

929
28



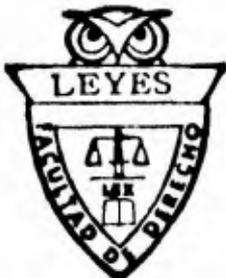
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES,
ORGANISMO SUPERIOR DE FISCALIZACION Y
CONTROL GUBERNAMENTAL**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A
CELINA VARGAS GOMEZ



FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A Jesús y Magdalena, mis padres



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F. 2 de diciembre de 1954

AGRADECIMIENTO
AL SEÑOR DON FELIPE SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE
LA UNAM
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad CELINA VARGAS GOMEZ, previa aprobación del Tema elaborado en este Seminario a un curso denominado "LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, ORGANISMO SUPERIOR DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL," ha concluido el trabajo receptivo de referencias.

En atención a que tanto la investigación realizada como la tesis sustentada, satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 10 fracción VIII del Reglamento de Seminarios y demás relativos a los exámenes profesionales de esta Facultad, tengo a bien aprobarla y autorizar su presentación al Jurado que la ha de examinar en la replica oral correspondiente.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLA EL ESPÍRITU"
El Director de Seminario
Lic. Artemio López

LIC. ARTEMIO LOPEZ SANCHEZ COELLO



El Sr. Lic. Maximo Carvajal Contreras - Director de la Facultad de Derecho - Presente

FALLA DE ORIGEN



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO

LIC. CHAUHTEMOC LOPEZ SANCHEZ COELLO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO
UNAM
P R E S E N T E

Destinado Lic. Lopez Sanchez:

Con respecto a su superior consideración la tesis profesional "LA CONTABILIDAD MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, ORGANISMO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL", elaborada por la alumna CELINA VARGAS GOMEZ con número de cuenta 7256614-1, quien pretende sustentar el examen profesional para obtener el grado de licenciatura. Como su asesora de tesis informo a usted que he aprobado la investigación por considerar que la misma satisface los requisitos académicos establecidos por la legislación universitaria.

En espera de que dicha tesis profesional reciba su aprobación, me es grato expresarle mis respetos.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
C.E. Universitaria, U.F. 3 de octubre de 1994

Lic. Rosa Carmen Rascón Basco
Profesora Adscrita Al Seminario
de Derecho Administrativo.

FALLA DE ORIGEN

***LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO
DE AGUASCALIENTES, ORGANISMO SUPERIOR DE FISCALIZACION Y
CONTROL GUBERNAMENTAL***

La dimensión del control financiero tiene que adaptarse a la creciente actividad del Estado. Y serán sus objetivos señalar la directriz para el control óptimo, según la regla: "tanto control como sea necesario, tan poco control como sea posible".¹

¹FAYA VIESCA, Jacinto citando a Fernández-Victorio y Camps. *Finanzas Públicas. México: Porrúa, 1981. p. 309.*

3.	<i>La Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Aguascalientes</i>	41
3.1	<i>Objetivos</i>	42
3.2	<i>Funciones</i>	42
3.3	<i>Estructura orgánica</i>	44
3.4	<i>Actividades básicas</i>	46
3.4.1	<i>¿Qué es la cuenta pública?</i>	46
3.4.2	<i>Examen y revisión de la cuenta de la hacienda pública</i>	51
3.4.2.1	<i>Acciones derivadas de la revisión de la cuenta de la hacienda pública</i>	54
3.4.3	<i>El Informe sobre el Resultado de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública</i>	56
3.4.4	<i>La aprobación de la cuenta de la hacienda pública</i>	60
3.5	<i>Facultades</i>	62
3.6	<i>Normas y procedimientos</i>	62
3.7	<i>Relaciones de la institución con la Comisión de Vigilancia</i>	63
3.8	<i>Responsabilidades en el manejo del presupuesto</i>	64
3.9	<i>Relaciones y coordinación con otras entidades</i>	69
	<i>Conclusiones</i>	73
	<i>Glosario técnico sobre fiscalización y control gubernamental</i>	76
	<i>Tabla de abreviaturas</i>	83
	<i>Relación de fuentes legislativas y reglamentarias</i>	85
	<i>Bibliografía</i>	87

INTRODUCCION

En una concepción generalizada mundialmente la Fiscalización Superior se entiende como aquella que realizan en última instancia los poderes legislativos sobre toda la actividad gubernamental.

En nuestro país regido por la división de poderes, el órgano legislativo de representación popular añade a sus funciones estrictamente legislativas la de fiscalizar la gestión gubernamental, con objeto de que el pueblo, por conducto de sus representantes, esté informado tanto de la legalidad, eficiencia y eficacia con que se han recaudado los fondos públicos, como de la honradez y eficiencia con que han sido aplicados, lo que significa que el Gobierno sólo podrá realizar los gastos y erogaciones que el Congreso le autorice anualmente en el presupuesto y justificar legal y contablemente que efectuó los gastos de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado.

Esta función fiscalizadora se asigna a un órgano técnico especializado que tiene como misión primordial comprobar que las transacciones financieras gubernamentales plasmadas en la cuenta pública se apeguen a la ley y las normas establecidas al respecto.

En el Estado de Aguascalientes, es hasta esta época cuando por ley del 21 de junio de 1981 se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, como el órgano técnico dependiente y auxiliar del Congreso del Estado con plenas facultades para fiscalizar al Ejecutivo local.

Con el propósito de conocer con el mayor detalle posible cual es la situación actual de la fiscalización superior en el Estado, llevo a cabo esta tarea de investigación, dando respuesta, en su contenido, a las cuestiones siguientes:

- 1. ¿Quién ejerce la fiscalización superior? (órgano)*
- 2. ¿Qué se fiscaliza? (objeto)*
- 3. ¿Basado en qué? (criterios)*

4. *¿Cuándo? (plazo)*
5. *¿Cómo? (intensidad y frecuencia)*
6. *¿Mediante qué? (técnica)*
7. *¿Con qué efecto? (efecto)*

El contenido de este trabajo se presenta en tres partes fundamentales. La primera se refiere a las actuales características de la fiscalización gubernamental para así llegar a lo propio de la fiscalización superior, partiendo de sus antecedentes en los ámbitos federal y estatal, en cuanto al que nos ocupa, Aguascalientes. La segunda describe el marco legal de la fiscalización superior en el Estado de Aguascalientes. Y la tercera describe las características del órgano técnico que ejerce la fiscalización en el Estado, así como de la Comisión del Legislativo de quien depende; detalla el contenido de los documentos que recibe y las labores relacionadas con su régimen interno; también se incluye un análisis de las labores sustantivas o de revisión del órgano técnico, de las acciones o informes que producen y de la aprobación de la cuenta pública; asimismo, se hace referencia a otros órganos de fiscalización y control gubernamental con los cuales existen relaciones de funciones.

CAPITULO UNO

LA FISCALIZACION GUBERNAMENTAL

1.1 DEFINICION DE LA FISCALIZACION

La institución de la fiscalización es inherente a la administración pública. En sentido estricto, la fiscalización consiste en "criticar y traer a juicio las acciones u obras de otros; es juzgar acciones o cuentas ajenas con la debida autoridad".²

La fiscalización es una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de los actos administrativos públicos, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

Es una función que tiene la característica de ser eminentemente activa, sus objetivos son: "a) en forma inmediata persigue la creación de sensación de riesgo en el servidor público incumplido, a fin de inducirlo a cumplir cabalmente con sus obligaciones para no tener que afrontar situaciones gravosas derivadas del incumplimiento; y b) en forma mediata, busca alentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación de servidor público".³

²ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Glosario técnico sobre fiscalización y control gubernamental*. México: ASOFIS, 1985. p. 137.

³GARZA, Sergio Francisco de la. *Derecho Financiero Mexicano*. 16 ed.; México: Porrúa, 1990. p. 729.

La fiscalización según el momento o tiempo en que se efectúa puede ser a priori o preventiva, que es la que se efectúa antes de que los actos administrativos se realicen con medidas tendientes a cuidar o prevenir que se ejecuten con sujeción a las leyes, planes y programas; en segundo término el concurrente o coincidente que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa; y por último, el conclusivo o a posteriori o ex post que puede efectuarse cuando los actos han sido totalmente ejecutados y el ciclo presupuestario ha concluido, a modo de revisión o verificación, tal es el caso de la revisión de la cuenta pública.

1.2 DIVERSOS CRITERIOS DE CLASIFICACION

Todo tipo de fiscalización de la función pública tiene su fuente original en la Constitución General de la República, la cual organiza al Estado Mexicano y establece un sistema de fiscalización y control político a base de equilibrios y contrapesos entre los poderes y órganos del Gobierno como los encargados de ejercer la soberanía nacional cuyo único titular es el pueblo.

No existe un solo tipo de fiscalización y control "ni tampoco un único momento para ejercer esta función pues, por una parte, la Carta Magna otorga al Poder Ejecutivo la facultad de manejar y controlar, de distintas formas los asuntos de orden administrativo de la Federación a fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes; pero también, la propia administración pública es objeto de diversos tipos de control por parte de los poderes legislativo y judicial, pues mientras el primero de ellos tiene encomendado el control legislativo y político del ejecutivo, el judicial, por su parte, tiene a su cargo el control constitucional y de legalidad de los actos de los otros dos poderes". Son los "Controles Político Interorgánicos por los que se entiende los instrumentos que la Constitución deposita en los órganos legislativo y ejecutivo para controlarse y limitarse recíprocamente en el ejercicio de sus funciones, a fin de impedir la concentración del poder absoluto en manos de uno solo de ellos".⁴

⁴SALAZAR ABAROA, Enrique A. *Derecho Parlamentario; la Contaduría Mayor de Hacienda*

De acuerdo con esto, la distribución del poder político entre los distintos poderes significa, para cada uno de ellos, una limitación, una fiscalización y un control que se plasma en la fórmula: "El poder frena al poder" proclamada por Montesquieu, quien entendió que el principio de la división de poderes representa la separación orgánica de las distintas funciones de gobierno de un Estado y entraña su colaboración en su cumplimiento, porque consiste en distribuir y controlar el ejercicio del poder público.

Consecuentemente se puede hablar de diferentes tipos o aspectos de la fiscalización y el control gubernamental que conducen a varios criterios de clasificación, según el punto de vista, desde el cual se enfoque su utilización.

Se ubica a la fiscalización y al control desde tres grandes rubros, que coinciden con los órganos constitutivos del Estado dentro del principio clásico de división de poderes, así como con las funciones de éstos, a saber: "control legislativo, control administrativo y control judicial o jurisdiccional".⁵

a) La fiscalización y el control legislativo, correspondiente al Congreso de la Unión, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones: la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive la conducta de los servidores públicos. La segunda, que consiste en la fiscalización y el control presupuestal, que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir, la aprobación inicial y la de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera, que se traduce en el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los servidores públicos titulares que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal.

hacia un Tribunal Mayor de Hacienda. México: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1989. pp. 76,78 y 79.

⁵LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el control interno en México. México:Fondo de Cultura Económica, 1987. pp. 469 y 470.

Estos campos de operación de la fiscalización y el control legislativo encuentran su fundamento en la Constitución General de la República, particularmente en sus artículos 73, 74, 90, 93 y 122, así como en las respectivas Leyes Orgánicas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación.

b) El control administrativo, correspondiente al Poder Ejecutivo de la Unión, es constitutivo del control interno de la Administración Pública Federal, es un autocontrol de la propia administración, advirtiéndose tanto actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc), evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución, artículos 16, 22, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73 fracciones VI, XXIX-D y -F; 74, fracción V; 76, fracción VII; 94, 97, 108 a 114, 127, 133 y 134 y además en el vasto universo de las leyes administrativas, baste señalar al efecto el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

c) Por lo que toca al control judicial o jurisdiccional, que corresponde al Poder Judicial de la Federación, puede clasificarse como control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Fundamental, o como control de legalidad, cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se imprime certeza jurídica a situaciones de conflicto que se suscitan con los particulares entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieren presentar las personas de derecho público.

Su fundamentación está contenida en los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Códigos Federales Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales.

1.3 LA FISCALIZACION SUPERIOR

De los grandes controles del Estado, particularmente nos interesa el legislativo, es decir, aquél relacionado con su segunda manifestación, la aprobación del presupuesto ejercido, y que en principio corresponde a un con rol externo y posterior de la administración por órganos que no dependen de ella.

"Para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de la administración pública no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la ley de ingresos y a las autorizaciones del presupuesto de egresos, sino que es indispensable establecer un régimen de control que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido. Existe organizado en las leyes un control legislativo que se realiza con posterioridad a la ejecución de las operaciones de manejo, recaudación y distribución de los fondos públicos"⁶ y que tiene su origen de lo siguiente:

En el Estado Mexicano, el pueblo, detentador de la soberanía, asume un papel de mandante con relación a la forma como se debe manejar su Estado y patrimonio, otorgando sus mandatos para ser cumplidos por quien tenga el papel de administrador, ejecutor o mandatario, que es el Poder Ejecutivo.

Siempre que se otorga un mandato, es necesario que el mandante revise si la actuación del mandatario se ajustó a las directrices que se le fijaron y que verifique si los resultados de esta actuación correspondieron a instrucciones del mandante, lo que implica una fiscalización.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31, fracción IV y la Constitución Política del Estado de Aguascalientes en su artículo 13, fracción I correlacionado obligan a contribuir a los gastos públicos. "Aunque no menciona expresamente el derecho de los ciudadanos mexicanos de conocer e investigar el uso y destino de los recursos, es claro que en un orden jurídico de legalidad, a la obligación de contribuir a los gastos públicos corresponde el derecho de ser informado sobre el destino y utilización de los recursos públicos.

⁶FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 28 ed.; México: Porrúa, 1989. pp. 450 y 451.

1.3 LA FISCALIZACION SUPERIOR

De los grandes controles del Estado, particularmente nos interesa el legislativo, es decir, aquél relacionado con su segunda manifestación, la aprobación del presupuesto ejercido, y que en principio corresponde a un con rol externo y posterior de la administración por órganos que no dependen de ella.

"Para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de la administración pública no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la ley de ingresos y a las autorizaciones del presupuesto de egresos, sino que es indispensable establecer un régimen de control que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido. Existe organizado en las leyes un control legislativo que se realiza con posterioridad a la ejecución de las operaciones de manejo, recaudación y distribución de los fondos públicos⁶ y que tiene su origen de lo siguiente:

En el Estado Mexicano, el pueblo, detentador de la soberanía, asume un papel de mandante con relación a la forma como se debe manejar su Estado y patrimonio, otorgando sus mandatos para ser cumplidos por quien tenga el papel de administrador, ejecutor o mandatario, que es el Poder Ejecutivo.

Siempre que se otorga un mandato, es necesario que el mandante revise si la actuación del mandatario se ajustó a las directrices que se le fijaron y que verifique si los resultados de esta actuación correspondieron a instrucciones del mandante, lo que implica una fiscalización.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31, fracción IV y la Constitución Política del Estado de Aguascalientes en su artículo 13, fracción I correlacionado obligan a contribuir a los gastos públicos. "Aunque no menciona expresamente el derecho de los ciudadanos mexicanos de conocer e investigar el uso y destino de los recursos, es claro que en un orden jurídico de legalidad, a la obligación de contribuir a los gastos públicos corresponde el derecho de ser informado sobre el destino y utilización de los recursos públicos.

⁶FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 28 ed.; México: Porrúa, 1989. pp. 450 y 451.

Esto a su vez permite exigir una administración financiera racional, eficiente y honesta".⁷

Es por ello que el Poder Legislativo, como representante del pueblo, tiene encomendada además de la función legislativa, la de revisar la actividad financiera del Estado, a través de la función "Fiscalización Superior"; dos funciones fundamentales ligadas entre sí, en virtud de que, con la primera, se plasman en normas jurídicas los mandatos del pueblo y con la segunda, se asegura que la ejecución de las normas sobre las finanzas públicas se realice adecuadamente y que se cuiden en todo momento los intereses populares y "también porque en el fondo significa un elemento o factor de equilibrio de poderes".⁸

"La fiscalización superior es un control que se ejerce sobre la actividad financiera del Gobierno para propiciar, inducir a exigir el cumplimiento de las disposiciones legales, así como que las operaciones de ingresos y egresos públicos las lleven a cabo con honradez, lealtad, imparcialidad, orden, economía, eficiencia y eficacia"⁹

Se asigna a esta fiscalización el calificativo de "superior", porque es un control que deriva del cumplimiento de una obligación establecida en la Constitución, porque su ámbito de acción se extiende a todo el sector público, porque se realiza desde el exterior, desde afuera del ente auditada y en forma independiente, y porque es efectuada en última instancia por el Poder Legislativo.

En razón a su función fiscalizadora, el Poder Legislativo ejerce un control externo que se define como el conjunto de sistemas y procedimientos técnicos aplicados en una entidad con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, normas, políticas y reglamentos respectivos; determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que han sido utilizados los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros; evaluar el logro de las metas y los objetivos

⁷FAYA VIESCA, Jacinto. OP. CIT. p. 314.

⁸NAVA NEGRETTE, Alfonso. Derecho Administrativo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1991. p. 57.

⁹CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA FEDERACION. Independencia de acción, imparcialidad de juicio, autonomía y suficiencia financiera de las Contadurías Mayores de Hacienda. México, ASOFJS, 1988. pp. 9 y 10.

programados; y llevar a cabo las acciones procedentes con objeto de corregir y mejorar el desempeño de la gestión gubernamental.

De todo ésto se desprende que la fiscalización y el "control del ejercicio del presupuesto tiene dos esenciales finalidades: una, de carácter política y otra, estrictamente financiera".¹⁰ En los Estados Unidos Mexicanos EUM, en el Distrito Federal DF y en el Estado de Aguascalientes, tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Distrito Federal, como el Presupuesto Anual de Gastos, respectivamente, adquieren la calidad de presupuestos públicas hasta el momento en que han sido Constitucionalmente formalizados. Esta plenaria legalización se da en el momento en que los proyectos de presupuesto los ha aprobado la Cámara de Diputados y el Congreso del Estado, respectivamente. Esta fundamentación es una acción pública de contenido radicalmente política, sin la que no es posible política ni jurídicamente operar el presupuesto. En vista a esta esencial acción política de la Cámara de Diputados y del Congreso del Estado encuentra la fiscalización y el control del presupuesto su primer causa y cometido. Primeramente, la fiscalización y el control del presupuesto se orientan a constatar que el Poder Ejecutivo esté cumpliendo con la decisión de la Cámara de Diputados y del Congreso del Estado en materia presupuestaria. Si el Poder Ejecutivo se aparta de las autorizaciones presupuestarias de la Cámara y del Congreso, fundamentalmente estaría violando una decisión netamente política. La segunda finalidad de la fiscalización y el control del presupuesto es financiera. Se trata de vigilar e impedir acciones presupuestarias de carácter dispendiosas, de desorden y corrupción. Tiene además la finalidad de cuidar no sólo la exacta y adecuada aplicación del gasto, sino también verificar el cumplimiento de los programas consignados en el presupuesto.

La fiscalización y el control del presupuesto son unas de las actividades más necesarias. Sin fiscalización y control no habría posibilidad de confirmar el acatamiento a la Cámara de Diputados y al Congreso del Estado -- y para el caso al pueblo -- por parte del Ejecutivo, del cumplimiento a su autorización al proyecto

¹⁰FAYA VIESCA, Jacinto. OP. CIT. pp. 312 y 313.

de presupuesto.

Fernández-Victorio y Camps citado por Jacinto Faya Viesca afirma que "la más pura y poderosa expresión de la soberanía nacional está constituida por la potestad de control". Sostiene que "el punto culminante de la función del control político consiste en la posibilidad de la exigencia de responsabilidad política; responsabilidad que existe cuando el titular de un poder tiene que dar cuentas al titular de otro poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido encomendada".¹¹ El control presenta innumerables problemas, siendo uno de los más fundamentales aquél que se plantea cuando el titular de un poder puede exigir constitucionalmente responsabilidades al titular de otro poder. Este es el caso de la supremacía o potestad de un poder sobre otro específica y expresamente para la exigencia de determinada responsabilidad. No es que la soberanía fiscalizadora se circunscriba a un solo poder; más bien es que para efectos de control se da esta potestad en forma funcional y orgánica. En última instancia, quien está fiscalizando no es el poder en particular sino el propio Estado al ejercer su soberanía fiscalizadora.

El Poder Ejecutivo Mexicano tiene la supremacía y la potestad para formular y ejecutar las políticas de ingresos y de gastos públicos. Esta potestad no debe entenderse como la imposibilidad de intervención de otro poder en las cuestiones financieras atribuidas al Poder Ejecutivo. La soberanía política está por encima de la supremacía y de la potestad financiera, siendo esta razón fundamental por la que la Cámara de Diputados y el Congreso del Estado, en ejercicio de la soberanía del pueblo, pueden revisar la cuenta pública del Gobierno Federal y la del Distrito Federal y la cuenta pública del Gobierno del Estado de Aguascalientes y la de sus Municipios, respectivamente.

El control financiero que la Cámara de Diputados y el Congreso del Estado ejercen a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes, respectivamente, como órganos técnicos subordinados, es esencialmente político, alcanzando la

¹¹ FAYA VIESCA, Jacinto. *OP. CIT.* p. 313.

máxima jerarquía de fiscalización por derivarse del cumplimiento de una obligación que establece la Constitución Política. La autorización de la Cámara de Diputados y del Congreso del Estado para revisar la Cuenta Pública no solo significa el cierre del ciclo presupuestario sino que además convalida jurídica y políticamente la administración presupuestaria del Estado.

Nuestro más alto tribunal del Poder Judicial Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó la siguiente tesis contenida en el Informe que el Presidente de este Tribunal rindió el 17 de noviembre de 1970: "La revisión de la cuenta pública del Poder Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo de los E.U.M., no tiene las características de un acto legislativo en sentido material o sea no constituye una ley, por no estarse frente a una situación jurídica general, impersonal y permanente, sino ante un decreto cuyo contenido se individualiza en la confrontación y determinación del uso legal que haya hecho el Ejecutivo Federal de los ingresos obtenidos por la Nación, durante cada año fiscal, mediante el examen de la exactitud y justificación de los gastos realizados por la Administración Pública y que la aprobación de la cuenta pública del Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo, es un acto esencialmente político, realizado mediante un decreto que no reúne las características materiales de una ley". En la misma ejecutoria se sostuvo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que esa revisión se realiza "a fin de fijar las responsabilidades a que hubiere lugar".¹²

1.3.1 ANTECEDENTES

Hablar de la historia de la Contaduría y del control externo en México es referirnos desde luego a los antecedentes que sobre el control externo del Gobierno han existido a través de nuestro devenir histórico; es tratar de comprender lo que constituyen actualmente nuestros sistemas de control a través del conocimiento de los diversos medios, órganos y sistemas que han existido para

¹² FAYA VIESCA, Jacinto. OP. CIT. p 315.

la fiscalización y control de la gestión financiera pública. Tales instituciones no surgen espontáneamente sino como fenómenos políticos y sociales, y siempre son consecuencia de las necesidades de los pueblos y de su desarrollo.

La historia del control externo en México abarca no sólo el conocimiento directo de los antecedentes inmediatos de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación sino de todos aquellos sistemas y órganos que en diferentes épocas han tenido a su cargo esta función del Estado: desde el antiguo Tribunal Mayor de Cuentas del Derecho Indiano hasta la constitución y funcionamiento de la actual Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados. La historia del control externo de la gestión financiera pública entraña pues el conocimiento de las facultades y funciones de aquellos que han tenido a su cargo el ejercicio del control.

1.3.11 LA FISCALIZACION SUPERIOR EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Una de las preocupaciones mayores de la Corona fue la fiscalización de la actuación de los funcionarios del Fisco y, sobre todo, asegurar la rendición periódica de cuentas. Aunque en enero de 1502 "se estableció en las Ordenanzas de la Casa de Contratación de Sevilla que los Oficiales de la Hacienda de Indias remitieran sus cuentas a Sevilla"¹³, se hizo preciso en seguida el establecer una inspección directa en las propias Indias.

Para ello se recurrió a diversos medios. Uno, fue el envío a Indias de "contadores de cuentas". Otro, fue la realización de "visitas" a las Cajas Reales y sobre todo, en 1554 la concesión a las Audiencias de facultades fiscalizadoras en materia de hacienda, allí donde existían éstas, y al Gobernador y Regidores en los restantes territorios".¹⁴

¹³ SANCHEZ BELLA, Ismael. *La organización financiera de las Indias. Sevilla, España, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1968. p. 60.*

¹⁴ IDEM.

*La rendición de cuentas se estableció en Indias desde el inicio de la colonización. Así, en 1493 los primeros oficiales del fisco con nombramiento real recibieron la facultad de tomar cuentas a quienes habían actuado en las expediciones de conquista. A los oficiales reales les fueron tomadas cuentas de manera esporádica y por distintas personas: los fiscalizadores eran fiscalizados. Las leyes de 1542 y 1543 establecieron la obligación de los funcionarios de rendir cuentas a la Administración Central "cada tres años y de enviar un tiento anual (resumen de lo recibido y gastado)".*¹⁵

*Según las Ordenanzas de 10 de mayo de 1554 donde coincide la sede de la Audiencia con la de los oficiales reales, deberá tomar las cuentas el Presidente de aquélla y los oidores, en tanto que en los restantes territorios debían ser tomadas por el Gobernador asistido por dos Regidores y el Escribano del Consejo. "La revisión, que era anual (y, cada tres años, la cuenta final), debía iniciarse al empezar el año y debería concluirse dentro de los dos primeros meses, con la advertencia de que no concluirla por negligencia no les serían pagadas sus salarios a los oficiales reales".*¹⁶ *Conjuntamente a este sistema ordinario de rendición de cuentas, vigente durante medio siglo, subsistió el procedimiento de enviar comisionados especiales, contadores de cuentas, desde la Península, y de dar intervención en la toma de cuentas a jueces de residencia y visitadores.*

*El 1º de agosto de 1524 nace el Real y Supremo Consejo de Indias con "jurisdicción suprema de todas nuestras indias occidentales descubiertas y que se descubrieren, así como de los negocios que de ellas resultaren y dependieren y para la buena gobernación y administración de la Hacienda Indiana".*¹⁷ *resultando con ésto, la subordinación de la Casa de Contratación Sevillana a este nuevo organismo con la consecuente reducción y estabilización de funciones. Los medios fiscalizadores del Consejo eran las visitas y las residencias.*

¹⁵ LANZ CARDENAS, José Trinidad. OP. CIT. p. 52

¹⁶ IDEM.

¹⁷ SALAZAR ABAROA, Enrique A. OP. CIT. p. 63

Las visitas eran "inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado".¹⁸ Eran despachadas en cualquier momento en que surgieran la sospecha o la denuncia por cometer actos contra los intereses de la Corona o ilícitos.

Terminada la visita, se procedía a redactar un resumen que se enviaba al Consejo de Indias, donde se dictaba la sentencia, en la que si de la información secreta y de los análisis de los cargos y descargos se determinaban graves causas contra el visitado, la Sala designada imponía como penas "multas de diversa cuantía, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio".¹⁹ En principio cabía el recurso de suplicación en contra de la sentencia del Consejo, ante el propio Consejo, posteriormente se suprimió.

El Juicio de Residencia o simplemente Residencia como medida de control "pendía como espada de Damocles sobre la cabeza de cada funcionario, recordándole en todo momento la obligación de ajustar sus actos al ordenamiento jurídico".²⁰ Era lo cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo. Como regla general, todos los funcionarios de Indias estaban obligados a dar residencia.

El nombre del juicio proviene del tiempo en que el funcionario debía permanecer -residir- obligatoriamente en el lugar donde había ejercido su oficio, con el objeto de facilitar la investigación y de que los particulares estuviesen en posibilidad de presentar sus demandas por los agravios que les hubiese inferido dicho funcionario.

Establecidos los cargos y presentados y probados los descargos por el residenciado, el juez nombrado por el Presidente del Consejo de Indias dictaba sentencia, la cual se constreñía a declarar si el enjuiciado había obrado mal o

¹⁸ LANZ CARDENAS, José Trinidad. OP. CIT. p. 56

¹⁹ IBIDEM. p. 62

²⁰ IBIDEM. p. 63

bien y a hacer efectiva su responsabilidad en el segundo caso. La revocación de las disposiciones equivocadas o injustas correspondía a los superiores o a los sucesores del residenciado.

Aun con toda esta regulación uniforme, fue este importante aspecto de la administración financiera muy deficiente. Los retrasos en la toma de cuentas eran lo habitual.

Los sistemas implantados adolecían de graves errores: "la renovación anual de los que tomaban las cuentas, hacía que carecieran de la práctica y experiencia necesarias", pero, sobre todo el encargar esa tarea de la revisión de cuentas a las autoridades gubernativas y judiciales, "con las muchas tareas que sobre ellas ya pesaban" era condenar al fracaso los sistemas. Esto y el crecimiento de la Hacienda, que exigió que la toma de cuentas quedara confiada a "ministros versados y científicos" determinaron el establecimiento de los Tribunales de Cuentas de las Indias,²¹ lo que implicó una descentralización de esta función.

Así, esta institución encuentra su "antecedente primario en el Tribunal Mayor de Cuentas de España, constituido por las Cortes en el año de 1453, como órgano con funciones de inspección de las cuentas de la hacienda real"²²

Felipe III, en Burgos, con fecha 24 de agosto de 1605, promulgó las Ordenanzas dando vida a los Tribunales de Cuentas de las Indias, los que tuvieron su asiento en las ciudades de Los Reyes, México y Santa Fe, y su jurisdicción coincidió con la del Virreinato respectivo.

Sus atribuciones se refieren sobre todo a "tomar y fenecer las cuentas de los Oficiales Reales y de los tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales". También se les concede la importante facultad de "dar finiquito de las cuentas que tomaren".²³

²¹ SANCHEZ BELLA, Ismael. OP. CIT. pp. 60 y 61.

²² CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA FEDERACION. *La fiscalización superior en los Estados Unidos Mexicanos*. México, CMHF., 1993. p. 1.

²³ SANCHEZ BELLA, Ismael. OP. CIT. p. 66.

*Si de las cuentas en revisión se causaba un pleito, conocían de él en primera y segunda instancia "tres Jueces Oidores de la Audiencia que el Virrey o Presidente designa en cada caso, con asistencia de dos contadores con voto consultivo y el fiscal. Si se remite en discordia, se nombra un oidor, que con los demás jueces, determina el negocio. Se admite segunda suplicación ante el Consejo de Indias".*²⁴

La reforma de 1605 supuso la aparición en Indias de unos organismos intermedios entre la Administración Central -Rey, Consejo de Indias, Casa de Contratación, Consejo de Hacienda y Virrey- y los Oficiales Reales, cuyas relaciones habían sido directas. Vinieron a constituir órganos eficaces no sólo de fiscalización de las cuentas sino también del perfecto funcionamiento de todo el aparato administrativo de la Hacienda, al ejecutar facultades de asesoramiento y decisión en todo lo que a ella afectaba. La creación de estos Tribunales de Cuentas fue acertada.

Esta institución mantuvo durante tres siglos las funciones de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Real, hasta que en 1812, se promulgó en Cádiz la Constitución española que instituyó el principio político de la división de poderes y que rigió hasta 1821 en que México logra su independencia. Paralelamente la Constitución de Apatzingán perfilaba el tipo de relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo y hacía evidente la subordinación de éste a la representación popular.

*En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1824 se facultó al Congreso para "fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno".*²⁵ *De manera acorde con este mandato constitucional el Gobierno de la Federación expidió una Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer mediante Decreto de 16 de noviembre de ese mismo año, por el que se determinó suprimir al Tribunal de Cuentas, creándose por primera vez el órgano denominado Contaduría Mayor*

²⁴ SANCHEZ BELLA, Ismael. OP. CIT. p. 67 y 68.

²⁵ LII LEGISLATURA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION. *Los derechos del pueblo mexicano a través de sus Constituciones; Tomo III-artículos 73 a 75. México, C. de la U., 1985.*

de Hacienda, dotado con las "atribuciones legales necesarias para constituirse como entidad fiscalizadora"²⁶ dependiente de la Cámara de Diputados y cuyas funciones consistían en "practicar el examen y la glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el Ministro de Hacienda y exigir las responsabilidades pecuniarias que resulten", derivándose su función fundamental de instrumento de control político que la Cámara debe ejercer sobre las finanzas públicas.²⁷

La Contaduría se encontraba dividida en dos secciones, de Hacienda la una y de Crédito Público la otra, mismas que, respectivamente, debían formular la memoria correspondiente a su ramo, conteniendo la primera extractos "puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarías y administraciones de rentas; en tanto que la segunda, con la misma exactitud, claridad y comprobación, el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas y los intereses satisfechos".²⁸

Para 1836 cuando el Congreso abroga la Constitución liberal de 1824 y al ser sustituida por las "Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana" expedidas por el Gobierno conservador, se rescata no obstante la diferencia ideológica, a la Contaduría Mayor de Hacienda con sus mismas funciones. El Artículo 52 de la Tercera Ley, en su parte conducente, estableció que la Comisión Inspectorá de la Cámara de Diputados vigilaría el exacto desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda.²⁹

Históricamente puede señalarse que la crisis en cuanto al entendimiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo se alcanza en el Congreso de 1856-1857, donde se

²⁶ SANGUINO ROVIRA, Luis H. Aspectos constitucionales y legales de la fiscalización superior en México. Ponencia presentada en el Foro de Fiscalización Superior. CMHF. Alemania, 1993. p. 1.

²⁷ MEXICO, COMISION DE REVISION CONTABLE. Informe sobre la revisión de la contabilidad del Gobierno Federal. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958. p. 26.

²⁸ LANZ CARDENAS, José Trinidad. OP. CIT. p. 526.

²⁹ LH LEGISLATURA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION. Los derechos...OP. CIT.

plantea que para debilitar al Poder Legislativo debería dividirse este Poder. Así, se proscribió el Senado, hasta que volvió a aparecer en 1874. Sin embargo, la Contaduría Mayor de Hacienda continuó en funciones hasta el siglo XIX.

Al promulgarse en 1904 la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se mantuvo como órgano dependiente de la Cámara de Diputados, y se le encargó "la revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal, verificando los cobros y gastos autorizados, debidamente comprobados".³⁰

El cinco de febrero de 1917 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Constitución que se encuentra en vigor, a partir de entonces se establece que el Congreso tiene la facultad de "expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor"³¹

Durante la Presidencia del General Lázaro Cárdenas, se expidió el 31 de diciembre de 1936, el Decreto relativo a la segunda Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, "abrogando la anterior, y facultándola para examinar y glosar la cuenta anual presentada por el Ejecutivo al Congreso de conformidad a lo que establece la fracción IV del artículo 74 de la Constitución"³²

De las atribuciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con esta Ley Orgánica, se pueden formar tres grupos: de Revisión y Glosa, de Fiscalización y de Fíniquitos.

La Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo a esta Ley Orgánica, tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas con manejo de fondos o valores de la Federación, debiendo comprender dicho examen la conformidad de las partidas de ingresos y egresos y una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que tales cantidades estuvieran

³⁰LII LEGISLATURA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION. *Los derechos...*OP. CIT.

³¹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, artículo 73, fracción XXIV.

³² SANGUINO ROVIRA, Luis H. OP. CIT. p. 2.

debidamente justificadas y comprobadas.

*Actualmente rige la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, en donde se le define como un órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de revisar la cuenta pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, con funciones de Contraloría, bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la propia Cámara.*³³

1.3.1.2 LA FISCALIZACION SUPERIOR EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES

Con el paso del tiempo, en cada uno de los estados de la República se fueron estableciendo organismos que, con distintas denominaciones, dependen de las legislaturas locales y tienen a su cargo la función de examinar las cuentas públicas que rinden los gobiernos estatales y municipales.

Las cuentas públicas son los mecanismos por los cuales los poderes ejecutivos de la Federación y de los estados, así como de los gobiernos de los municipios, informan a los órganos de representación popular sobre los resultados de la gestión financiera.

Esos documentos se someten a la revisión de los organismos superiores de fiscalización, fundamentalmente "para comprobar que se hayan recaudado los montos previstos en las Leyes de Ingresos, que los gastos se hayan ajustado a los montos establecidos en los Presupuestos de Egresos, que se hayan cumplido los objetivos y metas de los programas autorizados y, en general, que las operaciones se hayan realizado correctamente y conforme a las leyes y demás disposiciones

³³ LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA FEDERACION, artículos 1º y 3º.

vigentes".³⁴

Para cumplir ese propósito, los organismos superiores de fiscalización revisan, glosan, practican auditorías, visitas e inspecciones en las dependencias y entidades de los poderes ejecutivos. Esas revisiones se efectúan conforme a dos enfoques: el de la regularidad y el de la eficiencia.

Conforme al primero, se determina el grado en que las operaciones financieras y la información correspondiente se ajustaron a la normatividad vigente. Mediante el segundo, se verifica si las operaciones se efectuaron con economía, eficiencia, eficacia y congruencia.

Economía es "la administración recta y prudente de los bienes: Buena distribución del tiempo y de otras cosas inmateriales: ahorro de trabajo, tiempo, dinero, etc." ³⁵

La Eficiencia Administrativa se define como la "virtud y facultad para lograr un efecto determinado en un periodo relativamente corto y con economía de recursos". ³⁶

Eficacia es "la capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos. || Capacidad para obrar y producir un efecto previsto". ³⁷

Y congruencia es "la identificación intrínseca entre lo planeado y lo obtenido como resultado". ³⁸

La función de la fiscalización superior entendida como "la vigilancia del manejo de los fondos públicos, que en sí pertenecen al pueblo, para asegurarse de que se

³⁴ LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, artículo 7º.

³⁵ ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Glosario ... OP. CIT. p. 108.*

³⁶ *IBIDEM. p. 109*

³⁷ *IDEM.*

³⁸ *IBIDEM. p. 70*

administren con transparencia y como mejor convenga al Estado", tiene sus antecedentes en el Estado de Aguascalientes, en las normas de control constitucionales, en las que se destaca la importancia de la función de control y su prevalencia de siempre; pero el control ha ido transformándose.

En un principio el control se ejercía con la denominada "glosa" que consiste, aún ahora, en "verificar exhaustivamente que los documentos justificativos y comprobatorios del gasto público reúnan determinados requisitos numéricos, legales y contables";³⁹ en un segundo período se desarrollaron la auditoría financiera y la operacional. En este momento actual en el que se institucionaliza el proceso planificador se crea la necesidad ya no tan sólo de ejercer el control, sino además, desarrollar funciones de evaluación.

Este segundo período se da cuando le corresponde a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 21 de junio de 1981, dotar al Legislativo Estatal de un "instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos y gastos del Estado"⁴⁰ creando la Contaduría Mayor de Hacienda, con las atribuciones de "revisión de la cuenta pública del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos de la Entidad".⁴¹

1.3.2 ELEMENTOS QUE CONFLUYEN EN LOS ACTOS DE FISCALIZACION

Los propósitos y procedimientos del control externo son: examinar la legalidad de los actos de la administración, la satisfacción de los intereses públicos y, en su

³⁹ ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. Glosario ... OP. CIT. p. 149.

⁴⁰ INFRA V. Capítulo 3 y Apartado 3.1 pp. 41 y 42.

⁴¹ LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, artículo 3°.

caso, las medidas correctivas o sancionatorias.

A la luz de estas ideas, los elementos que confluyen en los actos de fiscalización son, por una parte, los sujetos y sus acciones, así como el objeto, los procedimientos, la finalidad y los principios rectores.

1.3.2.1 SUJETOS

El primer elemento que confluye en los actos de fiscalización superior es el sujeto en su doble acepción, activa y pasiva.

El sujeto activo se encuentra constituido por el órgano fiscalizador y los sujetos pasivos, por las entidades fiscalizadas.

Sujeto Activo

La fiscalización superior resulta laboriosa y técnica, ya que las cuentas que presentan los poderes ejecutivos contienen mucha información y comprobaciones necesarias, así como juicios o evaluaciones, lo que exige que en su revisión se haga un análisis técnico riguroso, que sería prácticamente imposible que lo pudiera realizar el órgano legislativo.

Por ello los poderes legislativos se auxilian de instituciones especializadas que realizan la revisión técnica de las operaciones de ingresos y egresos públicos, así como de la administración y manejo de los recursos públicos, y que se conocen como entidades de fiscalización superior. Su ámbito de actuación puede ser nacional o local y funcionan además, como órganos de consulta técnica de los cuerpos legislativos.

La fiscalización superior a nivel nacional corresponde como facultad exclusiva a la Cámara de Diputados en los términos establecidos por el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, mismo que instituye un órgano técnico dependiente

y auxiliar para la revisión de la cuenta pública, la Contaduría Mayor de Hacienda. A nivel local, particularmente Aguascalientes, la fiscalización superior corresponde al Congreso del Estado de conformidad con el contenido del artículo 27, fracción V y 71 penúltimo párrafo de la Constitución Política del Estado, facultad que ejerce a través de la Comisión Ordinaria de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda que está formada por tres Diputados.⁴² y ⁴³ Esta Comisión está apoyada técnicamente por la Contaduría Mayor de Hacienda. La norma constitucional estatal no establece explícitamente un órgano específico para la revisión de la cuenta pública, pero podríamos decir que por mandato de la Constitución, el Congreso del Estado delega a la Contaduría funciones jurisdiccionales financieras. Un acto legislativo de la mayor trascendencia tuvo lugar y vigencia a partir del 21 de junio de 1981 en que se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes, concebida con el objeto de regular su organización y funcionamiento.

Para el Distrito Federal se disponen importantes y numerosas reformas a su legislación política y financiera constitucional, entre ellas las relativas a la revisión de su cuenta pública. Por disposición del artículo Tercero Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 25 de octubre de 1993, vigente para el período de la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal que comenzó el 15 de noviembre de 1994, y concluirá el 16 de septiembre de 1997, el órgano legislativo de representación ciudadana adicciona a sus funciones la de fiscalizar la gestión del gobierno del Distrito Federal, comprobando que las transacciones financieras se apeguen a la ley y a las normas establecidas al respecto, artículo 122, fracción IV, inciso c) del Decreto.

Esta reforma conlleva la del artículo 74, fracción IV también de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le quita competencia a la Cámara

⁴² LEY ORGANICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, artículo 62.

⁴³ REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, artículo 97, fracción IV.

de Diputados al Congreso de la Unión para revisar la cuenta pública del Distrito Federal, así como también para la aprobación anual de su presupuesto de egresos, "analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos", artículo 122, fracción IV, inciso b) del Decreto de Reformas.

El artículo Octavo Transitorio del documento en cita establece que las iniciativas de leyes de ingresos y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviadas a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Y será la última.

La facultad de revisión de la cuenta pública trae aparejada la necesidad de un órgano técnico dependiente y auxiliar del Poder Legislativo local encargado de esa función, por lo que la reforma al inciso g), fracción IV del artículo 122 constitucional faculta a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para legislar sobre su Contaduría Mayor.

Sujetos Pasivos

El ámbito de la fiscalización abarca a toda la gestión administrativa de los fondos públicos, esto es, se ejerce sobre la totalidad de los gastos que, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, se imputan al funcionamiento de los órganos y servicios públicos, tal como se desprende del artículo 3º, fracción I de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que alude de manera genérica a las entidades, debiendo entenderse por tales a los poderes, instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos gubernamentales con existencia propia e independiente que han sido creadas por ley o decreto.

Respecto del Estado de Aguascalientes, el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor especifica de la siguiente manera la estructura de dicha administración: Gobierno del Estado, Gobierno de los Ayuntamientos de la Entidad, así como los organismos e instituciones que administren fondos o valores públicos. A su vez el artículo 4º siguiente establece también la denominación

genérica de entidades para referirse a la administración mencionada. Cabe señalar que el órgano superior de fiscalización recibe las cuentas públicas de los gobiernos estatal y municipales mas no las de los sectores paraestatal y paramunicipal.

Generalmente, el sujeto pasivo es el Poder Ejecutivo, ya que es al que le corresponde realizar la actividad financiera del Estado, lo que implica una variedad extraordinaria de funciones y actividades relacionadas con el manejo de recursos públicos. Esto no limita la práctica de la revisión, por lo que puede llevarlas a cabo en el Poder Judicial, y ello en virtud de que la cuenta pública lo comprende. Pero la Contaduría Mayor de Hacienda no podría practicar una revisión en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y en el Congreso del Estado, porque estaría revisando al órgano político del cual depende y sería casi imposible que emitiera un dictamen imparcial.

"Esta sujeción al control no debe colegirse solamente en lo que toca a los órganos y personas públicas del Estado, sino también y específicamente en relación con los servidores públicos que tienen a su cargo el desarrollo material y directo de las atribuciones y actividades de las dependencias y entidades a las que pertenecen función de control que encuentra su apoyo en los artículos 108 a 114, 134 y otros de la Constitución General de la República y diversos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos"⁴⁴, así como también a nivel local en los artículos 73 a 82 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes y varios de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.3.2.2 OBJETIVO

"Los Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental tienen como objetivo fundamental vigilar la legalidad y la racionalidad de la gestión administrativa y financiera gubernamental, incluyendo la correcta liquidación y

⁴⁴ LANZ CARDENAS, José Trinidad. OP. CIT. p. 483.

*cobro de los ingresos; adicionalmente, deben propiciar, inducir y, en su caso, exigir el buen manejo de las finanzas públicas y la honrada y eficiente aplicación de los recursos a los programas gubernamentales y a la prestación de los servicios públicos".*⁴⁵

El segundo elemento de la fiscalización, el objeto, según ha quedado establecido, puede ser de legalidad, control y gestión o eficiencia.

- La fiscalización de la legalidad consiste en la revisión del órgano controlador para verificar o constatar que los actos de la administración correspondan a la normatividad que les es propia, así lo establece el inciso a), fracción I del artículo 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación y por su parte, el inciso a), fracción I del artículo 7º de la propia Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes que señalan que a éstas les corresponde verificar el cumplimiento, por parte de las entidades sujetas a la revisión de la cuenta pública, de las obligaciones derivadas de las disposiciones que regulan las materias de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno.

- Dentro de la fiscalización, el objeto de control se refiere a los actos de verificación y examen que a la postre pueden resultar en la conformidad o desacuerdo de los actos administrativos tanto con las normas como con los planes y programas establecidos. Este objetivo se advierte con claridad en el inciso I), fracción II del artículo 3º. y en el inciso a), fracción II del artículo 7º., respectivamente, de las citadas leyes orgánicas al prevenir que la Contaduría Mayor en su revisión tomará en consideración si la cuenta pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.

También, entre otros, se aprecia este objetivo en los artículos 31 y 38, respectivamente, de las precitadas leyes, los cuales consignan igualmente como

⁴⁵ ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Criterios básicos de fiscalización superior en México.* México: ASOFIS, 1984. p. 8.

facultad de la Contaduría Mayor, determinar los actos u omisiones de los servidores públicos para constituir responsabilidades civiles, penales o administrativas, haciéndolo del conocimiento de su Comisión de Vigilancia para el efecto de que el Congreso del Estado proceda a denunciar los hechos ante la autoridad que le corresponda, conforme a la ley.

++ A la gestión, como objeto de fiscalización, "se le concibe como acción y efecto de administrar; por ello, también se le conoce en las ciencias administrativas como control de resultados o de eficiencia".⁴⁶

Este objetivo de la fiscalización tiende a determinar que los actos de la Administración Pública guarden congruencia entre los resultados y los fines de la planeación, así como que a la postre puedan medirse tales resultados y fines en eficacia y eficiencia.

Entre otros dispositivos, encuentra su apoyo en las fracciones IV y V del artículo 3º. y en la fracción IV del artículo 7º., respectivamente, de las leyes invocadas, las cuales establecen que corresponde a la Contaduría Mayor practicar visitas, inspecciones y auditorías a las entidades para comprobar, la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

De todo lo anterior se observa que el objetivo genérico de la fiscalización recae, como consecuencia y en cualquier caso, sobre la detección de deficiencias o irregularidades en el desarrollo de la actividad financiera pública.

1.3.2.3 FORMA

Un tercer elemento de la fiscalización consiste en la forma, ésto es, las vías, medios, sistemas o procedimientos que deben instrumentarse para una fiscalización eficiente.

En este campo resulta factible sustentar que los sistemas y procedimientos pueden

⁴⁶ LANZ CARDENAS, José Trinidad. OP. CIT. p. 484.

facultad de la Contaduría Mayor, determinar los actos u omisiones de los servidores públicos para constituir responsabilidades civiles, penales o administrativas, haciéndolo del conocimiento de su Comisión de Vigilancia para el efecto de que el Congreso del Estado proceda a denunciar los hechos ante la autoridad que le corresponda, conforme a la ley.

++ A la gestión, como objeto de fiscalización, "se le concibe como acción y efecto de administrar; por ello, también se le conoce en las ciencias administrativas como control de resultados o de eficiencia".⁴⁶

Este objetivo de la fiscalización tiende a determinar que los actos de la Administración Pública guarden congruencia entre los resultados y los fines de la planeación, así como que a la postre puedan medirse tales resultados y fines en eficacia y eficiencia.

Entre otros dispositivos, encuentra su apoyo en las fracciones IV y V del artículo 3º. y en la fracción IV del artículo 7º., respectivamente, de las leyes invocadas, las cuales establecen que corresponde a la Contaduría Mayor practicar visitas, inspecciones y auditorías a las entidades para comprobar, la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

De todo lo anterior se observa que el objetivo genérico de la fiscalización recae, como consecuencia y en cualquier caso, sobre la detección de deficiencias o irregularidades en el desarrollo de la actividad financiera pública.

1.3.2.3 FORMA

Un tercer elemento de la fiscalización consiste en la forma, ésto es, las vías, medios, sistemas o procedimientos que deben instrumentarse para una fiscalización eficiente.

En este campo resulta factible sustentar que los sistemas y procedimientos pueden

⁴⁶ LANZ CARDENAS, José Trinidad. *OP. CIT.* p. 484.

variar, desde la revisión de la cuenta pública, la glosa de documentos, la práctica de auditorías gubernamentales, la solicitud de informes y la inspección de diversos actos, llegando hasta la formulación de medidas correctivas y aún más, a la determinación de responsabilidades, así como en su caso, al estar frente a conductas delictivas, a la denuncia de hechos ante la autoridad correspondiente.

El marco legal de este tipo de acciones de fiscalización se conforma en las disposiciones de la Constitución Federal y la del Estado de Aguascalientes relacionadas con la revisión de la cuenta pública, al igual que en la propia Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda Federal y local.

1.3.2.4 FINALIDAD

El cuarto elemento de la fiscalización superior es la finalidad que se persigue con la misma. Tiende a obtener "la utilización legal y racional de los fondos públicos como una de las condiciones esenciales para garantizar el manejo ordenado y adecuado de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente".⁴⁷

En este elemento ocupa lugar la evaluación que se traduce en "observaciones", cuando ha lugar, sobre las deficiencias o irregularidades que se hayan determinado, haciéndose las recomendaciones que procedan, lo que conduce obligadamente a la corrección o ratificación de sistemas, procedimientos o métodos, adopción de nuevas y congruentes medidas, instrumentación operativa adecuada para los planes o, como último recurso el fincamiento de responsabilidades en una instancia represiva de fiscalización que, independientemente de castigar las conductas indebidas de los servidores públicos en lo administrativo, lo civil y/o en lo penal, propenda a desalentar por parte de los mismos el incumplimiento de sus deberes genéricos y específicos en la función

⁴⁷ ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Criterios... OP. CIT.* p. 10.

pública y a la inversa, a fomentar y estimular su cumplimiento en función de la legalidad, honestidad, imparcialidad y eficiencia.

1.3.2.5 PRINCIPIOS RECTORES

Para alcanzar los objetivos y cumplir con su responsabilidad para con los poderes legislativos y en última instancia para con el pueblo, es menester que las instituciones de fiscalización superior realicen sus funciones en forma plena, desarrollando su acción de manera independiente y con imparcialidad de juicio; de tal suerte que puedan revisar que los fondos públicos se manejen con honradez, economía, eficiencia y eficacia.

Además, la función de fiscalización superior requiere que la entidad que la realiza esté dotada de los recursos financieros suficientes y de la autonomía que le permita manejar sus recursos de manera adecuada y que pueda allegarse de los mejores elementos para el cumplimiento de sus tareas fiscalizadoras

La independencia de acción, la imparcialidad de juicio y la suficiencia financiera son los principios rectores de las entidades fiscalizadoras superiores ya que constituyen la condición indispensable para que ejerzan una apropiada revisión sobre la actividad financiera del Estado.

Conviene enunciar el carácter de la independencia con que actúa el organismo superior de fiscalización. La función fiscalizadora que ejercen las Contadurías Mayores de Hacienda no les es propia, sino que deriva de la que corresponde originalmente al Poder Legislativo. Las instituciones especializadas en la materia fungen como órganos técnicos del cuerpo legislativo y, por lo mismo, dependen de él y deben informarle, incluso por ley, del resultado de sus revisiones.⁴⁸

⁴⁸ SUPRA V. p. 24, sexto párrafo.

a. La Imparcialidad de Juicio como Premisa Necesaria para el Adecuado Ejercicio de la Fiscalización Superior

*Ahora bien, para realizar adecuadamente su función, "el ente fiscalizador debe juzgar lo que hace el sector público, evaluar su actividad y con la información resultante, preparar los informes correspondientes para el Poder Legislativo".*⁴⁹

La naturaleza de la función implica necesariamente esta actividad de juzgar, emitiendo juicios en los que la entidad de fiscalización superior se debe pronunciar respecto de la gestión gubernamental en revisión. Esto abarca no sólo juzgar el grado de cumplimiento de las normas jurídicas que rigen las finanzas públicas, sino también la economía, eficiencia y eficacia con que el sector público realizó sus actividades, primordialmente en materia de manejo de recursos públicos.

Todo juicio debe emitirse con la mayor objetividad. Esto implica necesariamente que el juzgador está obligado a formular sus juicios con la mayor imparcialidad.

La imparcialidad como el propio término lo expresa, estriba en no inclinarse hacia ninguna parte, sea ésta débil o poderosa. También entraña no atender consideraciones personales que pudieran influir en el fallo.

*La noción de objetividad completa el concepto de imparcialidad, ya que ésta última hace referencia a "calidad de objetivo". Así objetivo es "Relativo al objeto. || Exento de parcialidad".*⁵⁰

*Juicio es según el diccionario la "Facultad del entendimiento que compara y juzga: tener un juicio recto. || Operación del entendimiento que compara dos ideas. || Opinión".*⁵¹ *En otras palabras, juicio es sinónimo de discernimiento, apreciación*

⁴⁹ CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA FEDERACION. OP. CIT. p. 16

⁵⁰ GARCIA-PELAYO Y GROSS. Diccionario Enciclopédico Larousse. México: Ediciones Larousse, 1979. p. 621.

⁵¹ IBIDEM. p. 516

y comprensión.

Así, cuando se habla de imparcialidad de juicio se refiere a que las distinciones, comparaciones, apreciaciones, discernimientos, opiniones y dictámenes que realice o emita el órgano de fiscalización superior, deberán hacerse con una completa neutralidad, rectitud y justicia, analizando las situaciones con absoluta objetividad, tratando de descubrir la verdad en cada caso, sin inclinarse en uno o en otro sentido, en beneficio o perjuicio de nadie.

En esa virtud, es precisamente la imparcialidad un valor insustituible para la fiscalización superior, que constituye necesariamente una premisa básica y fundamental para la existencia, actuación, fundamentación y justificación de las instituciones fiscalizadoras superiores.

La imparcialidad no admite grados, debe ser absoluta, cualquier disgresión conducirá a actitudes arbitrarias. Para lograr esa imparcialidad absoluta, las entidades fiscalizadoras superiores deben contar, como premisa necesaria, con las condiciones que la aseguren en todas sus actuaciones.

b) La Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior como Requisito Sine Qua Non para su Imparcialidad de Juicio

Para poder lograr esa imparcialidad es necesario que las entidades de fiscalización superior procedan en sus funciones con entera independencia. No se puede actuar con imparcialidad si no se posee un alto grado de independencia.

Ciertamente los organismos superiores de fiscalización dependen de los poderes legislativos, quienes se encargan de vigilarlos a través de alguna de sus comisiones; no obstante, debido a su función de fiscalización superior se les debe asegurar que actúen con independencia de acción e imparcialidad de juicio en el cumplimiento de las tareas que les corresponden; "de tal modo que estén al margen de los cambios de las legislaturas y de los gobernantes, a efecto de

*garantizar continuidad y amplitud de sus programas".*⁵²

*El hecho de que las entidades de fiscalización superior emitan juicios o pronunciamientos sobre la actuación del sector público hace que uno de sus postulados más categóricos sea la absoluta imparcialidad en su juicio, a fin de que el pueblo conozca la realidad de lo que sucede en materia de manejo de recursos públicos, por ello, " resulta imperativo que las instituciones fiscalizadoras superiores procedan en sus funciones con entera independencia de criterio, a fin de que sus juicios sean total y absolutamente imparciales".*⁵³

Ningún órgano que ejerce funciones de fiscalización podrá actuar adecuadamente si existen circunstancias que influyan en uno u otro sentido en su juicio, sea porque reduzcan su independencia o porque teniendo ésta, vicien su criterio o porque no cuente con los elementos técnicos que funden su actuación.

En el caso de las entidades fiscalizadoras superiores, se entiende que existe independencia cuando los juicios se fundan exclusivamente en los elementos objetivos del caso y con base en el profesionalismo y capacidad del órgano fiscalizador superior.

Se hace aún más necesaria la independencia de las instituciones de fiscalización superior si se toma en consideración que la Cámara de Diputados por regla general, se integra en forma plural, ésto es, con diputados de diversas corrientes de pensamiento, de ahí que sus informes deben ser imparciales y eminentemente técnicos, apoyados por una verdadera independencia, sin injerencia de ningún partido político.

Claro que el fiscalizador superior puede tomar en cuenta opiniones de tipo general en relación a sus actuaciones, pero nunca debe estar sujeto a acatar instrucciones precisas de cómo debe hacer sus trabajos y menos aún de cómo debe presentar e informar el resultado de los mismos. Es necesario que se

⁵² ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *La responsabilidad del fiscalizador superior. Memoria de la III Reunión Nacional de ASOFIS. Acapulco, Guerrero, 1986. p. 281.*

⁵³ CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA FEDERACION. *OP. CIT. p. 22.*

mantenga al margen de situaciones o presiones que provengan de medios o personas ajenas a la función que desempeña. Por otra parte debe prevenir todas las tendencias internas que pudieran interferir en su ejercicio transparente.

Sin independencia no es posible hablar de imparcialidad, requisito indispensable para el buen desarrollo de la fiscalización superior y, consecuentemente, el fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y en sus gobernantes.

b) 1. La Independencia de Acción y de Criterio

"Dicha independencia deberá ser de dos tipos: de acción o técnica, que asegure a la entidad fiscalizadora que no va a tener limitaciones en su actuación, en virtud de no estar subordinado en sus tareas técnicas a otra institución; y de criterio o personal que garantice objetividad en las apreciaciones de los servidores públicos del organismo fiscalizador".⁵⁴

Concretamente la independencia de acción se refiere a que la actuación del órgano de fiscalización superior puede obstaculizarse si se encuentra dependiente técnicamente de cualquier forma a las instituciones respecto de las cuales ejercen su función o a otras instituciones que pudieran determinar su modo de actuar.

Ahora bien, la independencia de acción de un órgano de fiscalización superior no sólo puede obstaculizarse por dependencia orgánica o funcional a otro órgano, sino también por una variedad de controles y requerimientos relativos a la administración de su oficina o sus recursos.

Ya desde el Tercer Encuentro Nacional de Contadores Mayores de Hacienda-Primera Reunión Nacional de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS) celebrado en el año de 1983 se había dicho que "... Ubicados dentro del Poder Legislativo, los organismos superiores deberán gozar de la autonomía funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones".⁵⁵

⁵⁴ CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA FEDERACION. OP. CIT. p. 25

⁵⁵ DU TILLY PALMER, Ricardo. Principios básicos de la fiscalización superior en México.

Se reconoce que es importante que la entidad fiscalizadora superior mantenga su independencia de influencia política con el objeto de preservar un juicio imparcial en sus responsabilidades de revisión. Esto implica que la entidad fiscalizadora superior no sea responsable, ni dé apariencia de ser responsable de los deseos de intereses políticos. La entidad fiscalizadora requiere de una independencia adecuada que no está sujeta a ser dirigida por la legislatura en la programación, planeación y conducción de las revisiones. La entidad fiscalizadora superior necesita libertad para establecer prioridades y establecer su trabajo de acuerdo con su mandato y adoptar metodologías apropiadas a las revisiones que van a ser realizadas.

Por lo que se refiere a las relaciones del organismo superior de fiscalización frente al Ejecutivo es necesario que la entidad fiscalizadora evite intervenir en las funciones propias de dicho poder público, de tal modo que se pudiera afectar su independencia. Cabe destacar que es fundamental que el órgano Ejecutivo no ejerza poder o dirección sobre las funciones del organismo fiscalizador, de tal suerte que éste no se vea obligado a llevar a cabo, modificar o cesar una auditoría, o bien suprimir o modificar las irregularidades que detecta; asimismo, el Ejecutivo no debe interferir en las decisiones de la entidad fiscalizadora relativas al programa de auditorías.

Respecto a la independencia de criterio, se trata de un atributo necesario para cualquier auditor, dentro y fuera del sector público. Las opiniones del auditor y sus reportes para considerarse como confiables, se deben preparar sin influencias que desvíen su objetividad. La independencia implica entonces imparcialidad, objetividad, honestidad intelectual y el reconocimiento de una obligación de justicia no sólo hacia aquellas personas cuyas operaciones están sujetas a auditorías, sino para todas aquellas que puedan depender de los reportes y las opiniones del auditor.

Memoria del Tercer Encuentro Nacional de Contadores Mayores de Hacienda. ASOFIS, México, junio de 1983. p. 135.

b) 2. La Inamovilidad de los Titulares de las Entidades de Fiscalización Superior

Es definitivo que la independencia de los órganos superiores de fiscalización y control gubernamental es inseparable de la inamovilidad del responsable de su operación, ya que es éste a quien corresponde tomar las decisiones propias de los organismos bajo su responsabilidad.

Así, debido a esta necesidad de independencia personal, es práctica generalizada en el mundo, el que se otorgue a los titulares de las entidades fiscalizadoras superiores inamovilidad en el desempeño de sus funciones, con la finalidad tanto de asegurar esa total independencia que debe privar en sus actuaciones, como de proteger al titular de problemas provenientes precisamente de ejercer con total imparcialidad sus atribuciones, manteniéndolo al margen de la posibilidad de ser removido por haber afectado fuertes intereses en el desempeño justo y estricto de sus tareas.

Esta inamovilidad de los titulares de las instituciones de fiscalización se explica en virtud del tipo de función que desarrollan: señalan errores, exigen resarcimientos, denuncian ilícitos, promueven responsabilidades, afectan intereses creados, etc., todo ello los expone a presiones e influencias, que de no contar con una garantía de una relativa permanencia en su puesto, sujeta únicamente a su buen comportamiento, estarían siendo removidos constantemente.

Con esta inamovilidad se le asegura su independencia respecto de personas o grupos del Poder Ejecutivo, del Judicial y aún del propio Poder Legislativo, ya que si su permanencia depende de la decisión de algún grupo y no de su desempeño en el puesto, esto puede ser motivo para que se inclinen u obstruyan sus determinaciones o criterios en un momento determinado.

En los Estados Unidos Mexicanos, a nivel federal, el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y a nivel local, en el Estado de Aguascalientes, el artículo 11 de su ley igual, previenen esta inamovilidad por un período de ocho y siete años, respectivamente, prorrogables por una sola vez más. Estos términos son muy convenientes, ya que cada período de la Cámara de

Diputados dura tres años y el Presidencial y de Gobernador, respectivamente, seis años, y éste solo hecho de que no coinciden ninguno de estos dos periodos con el del Contador Mayor, garantiza una verdadera independencia de criterio, con una permanencia que sólo se sujeta a su eficaz y honesto desempeño.

c) Autonomía y Suficiencia Financiera y Técnica. Libre Manejo y Suficiencia de Recursos Humanos, Materiales y Técnicos

Para que la entidad fiscalizadora logre los fines que pretende alcanzar, es evidente que primero debe contar con los elementos necesarios para ello y uno de los más importantes de estos elementos es la capacidad, es decir la aptitud o suficiencia para alguna cosa, la idoneidad, posibilidad y condiciones para llevar a cabo las acciones necesarias para lograr sus cometidos.

Esta capacidad debe ser en todos los órdenes: técnico, profesional, moral; abarca desde contar con las condiciones idóneas para cumplir con los fines que se pretenden, hasta allegarse del conocimiento, los adelantos tecnológicos, la aptitud moral e intelectual.

Éstas aptitudes no sólo se refieren al titular, sino que evidentemente abarcan la necesidad de la existencia de un equipo de trabajo competente capaz de llevar adelante cualquiera de las importantes tareas que la función implica.

Además este equipo deberá contar con todos los elementos materiales y técnicos en el nivel requerido, para poder realizar sus funciones con un alto grado de excelencia.

"Así resulta muy importante asegurarse de que las entidades de fiscalización superior cuenten con los recursos financieros, materiales y técnicos necesarios para que su cometido se logre con el más elevado nivel profesional. Tan importante es este aspecto, que de él dependen la profundidad y los logros en la ejecución de la fiscalización superior".³⁶

Para ello, es necesario que las instituciones de fiscalización superior cuenten con

³⁶ CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA FEDERACION. OP. CIT. p. 36.

autonomía y suficiencia presupuestaria; es decir, que de acuerdo al marco jurídico aplicable, puedan manejar sus recursos y cuenten con los suficientes medios financieros para allegarse de los elementos indispensables que les permitan realizar adecuadamente sus funciones y alcanzar sus objetivos y metas con eficiencia y eficacia. Además, el conocer con anticipación cuál es su disponibilidad permite que el órgano esté en condiciones de planear adecuadamente sus actividades y así ejecutar ordenada y eficazmente sus tareas.

En esta virtud, "es necesario que los poderes legislativos que aprueban los presupuestos y, en última instancia, determinan la distribución de los fondos públicos, asignen a sus propios órganos técnicos de fiscalización superior recursos financieros en cantidad adecuada y proporcional a la magnitud de las tareas por realizar. Estos recursos deberán ser administrados en forma independiente por el propio órgano superior de fiscalización, previa autorización del presupuesto respectivo por parte del Poder Legislativo del cual dependa"⁵⁷

Así, junto con la imparcialidad de juicio y la independencia de acción y de criterio, la autonomía y suficiencia financiera y técnica son requisitos sine-qua-non para el adecuado desarrollo de las funciones de las instituciones de fiscalización superior.

Desde luego no se desconoce que esos principios rectores desde un punto de vista teórico son incuestionables, en la práctica se enfrentan a circunstancias que representan un obstáculo para que se den con plenitud. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal.

⁵⁷ ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Criterios... OP. CIT.* pp. 11 y 12.

CAPITULO DOS

MARCO JURIDICO DE LA FISCALIZACION SUPERIOR EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES

2.1 REFLEXIONES GENERALES

En la declaración de principios de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental se hace patente la preocupación de los órganos técnicos de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal y de las Legislaturas de los Estados, de que "sólo un régimen de derecho dará a nuestro pueblo, la seguridad de alcanzar su desarrollo, dentro de un marco de justicia social".⁵⁸

Hablar del marco jurídico de la fiscalización superior en el Estado de Aguascalientes significa referirse al acervo de disposiciones tanto legales como reglamentarias y administrativas que brindan apoyo, fundamento, certeza y seguridad a sus actividades, a fin de encuadrarlas dentro de un estado de derecho.

Las acciones de la fiscalización superior constituyen, en el campo legislativo, actividades fundamentales del Estado para "propiciar, inducir, y, en su caso, exigir orden, eficiencia y honestidad en el sector público".⁵⁹ Consecuentemente, la idea de la fiscalización superior tiene que ir vinculada de manera estrecha al cumplimiento de la ley, al ejercicio de facultades expresamente establecidas, al equilibrio y armonía que fundamental y básicamente se persiguen por el derecho en las fuerzas de la sociedad.

⁵⁸ DU TILLY PALMER, Ricardo. OP. CIT. p. 129.

⁵⁹ SUPRA V. p. 27, tercero y cuarto párrafos.

2.2 PRINCIPALES ORDENAMIENTOS

En tal virtud, el marco jurídico de la fiscalización superior en el Estado de Aguascalientes se encuentra, por una parte, fincado en dispositivos jurídicos que en forma directa se relacionan a ella en cuanto a su objeto, sujetos, forma y finalidad; y por otra, en los diversos ordenamientos legales que fundamentan y rigen la gestión financiera de la Administración Pública Estatal. La necesaria relación entre ambas integra el marco jurídico que conduce al examen y revisión de los recursos financieros públicos.

Y tal responsabilidad política financiera de fiscalización superior tiene espacio y rango en el cuerpo de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, que dispone en su artículo 27 lo siguiente:

*Artículo 27.- Son facultades del Congreso:*⁶⁰

I. a IV.- ...

V.- Examinar las cuentas públicas que mensualmente deben presentarle el Gobernador del Estado y los Presidentes Municipales, los primeros diez días de cada mes al Congreso del Estado, y en los recesos de éste, a la Diputación Permanente, turnándolas de inmediato para su revisión a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, debiendo comprender dicha revisión no sólo la conformidad de las partidas gastadas con los Presupuestos de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice el Congreso aparecieren discrepancias entre las

⁶⁰ CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, reformas a los párrafos primero y cuarto de la fracción V del artículo 27. P. O. 20 de febrero de 1994. p. 1.

cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La cuenta pública deberá ser aprobada semestralmente ... La correspondiente al primer semestre del año en el Primer Período Ordinario de Sesiones; y el segundo semestre en el Segundo Período Ordinario de Sesiones.

Así, la misma Constitución da vida y rango supremo a la existencia y facultades del Congreso del Estado, quién por mandato de la propia Constitución delega en la Contaduría Mayor de Hacienda sus funciones jurisdiccionales financieras.⁶¹

Escasas son las menciones en otras leyes (obviamente salvo su propio ordenamiento) de la Contaduría Mayor de Hacienda. La Ley Orgánica del Congreso del Estado hace alusión a dicho órgano cuando se refiere en los artículos 54, inciso 2, 55 y 62 a la Comisión de Vigilancia y; el Reglamento Interior del Congreso, cita a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría en sus artículos 88 y 97.

La legislación vigente, con base en la cual la Contaduría Mayor de Hacienda ejerce su función como órgano técnico de fiscalización y control superior está compuesta esencialmente por las siguientes

Disposiciones Constitucionales

Constitución Política del Estado de Aguascalientes: Capítulo XVI (de la responsabilidad de los servidores públicos) y artículos 27, 71 y 90.

⁶¹ SUPRA V. p. 24, último párrafo y p. 25, primer párrafo.

Leves

- ☞ Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes.***
- ☞ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes.***
- ☞ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes* ⁶²**
- ☞ Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes.***
- ☞ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.***
- ☞ Ley que regula la Adquisición de Bienes y Servicios.***
- ☞ Ley de Obras Públicas para el Estado de Aguascalientes.***
- ☞ Ley reguladora de Entidades Paraestatales.***
- ☞ Ley de Hacienda del Estado.***
- ☞ Ley de Hacienda de cada uno de los Municipios.***
- ☞ Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal de (año correspondiente).***
- ☞ Ley de Ingresos del Municipio de (cada uno de los once Municipios que conforman el Estado) para el Ejercicio Fiscal de (año correspondiente).***
- ☞ Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal de (año correspondiente).***
- ☞ Presupuesto de Egresos del Municipio de (cada uno de los once Municipios que conforman el Estado) para el Ejercicio Fiscal de (año correspondiente).***
- ☞ Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.***
- ☞ Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.***
- ☞ Código Civil para el Estado de Aguascalientes.***
- ☞ Código Penal para el Estado de Aguascalientes.***

Reglamentos

- ☞ Reglamento interior del Congreso***
- ☞ Reglamento Interior del H. Cabildo del Municipio de (cada uno de los once***

⁶² por reforma de la denominación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 7 de diciembre de 1986.

que conforman el Estado)
📖 *Reglamento de Adquisiciones Municipales.*

CAPITULO TRES

LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 21 de junio de 1981 creó la Contaduría Mayor de Hacienda a la que, con el fin de estructurar la instancia de fiscalización para el manejo eficaz y honesto de los recursos del Estado y Municipios, se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden de la fiscalización, de vigilancia y control, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Defino a la Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano técnico administrativo, dependiente y auxiliar del Congreso del Estado encargado de realizar un examen técnico contable de la cuenta pública del Gobierno Estatal y de la de los Municipios, con base en el cual el Congreso ejerce las funciones de revisión antes descritas, quedando en esa virtud instituida como dependencia de control externo del ejercicio gubernamental.

*Las motivaciones que influyeron para su creación fueron:*⁶³

- 1) La necesidad de instrumentar medios adecuados para el eficiente y honesto manejo de los recursos de las entidades precisaba de un instrumento operativo que instituyera y ejercitara sistemas de control externo en la Administración Pública.*
- 2) Se hacía indispensable la adopción de bases técnicas que dentro de un sistema, conceptualizara la fiscalización superior así como su desempeño práctico.*
- 3) Las responsabilidades en el ejercicio de la fiscalización superior, por su*

⁶³ CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. *Exposición de motivos a la Iniciativa con proyecto de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes: Congreso del Estado, 1981.*

CAPITULO TRES

LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 21 de junio de 1981 creó la Contaduría Mayor de Hacienda a la que, con el fin de estructurar la instancia de fiscalización para el manejo eficaz y honesto de los recursos del Estado y Municipios, se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden de la fiscalización, de vigilancia y control, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Defino a la Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano técnico administrativo, dependiente y auxiliar del Congreso del Estado encargado de realizar un examen técnico contable de la cuenta pública del Gobierno Estatal y de la de los Municipios, con base en el cual el Congreso ejerce las funciones de revisión antes descritas, quedando en esa virtud instituida como dependencia de control externo del ejercicio gubernamental.

*Las motivaciones que influyeron para su creación fueron:*⁶³

- 1) La necesidad de instrumentar medios adecuados para el eficiente y honesto manejo de los recursos de las entidades precisaba de un instrumento operativo que instituyera y ejercitara sistemas de control externo en la Administración Pública.*
- 2) Se hacía indispensable la adopción de bases técnicas que dentro de un sistema, conceptualizara la fiscalización superior así como su desempeño práctico.*
- 3) Las responsabilidades en el ejercicio de la fiscalización superior, por su*

⁶³ CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. *Exposición de motivos a la Iniciativa con proyecto de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes: Congreso del Estado, 1981.*

propia significación, requerían la normatividad y las acciones conducentes.

4) Había que tomar las medidas de rigor para que un órgano en lo particular, dependiente del Poder Legislativo, como representante del pueblo, pudiese ejercer la fiscalización superior

3.1 OBJETIVOS

*A los razonamientos anteriores, que motivaron la creación de la Contaduría Mayor, cabe adiconar los siguientes objetivos, consistentes en:*⁶⁴

1) Dotar al Legislativo Estatal de un instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado con objeto de que su administración se efectuara con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez.

2) Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrollara, se constituyera en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública.

3) Obtener que se reforzara la fiscalización superior con la introducción de una instancia correcta de control.

4) Velar porque a través del moderno concepto sobre la fiscalización legislativa se abandonaran caducos sistemas de vigilancia y fiscalización tan parciales como superfluos, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales.

3.2 FUNCIONES

Para corresponder a las razones de su motivación y a los objetivos señalados, la

⁶⁴ CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. *Exposición de motivos ...OP. CIT.*

propia significación, requerían la normatividad y las acciones conducentes.

4) Había que tomar las medidas de rigor para que un órgano en lo particular, dependiente del Poder Legislativo, como representante del pueblo, pudiese ejercer la fiscalización superior

3.1 OBJETIVOS

*A los razonamientos anteriores, que motivaron la creación de la Contaduría Mayor, cabe adicionar los siguientes objetivos, consistentes en:*⁶⁴

1) Dotar al Legislativo Estatal de un instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado con objeto de que su administración se efectuara con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez.

2) Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrollara, se constituyera en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública.

3) Obtener que se reforzara la fiscalización superior con la introducción de una instancia correcta de control.

4) Velar porque a través del moderno concepto sobre la fiscalización legislativa se abandonaran caducos sistemas de vigilancia y fiscalización tan parciales como superfluos, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales.

3.2 FUNCIONES

Para corresponder a las razones de su motivación y a los objetivos señalados, la

⁶⁴ CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. *Exposición de motivos ...OP. CIT.*

Contaduría Mayor de Hacienda fue investida de una amplia gama de funciones, susceptibles de ser clasificados en normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación, y de control de responsabilidades de los servidores públicos.

De Normatividad:

- 1. Planear, organizar y coordinar la Fiscalización Superior en el Estado de Aguascalientes.*
- 2. Fijar las normas, procedimientos y sistemas internos para la revisión de la cuenta pública de las entidades.*
- 3. Establecer las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditorías externas.*
- 4. Establecer y mantener coordinación e intercambiar información y documentación con las entidades, a fin de uniformar las normas, procedimientos y sistemas de contabilidad y, los procedimientos de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.*

De Vigilancia y Fiscalización:

- 1. Revisar la cuenta pública de las entidades.*
- 2. Comprobar que la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes que la rijen.*
- 3. Inspeccionar el ejercicio del gasto público de las entidades y su congruencia presupuestal.*
- 4. Practicar auditorías financieras, de operación y de control de gestión.*
- 5. Designar a los auditores externos en las entidades y regular y controlar su actuación.*

De Evaluación:

- 1. Formular las observaciones sobre las deficiencias o irregularidades que se hayan determinado en la revisión de la cuenta pública.*
- 2. Emitir opinión sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública.*

3. *Evaluar el manejo y aplicación de recursos federales transferidos en el Estado y Municipios.*
4. *Investigar los resultados de los programas y acciones de las entidades.*
5. *Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos.*

De Fiscalización de las Responsabilidades de los Servidores Públicos:

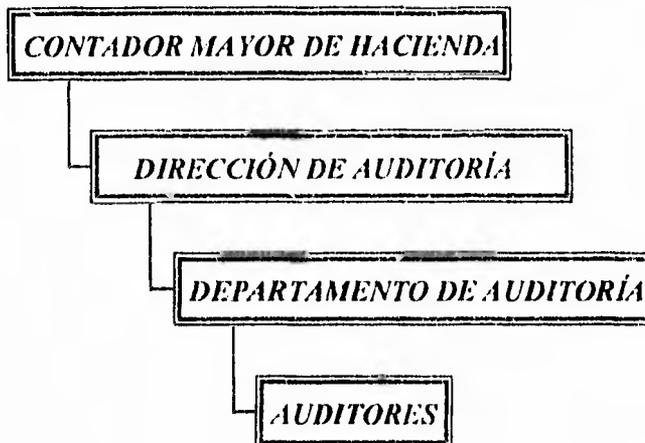
1. *Determinar las responsabilidades civiles, penales y administrativas de quién intencionalmente o por culpa, cause daño o perjuicio a la hacienda pública de las entidades, haciéndolo del conocimiento de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda para el efecto de que el Congreso del Estado proceda a denunciar los hechos ante la autoridad que le corresponda.*

3.3 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA INSTITUCION

Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico del Legislativo Estatal, está un Contador Mayor de Hacienda que funge como autoridad ejecutiva, quien es auxiliado por un Director de Auditoría del que depende el Jefe del Departamento de Auditoría, del que a su vez dependen los auditores, "nombrados todos por el Congreso del Estado".⁶⁵ Véase también en forma de organigrama, como sigue:

⁶⁵ **LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, artículo 9º.**

CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES
COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA
ORGANIGRAMA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA



3.4 ACTIVIDADES BASICAS

*Las labores fundamentales de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su calidad de órgano técnico del Congreso del Estado y en ejercicio de las facultades que su Ley Orgánica le otorga, consiste en practicar el examen y revisión técnico contable de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal y de las Cuentas Públicas de los Ayuntamientos de la Entidad y, elaborar el Informe Sobre el Resultado de su Revisión.*⁶⁶

3.4.1 ¿QUE ES LA CUENTA PUBLICA?

Semestre con semestre, en el Congreso del Estado se discuten las cifras y significados de la cuenta pública. Quizá éste sea uno de los temas que mayor interés y debate suscita entre los representantes populares. Como es natural, alcanza mucha importancia saber cuánto gasta el Gobierno Estatal y Municipal; en qué, cómo y para qué lo gasta. Es atribución democrática saber cómo maneja el Gobierno los recursos públicos.

*La Cuenta de la Hacienda Pública Estatal y la de los Municipios son los informes que rinde mensualmente el Poder Ejecutivo al Congreso del Estado, "para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que su acción reguladora ha tenido en el desarrollo económico y social".*⁶⁷

La Constitución establece como obligatorio estos informes. Se diferencian del Informe de Gobierno en que son básicamente informes financieros de los ingresos y egresos del Gobierno, en tanto que el Informe de Gobierno, si bien contiene

⁶⁶ LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, artículos 3º. y 28.

⁶⁷ SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. ¿Qué es la cuenta pública? México: SPP, 1977. p. 5.

algunos de estos elementos, no se circunscribe a ellos, sino que se extiende a la consideración general de lo ocurrido en el Gobierno y el Estado o Municipios durante un período anual.

Tanto el Informe de Gobierno como la Cuenta Pública son documentos informativos básicos para el pueblo. Uno contiene la información sobre "el estado general que guarde la Administración Pública Estatal"⁶⁸ o "Municipal"⁶⁹ en sus relaciones interiores y exteriores; la Cuenta Pública, en cambio, se refiere a los recursos económicos que ingresaron al Gobierno, lo que éste gastó y como lo gastó. Son informes indispensables para analizar y evaluar la marcha del Estado o Municipio y el desempeño del Gobierno.

Desde un punto de vista técnico-administrativo, puede hacerse esta definición.

La cuenta pública es el documento en el cual la Secretaría de Finanzas del Estado y las Tesorerías Municipales, respectivamente, "consolidan los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable, que emana de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos"⁷⁰ del Estado y Municipales para someterla a la consideración del Gobernador del Estado y Presidentes Municipales, quienes, a su vez, deben presentarla al Congreso del Estado. Este documento muestra mediante cifras razonadas la actuación del Gobierno Estatal y de los Ayuntamientos de la Entidad, representa el remate de un complicado proceso de control interno que se desarrolló durante todo un período.

Son básicamente informes financieros de los ingresos y egresos del Gobierno Estatal y de los Ayuntamientos de la Entidad con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el Presupuesto de Egresos. La cuenta pública la presenta el Ejecutivo

⁶⁸ CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, artículo 46, fracción IV.

⁶⁹ LEY ORGANICA MUNICIPAL, artículo 60, fracción XXII.

⁷⁰ ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. Glosario... OP. CIT. p. 88.

Estatal y Municipales, pues dentro de las atribuciones constitucionales de ese Poder está manejar el presupuesto, artículos 63 y 71, además de que la mayor parte del gasto lo eroga la Administración, pero también son sujetos del gasto público los otros dos poderes, el Judicial y el Legislativo, y, las asignaciones presupuestarias se consignan en el mismo Presupuesto y las cuentas se rinden en el mismo documento. Por estas razones, el documento de cuenta pública consigna la totalidad del gasto público de los tres poderes.

¿Porqué el Gobierno Rinde Cuentas?

a) Las Razones Democráticas

La respuesta inmediata a esta cuestión está en que el nuestro es un sistema democrático de gobierno. Si es el gobierno del pueblo, es inevitable la consecuencia que de ella se desprende: los gobernantes deben informar sobre lo que hacen con los recursos de que los proveen, o autorizan usar los gobernados, para la administración o gobierno del Estado o Municipios.

En nuestro régimen democrático y republicano, la hacienda pública define su perfil como atributo de la sociedad civil y como potestad del Estado democrático. De donde resulta una obligación natural, pero esencial, de informar al pueblo y a sus representantes sobre el manejo de la hacienda pública.

Pero nuestro régimen democrático y republicano también es, según el mandato constitucional (artículo 8º), representativo. Por esta razón al rendir cuentas el Ejecutivo al Congreso del Estado, está informando al pueblo mismo por conducto de sus representantes, cumpliendo así esta prerrogativa y obligación democráticas. Es al pueblo a quien el Gobierno informa, y son sus representantes legislativos los responsables de un control preciso del manejo de la hacienda pública.

b) Las Razones Jurídicas

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes y la Ley Orgánica Municipal del Estado tienen como finalidad determinar la organización de la Administración Pública y señalar las atribuciones que corresponden a cada una de sus unidades.

*En la fracción XXI del artículo 28, dedicado precisamente a señalar las responsabilidades de la Secretaría de Finanzas del Estado, se indica: "Organizar y llevar la contabilidad de la hacienda pública", para llevar un registro y control de las operaciones que originan ingresos y gastos en el Estado; y la cuenta pública es el resultado de la aplicación de ese sistema contable.*⁷¹ *En su fracción XXII se establece que el Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Finanzas, solucionará "las observaciones que formule el Congreso del Estado".*

*A su vez, el artículo 91, fracción X de la Ley Orgánica Municipal, responsabiliza a las propias Tesorerías Municipales de "glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento", constituyéndose en "el órgano administrativo encargado de elaborar el documento de la Cuenta Pública y el Síndico es responsable de su revisión. Si el Síndico no está de acuerdo con el contenido de la Cuenta Pública, la regresará a la Tesorería para que le hagan los ajustes pertinentes. Aprobada por el Síndico, se envía al Presidente Municipal, quien la presenta al Ayuntamiento en sesión de cabildo, éste aprueba o no".*⁷²

Objetivo de la Cuenta Pública

*El objetivo de la Cuenta Pública puede subdividirse en dos grandes finalidades. "Una, ser el informe por medio del cual el Ejecutivo comunica al pueblo cómo, cuándo y en qué fueron erogados los recursos financieros bajo su administración; es decir, cómo fue ejercido el gasto público. La otra, convertirse en herramienta fundamental para que la representación popular, Congreso del Estado, controle el gasto gubernamental, puesto que de su examen y revisión puede derivar la solicitud de la documentación comprobatoria que dicho Congreso juzgue pertinente e incluso llevar a cabo visitas, inspecciones y practicar auditorías, a las entidades que considere lo ameritan".*⁷³

⁷¹ INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. *La contabilidad y la cuenta pública municipal.* México:INAP, 1985. pp. 2,27 y 28.

⁷² IDEM.

⁷³ SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. *OP. CIT.* p. 11

La cuenta pública debe considerarse, por ello, como parte integrante de la infraestructura financiera estatal y municipal. Auxilia al Gobierno en la medición del progreso económico y en la formulación de políticas crediticias, monetarias y fiscales así como en la fijación de los objetivos de gobierno, en la orientación de la planeación económica y en la formulación del Presupuesto de Egresos.

¿Quién la Formula y ante Quiénes se Presenta?

** El Gobierno del Estado y el de los Ayuntamientos de la Entidad encargan a su propia dirección de finanzas la formulación de la cuenta mensual de la hacienda pública.*

** A su término, es sometida a la consideración del Gobernador del Estado, la que le corresponde, y de los Presidentes Municipales, quienes una vez que la aprueban, mediante oficio de remisión, la hacen llegar al Congreso del Estado.*

** Su recepción corre a cargo del Congreso del Estado y en su receso, de la Diputación Permanente, para que en ambos casos se turne de inmediato a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.*

** Esta remite la cuenta pública a la Contaduría Mayor de Hacienda del propio Congreso, para que proceda a su examen y revisión.*

** La Contaduría Mayor de Hacienda elabora y rinde a su Comisión de Vigilancia, el informe sobre el resultado de su revisión, dentro del término de un mes a partir de su recepción*

** La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda rinde dictamen al Congreso del Estado.*

** El Congreso del Estado, en pleno, en sesión abierta califica la cuenta semestral de la hacienda pública del Estado y de los Municipios. El documento que analiza el cuerpo legislativo es el mencionado dictamen.*

Información que Proporciona

El contenido específico de la cuenta pública está integrado por dos grandes apartados:

1. Estados financieros, y

2. Estados presupuestarios

Estados Financieros

*"Documentos que muestran, cuantitativamente, el origen y la aplicación de los recursos utilizados por el Gobierno para cumplir con los objetivos establecidos, mostrando el resultado obtenido, su desarrollo, y la situación que guarda".*⁷⁴

Estados Presupuestarios

*" Documentos que reflejan el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno, con cargo al Presupuesto de Egresos".*⁷⁵

De dónde se Obtiene la Información

La información financiera y presupuestal que cada una de las entidades de la Administración Pública envía a su Tesorería General, integra la Cuenta Mensual de la Hacienda Pública Estatal y la de los Municipios.

3.4.2 EXAMEN Y REVISION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA

Los libros y la documentación que recibe el órgano superior de fiscalización son revisados y analizados para informar al Poder Legislativo acerca de la razonabilidad de los datos y el apego a las disposiciones legales y programáticas por parte del Poder Ejecutivo; en el concepto de que debe hacerse una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto y verificar la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos de acuerdo con los prectos y tarifas autorizados o de mercado.

Para los efectos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del

⁷⁴ ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. Glosario ... OP. CIT. p. 122.

⁷⁵ IDEM.

Estado de Aguascalientes, "en la revisión de la cuenta pública de las entidades, se considerarán los estados financieros, cortes de caja, pólizas de ingresos y egresos y toda información que muestren, según el caso, el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos, presupuestos de egresos, acuerdos y decretos que rijan en la materia y las operaciones relativas a inversiones y obligaciones que afecten su patrimonio". Asimismo, pueden formar parte de la cuenta pública los programas y los estados presupuestales relativos a la administración de las entidades", artículo 5°.

Esta revisión tiene por objeto, de conformidad con el artículo 21 de la Ley citada:

- a) Precisar el ingreso y el gasto público;*
- b) Determinar el resultado de la gestión financiera;*
- c) Verificar que el ingreso deriva de la aplicación de las leyes de ingresos y demás disposiciones que rijan en la materia; y*
- d) Comprobar que el gasto público se ajustó a los presupuestos de egresos y se han cumplido los programas aprobados.*

La revisión no sólo comprende la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino también la verificación contable y administrativa de los ingresos y gastos autorizados. La Constitución también hace una clara referencia a un control de eficiencia y eficacia cuando menciona que el gasto se ajustará al "...cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas", es decir, no sólo se requiere que el gasto se ajuste a lo presupuestado como egreso, sino que es indispensable que éste se aplique a la finalidad propuesta sin manipuleo o retardo.

La revisión del sector público se realiza en tres niveles:

La revisión practicada por el órgano técnico analiza el comportamiento de la economía estatal y municipal en el mes de estudio y la actividad financiera del sector público presupuestario en sus niveles institucionales: Gobierno del Estado, Gobierno de los Ayuntamientos de la Entidad y consolidado, con el propósito de situarse en el contexto en que se realizaron las transacciones y operaciones registradas en la cuenta pública.

Estado de Aguascalientes, "en la revisión de la cuenta pública de las entidades, se considerarán los estados financieros, cortes de caja, pólizas de ingresos y egresos y toda información que muestren, según el caso, el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos, presupuestos de egresos, acuerdos y decretos que rijan en la materia y las operaciones relativas a inversiones y obligaciones que afecten su patrimonio". Asimismo, pueden formar parte de la cuenta pública los programas y los estados presupuestales relativos a la administración de las entidades", artículo 5°.

Esta revisión tiene por objeto, de conformidad con el artículo 21 de la Ley citada:

- a) Precisar el ingreso y el gasto público;*
- b) Determinar el resultado de la gestión financiera;*
- c) Verificar que el ingreso deriva de la aplicación de las leyes de ingresos y demás disposiciones que rijan en la materia; y*
- d) Comprobar que el gasto público se ajustó a los presupuestos de egresos y se han cumplido los programas aprobados.*

La revisión no sólo comprende la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino también la verificación contable y administrativa de los ingresos y gastos autorizados. La Constitución también hace una clara referencia a un control de eficiencia y eficacia cuando menciona que el gasto se ajustará al "...cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas", es decir, no sólo se requiere que el gasto se ajuste a lo presupuestado como egreso, sino que es indispensable que éste se aplique a la finalidad propuesta sin manipuleo o retardo.

La revisión del sector público se realiza en tres niveles:

La revisión practicada por el órgano técnico analiza el comportamiento de la economía estatal y municipal en el mes de estudio y la actividad financiera del sector público presupuestario en sus niveles institucionales: Gobierno del Estado, Gobierno de los Ayuntamientos de la Entidad y consolidado, con el propósito de situarse en el contexto en que se realizaron las transacciones y operaciones registradas en la cuenta pública.

*"Se examinan las principales incidencias de las operaciones de las diversas entidades en los rubros de ingreso, gasto, subsidios, y transferencias; los resultados de la gestión financiera, las variaciones presupuestales en relación con el presupuesto original y con el ejercicio anterior, así como la evolución de la deuda pública".*⁷⁶

*También se analiza a nivel intermedio la gestión del sector público. En este caso, sin llegar a un examen específico de cada operación o contrato, se analizan y evalúan los resultados de los programas presupuestarios contenidos tanto en el Presupuesto de Egresos del Estado y de los Ayuntamientos de la Entidad como en la cuenta pública. "Esta evaluación de programas parte de un análisis del marco programático y de la estrategia de gasto de cada sector para, previa selección de sus principales programas, examinar la congruencia, suficiencia, eficacia y eficiencia con que se alcanzaron los objetivos y metas propuestos".*⁷⁷

*"En el tercer nivel de revisión se analizan en detalle las operaciones específicas relativas al ingreso y al egreso públicos, incluyendo los ingresos provenientes de créditos o empréstitos y los pagos de pasivos o de deuda pública. Las revisiones que se realizan en este nivel son de tres tipos: financieras; de inversiones, con especial énfasis en la ejecución de obras, y de legalidad".*⁷⁸

Mediante estos tres tipos de revisiones se determina si los precios, las calidades y los volúmenes de los bienes y servicios adquiridos fueron los adecuados, y si al realizar las operaciones se cumplió con todos los requisitos que establecen las disposiciones legales aplicables.

También se verifica si los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos se

⁷⁶ ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Acciones derivadas de la revisión de la cuenta pública que realizan los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental.* México: ASOFIS, 1986. p.6

⁷⁷ *IBIDEM.* p. 7

⁷⁸ *IDEM.*

liquidaron o cobraron en forma correcta; si las ventas de bienes y servicios se efectuaron a los precios autorizados o de mercado, y si los volúmenes correspondieron a los que se facturaron y cobraron.

3.4.2.1 ACCIONES DERIVADAS DE LA REVISION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA

*Como resultado de sus revisiones la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes puede decidir que no hay observaciones que hacer o, por el contrario, realiza las siguientes acciones respecto de las deficiencias o irregularidades que se hayan determinado:*⁷⁹

- 1. Formulación de pliegos de observaciones.*
- 2. Formulación de pliegos de recomendaciones.*

Formulación de Pliegos de Observaciones

"Tienen lugar cuando las irregularidades detectadas implican que debe producirse un resarcimiento de los daños y perjuicios, estimables en dinero, causados a la hacienda pública"⁸⁰ estatal, a la de los Municipios o al patrimonio de los organismos e instituciones públicos.

Cuando un Pliego de Observaciones no se desahoga satisfactoriamente, la Contaduría Mayor de Hacienda informa al Congreso del Estado a través de su Comisión de Vigilancia de los casos en que proceda fincar responsabilidades que resultan de una indebida actuación.

Ese Congreso, deberá fincar las responsabilidades determinadas por la Contaduría. Estas se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución , ya que tienen el carácter de crédito fiscal, cuyo objeto es resarcir a la

⁷⁹ LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, artículos 7º., fracción VIII, 13, fracciones VI y IX, 24, 25, 26, 27, 28 y 38.

⁸⁰ ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. Acciones ... OP. CIT. p. 8.

hacienda pública o al patrimonio de las entidades el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero.

Las responsabilidades promovidas "serán independientes de las que procedan conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las leyes especiales y las de carácter penal".⁸¹ Es importante señalar que en dichas irregularidades los particulares que coparticipen en el daño o perjuicio causado al ingreso o gasto públicos serán solidariamente responsables con los servidores públicos.

También tienen lugar los Pliegos de Observaciones cuando se detectan irregularidades respecto del cumplimiento de las leyes de ingresos y demás disposiciones de carácter fiscal, administrativo y operativo, mencionándose el tipo de irregularidad de que se trata y la norma jurídica que ha dejado de observarse.

Formulación de Pliegos de Recomendaciones

"Esta acción se realiza cuando se detectan deficiencias administrativas o aspectos que pueden mejorarse".⁸² Por su naturaleza las recomendaciones pueden ser programáticas, de sistemas, financieras o legales.

En el Pliego de Recomendaciones se señalará cada una de las deficiencias detectadas junto con la recomendación correspondiente, en la cual se sugerirán las medidas preventivas o correctivas procedentes que impidan la desviación de los recursos públicos y apoyen los esfuerzos por alcanzar la recuperación económica del Estado y de los Municipios.

A fin de informar al Congreso sobre el resultado de sus recomendaciones, la Contaduría Mayor de Hacienda mantiene comunicación con las áreas responsables de su instrumentación.

Las entidades cuentan con un plazo de 30 días a partir de su recepción para solventar las observaciones y atender las recomendaciones de la Contaduría

⁸¹ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Acciones ... OP. CIT.* p. 9.

⁸² *IBIDEM.* p. 11.

Mayor de Hacienda, situación que implica necesariamente que existen bases para hacer exigibles las responsabilidades correspondientes.

Después de revisadas las cuentas públicas y solventadas o no las observaciones y recomendaciones, la Contaduría expresa su opinión al respecto, la cual contiene en forma concreta y sintetizada el resultado.

3.4.3 EL INFORME SOBRE EL RESULTADO DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA

La Contaduría Mayor de Hacienda está obligada, por Ley, a elaborar y rendir informe al Poder Legislativo sobre el resultado de la revisión practicada a la cuenta pública presentada por el Poder Ejecutivo. El contenido de este informe, como lo indica su nombre, muestra las actividades desarrolladas en la revisión y su resultado.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado le señaló al organismo en su artículo 7º, fracción II la atribución de informar "a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública de las entidades dentro del término de un mes a partir de su recepción".

*El informe del órgano superior de fiscalización es un documento formal que persigue los objetivos siguientes:*⁸³

- -- *Cumplir con la obligación y el derecho que tiene el organismo superior de fiscalización de rendir semestralmente al Congreso del Estado el resultado de su función fiscalizadora.*
- -- *Informar al Congreso del Estado sobre hechos de especial importancia y*

⁸³ **ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL.** *Propuesta de modelo de informe anual de las Contadurías Mayores de Hacienda a sus Congresos.* México: ASOFIS, 1986. pp. 34 y 35.

trascendencia detectados durante la revisión de la cuenta pública presentada por las entidades gubernamentales.

- -- *Facilitar la comprensión de las situaciones encontradas durante la revisión, mediante la presentación y explicación ordenada de todos los hechos*
- -- *Motivar la atención de las recomendaciones propuestas, a fin de lograr mayor eficiencia y eficacia en las actividades gubernamentales.*
- -- *Precisar qué se ha hecho y cómo se ha hecho, así como dar seguimiento a las recomendaciones formuladas y, en su caso, a las acciones legales procedentes.*
- *Este informe sobre el resultado atiende estrictamente a lo señalado por la Ley Orgánica referida, es un documento que contiene información útil y significativa, muestra las actividades desarrolladas en su revisión, expone los resultados más relevantes del análisis, formula las conclusiones pertinentes, tiene el carácter de definitivo y contiene comentarios enunciativos sobre sí:*⁸⁴
- -- *Las cuentas públicas se presentaron razonablemente de acuerdo con los principios, normas, criterios y sistemas eficientes de contabilidad aplicables al sector gubernamental;*
- -- *Las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes y ordenamientos aplicables en la materia, así como al Presupuesto de Egresos;*
- -- *Los resultados de la gestión financiera son satisfactorios;*
- -- *Se cumplieron los objetivos y las metas de los principales programas aprobados;*
- -- *Se aplicaron correctamente los subsidios, transferencias, apoyos y conceptos similares;*
- -- *Hubo desviaciones en el ejercicio del presupuesto.*

⁸⁴ LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, artículo 7º.

En general, el informe revela su posición independiente⁸⁵ y reúne los siguientes requisitos:⁸⁶

a) Confiabilidad. La información presentada no sólo es veraz sino convincente por la exactitud de los datos expuestos, por la propiedad de los procedimientos empleados en la revisión, por la validez de las conclusiones y por la conveniencia de las recomendaciones. Evita los errores de interpretación, las lagunas de información y los argumentos infundados que le restan eficacia.

b) Objetividad. La información se expone en forma imparcial y es lo suficientemente amplia para ser valorada críticamente y formar opinión. Por tanto, el informe distingue claramente entre los hechos expuestos y los comentarios y opiniones derivados de su análisis, de tal manera que las observaciones, conclusiones y recomendaciones se infieren lógicamente de la información presentada.

c) Fundamentación. La información está suficientemente sustentada en evidencia objetiva y documentada en fuentes fidedignas y es en todo momento susceptible de verificación.

d) Sistematización. La información está organizada conforme a un orden lógico y coherente, para facilitar su lectura y comprensión.

e) Idoneidad. El informe cumple sus objetivos y resuelve satisfactoriamente las cuestiones planteadas, permitiendo la toma de decisiones y la emisión de juicios al respecto.

f) Oportunidad. El informe se presenta dentro del plazo establecido por las disposiciones legales a fin de que puedan emprenderse oportunamente las acciones que procedan.

g) Claridad. La utilidad del informe depende de que sea comprendido adecuadamente.

⁸⁵ SUPRA V, p. 30, inciso 1.3.2.5

⁸⁶ ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. Propuesta... OP. CIT. pp. 41, 42 y 43.

h) Concisión. El informe es tan extenso o tan concentrado como lo requieran la índole e importancia del tema o del asunto examinado. Evita los datos irrelevantes y superfluos que desvían la atención de los hechos esenciales; en general, la prolijidad y las digresiones tienden a desvirtuar un texto y a confundir.

i) Precisión. Mientras no sea excesivo laconismo, la concisión permitirá exponer con economía y exactitud toda la información pertinente y necesaria para fundamentar las conclusiones y, en su caso, las recomendaciones.

j) Tono. El tono del informe es constructivo, con el fin de provocar una actitud positiva respecto a las conclusiones y recomendaciones. Si bien los resultados de la revisión se presentan en forma clara y directa, se tiene presente que el objetivo del informe es provocar una reacción favorable y que la mejor manera de lograrlo es evitar expresiones que generen sentimientos defensivos y de oposición. Aunque frecuentemente es necesario señalar deficiencias y desviaciones para demostrar la necesidad de mejorar los sistemas y procedimientos administrativos, el informe pone mayor énfasis en las mejoras propuestas que en las situaciones que motivan las observaciones.

k) Integridad. Además de ser conciso, el informe es completo; contiene suficiente información acerca de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones para ofrecer una imagen cabal de los hechos expuestos en él y presentarlos en la perspectiva más adecuada, de una manera convincente, pero con la mayor imparcialidad y objetividad.

Estructura

Bajo las características anteriores el contenido y la estructura del informe revelan los siguientes puntos de interés:

1) El informe, sin división formal en capítulos, consta de pocas páginas, lo cual hace que el documento no sea voluminoso y resulte de fácil lectura.

2) La "Presentación" que constituye la introducción del documento se constituye en una descripción breve y general tanto del informe (objetivo, estructura y contenido) como de la revisión cuyos resultados expone (alcance y objetivos, tipos, etc.).

3) En los "Resultados de la Gestión Financiera" se da a conocer en forma detallada los resultados de las revisiones practicadas a la información financiera y presupuestaria presentada en la cuenta pública.⁸⁷

4) Continúa con las conclusiones, observaciones y recomendaciones derivadas de los trabajos de revisión.

5) En un apéndice se reúne la información complementaria a base de gráficas y cuadros estadísticos.

Proceso de Formulación

El organismo superior de fiscalización tiene un mes a partir del fin del semestre para presentar su informe, lo cual provoca que en muchos casos se presenten problemas de tiempo al final del proceso. Por ello, se definen las etapas del proceso para la formulación del informe y se asignan tiempo y responsables a cada una de ellas, lo que permite entregar el informe dentro del plazo legal establecido.

3.4.4 LA APROBACION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA

El Informe sobre el Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública es elaborado y rendido a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la que, tomando como base dicho documento rinde dictamen al Congreso del Estado, para que si así lo acuerda el Pleno y en sesión abierta, apruebe la cuenta de las entidades.⁸⁸

"En caso de que las cuentas públicas reúnan los requisitos legales mencionados y previa discusión y aprobación de los dictámenes respectivos ante el Pleno del Congreso del Estado, se expiden los Decretos correspondientes, que son

⁸⁷ SUPRA V. p. 54, séptimo, octavo, noveno y décimo párrafos y p. 55, primer párrafo.

⁸⁸ IBIDEM. p. 48, octavo, noveno y décimo párrafos.

publicados en el Periódico Oficial del Estado".⁸⁹

La actuación del Congreso del Estado es de una trascendencia extraordinaria en el orden financiero, pero creo que su participación tiene además otra misión. Fundamentalmente, "la revisión de la Cuenta Pública constituye un auténtico acto político, realizado mediante un decreto".⁹⁰ y⁹¹

La aprobación de la cuenta pública por los diputados es la expresión constitucional y política de un equilibrio de poderes que se mantiene en la incertidumbre y en el riesgo de no lograrse durante el transcurso del ejercicio presupuestario hasta el momento en que el Congreso convalida la actuación del Ejecutivo, del Poder Judicial y de la Cámara de Diputados, por ser los tres poderes sujetos activos del gasto público. La revisión de la cuenta pública es "hacia afuera y hacia adentro". Se convalidan actos de entes públicos extraños al y del propio ente revisor.

Aludiendo a la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la revisión de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo de la Unión por el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos concluimos que la misma constituye un decreto cuyo contenido se individualiza en la confrontación y determinación del uso legal que hizo el Ejecutivo de los ingresos obtenidos, durante un ejercicio fiscal, mediante el examen de la exactitud y justificación de los gastos realizados por la Administración Pública.⁹²

⁸⁹ ZAVALA ARREDONDO, Gaspar. *Comentarios generales sobre las principales atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de acuerdo con su Ley Orgánica. México, C.M.H., s.a. p. 8*

⁹⁰ FAYA VIESCA, Jacinto. *OP. CIT. p. 337*

⁹¹ SUPRA V. pp. 12, 13 y 14.

⁹² IBIDEM. pp. 13 y 14

3.5 FACULTADES

Las facultades del Organismo Superior de Fiscalización y Control Gubernamental del Estado de Aguascalientes se fundamentan en la Constitución Política vigente y se basan en su Ley Orgánica establecida expresamente con ese propósito.

La Contaduría Mayor de Hacienda está facultada para:

- Tener acceso a toda la información relacionada con las entidades sujetas a control. Esta información consiste en la documentación comprobatoria y justificativa de la cuenta pública y toda aquella documentación complementaria que el organismo de control requiera para realizar su revisión.*
- Inspección física en el lugar del hecho.*
- En caso necesario, puede extender su acción a todas aquellas personas físicas y morales, privadas y particulares que estén relacionadas con las operaciones gubernamentales.*
- Determinar las responsabilidades que resulten de la revisión y hacerlas del conocimiento de su Comisión de Vigilancia.*
- Actuar con independencia de criterio e imparcialidad de juicio en el cumplimiento de sus diversas tareas. En consecuencia, la Contaduría goza de autonomía y, para garantizar su responsabilidad, respetabilidad y confiabilidad en la continuidad y amplitud de sus programas, está al margen de los cambios trianuales de las Legislaturas.*

3.6 NORMAS Y PROCEDIMIENTOS

La Contaduría Mayor de Hacienda del Estado establece y aplica los procedimientos, normas, técnicas y sistemas de revisión más adecuados para el cumplimiento de sus funciones en base a programas previamente trazados por ella misma, con la tendencia a cubrir todos los aspectos del control externo, superando

en lo posible, la simple glosa de documentos.

*A través de los programas se efectúan trabajos de glosa, de análisis, auditoría y evaluación, utilizando para tal fin los siguientes instrumentos contemplados en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado:*⁹³

- 1.- Auditorías.*
- 2.- Visitas e inspecciones.*
- 3.- Revisión de estados financieros y presupuestarios.*

Dada la amplitud del universo por fiscalizar "orienta sus programas de revisión en base a pruebas selectivas con la profundidad necesaria de acuerdo al criterio del responsable del órgano para formarse un criterio que permita externar una opinión fundamental"⁹⁴ o dicho de otra manera, la revisión es por muestreo afectando algunas operaciones escogidas según determinados criterios de selección y su alcance se determina de acuerdo con los recursos técnicos y financieros disponibles en cada caso.

Entran en consideración como criterios de selección los siguientes conceptos, entre otros: volumen de las operaciones, garantía de las realizaciones, intervalo desde el último control.

3.7 RELACIONES DE LA INSTITUCION CON LA COMISION DE VIGILANCIA

Las facultades de análisis, revisión y dictamen de la cuenta pública que le corresponden al Congreso, las ejercita a través de la Comisión Ordinaria de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda que está formada por tres Diputados: un Diputado Presidente, un Diputado Secretario y un Diputado

⁹³ Artículo 7°.

⁹⁴ DU TILLY PALMER, Ricardo. OP. CIT. p. 136.

Suplente. ⁹⁵, ⁹⁶ y ⁹⁷

Esta Comisión está apoyada técnicamente por la Contaduría Mayor de Hacienda, de la que dirige la organización interior y vigila el exacto desempeño de las funciones que desarrolla. A ella le son turnadas las cuentas públicas que presenta el Gobernador del Estado y los Presidentes Municipales para que dictaminen sobre las mismas. ⁹⁸

Por lo tanto, para que esta Comisión de Diputados lleve a cabo su labor de fiscalización a nombre del Congreso, debe recibir información, oportuna y veraz, por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda; procediendo en seguida a rendir dictamen al Congreso del Estado. ⁹⁹

3.8 RESPONSABILIDADES EN EL MANEJO DEL PRESUPUESTO

El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio Estado. El patrimonio Estatal se compone de bienes de dominio público, y bienes de dominio privado.

El Patrimonio Estatal es uno, y éste es propiedad del Estado. Pues bien, los daños a este patrimonio causados por actos de servidores públicos, donde

⁹⁵ SUPRA I: p. 24, último párrafo y p. 25 primer párrafo.

⁹⁶ LEY ORGANICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, artículos 54, 55 y 62

⁹⁷ REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO, artículos 88 y 97

⁹⁸ LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, artículo 8º

⁹⁹ IBIDEM., artículos 28, 29 y 30.

legalmente pueda comprobarse la responsabilidad del agente, son sancionables.

La exigencia de responsabilidades por motivos de administración financiera se contempla en las leyes. Por una parte la Constitución Política Estatal en su artículo 27, fracción V dispone que "si del examen que realice el Congreso aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las paridas respectivas del presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley". Por otra, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado incluye un capítulo de responsabilidades aplicables a "toda persona física o moral, que intencionalmente o por culpa, cause daño o perjuicio a la hacienda pública" Estatal o a la de los Municipios.

Los servidores públicos que están sujetos a responsabilidades son:

I Art. 39. Los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, que en el desempeño de sus funciones hayan incurrido en responsabilidad administrativa;

II Art. 40. Los empleados o funcionarios de las entidades, que en el desempeño de su empleo o ejercicio del cargo incurran en responsabilidades de carácter administrativo, civil y penal.

La primera se deriva de la obligación que tienen todos los servidores públicos del Estado y Municipios antes de tomar posesión de sus puestos de protestar el "guardar y hacer guardar la Constitución General, la particular del Estado, las leyes emanadas de ambas y desempeñar fielmente sus deberes" (artículo 84 de la Constitución Política del Estado). Originándose la responsabilidad administrativa del incumplimiento de los deberes inherentes a la función encomendada, e implica la obligación de reparar el daño o perjuicio patrimonial que se cause al Estado y en su caso, sufrir las consecuencias que se encuentren previstas por la ley en tales casos.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, contiene en su artículo 55 las obligaciones de éstos, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia

en el derecho público, y su inobservancia trae como consecuencia la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 67 de la misma Ley, como son:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión en el empleo, cargo o comisión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; y

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La responsabilidad civil a que me refiero consiste en la que asume todo servidor público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Puede provenir de hecho ilícito civil o contra las buenas costumbres, o de delito -ilícito penal- o falta oficiales causándole un daño físico o moral. El servidor público tiene la obligación de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, con sus propios bienes.

Por su parte la responsabilidad penal es el deber jurídico de soportar la consecuencia específica del delito, al cual se vincula la aplicación de la pena consistente en la privación de la libertad, multas, destitución e inhabilitación para ejercer cargos públicos.

El 10 de enero de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Congresional que reformó, entre otras, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Civil y el Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal referente a las responsabilidades de los servidores públicos. Establecen la responsabilidad civil, penal y administrativa de responder del pago de los daños

y perjuicios causados a particulares, siendo el Estado responsable patrimonial solidario en los casos de actos ilícitos dolosos y subsidiario en los demás casos. En consecuencia, el Estado podrá repetir del servidor público el pago hecho, resultando también de esta situación daños al patrimonio estatal causado por el servidor público, incurriendo en responsabilidad frente al Estado.

Las responsabilidades tienen por objeto el cobro de las cantidades no percibidas por la hacienda pública o indebidamente manejadas y el cobro de los daños y perjuicios estimables en dinero y se fincan independientemente de las que procedan por otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.¹⁰⁰ y ¹⁰¹

Al determinarse responsabilidades, el Contador Mayor de Hacienda lo hace del conocimiento de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda para el efecto de que el Congreso del Estado proceda a denunciar los hechos ante la autoridad que le corresponda conforme a la ley, y cuando se trate de altos servidores públicos debe estarse a lo dispuesto en los artículos 108, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 73, 75 y demás relativos de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes que contemplan una serie de mecanismos a seguir en el propio Congreso del Estado.

Este procedimiento denominado juicio político está dirigido a la revocación del mandato -a la que puede agregarse la inhabilitación-, pues tiene por objeto privar al servidor público de su función, sin perjuicio de someterlo al proceso judicial, según sean los hechos generadores de su responsabilidad jurídica, que exige la acusación, permite la defensa y concluye con la sentencia. Esta poderosa facultad es una acción más de control político y financiero.

Por supuesto que el fincamiento de responsabilidades tendrá siempre que hacerse en base a hechos objetivos y no a criterios discrecionales y deberá estar apegada a

¹⁰⁰ CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA FEDERACION. Estudio integral sobre responsabilidades de los servidores públicos. México, ASOFIS, 1984. pp. 2 y 3.

¹⁰¹ LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, artículo 13, fracción X.

las garantías que otorga la Constitución Federal contenidas en los artículos 14 y 16.

La Ley provee en su artículo 31 la extinción de las cauciones otorgadas para el manejo de los fondos o valores públicos a los servidores públicos, cuando existen, como un efecto producido por el acuerdo de la aprobación de la cuenta pública por parte del Congreso del Estado. Y en materia de la prescripción de las responsabilidades dispone en el artículo 40 que será en los términos que fijen las leyes aplicables.

En el Estado de Aguascalientes se han fincado responsabilidades. En los comienzos del año de 1993, la Secretaría de la Contraloría General del Estado, en cumplimiento de sus atribuciones legales y a petición y en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, practicó revisiones a la aplicación de los recursos de los Municipios de San José de Gracia, Rincón de Romos, Cosío, Calvillo y Jesús María, por el periodo del 1° de julio al 31 de diciembre de 1992, detectando discrepancias en el ejercicio del presupuesto autorizado, por lo que determinó responsabilidades administrativas y penales de ex servidores públicos.¹⁰²

De las administrativas, se detectaron deficiencias e irregularidades en el desarrollo de la actividad financiera municipal y falta de control interno, como son, el pago de gastos personales no justificados y la falta de registro de operaciones financieras, por lo que se siguió un procedimiento también administrativo de reintegro de cantidades faltantes y reparación del daño causado que, en consecuencia, no ameritaba el ejercicio de la acción penal en contra de los ex presidentes municipales de Calvillo, Cosío y Jesús María.

De las penales, a los ex presidentes municipales de Rincón de Romos y San José de Gracia, ex tesorero y ex director de obras públicas, respectivamente, les fueron fincadas responsabilidades ante la Procuraduría General del Estado a través de la

¹⁰² MORA LEGASPI, Mario. "A la cárcel dos ex-Presidentes". *El Sol del Centro*. Aguascalientes, Ags.: Organización Editorial Mexicana. 9-10-11-12-13-16-17-26 y 27 de febrero, 12 de junio, 27 de julio, 6 y 19 de agosto de 1993.

Dirección General de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado, iniciándose así el procesamiento por abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo del servicio público y peculado en agravio del Gobierno del Estado. Tras varias instancias se consideró penalmente responsables a los ex servidores públicos de Rincón de Romos; fueron condenados a sufrir una pena privativa de su libertad de dos años de prisión, a pagar una multa de 100 días de salario e inhabilitación por el término de dos años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos, así como a cubrir por concepto de reparación del daño una cantidad en dinero; obtuvieron su libertad provisional. Por lo se refiere a los ex servidores públicos de San José de Gracia, el ex director obtuvo su libertad por la inexistencia de elementos para proceso y al ex presidente le fue comprobada la integración del cuerpo de los delitos, por lo que fue condenado a la pena mínima de prisión, de tres meses a dos años, al pago de lo doble por concepto de reparación del daño, al decomiso de bienes y a la amonestación; obtuvo su libertad bajo fianza.

3.9 RELACIONES Y COORDINACION CON OTRAS ENTIDADES

Independientemente de las relaciones que de manera obligatoria mantiene con el Poder Legislativo, la Contaduría Mayor de Hacienda sostiene relaciones con sus similares y con entidades gubernamentales. Estas relaciones se establecen en forma concertada y coordinada.

++ Concertada con Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental Nacionales, con objeto de afianzar los vínculos, uniformar criterios y sumar esfuerzos mediante el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos técnicos.

El máximo foro a nivel nacional en materia de fiscalización y control gubernamental, a la que esta Contaduría pertenece es la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS). Se constituye en el mes de junio de 1983. "Su objeto propio es el de proporcionar

*apoyo técnico a través de investigaciones y estudios para que estos órganos puedan mejorar el desempeño de sus funciones*¹⁰³.

El órgano supremo de la Asociación es la Reunión Nacional y está integrada por todos los miembros de la ASOFIS. La sede social de la Asociación es la ciudad que determine la Reunión Nacional por un periodo determinado de tiempo.

En la Reunión Nacional los organismos superiores de fiscalización, por conducto de sus titulares, discuten y aprueban los lineamientos para el desarrollo y vigilancia de los fines de la Asociación. A tal efecto los asociados tienen derecho a concurrir a las reuniones nacionales con voz y voto, así como presentar ponencias, estudios y opiniones relacionadas con los objetivos y funciones de esta Asociación.

En las reuniones celebradas en los domicilios de las diferentes Contadurías Mayores de los Estados de la República, también participan invitados y asesores. Este consenso permite difundir los fines que persiguen y sobre todo, proyectar su imagen ante la opinión pública mediante la divulgación de las funciones trascendentales que desempeñan. El pueblo tiene en ellas un poderoso instrumento para hacer valer sus derechos.

Fundada en 1950, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), en la cual están representados los Estados Unidos Mexicanos por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación tiene como objetivo promover el intercambio de ideas y experiencias entre los países miembros, en el campo de la contabilidad fiscal y el control financiero. Es un organismo de carácter no gubernamental abierto a todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas o de una de sus entidades especializadas y aprobadas, por lo que sus lineamientos se formulan como proposiciones y no tienen el carácter de obligatorio para los países miembros. Su sede social es la ciudad del país que determine la Junta de Consejeros por cierto tiempo.

¹⁰³ ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Declaración de Principios de la ASOFIS*. México: ASOFIS, 1983. p. 1

Para el mejoramiento de las acciones sobre control gubernamental propone normas, lineamientos y técnicas internacionales que pueden adoptarse para uso gubernamental, así como para fomentar el desarrollo profesional a través de cursos sobre auditoría y contabilidad.

El INTOSAI tiene tantas filiales como continentes existen. Así tenemos a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), la cual agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina y del Caribe. Nuestro país está representado por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación. Actualmente, por determinación de su Asamblea General, la ciudad de México, Distrito Federal es la sede de la Organización por un periodo de seis años a partir del 23 de noviembre de 1992 y en consecuencia el titular de la entidad fiscalizadora superior del país elegido como sede de la Organización, el Contador Mayor de Hacienda de la Federación, es su Presidente.

++ Coordinada con las entidades afines a la gestión gubernamental, con el propósito de aunar esfuerzos en el desempeño de sus respectivas funciones.

Entre la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado y la Secretaría de la Contraloría General del Estado "existe coordinación para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades",¹⁰⁴ siendo éstos:

- * Intercambio de información en la inspección, verificación, fiscalización y registro de resultados y auditorías que se efectúen a las entidades del Estado.*
- * Mecanismos de apoyo recíproco en las investigaciones practicadas a los servidores públicos.*
- * Propuestas a las entidades del Estado de normas y procedimientos para el correcto manejo de fondos y valores públicos, así como vigilar la adecuada aplicación y destino de los mismos.*

¹⁰⁴ GIL, VALDIVIA, Gerardo. *Aspectos jurídicos del financiamiento público*. México: Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989. p. 57.

La Ley Orgánica de la Contaduría, artículos 34 y 35 establece reglas de coordinación entre la Contaduría y la Secretaría General de Finanzas del Estado, toda vez que la cuenta pública es preparada por la Secretaría y la Contaduría la revisa y porque ambas realizan auditorías, la primera internas y la segunda externas.

Así, con objeto de uniformar los criterios en materia de contabilidad gubernamental la Secretaría de Finanzas debe dar a conocer a la Contaduría, con oportunidad, las normas, procedimientos y sistemas que implante. Asimismo, la Secretaría debe dar a conocer a la Contaduría los programas mínimos de auditoría interna que fije para las entidades. Por lo tanto "al revisar la cuenta pública, la Contaduría debe vigilar la aplicación de las normas, procedimientos y sistemas que haya establecido la Secretaría y dar cuenta a ésta de las irregularidades que encuentre para que dicte las medidas correctivas correspondientes"¹⁰⁵

¹⁰⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *OP. CIT.* p. 200.

CONCLUSIONES

De los capítulos anteriores se desprenden numerosas conclusiones, de las cuales se mencionan a continuación las que, desde el punto de vista del carácter de la investigación misma, se han considerado como las más importantes:

1.- Es indiscutible la necesidad de un control permanente sobre la actividad administrativa financiera del Estado. Toda gestión económica implica la atención de fines públicos. En defensa del interés general será siempre necesario el control interno de la gestión financiera y el control político que otro poder ejerce sobre aquél que tiene encomendada la función de la administración económica.

Desde luego, la evolución teórica no siempre ha correspondido al desarrollo práctico, que suele ser más lento; en efecto siempre ha existido resistencia al cambio, sobre todo cuando éste debe darse mediante la conjugación de muy diversos factores: técnicos, culturales, políticos y materiales.

2.- Progreso ha experimentado la fiscalización superior en los Estados Unidos Mexicanos pues, aunque la Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación fue fundada hace más de 160 años y algunos órganos de fiscalización estatales tienen una relativa antigüedad, hasta 1981 se desarrolla el órgano de fiscalización del Estado de Aguascalientes, función que estuvo relegada durante mucho tiempo.

Los avances han sido importantes, sustanciales. Por las funciones que desempeñan, el espacio en que se desarrollan y la relevancia del control del gasto público, los instrumentos superiores de fiscalización, están destinados a influir favorablemente en la conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas.

3.- En el Estado de Aguascalientes existen diversos niveles de desarrollo en los métodos de fiscalización gubernamental. Se debe seguir trabajando para mejorar los resultados y para incursionar en la aplicación de nuevos enfoques de control gubernamental. En la actualidad, la tendencia consiste en superar la revisión del cumplimiento de la normatividad aplicable y de los aspectos financieros -que siguen manteniendo su importancia y trascendencia- para incursionar en lo que se

conoce como "Auditoría de las tres E's" (eficacia, eficiencia y economía), que se orienta a revisar la forma en que se administran los recursos públicos a fin de determinar si los resultados obtenidos en cada acción equivalen a los recursos empleados en ella.

A esto se añade el que en los últimos años, la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes efectúa acciones tendientes a recuperar fondos para el erario público. Con anterioridad a esta nueva etapa de fiscalización superior, no había acciones de recuperación. Este hecho ha propiciado la comunicación por escrito a los titulares de las entidades de recomendaciones que al ser atendidas en sus términos y dentro de sus plazos han contribuido en mejorar la gestión pública, ya que se sustentan en estudios serios y a fondo de las situaciones a que se refieren.

Además se ha incrementado la eficiencia en las labores de fiscalización, gracias a las acciones que se han realizado para capacitar y actualizar a los servidores públicos que las tienen encomendadas.

4.- Es evidente que la fiscalización y el control de los recursos públicos municipales constituye un importante campo de actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo que resulta de singular importancia, la forma y el cuidado con que se administren y controlen los fondos públicos por parte de las autoridades de los Ayuntamientos.

5.- La búsqueda de soluciones a la problemática teórica, técnica y administrativa a que se enfrenta el organismo superior de fiscalización en el ejercicio de sus funciones ha propiciado que se agrupe en una organización nacional, la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS). Ella ha hecho posible que se trasmitan a sus miembros todas las experiencias recogidas en los importantes foros internacionales especializados en la materia. En las reuniones que se han efectuado con ese propósito, los miembros de la ASOFIS han podido conocer los nuevos enfoques de control que se han desarrollado, lo cual le ha permitido al Estado de Aguascalientes iniciar la adopción de técnicas y métodos modernos y eficaces que han contribuido al desarrollo de la fiscalización superior. De esta manera se ha

evolucionado de la simple glosa a los tipos de auditoría más modernos.

6.- El arraigo y crecimiento que ha experimentado esta función en el Estado de Aguascalientes es resultado del esfuerzo de todos los que la ejercen en nuestro Estado. Por ellos, la fiscalización superior se encuentra ya en un proceso de desarrollo irreversible y, por consiguiente el ejercicio de esta función es dinámica y eficiente; en esta medida, aumentará la confianza de los gobernados en sus gobernantes, se fortalecerá la democracia y, en consecuencia, se seguirá avanzando en el desarrollo integral del Estado.

GLOSARIO TECNICO SOBRE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL

A

ADMINISTRACION PUBLICA

Conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos.

ANALISIS DE LA CUENTA PUBLICA

Método lógico que consiste en separar las diversas partes que integran la cuenta pública con el objeto de estudiarlas, tanto en forma independiente, como en las diversas relaciones que existen entre ellas.

AUDITORIA

Comprobación científica y sistemática de los libros de cuentas, comprobantes y otros registros financieros y legales de una entidad con el propósito de determinar la exactitud e integridad de la contabilidad; mostrar la verdadera situación financiera y las operaciones; y certificar los estados e informes que se rindan.

C

COMISION DE VIGILANCIA

Es aquella nombrada por la Cámara de Diputados encargada de vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenándole cuando lo estime conveniente, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la cuenta pública; y dictando, además, las medidas que estime necesarias para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla las funciones que le corresponden.

CONGRESO

Cámaras legislativas constituidas por elección popular.|| Órgano legislativo del poder federal dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.|| Órgano legislativo del poder estatal conformado por una Cámara de Diputados.

CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

Órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión y auditoría de la cuenta pública gubernamental. En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados.|| Órgano fiscalizador del poder legislativo.|| Organismo superior de fiscalización y control gubernamental.

CONTROL

Proceso que consiste en verificar, mediante revisiones periódicas o continuas, si todas las actividades fueron realizadas conforme al plan adoptado. Si el caso lo requiere, se aplican las medidas correctivas necesarias o conducentes.

CONTROL EXTERNO

Comprende el conjunto de procedimientos, medidas y métodos coordinados y aplicados por el órgano superior de fiscalización y control, con el fin de revisar la gestión administrativa pública.

CONTROL GUBERNAMENTAL

Sistema de procedimientos, medidas y métodos establecidos para salvaguardar los recursos, verificar la confiabilidad de la información, asegurarse de que se cumpla con las disposiciones legales y reglamentos aplicables, y evaluar el cumplimiento de las políticas, metas y objetivos programados.

CONTROL INTERNO

Es la verificación del cumplimiento del plan de organización y del conjunto de métodos y medidas adoptados por una entidad para salvaguardar sus recursos, comprobar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia en las operaciones, estimular la observancia de la política prescrita, y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados.

CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA

Registro que muestra el estado de la información contable, financiera, presupuestal, económica y programática relativa a la gestión del gobierno durante un ejercicio determinado y que el Ejecutivo rinde a la Cámara de Diputados dentro de un periodo de tiempo determinado.

D

DICTAMEN

Opinión o juicio que se forma o emite sobre una cosa. Parte del informe de auditoría donde el auditor expresa su opinión profesional y concreta, como consecuencia de las técnicas y procedimientos que aplicó durante su examen.

E

EGRESO

Erogación o salida de recursos financieros, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por algún otro concepto.

ENTIDAD

Término que se emplea en el gobierno para denominar a las instituciones que componen la administración pública; (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

F

FINANZAS PUBLICAS

Sistema que establece formas de obtención de ingreso monetario así como mecanismos para su utilización, y que cuenta, además con instrumentos para medir sus efectos en la actividad económica y social del Estado. Está integrado por los ingresos y los egresos. El elemento esencial de las finanzas públicas reside en el suministro, por parte de las autoridades públicas, de bienes y servicios públicos colectivos.

FISCALIZACION

Viene del concepto "fiscalizar", lo que quiere decir "hacer el papel de fiscal", lo cual significa velar y verificar que se proceda con la legalidad. En consecuencia, a través de la fiscalización de las transacciones financieras se persigue comprobar que éstas se han llevado a cabo de acuerdo con la ley y con las normas expedidas al efecto. Cuando esta fiscalización es ejercida por el Poder Legislativo, se trata de la fiscalización superior.

H

HACIENDA PUBLICA

Conjunto de los bienes pertenecientes al Estado.

I

INFORME SOBRE EL RESULTADO

Documento definitivo sobre los resultados de la revisión de la cuenta de la hacienda de la administración pública, que rinde la Contaduría Mayor de Hacienda por conducto de la Comisión de Vigilancia a la Cámara de Diputados. Contiene el señalamiento de las irregularidades que se hayan advertido.

INGRESOS

Todas las percepciones que obtiene el sector público en el desempeño de sus actividades propias o como productor de bienes y servicios. Son ordinarios y extraordinarios.

M

MARCO JURIDICO

Ambito legal dentro del cual deben realizarse las diferentes funciones y atribuciones de una entidad. Se emplea para designar los ordenamientos legales específicos y las disposiciones de éstos, que regulan tanto las referidas funciones y atribuciones, como la estructura y funcionamiento de las propias entidades.

R

RESPONSABILIDAD

Obligación jurídica de responder de algo. || Capacidad de compromiso de una persona para con los problemas que tiene planteados.

REVISION DOCUMENTAL

Técnica de auditoría que consiste en recopilar, consultar, transcribir y verificar los datos asentados en registros contables y presupuestales, respaldados con documentos justificativos y comprobatorios del gasto. Es una base para la obtención de información, y los datos que de ella se derivan sirven como una herramienta auxiliar en la auditoría para la fiscalización de las operaciones gubernamentales.

S

SERVICIO PUBLICO

Complejo de elementos personales y materiales coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general.

SERVIDOR PUBLICO

Persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública.

TABLA DE ABREVIATURAS

<i>ASOFIS</i>	<i>Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental</i>
<i>CMHF</i>	<i>Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación</i>
<i>CMHE</i>	<i>Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes</i>
<i>C. de la U.</i>	<i>Congreso de la Unión</i>
<i>D. F.</i>	<i>Distrito Federal</i>
<i>E. U. M.</i>	<i>Estados Unidos Mexicanos</i>
<i>INAP</i>	<i>Instituto Nacional de la Administración Pública</i>
<i>INTOSAI</i>	<i>Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores</i>
<i>LOCMH</i>	<i>Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación</i>
<i>LOCMHE</i>	<i>Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes</i>

OLACEFS *Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*

p. *página*

pp. *páginas*

s.a. *sin año de publicación*

SPP *Secretaría de Programación y Presupuesto*

s.p. *sin paginación*

RELACION DE FUENTES LEGISLATIVAS Y REGLAMENTARIAS

FEDERALES

☞ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

☞ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación.

☞ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

☞ Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

☞ Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

☞ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

LOCALES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

☐ Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

☐ Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes.

☐ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Aguascalientes.

☐ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes.

☐ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

☐ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.

☐ Código Civil del Estado de Aguascalientes.

☐ Código Penal del Estado de Aguascalientes.

☐ Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes.

BIBLIOGRAFIA

ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Acciones derivadas de la revisión de la cuenta pública que realizan los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental.* México: ASOFIS, 1986. 30 pp.

ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Criterios básicos de fiscalización superior en México.* México: ASOFIS, 1984. 20 pp.

ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Declaración de principios de la ASOFIS.* México: ASOFIS, 1983. s.p.

ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Glosario técnico sobre fiscalización y control gubernamental.* México: ASOFIS, 1985. 288 pp.

ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *La responsabilidad del fiscalizador superior. Memoria de la III Reunión Nacional de ASOFIS.* Acapulco, Guerrero, 1986. s.p.

ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL. *Propuesta de modelo de informe anual de las Contadurías Mayores de Hacienda a sus Congresos.* México: ASOFIS, 1986. 43 pp.

CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA FEDERACION. *Estudio integral sobre responsabilidades de los servidores públicos.* México: ASOFIS, 1984. s.p.

CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA FEDERACION. *Independencia de acción, imparcialidad de juicio, autonomía y suficiencia financiera de las Contadurías Mayores de Hacienda.* México: ASOFIS, 1988. 71 pp.

CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA FEDERACION. *La fiscalización superior en los Estados Unidos Mexicanos.* México: CMHF, 1993. s.p.

CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. *Exposición de motivos a la Iniciativa con proyecto de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes.* Aguascalientes: Congreso del Estado, 1981.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano.* 16 ed.; México: Porrúa, 1990. XVI 1025 pp.

DU TILLY PALMER, Ricardo. *Principios básicos de la fiscalización superior en México. Memoria del III encuentro nacional de Contadores Mayores de Hacienda.* ASOFIS. México, 1983. 11 pp.

FAYA VIESCA, Jacinto. *Finanzas públicas.* México: Porrúa, 1981. 427 pp.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 28 ed.; México: Porrúa, 1989. 506 pp.

GARCIA- PELAYO Y GROSS. *Diccionario Enciclopédico Larousse.* México: Ediciones Larousse, 1979. 621 pp.

GIL VALDIVIA, Gerardo. *Aspectos jurídicos del financiamiento público.* México: Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989. XI 226 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. *La contabilidad y la cuenta pública municipal.* México: INAP, 1985. 28 pp.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. *La Contraloría y el control interno en México.* México: Fondo de Cultura Económica, 1987. 583 pp.

LII LEGISLATURA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION. *Los derechos del pueblo mexicano a través de sus Constituciones; Tomo III-artículos 73 a 75.* México, C. de la U., 1985.

MEXICO, COMISION DE REVISION CONTABLE. *Informe sobre la revisión de la contabilidad del Gobierno Federal.* México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958. 115 pp.

MORA LEGASPI, Mario. "A la cárcel dos ex-Presidentes". *El Sol del Centro.* Aguascalientes, Ags.: Organización Editorial Mexicana. 9-10-11-12-13-16-17-26 y 27 de febrero, 12 de junio, 27 de julio, 6 y 19 de agosto de 1993.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo.* México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1991. 68 pp.

SALAZAR ABAROA, Enrique A. *Derecho Parlamentario; la Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda.* México: Instituto Nacional de la Administración Pública. 1989. 245 pp.

SANCHEZ BELLA, Ismael. *La organización financiera de las Indias.* Sevilla, España. Escuela de Estudios Hispanoamericanos. 1968.

SANGUINO ROVIRA, Luis H. *Aspectos constitucionales y legales de la fiscalización superior en México. Ponencia presentada en el Foro de Fiscalización Superior.* CMHF. Alemania. 1993. 15 pp.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. *¿Qué es la cuenta pública?* México: SPP, 1977. s.p.

ZAVALA ARREDONDO, Gaspar. *Comentarios generales sobre las principales atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de acuerdo con su ley orgánica.* México: CMHF, s.a.