y

aplicación de recursos o de los informes de avance de gestión financiera, así como de la cuenta pública, o bien a la fecha en que debieron ser presentados y que se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control interno de los sujetos de revisión.

El Órgano Fiscalizador puede colaborar con su similar de la Federación, de conformidad con la normatividad aplicable, para efectos de fiscalización de los recursos federales que ejerzan los sujetos de revisión.

Otra función importante del Órgano Fiscalizador es llevar el registro y control patrimonial de los servidores públicos de elección popular y de los que tengan la obligación de presentar su declaración de situación patrimonial ante el Poder Legislativo, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Destaca la facultad del Órgano Fiscalizador de asesorar de manera permanente a los sujetos de revisión, así como promover y realizar cursos y seminarios de capacitación y actualización, con base en los lineamientos que para el efecto establezca, los cuales irán dirigidos a los mismos.

También dará seguimiento a las quejas o denuncias que le sean presentadas por responsabilidades administrativas que se presuman de los servidores públicos de los sujetos de revisión o quienes hayan dejado de serlo, y las que se detecten de los profesionales y auditores externos autorizados por el Órgano Fiscalizador.

Otra función importante es la implementación de un sistema integral de información computarizada que permita conocer la eficacia de las medidas preventivas y correctivas sugeridas, así como los indicadores relativos al avance

en la gestión administrativa y financiera de los sujetos de revisión, manteniendo actualizados los programas computacionales respectivos, asesorando y capacitando a los sujetos de revisión en el correcto manejo de dicho sistema.

Es conveniente señalar que puede investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo y custodia de fondos y recursos estatales y municipales.

Asimismo, puede identificar y determinar las responsabilidades administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones señaladas por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos aplicables, y en su caso, previo acuerdo del Congreso del Estado, promover la ejecución de las sanciones previstas por el incumplimiento a las mismas obligaciones, a los servidores públicos municipales de elección popular o a quienes hayan dejado de serlo.

Importante es la función de determinar, en su caso, los daños y perjuicios que afecten al erario público estatal y municipal, el patrimonio de las entidades paraestatales, organismos desconcentrados y descentralizados, y el de los demás sujetos de revisión; así como promover ante las autoridades competentes, previo acuerdo del Congreso, el fincamiento de responsabilidades, y en su caso, presentar las denuncias y querellas penales, en términos de la legislación aplicable.

Por último el Órgano Fiscalizador puede requerir a los titulares de los órganos de control interno de los sujetos de revisión, en términos de la legislación aplicable y por causa debidamente justificada, los informes o dictámenes de

auditorías y revisiones por ellos practicadas, así como sus papeles de trabajo y documentos que formen parte del archivo permanente, relacionados con las cuentas públicas de que conozca, así como las observaciones, recomendaciones, sanciones y seguimiento practicados.

Titular del Órgano de Fiscalización Superior

El Órgano Fiscalizador estará a cargo de un Auditor General, quien durará en el encargo seis años, pudiendo ser ratificado para un nuevo periodo, por una sola vez, su nombramiento se hará por las dos terceras partes de los integrantes del Poder Legislativo presentes en la sesión respectiva, mediante el procedimiento que se realizará a través de una terna que se presente al Pleno del Congreso del Estado, derivada de la convocatoria que al efecto realice la Comisión de la Legislatura, a las Universidades e Instituciones de Educación Superior, Asociaciones, Barras y Colegios de Contadores Públicos, Abogados, Economistas y Administradores Públicos o de Empresas, legalmente reconocidas, lo que sin duda permite considerar a profesionistas de la Entidad con destacada honorabilidad, responsabilidad y capacidad para ocupar el cargo de Auditor General del Órgano Fiscalizador.

Por considerarlo importante haremos referencia de manera más precisa al procedimiento de designación.

Concluido el plazo fijado en la convocatoria respectiva, la Comisión procederá a la revisión y análisis de cada una de las propuestas, para determinar cuáles de éstas cumplen con los requisitos; podrá entrevistar por separado a los aspirantes y someterlos a una evaluación integral, derivado de lo anterior, se procederá a integrar la terna que deberá presentar al Pleno del Congreso del

Estado, debiendo establecer, para los efectos de la votación respectiva, el orden de prelación de los integrantes de la terna.

Posteriormente, el Pleno del Congreso del Estado elegirá, de entre los integrantes de la terna, a quien deba desempeñar el cargo de Auditor General. Cuando conforme al orden de prelación, alguno de los candidatos obtenga la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, se dará por concluida la votación.

En caso de que ninguno de los candidatos obtenga la votación requerida, el Pleno del Congreso del Estado instruirá a la Comisión para que presente dos nuevas propuestas, para que con el aspirante que haya obtenido el mayor número de votos en la terna anterior, se forme una nueva terna, siguiéndose el mismo procedimiento; si ninguno de los candidatos de la terna propuesta obtienen la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, se nombrará al que haya obtenido el mayor número de votos en esta segunda votación.

Funciones del Auditor General

Continuando bajo una misma línea en este capítulo, a continuación nos referiremos a las principales atribuciones y obligaciones del titular del Órgano Fiscalizador.

El Auditor General, debe elaborar el anteproyecto del presupuesto anual del Órgano Fiscalizador y someterlo a consideración del Presidente de la Comisión del Congreso del Estado, para su inclusión y aprobación correspondiente.

Asimismo, debe administrar los bienes y recursos a cargo del Órgano Fiscalizador, resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios, sujetándose a lo dispuesto en las leyes de la materia, así

como gestionar ante la instancia competente la incorporación y destino o desincorporación de bienes inmuebles del dominio público del Estado, puestos bajo su responsabilidad.

Ser el enlace entre el Órgano Fiscalizador y la Comisión. Asimismo, debe elaborar el programa operativo anual del Órgano Fiscalizador.

Al final de cada periodo ordinario de sesiones, por conducto de la Comisión, debe entregar al Congreso del Estado, en forma separada la comprobación del presupuesto ejercido por el Órgano Fiscalizador.

Emitir y entregar al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión, los informes relativos a la revisión de las cuentas públicas;

Está facultado para autorizar a profesionales y auditores externos para revisar las cuentas de los caudales públicos por cada ejercicio.

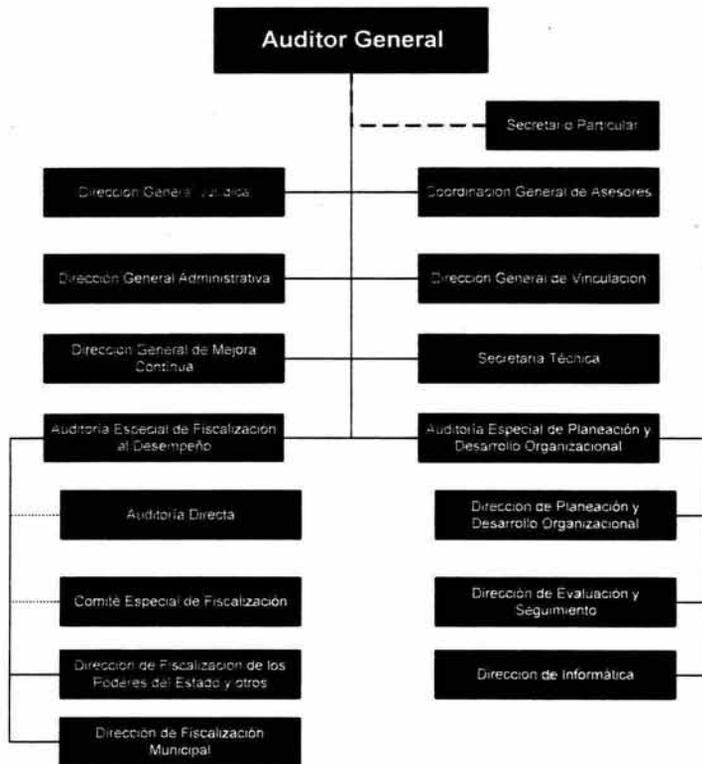
Conocerá sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de sus actos o resoluciones y elaborará el proyecto de resolución del mismo, para su aprobación por el Congreso del Estado.

Solicitará a la autoridad competente la aplicación del procedimiento de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que se impongan.

Finalmente, tiene la facultad de presentar, denuncias y querellas penales, y coadyuvar con el Ministerio Público en términos de la legislación aplicable e iniciar ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, previo acuerdo del Congreso del Estado.

Estructura

Para ejercer sus atribuciones el Órgano Fiscalizador esta estructurado de la siguientes forma:



Corresponde al Auditor General la planeación, coordinación, dirección, evaluación y mejora continua del Órgano Fiscalizador.

- Por ello dependen de él de manera directa las Unidades siguientes:
- **De Administración**, que operará con los proyectos de Recursos Financieros, Personal, Recursos Materiales, Adquisiciones; y Servicios Generales.

- **De Vinculación**, que operará con los proyectos de Promoción y Difusión, y de Relaciones Interinstitucionales.
- **De Calidad**, que operará con los proyectos de Modelo de Calidad y Auditoría de Calidad.
- **Jurídica**, que operará con los proyectos de lo Contencioso, y el de Asesoría y Consultoría.
- **La Secretaría Técnica**, a la que le corresponde la atención de asuntos en trámite ante el Auditor General y los que éste le encomiende.

Estas áreas contarán con el número de Jefaturas de Departamento y demás personal técnico y de apoyo, de acuerdo con las necesidades de operación y con la disponibilidad presupuestal.

El Auditor Especial de Fiscalización del Desempeño, tendrá a su cargo la planeación, coordinación, dirección, evaluación y mejora continua del subsistema de fiscalización.

El Auditor Especial de Planeación y Desarrollo Organizacional, tendrá a su cargo la planeación, coordinación, dirección, evaluación y mejora continua del subsistema de planeación y desarrollo organizacional.

La Comisión del Congreso del Estado

Por lo que se refiere a esta comisión, podemos señalar que es el órgano de relación entre el Congreso del Estado y el Órgano Fiscalizador. En este sentido, dentro de sus funciones principales respecto del Órgano Fiscalizador, es la encargada de supervisar sus actividades; evaluar el cumplimiento de sus objetivos

y metas de su programa operativo anual, así como la debida aplicación de los recursos a su cargo.

Puede además instruir al Órgano Fiscalizador sin menoscabo de las facultades de éste, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a los sujetos de revisión. Asimismo, debe vigilar que su funcionamiento y la conducta de sus servidores públicos se apeguen a derecho.

Por último, debe informar al Congreso del Estado de las presuntas responsabilidades en que hayan incurrido quienes administren recursos públicos y que surjan de la revisión que se practique a los sujetos de revisión, para que instruya, cuando proceda, al Órgano Fiscalizador a formular la denuncia ante las autoridades competentes y se apliquen las sanciones correspondientes.

Daños y Perjuicios

Cuando se presenten denuncias, debidamente fundadas, sobre el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos estatales o municipales, o de su desvío, por parte de servidores públicos de los sujetos de revisión sobre los que no tenga competencia directa, el Órgano Fiscalizador procederá a requerir, mediante oficio debidamente fundado y motivado, la revisión de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas. A este respecto los sujetos de revisión deben rendir al Órgano Fiscalizador un informe de sus actuaciones.

Cabe mencionar que la denuncia debe aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado o al Municipio en su erario público o al patrimonio de los sujetos de revisión.

Si la entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presenta el informe requerido en un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a la recepción del requerimiento, el Órgano Fiscalizador procederá a imponer como medida de apremio a los servidores públicos responsables, una multa de cincuenta a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Estado. La reincidente falta de presentación del citado informe se podrá castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta, además de que el Órgano Fiscalizador podrá promover, previo acuerdo del Congreso del Estado, la destitución de los responsables ante las autoridades competentes.

En este contexto, el Órgano Fiscalizador determinará los daños y perjuicios que afecten al erario público estatal y municipal y al patrimonio de los demás sujetos de revisión, con base en medios probatorios, derivados de la rendición de todo tipo de informes, estados financieros y cuenta pública por parte de los sujetos de revisión, que permitan presumir el manejo, aplicación o custodia irregulares de recursos públicos. Al efecto, podrá requerir a los entes fiscalizables la revisión de conceptos específicos vinculados de manera directa con sus investigaciones o con las denuncias presentadas.

Medidas de apremio y sanciones

Por lo que se refiere a las medidas de apremio, existen algunos casos en los que el Órgano Fiscalizador puede imponer a los sujetos de revisión, multas equivalentes de cincuenta a quinientos días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado, por ejemplo, cuando no se presente dentro del plazo correspondiente, el informe de avance de gestión financiera o el estado de origen y aplicación de recursos respectivo; cuando no se de contestación a los pliegos de

observaciones; si no se presenta el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente; cuando no se presente la cuenta pública dentro de los plazos correspondientes; al no presentar copia del acta administrativa circunstanciada de la entrega recepción, dentro de los treinta días naturales después de concluido el período para el cual se le asignó o después de haber cesado, por cualquier causa, en el ejercicio de sus funciones, con excepción de los Ayuntamientos, que se registrarán por lo que a este respecto dispone la Ley Orgánica Municipal y por no cumplir con los requerimientos que en términos de ley le formule el propio Órgano Fiscalizador.

Es de señalar que dichas multas, se aplicarán, en su caso, a quienes administren fondos públicos o cualquier otro recurso proveniente del Gobierno del Estado o de cualquier otra fuente de financiamiento, que afecte o modifique el patrimonio público, así como el de las instituciones públicas o privadas y en general el de los sujetos de revisión señalados en esta Ley.

Una situación substancial es que las medidas de apremio se aplicarán de manera independiente y no eximen al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas.

Cabe destacar que, cuando el Órgano Fiscalizador, además de imponer la medida de apremio respectiva, requiera al infractor para que cumpla con la obligación omitida motivo de la multa y éste incumpla, será sancionado como reincidente.

Por último diremos que las multas que como medida de apremio imponga el Órgano Fiscalizador, se constituirán en crédito fiscal a favor del erario estatal, y se harán efectivos por la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social, mediante el

procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código Fiscal del Estado.

Respecto de las sanciones, se tomarán en cuenta los factores previstos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de ese Estado.

En todos los casos de responsabilidad administrativa, en que incurran Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, las sanciones se aplicarán por acuerdo del Congreso del Estado.

Además el Órgano Fiscalizador, podrá imponer una sanción económica de hasta dos tantos del lucro obtenido o de los daños y perjuicios causados al erario público, a los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, o a quienes hayan dejado de serlo, independientemente de la restitución que deberán de hacer al erario público del daño o perjuicio causado. Asimismo, promoverá la ejecución de la sanción impuesta por el Congreso del Estado cuando se trate de una suspensión no menor de treinta días ni mayor de seis meses del empleo, cargo o comisión en el servicio público que haya incumplido con las obligaciones que motivaron la aplicación de las medidas de apremio; así como cuando no justifique ante el propio Órgano, haber cumplido con la sanción económica impuesta y cuando reincida en el incumplimiento de sus obligaciones.

Por su parte, el Congreso del Estado podrá acordar se imponga a los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, o a quienes hayan dejado de serlo, una sanción consistente en inhabilitación temporal para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por doce años.

También los servidores públicos del Órgano Fiscalizador que incurran en responsabilidad por incumplimiento de sus obligaciones, serán sancionados.

Asimismo, cuando los auditores externos debidamente autorizados no cumplan con sus respectivas obligaciones, o no formulen y entreguen los informes o el dictamen de las cuentas públicas que están obligados a presentar ante este órgano técnico, se les amonestará o suspenderá hasta por dos años para los efectos de su autorización y registro para poder dictaminar las cuentas públicas.

Además, si los auditores externos hubieren participado en la comisión de un delito, que afecte o modifique el patrimonio del erario público que dictaminen, se procederá a la cancelación definitiva de su registro. En todos los casos, se dará inmediatamente aviso por escrito al colegio profesional al que pertenezca el auditor externo.

Recurso de Revocación

Se considera un avance significativo, que los actos y las resoluciones que emite el Órgano Fiscalizador, mediante las cuales se impone alguna sanción, pueden ser impugnadas por los afectados ante el propio Órgano a través del recurso de revocación.

El término para interponer el recurso de revocación es de quince días hábiles contados a partir de la notificación del acto o resolución que se recurra.

El Órgano Fiscalizador acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución o acto, las admitidas se desahogarán en un plazo de quince días hábiles, que a solicitud del recurrente o a instancia del Órgano Fiscalizador podrá ampliarse una sola vez por cinco días más

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los diez días hábiles siguientes, notificándola al interesado.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto o resolución recurrida, si el pago de los daños y perjuicios que se pudiesen ocasionar con la suspensión se garantiza en los términos que prevé el Código Fiscal del Estado de Puebla.

3.3 El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco

En el caso del Estado de Jalisco, es conveniente aclarar que en la actualidad, se ha propuesto emprender una reforma integral al órgano de fiscalización denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que le permita contar con instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la ciudadanía aporta al gobierno, así como un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos.

Lo anterior se puede concretar primero, mediante la reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco y segundo con la expedición de una nueva ley que regule tan importante actividad con el objeto de ampliar su capacidad legal, contable, técnica, operativa, administrativa y financiera.

En este contexto, el 8 de mayo de 2003, fue aprobada la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo de este Estado, publicada el 17 de julio del mismo año, la cual entrará en vigor a partir del 1° de febrero de 2004.

Indudablemente, podemos observar que en esta entidad federativa, en materia de fiscalización superior, ya se están llevando a cabo esos cambios tan importantes. Sin embargo, no deja de ser importante la tarea que en estos momentos realiza la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Jalisco; por tal

razón, en este apartado al igual que los dos anteriores, y procurando llevar una misma línea, nos referiremos al Órgano Fiscalizador de este Estado.

Naturaleza Jurídica

En términos de la legislación de la materia, la Contaduría Mayor de Hacienda de Jalisco, es el órgano técnico del Congreso del Estado que, bajo la vigilancia de la Comisión de Inspección, auxilia al Congreso para la fiscalización y control de la gestión financiera, revisión y examen de cuentas públicas del Gobierno del Estado, de los ayuntamientos, de sus organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal y municipal; goza de autonomía técnica, de gestión y de funcionamiento.

Funciones del Órgano

En este apartado mencionaremos algunas de las funciones principales que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda. En este sentido iniciaremos diciendo que, la fiscalización superior la ejercerá de manera simultánea o posterior a la gestión financiera; tiene carácter externo y por lo tanto, se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización.

Por otra parte, puede investigar en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos.

Otra función de esta Contaduría es efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado y municipios en su hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos de índole estatal o municipal y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones e imponer las sanciones pecuniarias correspondientes, es otra función esencial que lleva a cabo este Órgano Fiscalizador.

Asimismo, puede fincar la responsabilidad e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado.

Es de señalar que este Órgano Fiscalizador es el encargado de conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas.

Titular del Órgano de Fiscalización Superior

Para el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, ésta cuenta con un Contador Mayor de Hacienda, el cual es designado por el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la legislatura y de entre las propuestas que le presente la Comisión de Inspección; su encargo será por cuatro años pudiendo ser ratificado.

En este contexto, cabe profundizar que para la elección del Contador Mayor, el Congreso del Estado, a propuesta de cualquiera de los grupos parlamentarios, por conducto de la Comisión de Inspección del propio Congreso, expedirá la convocatoria pública a la sociedad en general, con excepción de los partidos políticos, para que se presenten las propuestas correspondientes y la documentación comprobatoria respectiva. Posteriormente, se someterá a

consideración de la Asamblea una terna que contenga los candidatos a elegir, remitiendo los expedientes para acreditar que los ciudadanos propuestos cumplen con los requisitos establecidos, así como que tienen aptitud para ocupar dicho cargo.

Lo anterior se efectúa a través de un procedimiento consistente en que la Comisión formula la convocatoria correspondiente, a efecto de recibir, durante un periodo de diez días hábiles contados a partir de la fecha de su publicación, las solicitudes para ocupar el cargo de Contador Mayor; concluido dicho plazo, dentro de los tres días hábiles siguientes, la Comisión procede a la revisión y análisis de las solicitudes para determinar cuales de éstas cumplen con los requisitos que señale la convocatoria. Posteriormente, dentro de los diez días hábiles siguientes, la Comisión entrevistará, por separado, a los aspirantes que cumplan con los requisitos.

Concluido lo anterior, con base en la evaluación de la documentación y del resultado de las entrevistas, la Comisión procede a emitir, en un plazo que no excederá de tres días hábiles, el dictamen sobre la terna que deberá presentarse al Pleno del Congreso. El dictamen debe establecer, para los efectos de la votación plenaria del Congreso, el orden de prelación de los integrantes de la terna.

El Congreso elige, de entre los integrantes de la terna, quien debe desempeñar el cargo de Contador Mayor. En este caso, cuando conforme al orden de prelación alguno de los candidatos obtenga la aprobación de las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso, se dará por concluida la votación.

Por último, en el supuesto de que ninguno de los candidatos alcance la mayoría de las dos terceras partes de votos, se someterá una nueva terna integrada por personas distintas a la inicial y si nuevamente estos aspirantes tampoco alcanzan la mayoría exigida, el Congreso del Estado designará al Contador Mayor por mayoría simple de entre los seis candidatos propuestos en ambas ternas, que haya obtenido la mayor votación.

Funciones del Contador Mayor

Dentro de las funciones del Contador Mayor resaltan las siguientes: elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público estatal, para lo cual lo deberá remitir en forma directa al Congreso del Estado.

Puede administrar los bienes y recursos a cargo de la Contaduría en forma independiente y autónoma respecto de los poderes del Estado, así como resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad; así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público del Estado, afectos a su servicio.

Es de señalar como otra función importante la de aprobar el programa anual de actividades de la entidad a su cargo, así como el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones.

Una situación esencial es ser el enlace entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Comisión de Inspección de la legislatura y en su caso, de cualquier otra.

Puede solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y jurídicas, la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas se requiera.

Para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior puede pedir a los poderes del Estado, municipios y demás entes públicos, el auxilio que necesite.

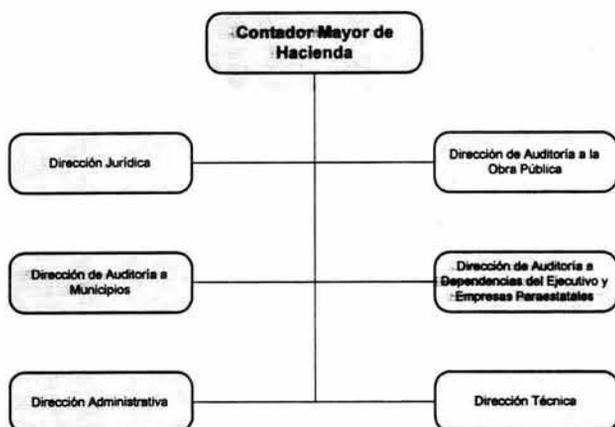
Tiene la facultad de resolver el recurso de revocación interpuesto en contra de sus resoluciones y además presentar denuncias y querellas en los términos de la legislación penal, en los casos de presuntas conductas delictivas de los servidores públicos y en contra de particulares, cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado o municipios en sus haciendas públicas, o al patrimonio de los entes públicos fiscalizados.

Por otra parte, debe dar cuenta comprobada a la legislatura de la aplicación de su presupuesto aprobado dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio, por conducto de la Comisión.

Por último una función más es solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan.

Estructura

Por lo que se refiere a la estructura de este órgano fiscalizador cabe señalar que el Contador Mayor será auxiliado en el desempeño de sus funciones por los titulares de diversas unidades auditoras y administrativas; como podemos observarlo a continuación:



Dirección Jurídica

Esta área, evalúa y califica previo acuerdo con el Contador Mayor de Hacienda, las iniciativas de leyes de ingresos de las entidades que sean remitidas para ese efecto a la Contaduría Mayor de Hacienda por la Comisión de Hacienda y presupuesto del Congreso del Estado. Asimismo, verifica que los servidores públicos de las entidades que manejan fondos o valores públicos, caucionen debidamente su manejo. También lleva y mantiene actualizado el registro y control de las cauciones otorgadas por los servidores públicos. Vigila en el aspecto legal los dictámenes emitidos sobre las cuentas públicas.

Además, proyecta los acuerdos de finiquitos de las cuentas públicas aprobadas por el Congreso del Estado. Revisa la juridicidad de los actos de las demás direcciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y asesora en general, jurídicamente a la entidad fiscalizadora.

Dirección de Auditoría a la Obra Pública

Por su parte, esta unidad auditora practica visitas, inspecciones y auditorías a las Obras Públicas realizadas por los ayuntamientos, por el Ejecutivo del Estado y por el Sector Paraestatal. Asimismo, verifica físicamente, evalúa y comprueba las inversiones que realizan en Obras Públicas, vigilando que su avance y terminación estén de acuerdo con los programas y presupuestos autorizados, y con las especificaciones técnicas requeridas. De igual forma, revisa y audita fraccionamientos que se desarrollan en los municipios del Estado, verificando que se ajusten a los requisitos establecidos por la Ley. Presenta pliegos de observaciones y las deductivas de obras que procedan, con motivo de las visiones y auditorías practicadas a las entidades. Esta dirección cuenta con varios departamentos para el desarrollo de sus actividades: el departamento "A" Obra Pública de la Zona Metropolitana, departamento "B" Obra Pública de la zona foránea, departamento de auditoría a la Obra Pública del Gobierno del Estado, departamento de auditoría a la Obra Pública de empresas paraestatales y un departamento de fraccionamientos.

Dirección de Auditoría a Municipios

Respecto de esta dirección podemos mencionar que es la encargada de formular y presentar al Contador Mayor los planes de trabajo que deberán estar ajustados a los lineamientos marcados por los planes y programas de la Contaduría Mayor de Hacienda; además realiza las visitas, inspecciones y auditorías a los municipios del Estado, elaborando los calendarios de visitas, inspecciones y auditorías correspondientes y propone al personal capacitado.

Asimismo, presenta los informes y dictámenes de las visitas e inspecciones y auditorías practicadas a los ayuntamientos.

Por otra parte, se coordina con las demás direcciones de la Contaduría Mayor de Hacienda para el buen funcionamiento de la dependencia. Cuenta con los siguientes departamentos: un departamento de auditoría a municipios de la zona "A", un departamento de auditoría a municipios de la zona "B", un departamento de auditoría a municipios de la zona "C", un departamento de auditoría a municipios de la zona "D", un departamento de auditoría a municipios de la zona metropolitana.

Dirección de Auditoría a Dependencias del Ejecutivo y Empresas Paraestatales

Esta dirección auditora, es quien practica visitas, inspecciones y auditorías a las dependencias del poder Ejecutivo, Organismos Descentralizados, empresas de participación Estatal y organismos que manejan fondos o valores del Estado. En este contexto, propone al Contador Mayor de Hacienda la solicitud, a los responsables solidarios en el cumplimiento de obligaciones fiscales, de los datos, informes y documentos necesarios, a dependencias estatales y municipales, y aquellas personas que puedan dar fe pública, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales de las entidades auditadas. También elabora calendarios de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades y propone al personal capacitado. Además presenta informes y dictámenes de las auditorías realizadas. Elabora los proyectos de pliegos de observaciones que proceden con motivo de las auditorías.

Esta dirección cuenta con un departamento de auditoría a dependencias del ejecutivo, un departamento de auditoría a empresas paraestatales y un departamento de auditoría a patrimonio público estatal y paraestatal.

Dirección Administrativa

En la rama administrativa es esta unidad la encargada de llevar a cabo la contabilidad interna de la Contaduría Mayor de Hacienda, elabora y presenta al Contador Mayor, dentro de los diez primeros días de cada mes, un informe de los gastos efectuados en el mes inmediato anterior. Asimismo, calcula y entrega los viáticos y pasajes necesarios para cubrir las comisiones de trabajo del personal, contemplados en los programas autorizados. Realiza la requisición, resguardo, manejo y asignación de los bienes muebles necesarios para las actividades del personal de la Contaduría. Paga los sueldos y salarios del personal según su nómina por el Congreso del Estado, También lleva el control de adscripción o baja del personal, control de asistencia de labores por expediente individual. Para su funcionamiento la dirección administrativa, cuenta con: un departamento Administrativo, departamento de Personal y un departamento de Servicios Generales.

Dirección Técnica

Por último tenemos a esta área, la cual, formula y presenta, para que el Contador Mayor de Hacienda apruebe dentro de los primeros sesenta días de cada año, los programas de trabajo de la dirección, ajustados a los lineamientos marcados por los planes del programa de la Contaduría. Asimismo, formula las conclusiones a que llegue en el estudio de los presupuestos para ser enviados a la Comisión Dictaminadora del Congreso para los efectos previstos por la Ley

Reglamentaria del Poder Legislativo. Función importante es sugerir, a través del Contador Mayor, a las entidades procedentes para el eficaz cumplimiento de las actividades de programación, presupuestación y evaluación presupuestal.

Recopilar, registrar y elaborar información estadística de ingresos y egresos de cada una de las entidades, conformando el sistema de estadísticas continuas de la Hacienda Pública es otra de sus actividades. Esta dirección, para el cumplimiento de sus atribuciones, cuenta con un departamento de Planeación y Control Presupuestal, un departamento de Informática, Estadísticas y Sistemas, un departamento de Capacitación e Investigación y un departamento de Análisis y Evaluación Hacendaria. Por lo que se refiere al aspecto informático, puede ordenar, coordinar y almacenar la información del sistema integral de la institución. Además puede proponer programas de cómputo complementarios para mantener actualizado el sistema integral de la institución.

La Comisión de Inspección

La Legislatura del Estado cuenta con una Comisión de Inspección que tiene por objeto, coordinar las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, así como evaluar y controlar su desempeño y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

Como principales funciones de esta comisión, tenemos que es el conducto de comunicación entre la legislatura y la Contaduría.

Conoce el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones, elabora la Contaduría, así como sus modificaciones, y evalúa su cumplimiento.

Conoce el proyecto del presupuesto anual de la Contaduría, así como el informe anual de su ejercicio y lo da a conocer al Pleno de la Legislatura para los efectos legales conducentes. Evalúa si la Contaduría cumple con sus funciones y provee lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión.

Es de señalar que esta comisión vigila que el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda y la conducta de sus servidores públicos se apeguen a lo dispuesto por las leyes respectivas.

Daños y Perjuicios

Por cuanto hace a los daños y perjuicios, si de la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas, aparecen irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos u omisiones que produzcan daños y perjuicios a las haciendas pública estatal o municipales, o al patrimonio de los entes públicos paraestatales o paramunicipales, la Contaduría debe determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar y coadyuvar con el ministerio público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes.

Fincamiento de responsabilidades Resarcitorias

Este tipo de responsabilidad, tienen por objeto resarcir al Estado, municipios y demás entes públicos fiscalizados, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a sus haciendas públicas y a su patrimonio y se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o jurídicas que directamente hayan ejecutado los actos

o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Cabe destacar que, serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o jurídica, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

Procedimiento para el Finamiento de Responsabilidades Resarcitorias

Este procedimiento da inicio y se desarrolla citando personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia en la sede de la Contaduría Mayor de Hacienda, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que son causa de responsabilidad en los términos de esta ley, se señalará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de su defensor; apercibido que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.

Es de señalar que a la audiencia puede asistir, según sea el caso, el representante de los poderes del Estado, municipios o entes públicos fiscalizados, que para tal efecto designen.

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Contaduría Mayor de Hacienda resolverá dentro de los cuarenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a él o

los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiéndole un tanto autógrafo del mismo a la Secretaría de Finanzas o a la Tesorería Municipal respectiva; si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, el crédito no es cubierto, se hará efectivo mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos dicho pliego será también notificado al titular del poder, o entidad pública fiscalizada y al órgano de control interno respectivo.

Finalmente, si en la audiencia se encontrará que no se cuenta con elementos suficientes para resolver, o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, la Contaduría podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

Recurso de Revocación

Las sanciones y demás resoluciones definitivas que emita la Contaduría Mayor de Hacienda, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o jurídicas, ante la propia Contaduría, mediante el recurso de revocación o bien, mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Administrativo del Estado. El recurso de revocación se interpondrá dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida o bien de la fecha en que el recurrente haya tenido conocimiento del acto o de la resolución combatida.

Brevemente señalaremos que la Contaduría acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los sesenta días hábiles siguientes, notificándola al interesado.

En cualquier momento se podrá solicitar la suspensión del acto o resolución recurridos, hasta antes que se resuelva el recurso.

La suspensión sólo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran en tanto se pronuncia la resolución al recurso, y podrá revocarse si se modifican las condiciones bajo las cuales se otorgó.

El recurso puede ser desechado por improcedente cuando se interponga contra actos o resoluciones que no sean definitivos; contra actos que sean materia de otro recurso que se encuentre pendiente de resolver y que haya sido promovido por el mismo recurrente por el propio acto impugnado; contra actos que no afecten los intereses legítimos del promovente; contra actos consumados de modo irreparable; contra actos consentidos expresamente; cuando el recurso sea interpuesto fuera de término y cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o medio de defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Asimismo, puede ser sobreseído cuando el promovente se desista expresamente; cuando el interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto o resolución impugnado sólo afectan a su persona; cuando durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia; cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado; cuando falte el objeto o materia del acto y cuando no se probare la existencia del acto impugnado.

El Instituto de Capacitación para Fiscalización Superior

Este instituto, es el órgano de la Contaduría Mayor de Hacienda, por el que se promueve y se da capacitación de manera permanente a los servidores públicos de la propia institución en los procedimientos de fiscalización, imposición de responsabilidades, elaboración de presupuestos e integración y presentación de cuenta pública. Asimismo, la capacitación que imparte este instituto, se hace extensiva a los servidores públicos que laboran en los poderes del Estado, entidades y gobiernos municipales.

Una función primordial que tiene el instituto, es promover el escalafón de los servidores públicos de la Contaduría, evaluando su eficacia y capacitación.

Dicho instituto, está a cargo de un director designado por el Congreso, a propuesta de la institución, quien durará en el cargo dos años pudiendo ser designado hasta por otro período igual.

El Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo es un órgano de la sociedad cuyas opiniones son escuchadas en la elaboración y evaluación de los programas de trabajo de la Contaduría, así como en la elaboración de su proyecto de presupuesto.

Este órgano, está integrado con el Contador Mayor de Hacienda, el Director Jurídico de la Contaduría y por representantes de instituciones con cargos honoríficos y sin remuneración, tales como: Instituciones de educación superior existentes en Jalisco, Cámaras, Consejos y Confederaciones de Cámaras existentes en el estado, colegios de profesionales debidamente registrados en la Dirección de Profesiones del estado, asociaciones civiles y organizaciones con personalidad jurídica, cuyo objetivo principal se relacione con la fiscalización

superior. La participación de estas entidades se hace a invitación expresa que se les formule, para acreditar sus representantes, cuyo desempeño será honorífico.

El Consejo Consultivo sesiona cuando menos cada dos meses y es presidido por el Contador Mayor de Hacienda, fungiendo como secretario el Director Jurídico de la propia institución.

Dicho órgano, debe promover en la comunidad la participación de la sociedad en los procedimientos de fiscalización a través de la acción popular.

3.4 Estudio Comparado

En este punto desglosaremos mediante un cuadro las diferencias y similitudes que tienen entre sí los Órganos de Fiscalización Superior que hemos venido refiriendo, obviamente como ya lo habíamos mencionado, esto es de conformidad con la legislación en la materia de cada estado.

Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla	Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Jalisco
Naturaleza Jurídica		
Es un organismo autónomo de Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; autonomía técnica y de gestión.	No es órgano autónomo, depende del Congreso del Estado; está dotado de autonomía técnica y de gestión.	Órgano técnico del Congreso del Estado (denominado Contaduría Mayor de Hacienda), goza de autonomía técnica, de gestión y de funcionamiento.
Funciones		
Fiscaliza en forma posterior a la presentación de las Cuentas Públicas. Investiga los actos u omisiones	Fiscaliza de manera posterior al ejercicio de los recursos y a la rendición de los estados de origen y aplicación de éstos.	A diferencia de los otros dos órganos, ésta puede fiscalizar de manera simultánea o posterior a la gestión financiera.

<p>que pueden configurar alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos.</p> <p>Colabora con la Auditoría Superior de la Federación, en la investigación y detección de desviaciones de recursos federales.</p> <p>Determina los daños y perjuicios que afecten a las Haciendas Públicas.</p> <p>Finca directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.</p>	<p>Colabora con su similar de la Federación, para efectos de la fiscalización de recursos federales que ejerzan los sujetos de revisión.</p> <p>Lleva el registro y control patrimonial de los servidores públicos de elección popular y de los que tengan la obligación de presentar su declaración de situación patrimonial ante el Poder Legislativo.</p> <p>Asesora de manera permanente a los sujetos de revisión, promueve y realiza cursos y seminarios de capacitación y actualización.</p> <p>Puede implementar sistemas integrales de información computarizada, para el mejor desempeño en materia de fiscalización.</p> <p>Investiga los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo y custodia de fondos y recursos estatales y municipales.</p> <p>Identifica y determina las responsabilidades administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones señaladas por la ley respectiva, y previo acuerdo del Congreso, promueve la ejecución de las sanciones generadas por el incumplimiento a las mismas obligaciones.</p> <p>Determina los daños y perjuicios que afecten al erario público estatal y municipal.</p>	<p>Investiga los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos.</p> <p>Determina los daños y perjuicios que afecten al Estado y municipios en su hacienda pública.</p> <p>Finca directamente a los responsables las indemnizaciones e impone las sanciones pecuniarias correspondientes.</p>
Titular		
<p>Cuenta con un Auditor General, quien dura en su cargo seis años; pudiendo ser nombrado nuevamente por</p>	<p>Está a cargo de un Auditor General, quien dura en el encargo seis años, pudiendo ser ratificado para un nuevo</p>	<p>Cuenta con un Contador Mayor de Hacienda, su encargo será por cuatro años pudiendo ser ratificado.</p>

<p>una sola vez.</p> <p>Su designación es por aprobación de las dos terceras partes de los diputados del Congreso del Estado, la cual que se realiza mediante un procedimiento.</p>	<p>periodo, por una sola vez.</p> <p>Su nombramiento se hace por las dos terceras partes de los integrantes del Poder Legislativo, el cual se lleva a cabo mediante un procedimiento.</p>	<p>Es designado por el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la legislatura, la cual se consolida mediante un procedimiento.</p>
---	---	---

Funciones del Titular

<p>Elabora el proyecto de presupuesto anual del Órgano.</p> <p>Administra los bienes y recursos a cargo del propio Órgano.</p> <p>Resuelve sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios, asimismo gestiona la incorporación y destino o desincorporación de bienes inmuebles del dominio público del Estado, afectos a su servicio.</p> <p>Aprueba el programa operativo anual del Órgano.</p> <p>formula y entrega al Congreso, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado;</p> <p>Entrega al Congreso, en forma separada y por conducto de la Comisión, la comprobación del presupuesto ejercido por la institución el año inmediato anterior, simultáneamente a la presentación del Informe del Resultado.</p>	<p>Elabora el anteproyecto del presupuesto anual del Órgano.</p> <p>Administra los bienes y recursos a cargo del Órgano.</p> <p>Resuelve sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios, asimismo gestiona ante la instancia competente la incorporación y destino o desincorporación de bienes inmuebles del dominio público del Estado, puestos bajo su responsabilidad.</p> <p>Es el enlace entre el Órgano Fiscalizador y la Comisión.</p> <p>Elabora el programa operativo anual del Órgano.</p> <p>Emite y entrega al Congreso, por conducto de la Comisión, los informes relativos a la revisión de las cuentas públicas.</p> <p>Por conducto de la Comisión, entrega al Congreso del Estado, en forma separada la comprobación del presupuesto ejercido por el Órgano Fiscalizador.</p> <p>Solicita a la autoridad competente la aplicación del procedimiento de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que se impongan.</p>	<p>Elabora el proyecto de presupuesto anual de la Contaduría.</p> <p>Administrar los bienes y recursos a cargo de la Contaduría en forma independiente y autónoma respecto de los poderes del Estado.</p> <p>Resuelve sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad; asimismo, gestiona la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público del Estado, afectos a su servicio.</p> <p>Aprueba el programa anual de actividades de la entidad a su cargo, así como el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones.</p> <p>Es el enlace entre la Contaduría y la Comisión de Inspección de la legislatura.</p> <p>Da cuenta comprobada a la legislatura de la aplicación de su presupuesto aprobado dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio, por conducto de la Comisión.</p> <p>Solicita ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan.</p>
---	---	--

La Comisión		
<p>La Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado.</p> <p>Coordina y evalúa el funcionamiento del Órgano, evalúa el cumplimiento de los objetivos y metas que se hayan propuesto en el programa operativo anual.</p> <p>Fiscaliza, por sí o a través de servicios de auditoría externos, la debida aplicación de los recursos a cargo del Órgano.</p> <p>Vigila que el funcionamiento del Órgano y la conducta de sus servidores públicos se apeguen a derecho.</p> <p>Planea, programa, ordena y efectúa auditorías, inspecciones o visitas a las diversas unidades administrativas que integran el propio Órgano Fiscalizador.</p> <p>La relación que se da entre la Comisión y el Órgano, es exclusivamente de coordinación y evaluación, teniendo siempre de por medio el respeto sobre la autonomía técnica y de gestión con que cuenta éste último.</p>	<p>La Comisión del Congreso del Estado.</p> <p>Es el órgano de relación entre el Congreso y el Órgano Fiscalizador.</p> <p>Supervisa las actividades; del Órgano, evalúa el cumplimiento de sus objetivos y metas de su programa operativo anual, así como la debida aplicación de los recursos a su cargo.</p> <p>Instruye al Órgano sin menoscabo de las facultades de éste, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a los sujetos de revisión.</p> <p>Vigila que el funcionamiento del Órgano y la conducta de sus servidores públicos se apeguen a derecho.</p> <p>Informa al Congreso de las presuntas responsabilidades en que hayan incurrido quienes administren recursos públicos.</p>	<p>La Comisión de Inspección de la Legislatura.</p> <p>Tiene por objeto, coordinar las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.</p> <p>Evalúa y controla su desempeño y constituye el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.</p> <p>Conoce el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones, elabora la Contaduría, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento.</p> <p>Conoce el proyecto del presupuesto anual de la Contaduría, así como el informe anual de su ejercicio.</p> <p>Evalúa si la Contaduría cumple con sus funciones y provee lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión.</p> <p>Vigila que el funcionamiento de la Contaduría y la conducta de sus servidores públicos se apeguen a lo dispuesto por las leyes respectivas.</p>
Irregularidades, daños y perjuicios y sanciones		
<p>Investiga sobre las irregularidades de las cuales se presume la existencia de hechos o conductas que produzcan daños y perjuicios en contra de las Haciendas Públicas estatal y municipales, al patrimonio de las diversas entidades paraestatales o al de los Organismos Autónomos de Estado.</p> <p>Establece la presunción de responsabilidades.</p>	<p>Determina los daños y perjuicios que afecten al erario público estatal y municipal y al patrimonio de los demás sujetos de revisión.</p> <p>Impone multas a quienes administren fondos públicos o cualquier otro recurso proveniente del Gobierno del Estado.</p> <p>Los servidores públicos del Órgano Fiscalizador que</p>	<p>Determina los daños y perjuicios correspondientes y finca directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.</p> <p>Finca Responsabilidades Resarcitorias mediante un procedimiento.</p>

<p>señalamiento de presuntos responsables y la estimación del monto de los daños y perjuicios.</p> <p>Cuenta con un procedimiento para la determinación de responsabilidades y el fincamiento de indemnizaciones y sanciones.</p>	<p>incurren en responsabilidad por incumplimiento de sus obligaciones, serán sancionados.</p>	
Recurso de Revocación		
<p>Existe este recurso para quienes resulten afectados por los actos o resoluciones definitivas que emita el Órgano.</p>	<p>Los actos y las resoluciones que emite el Órgano Fiscalizador, mediante las cuales se impone alguna sanción, pueden ser impugnadas por los afectados ante el propio Órgano a través del recurso de revocación.</p>	<p>Las sanciones y demás resoluciones definitivas que emita la Contaduría, pueden ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o jurídicas, ante la propia Contaduría, mediante este recurso.</p>

Por último cabe mencionar que la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Jalisco ha creado un Instituto de Capacitación para Fiscalización Superior y un Consejo Consultivo, figuras con las que no cuentan los Estados de Veracruz y Puebla.

CAPÍTULO 4

**Propuesta para que la Contaduría Mayor
de Hacienda de la Asamblea Legislativa
del Distrito Federal, Goce de Total Autonomía
Técnica y de Gestión, sobre su Organización
Interna, Funcionamiento y las Resoluciones
que adopte su Órgano Colegiado**

CAPÍTULO 4. Propuesta para que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Goce de Total Autonomía Técnica y de Gestión, sobre su Organización Interna, Funcionamiento y las Resoluciones que adopte su Órgano Colegiado

4.1 Estructura Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

Para ejercer sus atribuciones, la Contaduría Mayor de Hacienda dispone de una organización que tienen como objeto desarrollar sus actividades en forma planeada, estructurada, integrada y coordinada.

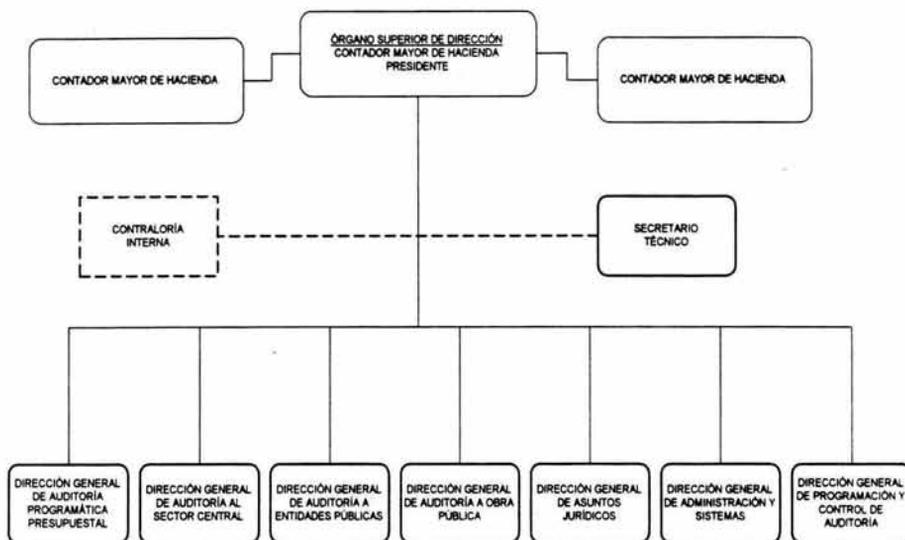
El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establece que la Contaduría Mayor de Hacienda podrá ser auxiliada en sus funciones por directores generales, directores de área, subdirectores, jefes de departamento, auditores, supervisores, coordinadores, asesores y trabajadores que se requieran para cumplir con sus atribuciones y que corresponde a sus titulares el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, quienes para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los servidores públicos de la institución, cualquiera de sus atribuciones, excepto aquéllas que por disposición de ley o reglamento interior, deben ser ejercidas directamente por ellos mismos.

Por su parte, el artículo 3o. del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal marca la siguiente estructura:

Un Órgano Superior de Dirección, un Contralor Interno y siete Direcciones Generales.

Es de señalar que para el mejor desempeño de las atribuciones del Órgano Colegiado contará con el apoyo de un Secretario Técnico.

La estructura orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la podemos visualizar de la forma siguiente:



Es importante mencionar que la Contraloría Interna de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal depende de la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin embargo, físicamente se ubica dentro de las instalaciones del edificio sede de la Contaduría Mayor.

Como órgano técnico que realiza una función especializada, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal requiere un

cuerpo profesional multidisciplinario (contadores públicos, abogados, administradores, economistas, ingenieros, técnicos en informática y personal de apoyo), que debe observar los principios de rectitud, honestidad, experiencia, preparación formal y capacidad profesional.

Cabe destacar que la Contaduría cuenta con un Comité de Servicio Civil de Carrera que tiene como objetivo establecer las normas, estrategias y mecanismos para el reclutamiento, selección, y contratación de personal, así como capacitación, evaluación y promoción de los servidores públicos de confianza de la propia institución, a fin de fomentar se desarrollo, profesionalización, eficiencia y buen desempeño en el empleo.

Por lo que se refiere a la Secretaría Técnica, es el área que apoya a los integrantes del Órgano Superior de Dirección (a los tres Contadores Mayores de Hacienda) en el desempeño de sus funciones. Asimismo, es la encargada de levantar las actas correspondientes, derivadas de las sesiones que celebran los Contadores Mayores de Hacienda como Órgano Superior de Dirección, también es el área encargada de dar seguimiento a los puntos de acuerdo adoptados por el Órgano Colegiado.

A continuación brevemente mencionaremos las atribuciones que tienen encomendadas las direcciones generales de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Dirección General de Auditoría Programática-Presupuestal

Entre sus múltiples funciones tiene la de efectuar la revisión, análisis y evaluación de la información programática-presupuestal que integra la Cuenta Pública, a fin de comprobar que las dependencias, órganos desconcentrados y

entidades cumplieron con los objetivos y metas y que los recursos se aplicaron de acuerdo con los programas previstos en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los programas que se deriven de éstos.

Asimismo, analiza, evalúa y emite opinión de los informes de avance programático-presupuestal y financiero que trimestralmente presenta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Además debe integrar a los informes que rinde la Contaduría a la Asamblea el análisis y evaluación del comportamiento de las finanzas públicas del Distrito Federal, así como elaborar las investigaciones, análisis y estudios económicos sobre el comportamiento de las finanzas públicas.

Por otra parte, esta área participa en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo al ámbito de su competencia.

Dirección General de Auditoría al Sector Central

Esta área auditora es la encargada de analizar la información financiera y presupuestal que se presenta en la Cuenta Pública, a efecto de evaluar los resultados de la gestión administrativa y financiera de las dependencias y órganos desconcentrados.

Debe efectuar las revisiones dirigidas a comprobar mediante auditorías, visitas e inspecciones que la recaudación de los ingresos y la aplicación del gasto se hayan efectuado conforme a los montos y conceptos estimados en la Ley de Ingresos, el Decreto de Presupuesto de Egresos, el Código Financiero del Distrito

Federal y que el movimiento de fondos se haya realizado de acuerdo con el referido Código Financiero y demás legislación aplicable.

También debe detectar, en su caso, las deficiencias de las dependencias y órganos desconcentrados sujetos a revisión que impidan el funcionamiento adecuado del sistema tributario.

También participa en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo al ámbito de su competencia.

Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas

Esta área es la responsable de analizar la información financiera, presupuestal y contable que se presente en la Cuenta Pública, a fin de evaluar los resultados de la gestión administrativa y financiera de las entidades.

Una tarea más de esta Dirección General es comprobar que la recaudación de los ingresos y la aplicación de recursos, se hayan sujetado de acuerdo con los montos y conceptos estimados en la Ley de Ingresos, en el Decreto de Presupuesto de Egresos, el Código Financiero del Distrito Federal y demás legislación aplicable.

Asimismo, debe detectar, en su caso, las deficiencias de las entidades sujetas a revisión que impidan el funcionamiento adecuado del sistema tributario.

Es participe en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo al ámbito de su competencia.

Dirección General de Auditoría a Obra Pública

Entre sus múltiples funciones destacan las de verificar que en las acciones que realicen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, referentes a la obra pública y a los servicios relacionados con ésta, se hayan observado las disposiciones previstas en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, y demás ordenamientos aplicables.

También debe revisar y emitir opinión sobre la integración, funcionamiento y normatividad aplicable a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, relacionadas con las inversiones en obra pública.

Esta área al igual que las anteriores, conforme al ámbito de su competencia, participa en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Dirección General de Asuntos Jurídicos

A esta área, le compete entre otras funciones las de asesorar en materia jurídica a la institución; actuar como órgano de consulta de la misma, así como sancionar jurídicamente los convenios y contratos en los que la Contaduría sea parte. Además, debe estudiar y emitir opinión sobre proyectos de leyes, decretos, reglamentos, circulares y demás disposiciones jurídicas en las materias que sean competencia de la Contaduría.

Una función importante es promover ante las autoridades competentes las acciones legales y judiciales que le corresponda ejercitar a la Contaduría, conforme a sus atribuciones; representar a la Contaduría cuando sea parte o tercero interesado, ante toda clase de tribunales del fuero federal y común,

contencioso administrativo o de plena jurisdicción, así como ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en particular en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las Condiciones Generales de Trabajo de la Contaduría; formular dictámenes y demandas de cese de los servidores públicos de la misma.

También puede presentar denuncias o querellas ante las autoridades competentes en relación con hechos que puedan constituir delitos, dar seguimiento a las averiguaciones y procesos que con tal motivo se instruyan y, en los casos justificados, desistirse de las querellas correspondientes, así como constituirse en coadyuvante del Ministerio Público en las denuncias de hechos que se promuevan.

Es la responsables de expedir copias certificadas de constancias que obren en los archivos de la Contaduría, a petición de parte interesada o cuando deban ser exhibidas ante las autoridades judiciales, administrativas o laborales y, en general, en cualquier procedimiento, proceso o averiguación, salvo que se trate de documentos que se consideren confidenciales.

Por último puede asesorar e intervenir en el levantamiento de las actas administrativas que procedan como resultado de las visitas, inspecciones y auditorías que practique la Contaduría, así como de las que se elaboren internamente con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dirección General de Administración y Sistemas

Esta unidad es la encargada de conducir las funciones relacionadas con la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Contaduría.

Debe establecer las normas para los procesos internos de programación, presupuestación, evaluación presupuestal e información que se deba rendir a la Comisión de Vigilancia.

Es la responsable de conducir las relaciones laborales y vigilar la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo de la Contaduría y el respectivo reglamento interior de trabajo.

Otra función es realizar las adquisiciones de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de los programas de las Direcciones Generales de la Contaduría, observando las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal y demás legislación aplicable.

Debe preparar el anteproyecto del presupuesto anual de la Contaduría, controlar el ejercicio del presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación.

Tiene encomendado elaborar y ejecutar los programas anuales de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones, inmuebles, mobiliario y equipo y, en general, la salvaguarda de los bienes de la Contaduría.

Es la encargada de coordinar el diseño y operación de los sistemas informáticos que requieran las unidades administrativas de la institución.

Dirección General de Programación y Control de Auditoría

Le corresponde entre otras funciones la integración con el apoyo de las distintas Direcciones Generales, de los programas de trabajo de la Contaduría. Asimismo, debe integrar, consolidar, difundir y actualizar, el Manual, los manuales de procedimientos y metodologías con el fin de que el Órgano Colegiado proceda a su expedición.

Es la encargada de integrar y consolidar, los programas de auditoría con el fin de que el Órgano Colegiado proceda a su aprobación.

Debe proporcionar en forma permanente y sistemática la documentación bibliográfica y hemerográfica que requieran las Direcciones Generales.

Por último cabe destacar que esta área es la encomendada para integrar, normar la edición, corregir y editar, los Informes Previo y de Resultados de la Cuenta Pública y de la opinión de los Informes de Avance Programático Presupuestal y Financiero que trimestralmente presenta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

4.1.1 El Órgano Superior de Dirección

El Órgano Superior de Dirección se integra por tres miembros que tienen el carácter de Contadores Mayores de Hacienda, de entre los cuales uno es el Presidente.

Los Contadores son inamovibles durante el término de cuatro años improrrogables. El presidente dura en su cargo un año improrrogable y es sustituido al término de éste por el miembro de mayor antigüedad. En el supuesto

de que más de un Contador tengan la misma antigüedad, el Pleno de la Asamblea determinará quién lo sustituye.

Entre sus funciones destacan: aprobar los programas de trabajo de la Contaduría; el contenido de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública, así como la opinión a los informes de avance programático-presupuestal y financiero.

También tiene que aprobar y expedir el manual, los manuales de organización específicos y de procedimientos administrativos, así como las metodologías de orden técnico para la práctica de las auditorías y los catálogos de puesto de base y de confianza.

Puede crear las comisiones y subcomisiones internas que estime convenientes para la adecuada coordinación de las actividades en materia de administración y otros aspectos, y dictar las normas para su organización y funcionamiento.

Es quien asigna los programas y trabajos específicos a las diferentes Direcciones Generales de la Contaduría, vigila su cumplimiento y aprueba al personal que interviene en las visitas, inspecciones y auditorías que se practican.

Puede promover ante las autoridades correspondientes, las acciones legales que se hayan derivado de las visitas, inspecciones y auditorías que sean realizadas por la Contaduría Mayor.

Es el responsable de requerir a los servidores públicos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la información necesaria para llevar el Registro Patrimonial de éstos.

Es el encargado de aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la institución; el proyecto de presupuesto a ejercer el mes siguiente, así como administrar y ejercer el presupuesto mensual y dar cuenta comprobada de su aplicación.

Las sesiones del Órgano Superior de Dirección

Los Contadores Mayores de Hacienda integrantes del Órgano Superior de Dirección, pueden sesionar de manera ordinaria o extraordinaria; para las sesiones ordinarias se debe convocar por lo menos con 48 horas de anticipación; en el caso de las extraordinarias, éstas se pueden convocar en cualquier momento.

Es importante mencionar que el Órgano Superior de Dirección sesionará por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sea necesario, cuando así lo solicite cualquiera de sus integrantes. Dichas sesiones se desarrollarán de conformidad con el orden del día establecido en la convocatoria, el cual será sometido para aprobación o modificación del Órgano Colegiado.

Ahora bien, hemos visto las funciones que tiene el Órgano Superior de Dirección, como tal, sin embargo, consideramos conveniente mencionar a continuación las funciones que realizan de manera particular tanto el Contador Mayor Presidente, como los otros dos Contadores Mayores de Hacienda.

Funciones del Contador Mayor Presidente del Órgano Superior de Dirección

Presentar a la Comisión de Vigilancia, para su conocimiento los programas de trabajos de la Contaduría.

Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de la Comisión de Vigilancia, los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública, así como la opinión a los informes de avance programático-presupuestal y financiero que trimestralmente presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Presentar a la Comisión de Vigilancia, para su aprobación, el proyecto de presupuesto a ejercer el mes siguiente.

Presentar a la Comisión de Vigilancia, para análisis y aprobación, la cuenta comprobada, dentro de los primeros diez días del mes siguiente, del presupuesto mensual ejercido.

Informar a la Comisión de Vigilancia mensualmente sobre la atención, trámite y desahogo de las recomendaciones, pliegos de observaciones y demás promociones de acciones que se deriven de las visitas, inspecciones, auditorías y revisiones practicadas por la Contaduría, así como del seguimiento de las visitas, inspecciones o auditorías que se practiquen.

Expedir en los términos de ley, los nombramientos y las remociones de los servidores públicos de la Contaduría.

Promover y mantener comunicación con instituciones oficiales o privadas especializadas, en las materias afines al objeto de la Contaduría.

Expedir el nombramiento del personal que deba intervenir en las visitas, inspecciones y auditorías y en su caso, los cambios que se efectúen al respecto.

Obtener la información y documentación que permita actualizar y mejorar los sistemas, métodos y procedimientos de fiscalización y control gubernamental.

Representar a la Contaduría ante toda clase de autoridades, entidades, personas físicas y morales.

Promover ante las autoridades competentes: el fincamiento de las responsabilidades; el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública del Distrito Federal, debidamente actualizadas; el pago de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Distrito Federal, así como las indemnizaciones; y el cumplimiento de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y proyectos presupuestales.

Remitir copia de los comunicados respectivos a la Comisión de Vigilancia y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

Conducir las sesiones del Órgano Colegiado; notificar a los responsables sobre el fincamiento de responsabilidades en su contra y ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría.

Funciones de los Contadores

Participar en la formulación de las estrategias y políticas para la integración de los programas anuales de trabajo, programas de auditoría y demás actividades de las Direcciones Generales.

Coordinar y supervisar las funciones de las Direcciones Generales y la ejecución de los respectivos programas de trabajo y de auditoría aprobados.

Coordinar y supervisar que las Direcciones Generales proporcionen a la Dirección General de Asuntos Jurídicos toda la información que se requiera para la debida integración de las promociones de acciones legales que deba ejercitar la Contaduría.

Supervisar que la Dirección General de Asuntos Jurídicos lleve a cabo todas y cada una de las acciones legales que le son atribuibles.

Integrar la información de las unidades administrativas para formular el anteproyecto de presupuesto de la Contaduría, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Órgano Colegiado.

Desempeñar las comisiones que el Órgano Colegiado les encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades.

Participar en la preparación de estudios y proyectos que competan a la Contaduría.

Coordinar la elaboración de los informes y reportes ejecutivos que le requiera el Órgano Colegiado.

Participar en la elaboración y actualización del manual, los manuales de organización específicos y los procedimientos administrativos, así como de las metodologías de orden técnico para la práctica de auditorías y el catálogo de puestos de confianza, y de vigilar su aplicación.

Recibir en acuerdo a los titulares de las Direcciones Generales y resolver los asuntos que sean competencia de las mismas, así como promover la comunicación entre ellas.

Actualizar y mejorar los sistemas, métodos y procedimientos de fiscalización y control gubernamental, obteniendo la información y documentación necesaria.

Coordinar y supervisar la atención, trámite y desahogo de las recomendaciones, pliegos de observaciones y demás promociones de acciones que se deriven de las auditorías, visitas e inspecciones que se realicen.

4.2 Obligaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

A continuación, enunciaremos únicamente aquellas obligaciones que por ley debe observar y cumplir la Contaduría Mayor de Hacienda y mediante las que, se puede observar la subordinación a la Comisión de Vigilancia, por cuanto a su funcionamiento se refiere:

- Rendir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 15 de julio del año siguiente a la Recepción de la Cuenta Pública el Informe de Resultados.
- Emitir opinión del informe de avance programático presupuestal y financiero, dentro de los 30 días siguientes a su presentación y enviarlo a la Comisión de Vigilancia.
- Poner a consideración de la Comisión de Vigilancia su presupuesto anual.
- Proponer a la Comisión de Vigilancia, para su aprobación, el proyecto de presupuesto mensual del mes siguiente.
- Dar cuenta comprobada de la aplicación de su presupuesto mensual dentro de los 10 primeros días del mes siguiente, a la Comisión de Vigilancia.
- Informar a la Comisión de Vigilancia dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su origen y aplicación
- Informar mensualmente a la Comisión de Vigilancia sobre los avances de las observaciones, recomendaciones y los pliegos de observaciones que haya formulado.

- Elaborar un informe por escrito a la Comisión de Vigilancia sobre las irregularidades, desviaciones y contravenciones en que las dependencias, órganos desconcentrados o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal hayan incurrido, y que se detecten en el ejercicio de sus atribuciones, pudiendo constituir delitos.

Concluido lo anterior, enunciaremos ahora las principales funciones que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, para cumplir cabalmente con su trabajo:

- Revisar la Cuenta Pública.
- Ordenar visitas, revisiones e inspecciones; practicar auditorías; solicitar informes; revisar libros, documentos, registros, sistemas y procedimientos.
- Solicitar, en su caso, a terceros que hubiesen contratado bienes o servicios mediante cualquier título legal con la Administración Pública del Distrito Federal, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes.
- Emitir las recomendaciones y pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión de la Cuenta Pública, así como los informes de las auditorías practicadas.
- Llevar el registro y control patrimonial de los servidores públicos de la Asamblea y dictaminar sobre las responsabilidades en las que pudieran incurrir en términos de Ley.

4.3 Propuesta

La dinámica social de nuestro país ha hecho patente la inexorable necesidad de impulsar una profunda reforma del Estado, mediante la transformación de mecanismos legales que favorezcan a la propia sociedad.

Uno de los objetivos de esta propuesta es que se logre garantizar ante la sociedad el correcto ejercicio de los recursos públicos y la eficiente administración de la misma.

En este contexto, una Entidad de Fiscalización Superior que goza de autonomía técnica y de gestión, está en condiciones de contribuir de manera efectiva a la afirmación del sistema institucional y al reforzamiento del equilibrio de poderes, por medio de una adecuada coordinación con las instancias responsables de las funciones ejecutiva legislativa y judicial, evitando con ello que dicha entidad fiscalizadora se preste o sea sujeta a un manejo político, ésta debe ser imparcial y respetar que sus planteamientos se hagan en base a su capacidad técnica y funcional.

Cabe resaltar que existen entidades superiores de fiscalización a las cuales, se les otorgan garantías constitucionales y legales, con el objeto de que sean órganos técnicos imparciales.

Ahora bien, por lo que respecta a la Contaduría Mayor de Hacienda, actualmente la Comisión de Vigilancia le puede ordenar que se realicen o no determinadas auditorías; en el caso de que el órgano gozara de autonomía técnica, dicha comisión no podría ordenar esos trabajos, sino únicamente presentaría solicitudes o sugerencias, y la Contaduría estaría en posibilidad de

aceptar o declinar la opinión y bien podría hacer del conocimiento únicamente, sus consideraciones al respecto.

Por otra parte, no obstante que la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico que depende de la Asamblea Legislativa, si se le dotara de autonomía de gestión, estaría en posibilidad de tomar sus propias decisiones en cuanto al manejo institucional de su organización, de su presupuesto, de sus personal, entre otros, sin injerencia ni planteamientos previos, a la dirección de las acciones.

De lo anterior, se propone que la Contaduría Mayor de Hacienda goce de autonomía técnica y de gestión, a efecto de que pueda elaborar sus propios programas de trabajo y obviamente establecer mecanismos de coordinación entre este órgano técnico y la Comisión de Vigilancia. Con ello se reforzaría además el manejo de su personal, su presupuesto y definición de los métodos y los mecanismos de fiscalización, asegurando un buen funcionamiento y control interno.

Es importante destacar, que en razón de que una de las atribuciones constitucionales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en precisamente la revisión de la cuenta pública, esta propuesta no va encaminada a constituir a la Contaduría Mayor de Hacienda en un órgano autónomo de Estado.

Para Omar Álvarez Arronte "Los aspectos más destacados de los órganos de fiscalización en el mundo son: que la acción fiscalizadora se pueda llevar a cabo con autonomía técnica, operativa, administrativa y financiera, con absoluta

independencia en el manejo de políticas partidistas e ideológicas al presentar sus resultados y una vinculación estrecha con el poder legislativo".¹⁶

En este sentido, como se tiene concebida y fundamentada a la Contaduría Mayor de Hacienda, ésta tiene una serie de limitaciones como la falta de recursos humanos, porque aun cuando tiene un número determinado de personal, éste no logra en algunos casos concluir en tiempo los trabajos de auditoría que le son encomendados; esta situación no se presentaría si la Contaduría tuviera autonomía en cuanto al manejo y aplicación de su presupuesto, sin embargo como ya lo vimos, su aprobación está sujeta a la determinación que adopte la Comisión de Vigilancia.

Tiene además limitaciones jurídicas, es decir, no tiene la posibilidad de aplicar sanciones de manera directa, tiene que acudir ante terceras autoridades para promover acciones administrativas y resarcitorias, autoridades que, en su caso, pueden o no aplicar las sanciones correspondientes.

Importante es mencionar lo que establece la "Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización", publicada y difundida en octubre de 1997 por la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), Organización Internacional de las entidades Fiscalizadoras Supremas, en sus artículos 5° numeral 1 y 2 y 7°, mismos que a continuación se transcriben:

"Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

¹⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, La creación del Órgano Superior de Fiscalización y sus Repercusiones Institucionales, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2000, p.28

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hayan protegidas contra influencias exteriores.

2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones”.

“Art. 7 Independencia Financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.

2. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.

3. Los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad.”

De ser concretada esta propuesta de dotar a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de Autonomía Técnica y de Gestión, se hace necesario en primer lugar llevar a cabo la reforma constitucional a través de la iniciativa correspondiente del artículo 122, BASE PRIMERA, fracción V apartado c), que sea suficiente y que tenga claridad en su expresión, asegurando un soporte sólido en la ley reglamentaria. En segundo término se debe actualizar el marco jurídico en el que están inmersas aquellas

disposiciones en la materia, es decir, la reforma debe partir del rango constitucional y de ahí continuar con las modificaciones de otros ordenamientos jurídicos derivada de la reforma constitucional, tal es el caso como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la propia Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, entre otros.

Derivado de lo anteriormente expuesto, quiero mencionar que la función primordial de la Contaduría Mayor de Hacienda consiste en verificar las cuentas públicas, que por mandato legal, debe presentar el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y que tiene además competencia para fiscalizar a toda la Administración Pública Local, tanto la centralizada que comprende a las secretarías como a la paraestatal, que abarca a los organismos descentralizados y de participación mayoritaria, así como los fideicomisos públicos. En consecuencia, si este órgano es dotado tanto de autonomía técnica como de gestión, los resultados sobre esa verificación y fiscalización serían contundentes, ya que se garantizaría una transparencia absoluta en el manejo de los ingresos y egresos gubernamentales, así como una mayor eficiencia y eficacia en cuanto a su funcionamiento, además se ganaría la confianza de la ciudadanía, confianza que hoy ni remotamente se tiene.

Conclusiones

Conclusiones

PRIMERA. La conformación orgánica de las entidades fiscalizadoras superiores en el mundo, su ubicación dentro de la estructura de cada Estado-nación, así como las atribuciones de fiscalización para informar sus resultados, varían de un país a otro, sin embargo, existe una serie de aspectos o características comunes en este tipo de entidades, como lo es la autonomía en términos de la relación con el gobierno.

SEGUNDA. Existen varias categorías o tipos de entidades fiscalizadoras superiores, que en términos generales, podrían agruparse en Tribunales o Cortes de Cuentas, Contralorías o Auditorías Generales, Consejos de Auditoría y Contadurías Mayores de Hacienda, pero con un interés común: llevar a cabo el control de los recursos públicos a través de su fiscalización.

TERCERA. Por lo que se refiere a la vinculación entre las entidades de fiscalización superior y sus parlamentos o congresos, resalta que generalmente existe una estrecha relación, ya que con los resultados de las tareas de revisión, se cumple con la responsabilidad que tienen estos últimos para vigilar la gestión gubernamental, atendiendo con ello aspectos relevantes de la organización social.

CUARTA. Las entidades de fiscalización superior, son instituciones destinadas a garantizar la transparencia de los actos de gobierno, ocupando en la actualidad uno de los espacios estratégicos de mayor significado en el andamiaje del Estado democrático. Por ello se considera que deben contar con una autonomía técnica y de gestión suficientes, que les permita hacer frente a las adversidades que en algunos casos se presentan, tanto en el arduo trabajo de la revisión sobre el manejo y aplicación de los recursos públicos como en sus estructuras, organización y control internos, para el mejor ejercicio de sus atribuciones.

QUINTA. Además es importante dotar a las entidades fiscalizadoras superiores de los mecanismos adecuados para la investigación de irregularidades o ilícitos respecto a la actividad financiera del país, así como para determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública y además fincar directamente a los responsables las sanciones derivadas del mal uso y manejo de los ingresos y egresos públicos.

SEXTA. Con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fiscalización, en nuestro país algunas Entidades Federativas, se han dado a la tarea de llevar al plano constitucional local, la instauración de entidades de fiscalización superior, a las que a través de diversos procesos legislativos, han decidido dotarlas de autonomía técnica y de gestión, ello con el único propósito de fortificar, agilizar y transparentar los procesos de revisión de los ingresos y egresos públicos.

SÉPTIMA. En el caso del órgano técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que tiene a su cargo la revisión de los ingresos y egresos del Gobierno de la Ciudad de México, éste en la actualidad puede encontrarse en situaciones vulnerables, es decir, que en virtud de no estar dotado de autonomía técnica y de gestión, está expuesto a manejos de políticas partidistas e ideológicas, además de que la toma de decisiones de su Órgano Superior de Dirección se encuentra limitado a las determinaciones que adopte la comisión respectiva.

OCTAVA. Se hace necesario llevar a cabo una reforma constitucional, mediante la cual, se le otorgue a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la autonomía técnica y de gestión, que le permita realizar un proceso de fiscalización, sin injerencia de ninguna índole a su toma de decisiones; esto conllevaría a una revisión integral y modificación al marco jurídico en el que estén inmersas las disposiciones en materia de fiscalización.

NOVENA. De concretarse dicha reforma, la Contaduría Mayor de Hacienda estaría en condiciones de elaborar sus propios programas de trabajo y en aptitud de tomar sus propias decisiones internas, reforzando con ello su manejo institucional y desde luego presupuestal, debiendo existir una coordinación con la Comisión de Vigilancia por ser el conducto entre la Contaduría y la Asamblea

Legislativa, garantizando ante la sociedad el adecuado ejercicio de los recursos públicos.

DÉCIMA. Es un hecho que en la actualidad se tiene poca participación de la población en asuntos públicos, por ello se requiere de instituciones más representativas, para lograr obtener la credibilidad de la sociedad. Ello impone a los organismos técnicos que ejercen la fiscalización superior, a constituirse en instancias sólidas y capaces, que permitan marcar la pauta y orientación del rumbo para lograr una función más transparente, eficaz, eficiente, oportuna y atenta a las necesidades sociales.

Bibliografia

Bibliografía

ADAM ADAM, Alfredo y BECERRIL LOZADA, Guillermo, La Fiscalización en México, México, UNAM, 1996, 2ª ed.

ALARCÓN GARCÍA, Gloria, Autonomía Municipal y Autonomía Financiera, España, Civitas, 1995.

ARAGÓN REYES, M., El tratamiento Constitucional de la autonomía local, Organización Territorial del Estado, España, IEF, vol. I, 1985.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL, ASOFIS, Boletín, vol. 18, México, 1999.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, México, [s.ed.], 2001.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Impuestos, Democracia y Transparencia, México, [s.ed.], 2001.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, México, [s.ed.], 2001.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, La creación del Órgano Superior de Fiscalización y sus Repercusiones Institucionales, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2000.

CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco, Introducción al Estudio del Derecho Fiscal, México, Porrúa, 1999, 3ª ed.

CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, México, UNAM, 1996.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, México, Colección Textos Jurídicos Universitarios, [s.a.], 4ª ed.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, México, Limusa Noriega Editores, 1999, 3ª ed.

FARÍAS HERNÁNDEZ, Urbano, El papel de las entidades fiscalizadoras superiores en apoyo al congreso o parlamento y las ventajas de la Auditoría Superior de la Federación propuesta para México, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996.

FERNÁNDEZ SEGADO, F, La autonomía local: su naturaleza y caracterización jurisprudencial, España, IEF, vol. II, 1985.

FORO INTERNACIONAL SOBRE FISCALIZACIÓN SUPERIOR, La Fiscalización Superior ante el Nuevo Milenio, México, Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, 2000.

GUZMÁN VALENCIA, Esmeralda y SANTANA LOZA, Salvador, Fiscalización y Control Superior en el Ámbito Local en México, México, INDETEC, 1997.

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, Programa de Especialización en Administración Tributaria, México, [s.ed.], 1987.

LOZANO, Juan y MERINO DINARI, Valeria, La hora de la transparencia en América Latina. El Manual de anticorrupción en la función pública, Argentina, Granica, 1998.

MICHEL PADILLA, Roberto, El trabajo legislativo en materia de finanzas públicas, México, Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, 2000.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, El control de presupuesto en una democracia, en VV.AA. El poder legislativo en la actualidad, México, Cámara de Diputados/UNAM, 1994.

MORRIS, STEPHEN, D., Corrupción y política en México contemporáneo, México, Siglo XXI Editores, 1992.

MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, El control del legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública, en VV.AA. El poder legislativo en la actualidad, México, Cámara de Diputados/UNAM, 1994.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, México, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2000, 2ª ed.

ROSE-ACKERMAN Susan, La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma, España, Siglo XXI de España Editores, 2001.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, México, Porrúa, 2000, 5ª ed.

SÁNCHEZ MÓRON, M., La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional, España, Civitas, 1990.

SILVA-HERZOG MARQUEZ, Jesús, El antiguo régimen y la transición en México, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999, 2ª ed.

SOSA WAGNER, F., La autonomía local, en estudios sobre la Constitución española, España, Civitas, 1991.

SUÁREZ SUÁREZ, Andrés Santiago, El Control o Fiscalización del Sector Público, España, López Prados Editores, 1986.

UGALDE, Luis Carlos, Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999. México, Porrúa/Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000.

VALLINA VELARDE, V., Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado Autonómico, España, [s.ed.], 1981.

Códigos Leyes y otros

Códigos Leyes y otros

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Puebla

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco

Reglamento Interno para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla