



Buenas, malas o raras.

**Las leyes mexicanas
de fiscalización superior
(2000-2009)**

**Aimée Figueroa Neri
Directora**

**Tonatiuh Bravo Padilla
Jorge Chaires Zaragoza
Norma Alicia Díaz Ramírez
María Imelda Murillo Sánchez**

Índice

Introducción	
Dip. Antonio Ortega Martínez	...7
C.P.C. Arturo González de Aragón	...9
1. La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009 <i>Tonatiuh Bravo Padilla</i>	...13
2. Aciertos y yerros de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación <i>Aimée Figueroa Neri</i>	...29
3. La salida del laberinto legal (Antecedentes y Metodología de la investigación) <i>Aimée Figueroa Neri</i>	...47
4. Las leyes estatales y su calidad (2004-2008) <i>Aimée Figueroa Neri</i> <i>María Imelda Murillo Sánchez</i>	...59
5. La politización de la revisión de la cuenta pública <i>Jorge Chaires Zaragoza</i>	...115
6. ¿Armonización o mediocridad para las entidades de fiscalización superior locales? Cumplimiento y efectos de la reforma constitucional federal de 2008 <i>Aimée Figueroa Neri</i> <i>Norma Alicia Díaz Ramírez</i> <i>María Imelda Murillo Sánchez</i>	...127
7. Lecciones aprendidas y oportunidades perdidas <i>Aimée Figueroa Neri</i>	...145
Fuentes y bibliografía	...149
Anexos	
1. Directorio de las entidades de fiscalización superior de México	...157
2. Fichas técnicas de las leyes de fiscalización superior vigentes en mayo de 2009	...161
Autores y analistas	...201

Introducción

Diputado Antonio Ortega Martínez

La complejidad y la importancia del trabajo legislativo, tanto a nivel federal como en el ámbito local, se hacen patentes en temas de especial relevancia para la vida institucional del país. La creación de leyes sustantivas y de instrumentos jurídicos que permitan su aplicación es una gran responsabilidad puesto que, de la exactitud de las mismas, depende que el bien custodiado por la ley efectivamente lo sea.

A lo largo de mi gestión como Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados, he podido presenciar, desde una posición privilegiada, las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la evolución de las leyes que rigen la rendición de cuentas y la fiscalización superior a nivel federal. El ámbito de estas leyes permite a la Cámara de Diputados, en tanto representante legítimo de los intereses de la nación, supervisar el uso que se le da a los recursos públicos de carácter federal, en los tres ámbitos de gobierno, e, inclusive, en entidades y particulares a los que les sea confiado el manejo de estos recursos para llevar a cabo las funciones que les han sido asignadas.

La experiencia adquirida en los últimos años por el Poder Legislativo y por su órgano técnico, la Auditoría Superior de la Federación, ha permitido avanzar cualitativamente en el perfeccionamiento del aparato normativo que rige las actividades de fiscalización superior; hoy por hoy, nuestro país puede contar con instrumentos de gran calidad técnica, comparables a los mejores del mundo, para cumplir este mandato constitucional.

La confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas es un fundamento básico para la vida democrática de un país. Es a través de una efectiva fiscalización superior que el pueblo puede exigir una rendición de cuentas por parte de quienes tienen a su cargo las tareas administrativas y de diseño de planes y programas de gobierno.

La fiscalización superior beneficia a todos: permite un uso racional y eficiente de los recursos públicos provenientes de los contribuyentes, fomenta las mejores prácticas en materia de gobierno, permite determinar áreas de oportunidad para mejorar el desempeño público y genera una actitud de servicio en que la satisfacción del ciudadano, como receptor de los bienes y servicios del gobierno, es el objetivo principal de la acción gubernamental.

Diversas modificaciones, inclusive a nivel constitucional, han sido analizadas y promovidas por la Cámara de Diputados, para hacer de la rendición de cuentas una obligación ineludible por parte de todos los órdenes de gobierno. Por su parte, las Legislaturas Estatales deben comprometerse para que, gradualmente, la fiscalización superior de los recursos federales transferidos esté en consonancia y alcance un nivel de desarrollo similar al de la Federación.

Introducción

El respeto irrestricto al pacto federal, que mantienen vigente la soberanía y autonomía estatal en las materias de su competencia, ha ocasionado que aún subsistan diferencias entre los distintos ordenamientos jurídicos que tienen los estados para llevar a cabo la fiscalización de sus recursos. Las mismas diferencias respecto a los mandatos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores estatales y sus alcances nos hablan de un mosaico que es necesario organizar, de manera coherente, para avanzar hacia el establecimiento de un verdadero sistema nacional de rendición de cuentas.

Para conocer más sobre este asunto, obras como la presente, “Las leyes mexicanas de fiscalización superior 2000-2009”, desarrollada por la Dra. Aimée Figueroa Neri, son de gran utilidad, puesto que ofrece un análisis objetivo y científico de las distintas leyes que rigen esta importante función en nuestro país. A lo largo de los capítulos de este libro, se analiza la naturaleza y el contenido de estos ordenamientos jurídicos, con el fin de detectar las fortalezas y debilidades existentes en las mismas, su pertinencia respecto al marco constitucional federal, y su interacción con las leyes federales en la materia.

Importantes esfuerzos se han hecho para fortalecer a la fiscalización que lleva a cabo la Cámara de Diputados en México, sin embargo quedan aún tareas legislativas pendientes para cumplir las aspiraciones de la ciudadanía de contar con instrumentos efectivos de rendición de cuentas y fiscalización superior al margen de intereses particulares y a salvo de procesos regresivos.

Como legislador, considero que este esfuerzo es especialmente valioso puesto que el perfeccionamiento y la armonización de los marcos jurídicos permitirá que, en un futuro próximo, la ciudadanía pueda contar, a lo largo de toda la República, con leyes que aseguren el buen uso de los recursos públicos. Avanzar decididamente en este ámbito, fortalecerá nuestra democracia y pondrá a la administración gubernamental, al servicio de los intereses nacionales.

**Diputado Antonio Ortega Martínez
Presidente de la Comisión de Vigilancia
de la Auditoría Superior de la Federación
H. Cámara de Diputados**

C.P.C. Arturo González de Aragón

Buenas, Malas o Raras, Las Leyes Mexicanas de Fiscalización Superior (2000-2009), es un valioso esfuerzo colectivo coordinado por la Dra. Aimée Figueroa Neri, investigadora de la Universidad de Guadalajara, para ofrecer al lector un panorama del estado que guardan en México los diversos instrumentos legales que rigen la fiscalización superior.

La experiencia adquirida resultante del trabajo desempeñado en la Auditoría Superior de la Federación a lo largo de los últimos años, nos ha permitido constatar la importancia de que se avance decididamente hacia una homologación de los marcos legales estatales con la normativa a nivel federal.

Tanto las Entidades Federativas, como la propia Federación, cuentan con los instrumentos, mecanismos e instituciones necesarias para aplicar los preceptos de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización superior. Es un hecho reconocido por todos que la fiscalización superior no es una concesión graciosa del Estado sino un imperativo ineludible para garantizar la existencia de una administración responsable, eficaz y eficiente de la administración pública.

Ahora bien; ¿hasta qué punto la existencia de estos recursos ha mejorado la rendición de cuentas en México? A nivel estatal y municipal subsisten importantes rezagos en estas materias.

A nivel federal, los legisladores han impulsado una serie de importantes reformas con el objetivo de conferir un mandato sólido a la Auditoría Superior de la Federación para que desempeñe sus labores fiscalizadoras en un marco de independencia, autonomía técnica y de gestión y rendición efectiva de cuentas.

Aún reconociendo las diferencias en cuanto a condiciones económicas y características propias de cada uno de los Estados, existe una serie de principios básicos que deben integrarse en la práctica administrativa y jurídica que ya han sido incorporados a la normativa federal; una homogeneización de las leyes locales en materia de fiscalización superior en torno a estos principios resultará beneficiosa al país, en tanto que permitirá hacer un frente común, a todos los niveles de gobierno, para combatir el mal uso de los recursos públicos.

La creación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas es una meta cuya consecución no puede seguir postergándose por más tiempo. Si queremos que nuestra nación nos ofrezca mejores condiciones para vivir, es indispensable que los postulados de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización superior se integren a la práctica administrativa cotidiana.

Nadie debe estar exento de rendir cuentas, puesto que la impunidad, la indolencia, la falta de profesionalismo y las conductas que anteponen los intereses personales o de grupo al interés común, son acciones que degradan la convivencia ciudadana, desalientan el crecimiento económico y perpetúan la injusticia y el abuso.

Es por eso que la presente investigación constituye una importante aportación a esta tarea. El acucioso estudio comparativo entre las leyes sobre fiscalización superior de las Entidades Federativas que se presenta es un punto de partida para determinar los alcances de la fiscalización en nuestro país, los aciertos que se han tenido y las áreas de oportunidad que deben ser atendidas para dar una operatividad real a las labores auditoras en los estados de la República.

Los avances registrados en materia de fiscalización respecto a la existencia de un órgano técnico federal cada vez más profesional y dotado de las competencias requeridas, han sido fruto de la labor comprometida de los integrantes de la LX Legislatura y de su Comisión de Vigilancia con los principios de transparencia y rendición de cuentas. Ha existido un consenso respecto a la pertinencia de que la fiscalización superior sea promovida en todos los ámbitos del quehacer nacional. Es necesario hacer un reconocimiento a la implementación de esta visión, que esencialmente tendrá como beneficiaria a la ciudadanía.

La consolidación de lo alcanzado hasta ahora requiere la participación decidida de aquellos a quienes se les ha conferido la misión de crear nuevas y mejores leyes a nivel estatal. El marco constitucional ha abierto un importante espacio a las Legislaturas Locales para que lleven a cabo las necesarias reformas que permitan a las Entidades Fiscalizadoras Superiores estatales hacer, en el ámbito de su competencia, un uso cabal y pleno de sus facultades. Es indispensable que todos los Congresos Locales lleven a cabo estas reformas.

Se han alcanzado importantes avances en cuanto a la independencia de autonomía de la entidad de fiscalización superior tanto en la Carta Magna como en las Leyes Complementarias: La nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación fue emitida el 29 de mayo de 2009.

Sin embargo, quedan aún elementos que permitirían una mejora sustancial de la calidad de rendición de cuentas en México. Futuros legisladores deberán considerar elementos como la autonomía constitucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, el otorgamiento de facultades sancionatorias a las mismas, la protección del titular de la institución frente a presiones de carácter político que pretendan limitar su actuación y la implementación de un proceso externo de fiscalización a la propia EFS que sea profesional e independiente, para seguir avanzando en este camino.

El valioso esfuerzo de los investigadores encabezados por la Dra. Figueroa Neri proporcionará elementos objetivos para contar con un panorama nítido de esta importante temática de nuestros días.

No olvidemos un importante postulado, que debe de animar el ejercicio público en nuestro país: EL PUEBLO MANDA, EL MANDATARIO OBEDECE, RINDE CUENTAS Y SE SOMETE A LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

C.P.C. Arturo González de Aragón
Auditor Superior de la Federación

**La vigilancia federal
de los recursos públicos.**

**El trabajo legislativo
sobre la fiscalización superior
1999-2009**

Tonatiuh Bravo Padilla

Capítulo 1

1. La vigilancia federal de los recursos públicos

Tonatiuh Bravo Padilla

El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009

Los miembros del Cuerpo ejecutivo estarán, pues, obligados a dar cuentas de su gestión al Cuerpo legislativo que, en caso de delito, los acusará ante un tribunal popular.
Robespierre

Introducción

La fiscalización de los recursos públicos está prevista en nuestro país desde el primer texto constitucional, en el que se dispone como facultad exclusiva del Congreso general el tomar anualmente cuentas al gobierno. Con la promulgación de la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, el 16 de noviembre de 1824, se creó el primer órgano de fiscalización: la Contaduría Mayor de Hacienda, que desde entonces quedó bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados.

Se puede afirmar que desde su creación, la Contaduría Mayor de Hacienda tuvo una participación en el mejor de los casos discreta, sino es que inadvertida. El tema de la fiscalización de los recursos públicos tomó auge en nuestro país a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, cuando se iniciaron los trabajos legislativos para reformar nuestros textos legales y ordenar la vigilancia federal de los recursos públicos.

La intención de este trabajo es hacer un recorrido, precisamente, en el proceso legislativo que ordena la vigilancia de los recursos públicos desde la reforma constitucional que crea la entidad de fiscalización superior (EFS) de la Federación, hasta la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Federal, el 8 de mayo de 2009. Resalto y hago un breve análisis de las reformas que considero más importantes.

I. Reforma constitucional de 1999. La creación de la EFS de la Federación

La labor de las legislaturas LVI (1994–1997) y LVII (1997–2000) fue particularmente trascendental para la fiscalización y rendición de cuentas en nuestro país. Durante los trabajos de su periodo se cristalizó la transformación de la institución decimonónica de la Contaduría Mayor de Hacienda para crear la EFS de la Federación, siguiendo el ejemplo de otros países con organización similar y de acuerdo con los nuevos modelos de auditoría gubernamental.

La nueva EFS se constituyó como un órgano de apoyo de la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, con atribuciones para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, derivado de las auditorías practicadas, además de fincar directamente las responsabilidades resarcitorias.

Los antecedentes de dicha transformación se remontan al 28 de noviembre de 1995, cuando el entonces presidente de la república, Ernesto Zedillo Ponce de León, presentó ante el H. Congreso de la Unión una iniciativa con proyecto de decreto para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear un órgano de auditoría superior de la Federación. Meses después, el 2 de abril de 1996, los integrantes del Partido Acción Nacional (PAN) presentaron otra iniciativa con proyecto de decreto, para reformar y adicionar los artículos 26, 59, 61, 66, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97 constitucionales, a efecto de fortalecer la Contaduría Mayor de Hacienda.

Con posterioridad, el 24 del abril de 1997 los integrantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron, igualmente, iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 74 constitucional, así como diversos artículos de la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,¹ la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la planeación, ejecución, control, evaluación y fiscalización del sector público federal.

La LVII Legislatura se centró en el análisis y la discusión de las distintas iniciativas, y creó para tal efecto una subcomisión específica responsable de presentar el anteproyecto de dictamen, que fue enviado al pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación. Después de un caluroso debate en el que se escucharon argumentos muy interesantes tanto teóricos, prácticos como de derecho comparado de las tres principales fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados en favor y en contra de la nueva entidad de fiscalización y el novedoso sistema de fiscalización, fue aprobado por 338 votos a favor y 21 en contra.

La iniciativa fue remitida a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales, que la turnó para su análisis y dictamen a las comisiones de Puntos Constitucionales, de Gobernación, y de Estudios Legislativos. Esta cámara hizo modificaciones importantes a la minuta y la aprobó con 80 votos a favor y 13 en contra.

Finalmente, y conforme al artículo 72, inciso e, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la iniciativa fue remitida a la Cámara de Diputados para el visto bueno de las modificaciones realizadas por la colegisladora; la minuta fue aprobada el 29 de abril de 1999 por 327 votos a favor, por 102 en contra y 2 abstenciones.

El 30 de julio de 1999 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción IV, y 79 constitucionales.

Con la reforma constitucional se inició una nueva etapa en la fiscalización de los recursos públicos en México, además de que vino a fortalecer el equilibrio de pesos y contrapesos del poder público, al potenciar la rendición de cuentas y el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

¹ Actualmente, abrogada y sustituida por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, del 1 de abril de 2006.

El constituyente permanente ratificó la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de revisar la cuenta pública, así como el coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la EFS.

En el artículo 79 constitucional se precisaron las atribuciones de la EFS:

1. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.
2. Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rindan en los términos que disponga la ley.
3. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.
4. Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.
5. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
6. Fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.
7. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, y
8. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La reforma constitucional consideró, además, un nuevo mecanismo para elegir al responsable de revisar la cuenta pública, y excluyó de tal nombramiento al Ejecutivo federal, con lo que se evitó volver a las viejas prácticas del presidencialismo mexicano.

Se dispuso que el titular del nuevo organismo fuera designado directamente por la Cámara de Diputados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara. Se estableció que su nombramiento sería por ocho años, con la posibilidad de ser reelegido por un nuevo periodo. Para la remoción del cargo se decidió que sería exclusivamente por las causas graves que la ley señalara y con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de la Constitución.²

² De acuerdo con la reforma constitucional y la ley reglamentaria, la Cámara decidió en 2001 no ratificar al entonces contador mayor de Hacienda; se realizó la designación del que encabezaría la recién creada Auditoría Superior de la Federación, conforme a un nuevo mecanismo mucho más abierto y transparente. En diciembre de 2001, mediante convocatoria pública y de entre 65 candidatos inscritos, entrevistados y evaluados, se eligió por mayoría calificada y con más de 83% de la votación del pleno de la Cámara de Diputados al C.P.C. Arturo González de Aragón Ortiz, quien el 15 de diciembre de 2001 tomó protesta como el primer auditor superior de la Federación, por un periodo de ocho años (2002-2009).

II. Ley de Fiscalización Superior de la Federación

En virtud de la reforma constitucional, el 30 de diciembre de 2000 se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), que norma los principios de actuación de la entidad de fiscalización, los nuevos procedimientos de auditoría y responsabilidades resarcitorias, así como la estructura interna de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), denominación que la ley da a la EFS.

De conformidad con la ahora abrogada LFSF, y de acuerdo con lo inferido en el texto constitucional, la EFS debe regirse por ciertos principios de actuación. El artículo 5º de la mencionada ley señala que la fiscalización superior que realiza la ASF ha de ejercerse de manera posterior a la gestión financiera; tiene carácter externo y, por lo tanto, se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los poderes de la Unión y los entes públicos federales.

Los principios de actuación de la EFS son:

1. Fiscalización superior. La ASF es el órgano de fiscalización de la Cámara de Diputados con la facultad de supervisar el ejercicio de todos los recursos públicos federales.
2. Autonomía. Establece un principio constitucional de autonomía técnica y de gestión para la toma de resoluciones y la organización interna.
3. Posterioridad. Salvo excepción, siempre se hará la fiscalización de los recursos públicos una vez que éstos hayan sido ejercidos, tras la rendición de la cuenta pública, es decir, posterior al cierre del ejercicio fiscal.
4. Anualidad. El trabajo de la ASF se limita a fiscalizar y, en su caso, promover o fincar responsabilidades, en relación con la cuenta pública que se está analizando.
5. Control externo. La ASF ejerce un control externo, a diferencia de los controles internos, es decir, los que realiza la Secretaría de la Función Pública, que es universal sobre el ámbito del Poder Ejecutivo, y el propio de las dependencias y entidades del Ejecutivo. Asimismo, en el caso del Poder Legislativo, del Judicial y de los órganos constitucionalmente autónomos, que también tienen su control interno.
6. Reserva de la información. Se establece este principio constitucional para que los servidores públicos de la ASF no puedan revelar o develar información relacionada con el ejercicio de su función.

El nuevo procedimiento de fiscalización superior comprendió desde una metodología específica para la planeación de auditorías hasta la determinación de un daño patrimonial a la Hacienda Pública federal y el fincamiento de responsabilidades resarcitorias; se consideró también la posibilidad de promover las responsabilidades administrativas, penales y políticas ante los órganos competentes.

Dentro de las atribuciones señaladas en el artículo 16 de la LFSF, destacan las siguientes:

1. Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la cuenta pública y del informe de avance

de gestión financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos que establezca la LFSF y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al sector público (fracción I).

2. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, con el fin de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos (fracción IV).
3. Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido, recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, asimismo, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables (fracción V).
4. Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de la ahora abrogada, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias (fracción VI).
5. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados (fracción VII).
6. Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado (fracción XI).
7. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales (fracción XII).
8. Formular pliegos de observaciones (fracción XIV).
9. Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes (fracción XV).
10. Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información, tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta Ley (fracción XVI).
11. Concertar y celebrar convenios con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objetivo de la ASF (fracción XVIII).

Durante los trabajos de las legislaturas LVII y LIX no hubo cambios al texto constitucional en materia de fiscalización; sólo se hicieron modificaciones a la LFSF a efecto de adecuar el texto normativo y fortalecer algunas áreas de fiscalización.

El 31 de diciembre de 2000 se modificó, en el artículo 59 de la ley, el nombre del Tribunal Fiscal de la Federación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El 4 de abril de 2005 se incluyó, en el artículo 2º, a los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administraría, por cualquier título, recursos públicos federales como entidades fiscalizadas.

Dicha reforma estuvo motivada por los problemas generados en torno a los alcances de la fiscalización respecto de la administración y el ejercicio de los fideicomisos tanto públicos como privados. En la exposición de motivos de la iniciativa se reconoció que, en la práctica, se había identificado que una gran parte de los recursos públicos quedaban ajenos a los procedimientos de fiscalización, ya que un número importante de fideicomisos, fondos y mandatos que recibían fondos federales, no rendían cuentas, pues el resultado de sus operaciones no se incluía en la cuenta pública presentada por el Ejecutivo federal a la H. Cámara de Diputados.

El 30 de agosto de 2007 se reformó el artículo 32 de la ley para que la ASF informara semestralmente a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la ASF, el estado que guardara la solventación de observaciones, recomendaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas, a más tardar los días 15 de los meses de abril y octubre de cada año.³

El 20 de junio de 2008 se precisó, en el artículo 89 de la ley, que el presupuesto anual de la ASF debía ser presentado no a la Junta de Coordinación Política, sino a la Comisión de Vigilancia a más tardar el 15 de agosto.

III. Reforma constitucional de 2008

Aunque en las legislaturas anteriores diversos grupos parlamentarios presentaron iniciativas para reformar el texto constitucional en materia de fiscalización y revisión de la cuenta pública, no fue sino hasta la LX Legislatura que se volvió a reformar el texto constitucional en ese aspecto.

El Ejecutivo federal presentó, el 20 de junio de 2007, ante la Comisión Permanente una iniciativa con proyecto de decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de gasto público. La iniciativa fue turnada para su análisis y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados (Comisiones Unidas).

Después de una serie de reuniones y seminarios de análisis, en los que participaron diversos actores de los sectores económico, social y académico, así como servidores públicos de distintas dependencias relacionadas con los temas de gasto público y auditoría gubernamental, en particular personal de la ASF, las Comisiones Unidas sometieron el dictamen correspondiente al pleno de la Cámara de Diputados el 13 de septiembre de 2007 para su votación, y fue aprobado por 463 votos, 0 en contra y 2 abstenciones. Cabe aclarar que el artículo 79 fue reservado para

³ Estas fechas fueron modificadas al 1 de mayo y 1 de noviembre de cada año, con la reforma que comento en el siguiente apartado.

su discusión en lo particular, el cual fue aprobado con 439 votos, 1 en contra y 9 abstenciones. La iniciativa fue remitida a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.⁴

En la misma fecha, la minuta fue recibida por la mesa directiva de la Cámara de Senadores, la cual la turnó para su análisis y dictaminación a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos. Aprobado el dictamen por éstas fue sometido al pleno de la Cámara de Senadores, en la cual legisladores de diferentes partidos políticos fijaron la posición de sus grupos parlamentarios. El decreto fue aprobado en lo general por unanimidad con 118 votos. Cabe aclarar que, al igual que en la Cámara de Diputados, el artículo 79 fue reservado para su discusión en lo particular, y aprobado por 101 votos, 0 en contra y 13 abstenciones.⁵ Finalmente, el 7 de mayo de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 del texto constitucional.

La reforma confirma la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública, reduce el tiempo de la revisión, y fortalece las atribuciones de la ASF:

1. Se dispone que la ASF puede verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos, a través de la práctica de auditorías al desempeño.
2. Se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental.
3. Se adelanta el plazo para la presentación de la cuenta pública. El texto previo disponía que la cuenta pública del año anterior debía ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio. Con la reforma, el plazo se adelanta para establecer que la cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente.
4. Se precisa en el texto constitucional el plazo para que la Cámara de Diputados deba concluir la revisión de la cuenta pública, a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación. Cabe señalar que anteriormente no se establecía algún plazo.
5. Se eleva a rango constitucional los principios de actuación de la entidad de fiscalización (posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad). Estos principios, como vimos, estaban previstos ya en el artículo 5º de la LFSF.
6. Se precisa sobre la atribución de la ASF para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a excepción de las participaciones federales. Con esta precisión al texto constitucional, se despeja la controversia generada en torno a la competencia para fiscalizar los recursos públicos federales ejercidos por los municipios, en virtud de lo establecido en el artículo 115 constitucional, en el sentido de que las legislaturas de los estados les corresponde revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios.⁶

⁴ *Gaceta Parlamentaria*, LX Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF. <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (7 de julio de 2009).

⁵ *Fiscalización superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*, México, Honorable Cámara de Diputados–Auditoría Superior de la Federación, 2008, p. 135.

⁶ *Controversia Constitucional 42/2004. “La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión promovió el 8 de marzo de 2004, controversia constitucional en contra del Estado de Oaxaca, a través de su Gobernador y Legislatura,*

7. Se eleva igualmente a rango constitucional, la atribución de la ASF para fiscalizar los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica. Como ya se había señalado, este supuesto normativo fue incorporado al texto de la LFSF mediante reforma al artículo 2º del 4 de abril de 2005.
8. Se eleva a rango constitucional la excepción a los principios de anualidad, consistente en que la ASF podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada; dicha excepción al principio de anualidad estaba prevista en el segundo párrafo del artículo 20 de la abrogada LFSF.
9. Se precisa sobre la excepción al principio de posterioridad, por la cual en las situaciones excepcionales que determine la ley, derivadas de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Esta excepción al principio de posterioridad ya la consideraba la Constitución, en el segundo párrafo de la fracción I, del artículo 79 y regulado en el título cuarto “De la revisión de situaciones excepcionales”, artículos del 36 al 44 de la LFSF.
10. Se modifica el plazo para que la ASF entregue el “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública” a la Cámara de Diputados, el cual deberá ser a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación; antes la entrega era el 31 de marzo.
11. Se dispone que dicho informe deberá someterse a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados.⁷ Una de las novedades más importantes de la reforma constitucional consiste en que ahora se precisa en el texto constitucional que el “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública” debe someterse a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, lo cual no estaba previsto ni en el texto constitucional ni en la ley reglamentaria. La Cámara de Diputados se limitaba a pedir informes a la ASF sobre la revisión de la cuenta pública. Con esta disposición se reafirma la atribución exclusiva de dicha cámara para revisar la cuenta pública.

por la negativa a la ejecución por parte de la Auditoría Superior de la Federación de fiscalizar los recursos del Ramo General 33, ejercidos por ese Estado, dentro de la revisión de la Cuenta Pública 2002. La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró procedente y fundada la controversia constitucional intentada por la Cámara de Diputados y por lo tanto declaró la invalidez de la negativa de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca. Registro No. 19853. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, Diciembre de 2006. Página: 803.”

Controversia constitucional 87/2003. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el artículo 35, fracción XXV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que faculta a la Auditoría Superior del Estado de Jalisco para fiscalizar los ingresos y egresos, así como para manejar y aplicar los fondos y recursos de índole municipal, no transgrede el artículo 79, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal. Registro No. 1888. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXI, Junio de 2005. Página: 523.”

⁷ En el artículo cuarto transitorio se estipuló que las cuentas públicas anteriores a la correspondiente al ejercicio fiscal 2008 se sujetarán a lo siguiente:

I. La Cámara de Diputados, dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor de este Decreto, deberá concluir la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2002, 2003, 2004 y 2005.

II. Las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2006 y 2007 serán revisadas en los términos de las disposiciones aplicables en la materia antes de la entrada en vigor de este Decreto.

III. La Cámara de Diputados deberá concluir la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2006 durante el año 2008.

IV. La Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2007 será presentada a más tardar el 15 de mayo de 2008, el informe del resultado el 15 de marzo de 2009 y su revisión deberá concluir en 2009”.

12. Se ratifica que el “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública” que entrega la ASF a la Cámara de Diputados tiene carácter público.
13. Se señala que se darán a conocer a las entidades fiscalizadas los resultados de su revisión de manera previa a la presentación del “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública” a la Cámara de Diputados. La reforma detalló el procedimiento y los plazos para que las entidades fiscalizadas realicen las consideraciones que estimen pertinentes sobre las recomendaciones y acciones promovidas, así como el plazo para que la ASF dé respuesta a ellas.
14. Se precisa en el texto constitucional la vía de impugnación de las resoluciones de la EFS de la Federación. Dicha disposición estaba prevista en el artículo 59 de la abrogada LFSF.
15. Se especifica la obligación de los servidores públicos y cualquier entidad, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica que reciba o ejerza recursos públicos federales, de proporcionar la información y documentación que solicite la ASF.
16. Se establece que las legislaturas de los estados y la Asamblea del Distrito Federal contarán con EFS semejantes a la federal: órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Se dispone, asimismo, que la función de fiscalización de estas entidades se debe desarrollar conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Incluso, se detalla la forma en la que se debe elegir al titular de la entidad de fiscalización, su duración y la experiencia requerida para ser electo. Con estas disposiciones se pretende homologar en toda la república el esquema de fiscalización superior establecido en el orden federal por la reforma constitucional de 1999.
17. Se incluye en el artículo 134 constitucional a los estados, municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para que administren con eficiencia, eficacia y honradez los recursos económicos que dispongan, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Se dispone, además, que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal.

IV. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

En el artículo segundo de la reforma constitucional se dispuso que el Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el decreto de reforma, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de su entrada en vigor, es decir, el 8 de mayo de 2009.

A efecto de armonizar la ley reglamentaria de la EFS de la Federación con las reformas constitucionales, la Cámara de Diputados se centró en el análisis de diversas iniciativas presentadas a esa soberanía:

1. Iniciativa que reforma los artículos 31, 32 y 67 de la LFSF, presentada por el diputado Raúl Cervantes Andrade, del grupo parlamentario del PRI, el 24 de abril de abril de 2007.
2. Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 16 y 20 de la LFSF, presentada por el diputado Enrique Cárdenas del Avellano, del grupo parlamentario del PRI, el 29 de noviembre de 2007.
3. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LFSF, presentada por el diputado Octavio Martínez Vargas, del grupo parlamentario del PRD, el 13 de marzo de 2008.
4. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LFSF, presentada por el diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla, del grupo parlamentario del PRD, el 14 de mayo de 2008.
5. Iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y abroga la LFSF, presentada por los diputados Raúl Cervantes Andrade, Javier Guerrero García, Jesús Ramírez Stabros y Horacio Emigdio Garza Garza, del grupo parlamentario del PRI, el 13 de agosto de 2008.
6. Iniciativa que reforma el artículo 80 de la LFSF, presentada por el diputado Elías Cárdenas Márquez, del grupo parlamentario de Convergencia, el 21 de octubre de 2008.
Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la LFSF, presentada por el diputado Antonio Valladolid Rodríguez, del grupo parlamentario del PAN, el 21 de octubre de 2008.
7. Iniciativa que reforma las leyes de Fiscalización Superior de la Federación, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Orgánica del Tribunal Federal de Justicia y Administrativa, así como el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, presentada por el diputado Antonio Ortega Martínez, integrante del grupo parlamentario del PRD, el 2 de diciembre de 2008.

Dichas iniciativas fueron turnadas a la Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados para su análisis y dictaminación,⁸ la cual aprobó el dictamen con proyecto de decreto que expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y abroga la LFSF el 1 de abril de 2009. El dictamen fue sometido a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, que lo aprobó el 16 de abril de 2009 por 305 votos. Posteriormente, fue enviado a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales, la cual lo aprobó el 30 del mismo mes y año por 90 votos, 1 en contra y 1 abstención. La nueva ley reglamentaria de la EFS de la Federación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009.⁹

La Comisión de la Función Pública señala que, para la elaboración del dictamen correspondiente, tomó como eje la iniciativa presentada por los diputados Raúl Cervantes Andrade,

⁸ Cabe precisar que sólo la iniciativa presentada por los diputados Raúl Cervantes Andrade, Javier Guerrero García, Jesús Ramírez Stabros y Horacio Emigdio Garza Garza, del grupo parlamentario del PRI, por la que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación fue turnada a las Comisiones de Vigilancia y Presupuesto y Cuenta Pública para su opinión. Llama la atención que, de acuerdo con los artículos 39 y 40, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Vigilancia no tiene la tarea de dictamen legislativo.

⁹ *Gaceta Parlamentaria*, LX Legislatura, Cámara de Diputados, México, <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (7 de julio de 2009).

Javier Guerrero García, Jesús Ramírez Stabros y Horacio Emigdio Garza Garza, integrantes del grupo parlamentario del PRI, toda vez que se propuso la creación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la abrogación de la LFSF. La nueva ley reglamentaria mantiene el esquema de fiscalización superior establecido por el constituyente permanente en la reforma de 1999.

Algunas de las modificaciones más importantes de la nueva ley consisten en:

1. Establecer expresamente en su texto que la fiscalización de la cuenta pública comprende, entre otros aspectos, los subsidios, transferencias, donativos, gastos fiscales y la deuda pública (artículo 1º, segundo párrafo).
2. Modificar el contenido de las definiciones señaladas en el artículo 2º de la anterior LFSF, a fin de ajustarlas al texto constitucional y aclarar sus alcances jurídicos.
3. Hacer armónicas diversas disposiciones con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2008.
4. Eliminar diversos preceptos que otorgaban a la ASF facultades para emitir disposiciones generales y lineamientos, a fin de acotar sus atribuciones a las disposiciones que la carta fundamental le otorga, y establecer que los criterios que ésta emita para la elaboración de las auditorías deberán sujetarse a la ley y publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.
5. Modificar el precepto referente a los objetivos de la fiscalización, a fin de que éste guarde mayor congruencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
6. Ajustar los conceptos referentes a las acciones que la ASF puede emprender, de acuerdo con las disposiciones constitucionales.
7. Regular el procedimiento a través del cual la ASF desarrollará, de manera directa, sus facultades de fiscalización respecto de los recursos que sean ministrados a las entidades federativas y municipios.
8. Regular el procedimiento para la entrega del informe preliminar sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública.
9. Ajustar la propuesta al principio de anualidad de la fiscalización de la cuenta pública, establecido en el artículo 79 de la Carta Magna, y abrir la posibilidad de que las opiniones que emitan las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados sean incorporadas en el análisis y las conclusiones que respecto del informe de resultados elabore la Comisión de Vigilancia de la ASF.
10. Incorporar en la ley el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, el cual tendrá por objeto profundizar la fiscalización de los recursos públicos federales que sean transferidos a las entidades federativas, municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
11. Regular la facultad de la ASF para fiscalizar directamente los recursos federales, distintos a las participaciones federales, que son transferidos a las entidades federativas, municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

12. Con el objeto de agilizar el procedimiento resarcitorio, eliminar la posibilidad de que exista un segundo citatorio en el caso de que el servidor público involucrado no asista a la audiencia a la que fuere citado.

V. Fiscalización superior del gasto federalizado

Un tema que llama la atención dentro de la nueva ley es el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (Profis) que, de acuerdo con el artículo 38, tiene por objeto

...fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales...

La fiscalización de los recursos públicos ejercidos por los estados y municipios generó un gran debate a escala nacional sobre la autoridad competente para fiscalizarlos, como lo vimos ya, que confrontó a los distintos órdenes de gobierno por la ambigüedad de las disposiciones normativas;¹⁰ el asunto llegó a manos de nuestro máximo órgano jurisdiccional.¹¹

En la controversia constitucional promovida por el Ayuntamiento de Guadalajara en contra de los actos del Congreso del Estado de Jalisco y radicada con el número de expediente 87/2003, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los fondos federales que ejercen los municipios pueden ser fiscalizados de manera concurrente, tanto por las legislaturas de los estados como por la ASF.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que el artículo 79 de la Constitución no debe interpretarse en el sentido de que únicamente a la ASF le corresponde la fiscalización de todos los recursos de origen federal; ni que sólo a ella le compete la revisión de los recursos federales con exclusión de las facultades que el artículo 115, fracción IV, establece a favor de las auditorías de las legislaturas de los estados y, menos aún, que sea ella la que deba revisar todas las cuentas públicas municipales en lo relativo a la aplicación de fondos de origen federal.

De acuerdo con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la interpretación armónica de esos preceptos lleva a concluir que ambos órganos de auditoría, el federal y el local, están facultados para revisar el ejercicio de fondos federales por parte de los ayuntamientos, lo que da por resultado un régimen de fiscalización concurrente. De lo contrario —precisa la Corte—, de estimarse que las legislaturas de los estados no estén facultadas para fiscalizar las cuentas públicas municipales respecto al ejercicio de fondos de origen federal, se afectaría el

¹⁰ La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) solicitó, el 19 de junio de 2003, al auditor superior de la Federación que suspendiera todas las auditorías al Ramo General 33 programadas en el territorio nacional, hasta en tanto no se aclararan las controversias de carácter jurídico en la materia. Véase Moreno Castillo 2009.

¹¹ Controversias constitucionales 87/2003 y 42/2004, *vid.* cita núm. 7.

sentido del mandato constitucional previsto en el artículo 115, fracción IV, último párrafo, de la Constitución general de la república.¹²

La magnitud del problema lo ha hecho saber el auditor superior de la Federación, Arturo González de Aragón, en distintos momentos. Según datos aportados en el foro Fiscalización en Estados y Municipios: Retos y Soluciones, organizado por la Subcomisión de Vigilancia de Transferencias Federales a Estados y Municipios, de la Cámara de Diputados, el 27 de mayo de 2008,¹³ los recursos federales transferidos a estados y municipios a través de los ramos generales 33 y 39, habían registrado un crecimiento de casi cien por ciento durante el periodo 2000-2006, al pasar de 188 mil millones de pesos a 367 mil millones, los cuales representaron cerca de la cuarta parte del total del gasto federal programable. El auditor señaló, además, que el número de revisiones que la ASF practicó durante dicho periodo se incrementó en 353%, al pasar de 77 en 2000 a 349 en 2006, en tanto que las observaciones y acciones determinadas en esos mismos años, muestran un crecimiento de casi 700%.

El auditor reveló también que, en la fiscalización de la cuenta pública 2006, la muestra revisada de los recursos federales transferidos a estados y municipios representó 50% del total ejercido en ese año. Precisó que en relación con la cuantificación monetaria de las observaciones emitidas a estados y municipios, su monto representó 43% en la revisión de la cuenta pública 2006, es decir, 14 312 millones de pesos de un total de 33 187 millones observados.

La nueva ley establece de manera más amplia y clara la regulación de los recursos públicos federales transferidos a los estados y municipios, como ya se comentó, a través de los lineamientos para el Profis, contenidos en el artículo 38 del nuevo cuerpo legal.

En tanto que en el artículo 39 de la citada ley se dispone lo siguiente:

Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos de las entidades federativas, municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a formularles el pliego de observaciones y, en caso de que no sea solventado, fincarles las responsabilidades resarcitorias conforme a la presente Ley y promoverá, en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

VI. Reflexiones finales

La consolidación de la Cámara de Diputados como responsable de la revisión de la cuenta pública y el fortalecimiento de la EFS de la Federación como órgano de apoyo con autonomía técnica y de gestión, forma parte indefectible del avance democrático de nuestro país. Finalmente, la democracia no se puede concebir sin un eficaz sistema de revisión y fiscalización de los recursos públicos.

¹² Registro: 18886. Localización: novena época. Instancia: pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XXI, junio de 2005, pág. 523.

¹³ <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/MSG270508.pdf> (8/07/09)

El principio democrático supone un gobierno frente a los ciudadanos; un gobierno transparente, sometido al escrutinio y control de los ciudadanos, por lo que, a través de esta fiscalización, se abren vínculos de comunicación que permiten juzgar y sancionar la actuación de los gobernantes. Por un lado, el ciudadano tiene la posibilidad de castigar con su voto al gobernante que haga mal uso de los recursos públicos y, por otro, la garantía de exigir la restitución del daño causado al erario público, además de las sanciones de carácter administrativo y penal a que haya lugar.

En la medida en que el gobernante sea consciente de que su actuación en el manejo de los recursos públicos está siendo revisada y fiscalizada por el órgano de representación popular, la soberanía del pueblo se hace efectiva. A través de su órgano de representación, la soberanía popular encuentra su cauce legítimo en la vida política del país y determina los mecanismos, instrumentos e instituciones necesarios para llamar a cuentas a sus gobernantes.

De esta forma, la fiscalización de los recursos públicos se erige como elemento categórico de la democracia, incluso, como afirma José Antonio Crespo, “puede establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario, sea cual sea la modalidad que se adopte”.¹⁴ En efecto, un gobierno autoritario se caracteriza, entre otros aspectos, por el manejo discrecional e irresponsable de los recursos públicos. Un gobierno sin mecanismos de control y contrapeso termina siempre por corromperse.

En consecuencia, la fiscalización superior de los recursos públicos forma parte de la cadena institucional para la consolidación democrática. A través de esa fiscalización se apuntalan distintos principios constitucionales, como la soberanía y la representación popular; el Estado de derecho y el principio de legalidad; la rendición de cuentas y la transparencia; el equilibrio de poderes y el sistema de responsabilidades. Todos ellos, indispensables para un Estado democrático pleno que pueda ofrecer un adecuado desarrollo económico y una alta calidad de vida a sus habitantes.

Las reformas que hasta ahora se han dado, reflejan el consenso posible en cada momento del conjunto de fuerzas políticas representadas en las cámaras; por ello, quedan pendientes puntos sustanciales de la necesaria agenda de cambios. Para finalizar, destacaré algunos de los más importantes:

- Otorgar capacidad de dictamen a la Comisión de Vigilancia de la ASF.
- Generar un sano y razonado debate sobre qué comisión legislativa tiene los mejores elementos para dictaminar la cuenta pública: la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública o la Comisión de Vigilancia de la ASF, o bien, ambas. Hay que decir, por una parte, que la segunda comisión cuenta con un equipo profesional a través de la Unidad de Evaluación y Control y, por otra, que sería mucho más laborioso y tardado que dos comisiones tuviesen que dictaminar juntas.
- Aunque en la última reforma se consideren plazos claramente establecidos para dictaminar las cuentas públicas pendientes desde 2002, lo cierto es que falta una escrupulosa revisión del ciclo presupuestario completo, pues la parte de la dictaminación de las cuentas públicas parece estar desligada o desarticulada del resto; el hecho es que no ha habido consecuencias por su no aprobación en el pleno de la Cámara de Diputados.

¹⁴ Véase en Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, en *Cultura de la rendición de cuentas*, editado por la Cámara de Diputados y la ASF, México, 2001, p. 9.

**Aciertos y yerros
de la Ley de Fiscalización
Superior de la Federación**

Aimée Figueroa Neri

Capítulo 2

2. Aciertos y yerros de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Aimée Figueroa Neri

He tenido oportunidad de dar seguimiento a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) y expresar mi lectura y análisis a lo largo de más de cinco años¹ desde una perspectiva de la rendición de cuentas,² más que con una visión estrictamente jurídica. No deseo abrumar al lector con una repetición de lo ya publicado; pretendo con estas líneas hacer un breve balance sobre los aciertos y yerros que tuvo esta ley, abrogada y sustituida por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.³

Antes del balance señalado, presentaré una breve descripción de las regulaciones que hace la LFSF, desde un triple enfoque: como una ley reglamentaria de los artículos 73, 74 y 79 constitucionales, que regulan el deber público de la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas; como una ley orgánica que diseña, estructura y da facultades a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y de las relaciones interorgánicas de ésta y la Cámara de Diputados; y como una ley reguladora de los procedimientos y diversas consecuencias que se suscitan con motivo de la fiscalización superior.⁴

I. Fundamento constitucional

El fundamento constitucional de la fiscalización superior en el ámbito federal se encuentra en tres artículos: 73, fracción XXIV, 74, fracciones II y IV, y 79. Haré referencia a las disposiciones vigentes hasta el 7 de mayo de 2008, ya que ese día aparecieron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* reformas a esos artículos y que originaron la expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas; en un capítulo ulterior se hará un análisis sobre esa reforma constitucional y la nueva ley.

La fracción XXIV del artículo 73 establece la facultad del Congreso para “expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”.

Por su parte, el artículo 74, fracción II, dispone como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los

¹ Ensayo inédito “Rendición de cuentas y entresijos legales, desafíos de la fiscalización superior en México” que obtuvo una mención honorífica en el Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Transparencia y Corrupción en México, organizado en 2002 por la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), hoy Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Figueroa Neri 2005 (capítulos “De lo horizontal a lo vertical: fiscalización superior del gasto público y su transparencia”, pp. 47-60 y “México”, pp. 71-92). Figueroa Neri 2007 (capítulos “Confianza frente a desconfianza. Análisis comparativo”, pp. 233-247 y “La Auditoría Superior de la Federación. Un balance”, pp. 249-261).

² Vid. siguiente capítulo “La salida del laberinto legal”.

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009.

⁴ Respecto de los tipos de leyes que emanan de una constitución política, ver Díez-Picazo 1998.

términos que disponga la ley”. Más adelante, en la fracción IV, el mismo artículo establece que la Cámara tiene facultad para “...revisar la Cuenta Pública del año anterior”, y en los párrafos 5 a 8 de esa misma fracción se detalla esa revisión, como se verá en el siguiente apartado.

El artículo 79 integra la sección V “De la fiscalización superior de la federación”, dentro del capítulo II “Del Poder Legislativo”, del título tercero “De la división de poderes”. Por su amplitud, no lo transcribo aquí y lo analizo dentro de los siguientes apartados, según corresponda.

Es vasto el fundamento constitucional de la materia, si lo comparamos con otras normas supremas (Figuroa Neri 2007: 249 y ss.) que establecen sólo el deber de revisión o fiscalización de la cuenta pública para el Poder Legislativo y dejan a la ley reglamentaria, orgánica o especial el desarrollo de las disposiciones normativas correspondientes.

II. La LFSF como ley reglamentaria constitucional

Como señalé, el artículo 74, fracción IV, constitucional establece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública del año anterior; sin embargo, este escrutinio lo hace conforme al párrafo sexto de esa misma disposición, con apoyo de la entidad de fiscalización superior (EFS) de la Federación, es decir, hay una delegación del deber público de la Cámara en esa entidad. Desde una perspectiva de derecho público, financiero en particular, se puede definir la revisión de la cuenta pública como el deber público del Poder Legislativo de examinar el ejercicio de los recursos públicos, el cual se realiza a través de la revisión que hace una EFS de la cuenta pública anual. Siguiendo esta línea, la LFSF es una ley reglamentaria constitucional que versa sobre la delegación que hace la Cámara de Diputados a la EFS de dicho deber.

La revisión de la cuenta pública a cargo de la Cámara está delimitada en su objeto, plazos y consecuencias en disposiciones de rango constitucional, las cuales sólo pueden ser ratificadas o completadas por la LFSF, conforme a los párrafos 5, 6, 7 y 8 de la fracción IV del ya citado artículo 74:

- La revisión de la cuenta pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- La cuenta pública del año anterior debe presentarse dentro de los primeros días del mes de julio de cada año⁵ y, en caso justificado, este plazo puede ampliarse.
- Si de la revisión aparecieran discrepancias, inexactitudes o injustificaciones sobre los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la LFSF.

El deber de revisión de la cuenta pública se acota por estas precisiones y se cristaliza en el mandato constitucional para la entidad fiscalizadora, contenido en el artículo 79, fracciones I a IV, y que podemos agrupar en cuatro tipos de obligaciones ratificadas y ampliadas por la LFSF:

⁵ Las reformas del 7 de mayo de 2008 modificaron este plazo al 30 de abril.

- Fiscalización de ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, y del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.
- Investigación de actos u omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas; para ello puede requerir información o realizar visitas domiciliarias para obtenerla.
- Determinación de daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública federal o el patrimonio de los entes públicos federales; como consecuencia, fincamiento directo a los responsables de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como la promoción de acciones de responsabilidad política y presentación de denuncias y querrelas penales.
- Entrega del “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública” a la Cámara de Diputados, el 31 de marzo⁶ del año siguiente al de su presentación. Este informe tiene carácter público y debe contener los dictámenes de la revisión de la cuenta pública y el apartado sobre la fiscalización y verificación del cumplimiento de programas, incluidos los comentarios y observaciones de los auditados. Los artículos del 30 al 32 de la LFSF desarrollan esta disposición. El 30 de agosto de 2007 se modificó el artículo 32 en su último párrafo para incluir el deber del órgano fiscalizador de informar con detalle a la Cámara, por conducto de su Comisión de Vigilancia de la ASF, el estado que guarda la solventación de observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, dirigidas a las entidades fiscalizadas. Conocida esta práctica en el ámbito como “Informe de seguimiento”, se presenta semestralmente los días primero de los meses de mayo y noviembre.

Asimismo, la LFSF es una ley reglamentaria del artículo 73, fracción XXIV, con un doble objeto de regulación: regula la organización de la EFS de la Federación y, en algunos aspectos financieros, pero no en exclusividad, el control y la evaluación de los poderes de la Unión y los entes públicos federales.

Finalmente, la LFSF es reglamentaria constitucional de la sección V: “De la fiscalización superior de la Federación”, por lo que se puede decir que es una ley especial de la materia.

III. La LFSF como ley orgánica de la ASF

La naturaleza del órgano fiscalizador de la Federación, así como los lineamientos para la designación de su titular, parten de disposiciones con rango constitucional. El primer párrafo del artículo 79 ordena: “La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley”.

Mucho se ha escrito sobre la autonomía de la EFS de la Federación (Chaires Zaragoza 2008; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 2008; Manjarrez Rivera 2002; Solares Mendiola 2004, entre otros), y más sobre la de los organismos públicos mexicanos, a los que se

⁶ Actualmente, 20 de febrero.

les otorga esa naturaleza (Ackerman 2007). No es el espacio para debatir sobre ello. En el capítulo referente a la metodología se ofrecen algunos apuntes sobre la *autonomía plena* que deben gozar estos órganos fiscalizadores, y que consideran las tendencias internacionales, estudios de la materia y la legislación vigente federal y estatal.

La encomienda de la revisión de la cuenta pública y la naturaleza de la EFS de la Federación se encuentran en el artículo 3° de la LFSF; el artículo 16 señala las atribuciones de la ASF —denominación que da a la EFS—; es hasta el título séptimo de la ley que se continúa con la regulación de la “Organización de la Auditoría Superior de la Federación”, artículos del 68 al 89. Estas disposiciones constituyen, por decirlo de alguna manera, la parte orgánica de la ley comentada. Cabe destacar el artículo 75, que establece las atribuciones del auditor superior como titular de la entidad.

Respecto a esta figura, sobresale que en la Constitución se dejen prescritos los requisitos y lineamientos básicos para su designación, conforme al artículo 79, parte final:

- La designación requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.
- La duración del cargo es de ocho años con posibilidad de ser nombrado nuevamente, por una sola vez.
- Puede ser removido exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos en materia de responsabilidades de los servidores públicos y patrimoniales del estado (título cuarto de la Constitución).
- Los requisitos para ser auditor superior son, además de los considerados en la LFSF, algunos de los señalados para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los artículos del 68 al 73 de la LFSF desarrollan estas normas constitucionales.

Derivado de la naturaleza y autonomía de la ASF y de la delegación del deber de revisión de la cuenta pública, es necesario regular las relaciones entre el Congreso, la Cámara de Diputados y la ASF. Lo anterior se plasma en el artículo 74, fracción II, constitucional que ordena como facultad exclusiva de la Cámara: “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley”. Por su parte, la LFSF regula este aspecto en su título sexto “Relaciones con la Cámara de Diputados”, artículos 66 y 67 y el capítulo II “De la vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación” del título séptimo “Organización de la Auditoría Superior de la Federación”, artículos del 90 al 96. En este último caso, formalmente es inadecuado haber incluido dentro de la organización de la ASF las disposiciones sobre su vigilancia; debieron ser parte del título sobre la relaciones con la Cámara de Diputados. Estas disposiciones constituyen el núcleo de la LFSF como ley reglamentaria constitucional en cuanto a las relaciones interorgánicas, de las cuales conviene hacer las siguientes precisiones:

La Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de coordinar y evaluar el desempeño de la ASF; dicha atribución es delegada, de acuerdo con el artículo 66 de la LFSF, a la

Comisión de Vigilancia de la ASF, creada *ex profeso* con tres propósitos: coordinar las relaciones de la ASF con la Cámara; evaluar el desempeño de la ASF; y constituir el enlace entre la Cámara y la ASF. El artículo 67 de la LFSF detalla las atribuciones de la Comisión de Vigilancia y contiene referencias a la Unidad de Evaluación y Control (UEC), creada y regulada con base en los artículos del 91 al 96, últimos preceptos de la citada ley.

Según lo dispone el artículo 91 de la LFSF, y haciendo una remisión al 67, fracción II, que versa sobre la evaluación de la ASF,

...existirá una unidad especializada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF, a fin de aplicar en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el ordenamiento citado en el artículo anterior, denominada Unidad de Evaluación y Control, la cual formará parte de la estructura de la Comisión.

En el apartado sobre los aciertos y yerros de la ley comentada hago una crítica al respecto, pero puedo adelantar que existe una “delegación de la delegación”, inadecuada y con rango de ley, de lo ordenado por la fracción II del artículo 74 constitucional. Las atribuciones de la UEC, así como las de su titular y la forma de designación de éste, se regulan en los artículos del 92 al 95 del cuerpo legal en análisis; el artículo 96 alude al reglamento de la unidad, que deberá ser expedido por la Cámara.

IV. La LFSF como ley reguladora de procedimientos

Los principales procedimientos que regula la LFSF se pueden clasificar en cuatro grupos:

1. Revisión y fiscalización superior de la cuenta pública

Es el procedimiento vertebral desde la perspectiva de la rendición de cuentas. Conviene antes aclarar la diferencia entre revisión y fiscalización superior de un mismo instrumento —cuenta pública—; para ello, partiré de las disposiciones de la propia ley, que señala en el artículo 1º que “la presente ley es de orden público y tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior” y en el 3º, que “la revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara”, aunque no se encuentra alguna definición de esta actividad parlamentaria en la ley, ni tampoco en la Constitución o en la Ley Orgánica del Congreso general de nuestro país.

En cambio, sí hay una definición en el artículo 2º, fracción XI, de fiscalización superior: “Facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara”. Aunque no es muy clara la distinción legal, da pie a ratificar lo expresado al inicio de este texto, en el sentido de que la revisión de la cuenta pública es un deber público de la Cámara de Diputados,⁷ que

⁷ En el ámbito internacional, en muchos casos, la revisión está a cargo de ambas cámaras o del Parlamento en su conjunto. *Vid.* Figueroa Neri 2007: 237.

realiza a través de la encomienda que hace a la ASF, al otorgarle la facultad de fiscalización superior. Esta última ha sido entendida, en sus rasgos generales, como una actividad técnica que evalúa los resultados de la gestión pública mediante la práctica de auditorías de diversos tipos para determinar el grado de eficiencia y eficacia con que se han utilizado los recursos públicos, así como la legalidad de su ejercicio (Manjarrez Rivera 2002: 65 y 67; Solares Mendiola 2004: 132, entre otros).

Por su parte, la cuenta pública es el objeto directo de la fiscalización superior y está definida en el artículo 2º, fracción II, como “el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera [...] durante un ejercicio fiscal comprendido del 1º. de enero al 31 de diciembre de cada año...”. Se configura como instrumento poderoso para el sistema de frenos y contrapesos entre los poderes públicos.

Sería osado un análisis detallado en este espacio de las disposiciones que regulan la revisión y fiscalización superior de la cuenta, de las cuales sobresale la ya apuntada falta de definición de “revisión de la cuenta pública” y sus implicaciones para el trabajo de la Cámara, como un desacierto legislativo.

2. Revisión de situaciones excepcionales

El título cuarto de la LFSF “De la revisión de situaciones excepcionales” es reglamentario de la fracción I de artículo 79 constitucional y regula lo relativo a situaciones que merezcan ser revisadas por las propias entidades fiscalizadas, por requerimiento expreso de la ASF. Esto complementa la revisión de la gestión financiera que se hace sustancialmente por medio de la cuenta pública y evita huecos o lagunas de información sobre presuntas irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos. En sentido inverso, sin acierto, la ley no previó disponer que las revisiones las realice también, y en forma directa, la ASF y sin limitación a un cierto ejercicio fiscal.

Los artículos anotados regulan las etapas básicas de esta revisión, así como el procedimiento para que la ASF finque las responsabilidades correspondientes, en caso de no presentarse la información requerida a la entidad fiscalizada; también autoriza a la ASF para imponer multas (en primera ocasión y por reincidencia en la omisión) y promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes.

3. Fiscalización de recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y particulares

Conocido recientemente como *gasto federalizado* (antes como *transferencias federales*), los recursos federales que se transfieren a estados y municipios son fiscalizados por la ASF, con fundamento en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional y desarrollado por los artículos del 33 al 35 de la ley. Sin duda, un tema primordial para la rendición de cuentas y el federalismo fiscal de cualquier país.

4. Determinación de daños y perjuicios, y fincamiento de responsabilidades

El desarrollo del artículo 79, fracción IV constitucional, se encuentra en el título quinto de la LFSF “De la determinación de daños y perjuicios y del fincamiento de responsabilidades” y comprende los artículos del 45 al 65.

Uno de los temas más atractivos para la discusión teórica es, tal vez, la capacidad institucional para sancionar el uso indebido de los recursos públicos; la vigilancia sin castigo cuando se descubren irregularidades, desvíos, negligencias, corrupción y hasta delitos, es un *hoyo negro* en el sistema de rendición de cuentas, que conduce a la pérdida de su finalidad y genera una desesperanza en la sociedad al constatarse la falta de credibilidad y confianza en las instituciones públicas.

Responder a la cuestión de si es pertinente o no dotar a la ASF y demás órganos fiscalizadores del país de más facultades sancionadoras o más severas, rebasa el espacio y objeto de estas líneas, pero hay que señalar que, una vez que han sido establecidas, es necesario investigar si tales facultades son suficientes y están consiguiendo sus objetivos.

La LFSF no regula el tema como una facultad optativa de la ASF, sino como una obligación para este órgano derivada de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, conforme al artículo 45; así, si aparecen irregularidades que hagan presumible la existencia de hechos o conductas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la ASF procederá a:

- I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;
- II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
- III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Presentar las denuncias y querrelas penales, a que haya lugar, y
- V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

La ASF puede iniciar estas acciones gracias al ejercicio de su autonomía para emitir sus resoluciones y siguiendo los procedimientos establecidos en las disposiciones del título referido, el cual incluye la regulación de un recurso de reconsideración para los afectados.

V. Principales aciertos y yerros legislativos y su impacto

Comento aquí algunos aciertos y deficiencias de la ley desde dos perspectivas: la de su función en el sistema de rendición de cuentas y como soporte para impulsar una mejora de la gestión pública financiera.

Estructurales para el sistema de rendición de cuentas

1. Autonomía

Uno de los grandes aciertos de la ley fue dotar de autonomía a la ASF, atributo trascendental en el sistema de controles, ya que aquella es el ente de control externo de la gestión

financiera. Un órgano autónomo y ajeno a interferencias políticas tiene mejores condiciones para fiscalizar con imparcialidad que uno subordinado a los sujetos que fiscaliza. Desde una perspectiva jurídica, la autonomía de una institución pública garantizada constitucionalmente asegura la no dependencia o subordinación, en el caso de la ASF, al Poder Ejecutivo y demás sujetos fiscalizables, en primer lugar, y a la Cámara de Diputados, en segunda instancia.

Sin embargo, el grado de autonomía de la ASF que inicia con rango constitucional, pero se desarrolla en las disposiciones legales, no es el mismo que se otorga a un órgano constitucional autónomo, ya que sigue manteniendo una relación *sui generis* con la Cámara de Diputados (Chaires Zaragoza 2008: 93 y 94). Si bien no es la relación tradicional de subordinación jerárquica en las estructuras burocrática-administrativas, del análisis de las atribuciones de la Comisión de Vigilancia que hace Chaires y, en mi propia opinión, también de las atribuciones de la UEC —más adelante ampliada—, se puede concluir que la autonomía de la ASF es plena en algunas dimensiones, y en otras, relativa o limitada. Otros autores (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 2007: 65-67 y 104) han clasificado a la ASF como un órgano de relevancia constitucional y coinciden en la limitación que tiene su autonomía con las posibles injerencias de la citada comisión y la UEC.

Un fallo grave de la abrogada ley es que los legisladores no establecieron para la ASF una garantía de *suficiencia financiera* (Figuroa Neri 2009a)⁸ para fortalecer su autonomía. Cabe aclarar que este principio o garantía no es igual al de *autonomía presupuestaria*, la cual

implica la capacidad del órgano constitucional para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene constitucionalmente conferidas, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto, y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios. Esta vertiente de la autonomía se divide en tres subtipos: a) autonomía de determinación presupuestal; b) autonomía de gestión; y c) autonomía de fiscalización del gasto (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 2007: 103).

En una lógica elemental, la suficiencia financiera implica que la ASF tenga certeza de que son bastantes o proporcionados los medios económicos o financieros para ejercer las funciones que, con base en las normas legales, le han sido encomendadas. Si estos medios no son suficientes, es imposible esperar un buen desempeño institucional.

36

La suficiencia financiera establecida como principio o garantía para la ASF puede guiar las decisiones políticas y legislativas para completar, por un lado, el *status* de la ASF como órgano constitucional autónomo que debiera otorgársele, y por otro, para forzar una asignación financiera suficiente para el desempeño de sus funciones.

Una última advertencia sobre la autonomía de la ASF: no debe confundirse autonomía con imparcialidad u objetividad en la actuación de una institución (Chaires Zaragoza 2008: 80). La primera es una categoría jurídica que determina el *status* y la naturaleza de la institución y delimita su capacidad de actuación a través de las facultades y atribuciones que se le otorgan; mientras

⁸ En palabras de Chaires Zaragoza (2008: 85): "La asignación presupuestaria y la gestión de medios instrumentales es uno de los problemas básicos en la relación/subordinación de los órganos del Estado, ya que al no disponer libremente de financiación económica se encuentra en desventaja frente al que lo suministra y lo ejerce. Esta dependencia presupuestaria incide directamente en los trabajos de fiscalización, pues queda subordinada a la buena o mala relación que exista entre el titular y los diputados".

que la imparcialidad es un atributo de la actuación de la institución que puede establecerse en las disposiciones normativas y adquirir el rango de principio jurídico constitucional o legal. Ahora bien, la institución no funciona ni actúa por sí sola; es indispensable cuando hay un mando unipersonal, como es el caso que nos ocupa, analizar el diseño jurídico-institucional de la figura del auditor superior.

2. Elección del titular y duración en el cargo

El titular de todo órgano fiscalizador es, sin duda, una figura protagónica en el sistema de rendición de cuentas por la politización inevitable que encierra la vigilancia y el control de los recursos públicos. De ahí la importancia de legislar con precisión su nombramiento y atribuciones, lo cual es una forma de abonar a su legitimidad, garantizar, indirectamente, la autonomía de la institución que dirige, e impulsar la imparcialidad que requiere sus funciones. Tres aspectos trascendentales comentaré: la forma de su nombramiento, la duración en el cargo y las causas de remoción.

Considero un acierto las disposiciones sobre la forma de su nombramiento, que han sido brevemente explicadas en líneas anteriores. Su impacto se reflejó al ser electo el primer y todavía actual auditor superior de la Federación⁹ por 83% de la votación del pleno de la Cámara de Diputados, con una composición multipartidista y tras la selección de 65 candidatos entrevistados y evaluados, además de haber sido un procedimiento amplio y transparente en sus diversas etapas (Tirado Morales, 2007: 203 y 204).

Al contrario, aparece como una deficiencia de la ley la duración en el cargo del titular de la ASF, que ha de garantizarle estabilidad, lo que contribuye a la autonomía institucional. Aunque ocho años parece un periodo largo, tras observar en otros países a órganos homólogos con alto grado de autonomía y reconocimiento, resulta insuficiente (Figueroa Neri, 2007: 238).¹⁰ Los legisladores pretendieron subsanarlo con la posibilidad de que el titular fuera nombrado por una sola vez para otro periodo. Sin embargo, considerando el escenario multipartidista de las legislaturas de la Cámara de Diputados y los vaivenes políticos, no parece probable la renovación del nombramiento ni se recoge como una buena práctica en el ámbito internacional, ya que un auditor superior es, intrínsecamente, molesto en términos políticos. Es preferible un lapso más largo que no coincida con los periodos sexenales del Poder Ejecutivo.

Por su parte, la remoción requiere la misma votación por la que fue nombrado y sólo procede cuando haya causas graves de responsabilidad administrativa. Las disposiciones al respecto de la ley, al igual que las prohibiciones que le impone, van encaminadas, en su mayoría, a sancionar la imparcialidad (Chaires Zaragoza 2008: 79) o el incumplimiento de sus funciones. Aunque amerita un análisis y debate profundo, queda en duda si son suficientes las responsabilidades administrativas para remover al auditor superior o debería incorporarse como sujeto de juicio político.

3. Carácter público del “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública” de la ASF

En términos de transparencia de la información pública, un gran acierto de la ley, con fundamento constitucional, fue otorgarle carácter público a este informe que emite la ASF.

⁹ C.P.C. Arturo González de Aragón, electo para el periodo 2002-2009.

¹⁰ El titular de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América permanece quince años; el presidente del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, doce años; y el cargo del contralor y auditor general del Reino Unido es vitalicio.

También, es elogiable que tal carácter sea eficaz a partir de la entrega del informe a la Cámara de Diputados. Esta disposición legal ha permitido que todo el interesado pueda acceder a los informes y a un resumen ejecutivo de éstos, correspondientes a las cuentas públicas de 2000 a 2007 en el sitio web de la ASF.¹¹

Un punto colateral es la transparencia y acceso a la información que genera la ASF, en parte por las disposiciones de la ley en la materia y la LFSF, y en parte por la autonomía que goza. El actual sitio web de este órgano, tras una revisión a similares de otros países, puede ser considerado como suficiente y actualizado (Figuroa Neri, 2007: 243 y 244).

4. Áreas de opacidad y riesgo identificadas por la ASF

Gracias a las facultades de investigación y requerimientos de información que puede hacer la ASF, esta entidad ha encontrado problemas y vacíos legales importantes que impiden una fiscalización superior integral y, en consecuencia, una rendición de cuentas completa; se han denominado como *áreas de opacidad y riesgo*. *Oportunidades de mejora* (ASF 2008). Se inició con la localización de diez de estas áreas y actualmente son 17: eficiencia recaudatoria; fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos; educación pública, en sus componentes de calidad y cobertura; pensiones y jubilaciones; recursos federales transferidos a estados y municipios; proyectos de infraestructura productiva de largo plazo; recursos destinados a procesos electorales; sistema contable gubernamental; sistema de evaluación del desempeño; donativos de recursos públicos; mejora regulatoria; remuneraciones de los servidores públicos; preservación del medio ambiente; subejercicios presupuestarios; disponibilidad de recursos; discrecionalidad de los servidores públicos; y regulación y supervisión del Estado.

5. Determinación de daños y perjuicios, y fincamiento de responsabilidades

Reitero lo señalado en un apartado anterior sobre la pertinencia de dotar con facultades sancionadoras a la ASF y, en general, a cualquier entidad de fiscalización superior, ya que puede sobrecargarse el mandato y obligaciones de estos organismos y trasladarse la función de procuración y administración de justicia que les corresponde a otras entidades e instituciones públicas.¹²

Por otro lado, la entrega del costo político que corresponde a esas instituciones, y la distorsión de la función e imagen de los órganos fiscalizadores ante la sociedad, acarrea un alto riesgo para su credibilidad y confianza, ya que la aplicación de las sanciones para los infractores no depende, salvo excepciones marcadas por la ley, de la ASF, sino de la Secretaría de la Función Pública para las responsabilidades administrativas, al ser esta dependencia el órgano encargado del control interno de la administración pública o, en el caso de las denuncias penales, del ministerio público federal; en ambos casos, hay conflicto de intereses, ya que depende del Poder Ejecutivo el *sujeto fiscalizado* por antonomasia, bien sea directamente o a través de sus dependencias. Asimismo, ciertas responsabilidades se promueven ante la Cámara de Diputados, como el juicio político, vía con muy pocas probabilidades de seguirse y, en cambio, muchas de ser carta de negociación entre los partidos políticos.¹³

La LFSF vincula la determinación de los daños y perjuicios a la Hacienda Pública con el establecimiento de responsabilidades y el consecuente fincamiento directo de indemnizaciones

¹¹ www.asf.gob.mx, en "Informes de auditoría", v.i., 18 de julio de 2009.

¹² No es la primera ocasión que me pronuncié al respecto, *vid.* Figuroa Neri 2007: 239 y 252.

¹³ Al respecto de la eficacia del juicio político, ver Chaires Zaragoza 2008.

y sanciones pecuniarias, además de la promoción ante las autoridades competentes de otras responsabilidades (civiles, administrativas y penales). Cabe resaltar, una vez más, que estas disposiciones no son atribuciones optativas de la ASF; son parte de su mandato constitucional y el no cumplirlo es causa de remoción del auditor superior. La ASF ha cumplido con este mandato y tras ocho años de su creación, el resultado de las actuaciones al amparo de éste puede verse como un logro para la dimensión punitiva de la rendición de cuentas (Schedler 2004: 33 y 34),¹⁴ ya que, según se reporta en su sitio web, se han realizado 31 denuncias de hecho al ministerio público federal y efectuado resarcimientos al erario público por 33 717.8 millones de pesos.¹⁵

No obstante estos interesantes datos y como sustento a mi reticencia sobre el tema de las facultades sancionadoras y el efecto perverso en la imagen de la ASF, de las denuncias penales hay cinco acumuladas; otras están en trámite de juicio de amparo; dos se registran como “bajas” por el no ejercicio de la acción penal por parte del ministerio público federal y, como advierte el propio auditor superior, ninguna resolución se ha obtenido de tales denuncias.¹⁶ Al contrario, lo que considero como un impacto positivo de la legislación es el fincamiento de responsabilidades resarcitorias por los daños y perjuicios descubiertos por la ASF.

6. Vigilancia entre poderes públicos

Siguiendo a Chaires Zaragoza (2008: 73), la soberanía popular se deposita en el Poder Legislativo y éste tiene, entre sus deberes, el control gubernamental desdoblado en tres controles principales: legislativo, político y presupuestario. En este sentido, señalé al inicio de este trabajo el deber público de la revisión de la cuenta pública que toca a la Cámara de Diputados; he partido de la noción de la delegación de este deber en la facultad de fiscalización superior de la ASF. Hasta aquí parecen adecuadas las disposiciones constitucionales y de la ley, con la advertencia de que en otras latitudes (Figueroa Neri 2007: 237) ese deber no lo tiene en exclusividad una cámara.

Sin embargo, se ha perdido en gran parte el espíritu de vigilancia y control que debe tener la Cámara de Diputados sobre los sujetos fiscalizados, en parte por el temor de un exceso de autonomía para la ASF, originado por las disposiciones legales que crearon la Comisión de Vigilancia de este órgano y la UEC que auxilia a dicha comisión; en parte también por los yerros y la errónea interpretación de las disposiciones legales en la práctica parlamentaria.

Comienzo por la ausencia —ahora ya subsanada con la reforma del 7 de mayo de 2008— de disposiciones legales que vinculen en forma precisa y útil a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con la Comisión de Vigilancia; actualmente, esta comisión prepara el dictamen que se somete al pleno de la Cámara, con el cual concluye su revisión de la cuenta pública.¹⁷

Por otra parte, no había tampoco un plazo para que la Cámara concluyera este proceso de revisión, lo que contribuía al problema que Haydee Pérez ha sintetizado como un “escenario perfecto para inhibir una rendición de cuentas efectiva, confiable y sostenible”, configurado con cuatro elementos: no hay un conjunto de incentivos para inhibir las malas prácticas

¹⁴ La literatura en inglés la denomina *enforcement*.

¹⁵ Datos tomados de www.asf.gob.mx, v.i., 11 de julio de 2009.

¹⁶ Intervención del auditor superior de la Federación en la “Reunión de recomendaciones y conclusiones del análisis al informe de resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2007”, 4 de junio de 2009.

¹⁷ Tras un periodo para la regularización que estableció la reforma del 7 de mayo de 2008, se encuentran los dictámenes de las cuentas públicas correspondientes a los años 2002 a 2005 en el microsítio web de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/029_presupuesto_y_cuenta_publica/005_cuentas_publicas, v.i., 18 de julio de 2009.

del Poder Legislativo; no existen sanciones claras para castigar la falta de revisión de las cuentas públicas por parte de la Cámara de Diputados; la ASF tiene facultades limitadas, sus observaciones y recomendaciones no tienen carácter vinculante; y algunos delitos y faltas prescriben (Pérez 2009).

Desde otro enfoque, parece que ha existido una batalla de la ASF por ejercer su autonomía frente a la propia Cámara de Diputados, además de la que tiene que librar ante los sujetos fiscalizados;¹⁸ autonomía que hay que considerar limitada, como se observó anteriormente. Las funciones de la UEC, que auxilia a la Comisión de Vigilancia, pueden malinterpretarse. A esta unidad se le ha delegado la facultad de la Comisión —que la Cámara, a su vez, le delegó— para evaluar el desempeño de la ASF. Insistiré en que esta “delegación de delegación” no es correcta, pues se presta a politizar, con intereses partidistas, la coordinación y evaluación de la ASF.

La vigilancia que hace la UEC sobre la ASF ha desviado la atención de los contenidos del “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública”, materia sustancial para la toma de decisiones presupuestarias. Pareciera que la UEC sólo realiza esta vigilancia, aunque no de manera exclusiva,¹⁹ a través del “Análisis al informe” de la ASF. Aunado a ello, no se encuentra, al menos disponible en su micrositio web, un informe puntual emitido por la UEC, la Comisión o los despachos externos sobre el desempeño de la ASF, deseables para evaluar la calidad del trabajo de este importante órgano constitucional.

El “Análisis del informe” de la UEC se presenta con el formato de “reuniones o mesas de trabajo”, organizadas por la Comisión de Vigilancia, con invitaciones a diputados de otras comisiones y abiertas a los medios de comunicación. He tenido oportunidad de observar en dos ocasiones estas mesas de trabajo (UEC 2007: 13) y advertí una mezcla inconveniente en el debate generado, ya que ni se concentra en la discusión de los resultados del informe de la ASF y, en general, en el estado que guarda la gestión financiera de la Federación, ni tampoco en la evaluación del desempeño de la ASF, efectuada desde otros cauces, como describo a continuación.

7. Vigilancia y rendición de cuentas de la ASF

El recelo de un exceso de autonomía de la ASF se entiende por el contexto histórico de nuestro país; se deben tomar en cuenta factores como la juventud de los organismos autónomos; que autonomía no implica necesariamente imparcialidad de la función fiscalizadora; que no tenemos un *enforcement* eficaz en nuestro sistema de rendición de cuentas; y que estamos en la primera era de la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en una EFS.

Con base en lo anterior, la ley que nos ocupa es la primera que regula el nuevo modelo de fiscalización superior y no podían dejar de establecerse en ella mecanismos para vigilar a la naciente ASF, mediante un triple control: informe sobre su ejercicio presupuestario; la multitudada Comisión de Vigilancia de la ASF; y la UEC. Estos controles, rigurosos y más abundantes que en otros países, pueden clasificarse como una rendición de cuentas horizontal y se complementan con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, que originan una rendición de cuentas de tipo vertical (Figuroa Neri 2007: 252 y 255).

¹⁸ Las controversias constitucionales con motivo de la facultad fiscalizadora de la ASF y sus atribuciones dan cuenta de ello. *Vid.* Moreno Castillo 2006.

¹⁹ Realiza visitas, auditorías e inspecciones, además que ha diseñado un sistema básico de información sobre la ASF que puede consultarse en su micrositio web, al cual se entra desde un link directo en el portal de la Cámara de Diputados, www.diputados.gob.mx

Como desaciertos legislativos, en párrafos previos hice comentarios en relación con la UEC; puedo agregar la asimetría que existe para designar al titular de esta unidad, en comparación con el nombramiento de quien encabeza la ASF. Sin duda, los cargos no serían comparables si no se le hubiera dado tanta fuerza en las disposiciones legales y en la práctica parlamentaria a la UEC. El titular de ésta es propuesto por la Comisión de Vigilancia y electo por el voto mayoritario de los miembros presentes en la sesión respectiva de la Cámara, mientras que el auditor superior debe ser designado por las dos terceras partes. El titular de la UEC es responsable administrativamente sólo ante la propia Cámara, mientras que el auditor superior se debe ajustar a los supuestos del título cuarto de la Constitución.

Otro aspecto que limita la neutralidad con que vigila la UEC a la ASF es que, además de ser parte de la estructura de la Comisión, dependencia creada *ex profeso* por el legislador, es ésta la que propone a la Cámara, para su aprobación, los servidores públicos, las unidades administrativas y los recursos económicos que tendrá la UEC. El mismo riesgo que tiene la ASF de depender financieramente de la Cámara y el consecuente menoscabo de su autonomía, lo tiene la unidad respecto de la Comisión, lo que puede afectar sus atribuciones y su actuación objetiva e imparcial.

Extra lege, cabe señalar que la ASF, en busca de una mayor confianza y credibilidad en sus actuaciones, se ha sometido a una evaluación de pares (ASF 2008), certificaciones de sus procesos y auditorías de carácter externo practicadas por despachos independientes, y ha aceptado los estudios especializados sobre ella misma.²⁰ Todos estos controles se consideran en el ámbito internacional como buenas prácticas y podrían llevarse a cabo con la supervisión directa de la Junta de Coordinación Política; de esta forma se asegura un mayor equilibrio de los partidos políticos que integran la legislatura correspondiente.

Estratégicos para la gestión financiera

La fiscalización superior como vigilancia de un poder público sobre otro tiene igual trascendencia que como actividad técnica para el control del ejercicio de los recursos públicos. Esta dimensión técnica debe ir encaminada a iluminar la gestión financiera del Estado mexicano en el ámbito federal y ser utilizada para la toma de decisiones presupuestarias.

1. Plazos

La oportunidad de la información es un valor importante en la toma de decisiones para la gestión pública, por lo que fue acertado disponer en la ley de un plazo máximo de nueve meses para la revisión de la cuenta pública, a partir de que es entregada a la ASF. Este proceso se ha mejorado con la reforma del 7 de mayo de 2008, al ordenarse que la cuenta pública sea entregada con mayor prontitud y que la ASF cuente con diez meses para entregar su informe de resultados de la revisión de aquélla. Así, el ciclo en su conjunto se recorre y la entidad fiscalizadora gana tiempo para realizar su trabajo.

Cabe cuestionarse si estos plazos son suficientes; de un comparativo internacional, el plazo para la ASF está en los promedios (Figueroa Neri 2007: 241). Sin embargo, comparto la idea²¹ de que, sin quebrantar el principio de anualidad, muchas auditorías pudieran comenzar

²⁰ www.asf.gob.mx en "¿Quién evalúa el trabajo de la ASF?".

²¹ Expresada por el auditor superior de la Federación en su intervención del 12 de marzo de 2009.

desde enero del año siguiente al que se fiscaliza, gracias a la planeación y metodología diseñada por los órganos fiscalizadores y que identifica casos, áreas o entes que, sistemáticamente, van a ser fiscalizados por las cuantías de ingresos que ejercen o por ser estratégicos; por ejemplo, Pemex. Otorgar mayor plazo al órgano fiscalizador contribuiría a ampliar la muestra fiscalizada y la calidad de las auditorías.

Por lo que toca al actual plazo que tiene la Cámara de Diputados para concluir la revisión de la cuenta pública, siete meses a partir de que recibe el informe de la ASF, me parece excesivo. Sumando todos los plazos, son alrededor de veintiún meses para revisar la cuenta pública de un ejercicio fiscal, primero técnicamente por la ASF y después políticamente por la Cámara. Aunque el informe de la ASF es publicado cuando se entrega a la Cámara, como ciudadanos y contribuyentes tenemos que esperar otros siete meses para conocer los argumentos y decisiones de esta última en su función de depositaria de la soberanía y el control gubernamental.

2. Vinculación a la toma de decisiones presupuestarias

Un gran vacío en la LFSF y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es la vinculación obligada entre la revisión de la cuenta pública y las asignaciones presupuestarias.²² Aunque existe la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, surgen problemas e indefiniciones con la Comisión de Vigilancia de la ASF, aunados al exceso de plazo para la Cámara. Es evidente que los legisladores están más preocupados por la autonomía y vigilancia de la ASF que por la utilidad de la información que genera, insumo fundamental para el control presupuestario.

3. Auditorías de desempeño y recomendaciones

Un acierto de la LFSF es conferir a la ASF la atribución para evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales y verificar el desempeño y legalidad del uso de los recursos públicos. Las recientes reformas han fortalecido a las auditorías de desempeño. También en la hoy abrogada ley se dispuso que en el “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública” hubiera un apartado correspondiente a esta evaluación de la consecución de metas y objetivos y la satisfacción de las necesidades correspondientes; se agregó como contenido de dicho informe que, en el caso de que no se cumplan las metas y objetivos, la ASF haga observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes.

El fallo de estas disposiciones legales es que las recomendaciones y observaciones no sean obligatorias para impulsar una mejora en la gestión pública federal o que se vinculen para las decisiones presupuestarias; en otras palabras, el laborioso trabajo de una auditoría de desempeño es estéril si las recomendaciones y observaciones no obligan a corregir un mal desempeño institucional.

4. Fiscalización del gasto federalizado

Uno de los grandes retos para el federalismo fiscal mexicano, como expuse, es la fiscalización confiable y oportuna de los recursos federales que se transfieren a estados y municipios.

²² En similar sentido se ha pronunciado el auditor superior de la Federación, vid. discurso del 8 de octubre de 2008.

A pesar de que la ley y su fundamento constitucional preveían, desde su entrada en vigor, atribuciones para que la ASF pudiera fiscalizar directamente las transferencias —a excepción de las participaciones federales—, las disposiciones no fueron claras ni precisas, lo que dio origen a controversias constitucionales (Moreno Castillo 2006), algunas citadas en el capítulo anterior. Tampoco se asignaron recursos suficientes a la ASF para llevar a cabo esta fiscalización directa. Para remediar esta situación surgió un instrumento concreto, el Programa para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado (Profis) (Figueroa Neri 2009), que nació en 2004, pero empezó a operar en 2006. El espacio para estas líneas no me permite profundizar en el tema; hay demasiado que corregir en todo nuestro sistema de federalismo fiscal y la legislación vinculada, como la Ley de Coordinación Fiscal.

Otra vía que acertadamente dejó establecida la ley para la fiscalización del gasto federalizado, fueron los convenios de coordinación entre la ASF y las legislaturas locales y sus EFS; en la práctica, tampoco fue expedita la disposición, ya que el primer convenio fue con Quintana Roo, el 23 de octubre de 2000, y el último con Oaxaca, el 26 de febrero de 2007.²³

5. “Informe de avance de gestión financiera”

En un principio, este informe fue considerado un instrumentó novedoso que contribuiría a una revisión *ex ante* del ejercicio de los recursos públicos, pero se convirtió en una carga innecesaria para los órganos fiscalizadores, federal y locales, sin el provecho deseado.

Este tipo de informes tiene como espíritu el allegarse con prontitud de información y planear con mayor pertinencia las auditorías; si esto se vinculara efectivamente a las decisiones presupuestarias, tal vez arrojaría luces para ello. Sin embargo, la experiencia de los años de vigencia de la ley ha demostrado que el informe en cuestión únicamente permite fiscalizar lo reportado como “proceso concluido”, que son pocos en los primeros meses del año fiscal en curso. El cauce más adecuado es adelantar el inicio de la fiscalización superior, como ya señalé, y fortalecer el control interno a cargo de la Secretaría de la Función Pública para prevenir y corregir las anomalías o irregularidades del uso de los recursos públicos durante el ejercicio fiscal en curso.

6. Multas y resarcimientos

Las multas y sanciones por incumplimiento de responsabilidades resarcitorias pueden verse como algo positivo o negativo. Negativo, porque implica, como toda multa o sanción, que hay una conducta o acto indebido previo, por lo que no se debería elogiar que vayan en aumento estos resarcimientos. Positivo, por el hecho de que la ASF revele estos actos u omisiones y tenga capacidad para determinar los daños y perjuicios, y compensarlos al erario público. Sin embargo, es importante aclarar que las multas y sanciones resarcitorias se convierten en créditos fiscales y su recuperación se hace a través del procedimiento administrativo de ejecución a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la eficacia y eficiencia de la recuperación, así como el destino de estos recursos reintegrados a la Hacienda Pública federal, pasa de nuevo al Poder Ejecutivo, pero la atribución de la ASF se ha aplicado, según los datos que reporta y que se citaron líneas atrás .

²³ Datos tomados de www.asf.gob.mx “Convenios”, v.i., 10 de julio de 2008..

7. Servicio fiscalizador de carrera

Una virtud de la ley con impacto duradero en el tiempo es el establecimiento de un servicio civil de carrera, conocido como “servicio fiscalizador de carrera”, lo que ha permitido a la ASF trabajar con personal permanente y capacitado. Existe el Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la ASF y un comité directivo *ad hoc*.²⁴

8. Cultura de la rendición de cuentas

Un último acierto que vale la pena destacar de la ley son las atribuciones de la ASF para elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos, además de celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales. No es menor que durante más de ocho años de la creación de la ASF, esta institución haya contribuido al debate en la materia en foros de diversos ámbitos, incluido el internacional, en donde actualmente ocupa la presidencia de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés). Plumas autorizadas han podido verter sus análisis, opiniones y críticas a la propia ASF y, en general, a los temas de la rendición de cuentas y fiscalización superior; gracias a las publicaciones disponibles en Internet, se tiene actualmente una literatura especializada, que incluye publicaciones técnicas, ensayos y la ya imprescindible serie “Cultura de la rendición de cuentas”.²⁵

Epílogo

Hoy día, abrogada la LFSF, pareciera ocioso haberle dedicado estas líneas, pero observarla en forma retrospectiva es insalvable en esta obra, ya que forma parte del contexto de las evaluaciones de las leyes de fiscalización superior de los estados que presentamos en los siguientes capítulos. Además, el revalorarla nos lleva a cuestionarnos si la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación mantuvo y aumentó los aciertos de su antecesora y, sobre todo, si corrigió sus yerros.

²⁴ www.asf.gob.mx, en “servicio fiscalizador”

²⁵ www.asf.gob.mx en “Publicaciones” y “¿Quién evalúa el trabajo de la ASF? Estudios especializados”.

**La salida del laberinto legal
(antecedentes y metodología
de la investigación)**

Aimée Figueroa Neri

Capítulo 3

3. La salida del laberinto legal (antecedentes y metodología de la investigación)

Aimée Figueroa Neri

*Scire leges non hoc est verba earum tenere,
sed vim ac potestatem*¹
Celso

I. Antecedentes

Con motivo de la publicación y entrada en vigor de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) en 2001, iniciamos un proyecto de investigación con el objetivo de analizar y dar seguimiento a este cuerpo legal, así como a la naciente Auditoría Superior de la Federación (ASF).² El proyecto fue transformándose de acuerdo con los avances, modificaciones legislativas y necesidades propias de una investigación con enfoque metodológico cualitativo. Actualmente, continúa con el título “Fiscalización superior de las cuentas públicas. Comparación y evaluación de su ordenamiento jurídico”.³

En 2004⁴ surgió, como parte del mismo proyecto, la idea de comparar y evaluar los ordenamientos jurídicos que rigen la fiscalización superior en los estados del país; esto, con el fin de encontrar los mejores casos y proponer un modelo *ideal* de entidad de fiscalización superior (EFS) en el ámbito local, cuyos grandes referentes serían la ASF y la LFSF tras casi cuatro años de su vigencia.

Conforme la búsqueda de leyes avanzaba, nos enfrentábamos a problemas diversos, desde el acceso a la información —había congresos estatales que no tenían publicadas sus leyes— hasta cuestiones metodológicas que acarrearba la disparidad en la *edad* de los cuerpos legales y los diseños de EFS, en varios casos todavía contadurías mayores de Hacienda subordinadas por completo a los congresos y sin gran relevancia en el sistema de rendición de cuentas que el país estaba instaurando. Finalmente, ante la imposibilidad de obtener un modelo ideal de EFS local, abandonamos este objetivo y propusimos otro: comparar y evaluar los ordenamientos jurídicos básicos de la fiscalización superior para obtener los mejores casos y prácticas y configurar un panorama nacional del estado de la cuestión.⁵ A partir de ahí, la labor principal consistió en cómo evaluar una ley de fiscalización superior, es decir, el diseño de los indicadores que detallamos en líneas posteriores.

¹ Entender las leyes no consiste en conocer sus palabras, sino su sentido propio y sus alcances.

² Un producto de esta etapa de la investigación fue el ensayo “Rendición de cuentas y entresijos legales, desafíos de la fiscalización superior en México”, que obtuvo una mención honorífica en el Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Transparencia y Corrupción en México, organizado en 2002 por la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), hoy Secretaría de la Función Pública (SFP), y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

³ Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, con apoyo de la consultora Orienta-Agenda Pública.

⁴ Como parte de los trabajos del cuerpo académico “Sector público: gestión, financiamiento y evaluación” del Departamento de Políticas Públicas del CUCEA.

⁵ Se contó con el apoyo de los alumnos del seminario “Transparencia y rendición de cuentas” de la maestría en Gestión Pública del CUCEA, agosto-diciembre de 2004.

El 8 de mayo de 2005, dimos a conocer el reporte de investigación: ⁶ “Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior”,⁷ en el cual evaluamos los 32 ordenamientos jurídicos de la materia, correspondientes a los estados y el Distrito Federal; en noviembre de 2005, publicamos el libro del mismo nombre (Figuroa Neri 2005), que contenía, en forma amplia, esta primera evaluación y el enfoque teórico utilizado. A partir de ese ejercicio, actualizamos la evaluación anualmente. Ese año, las EFS locales conocieron el proyecto de investigación gracias al apoyo de USAID-Casals de México,⁸ que les envió ejemplares del libro.

En 2006, decidimos explorar y analizar, en las mismas normas jurídicas, lo relativo a la revisión de las cuentas públicas en el ámbito municipal;⁹ obtuvimos algunos hallazgos que nos llevaron a repetir el ejercicio en 2008.¹⁰ Sin embargo, tras un análisis de los resultados obtenidos y los cambios legislativos que en ese año hubo en el orden federal¹¹ y que impactaron en 2009 a los estados y, en consecuencia, a los municipios, decidimos esperar y rediseñar la metodología a fin de realizar una comparación en 2010 a escala municipal.

Al 31 de diciembre de 2006, 29 estados de la república ya contaban con una ley específica sobre transparencia y acceso a la información pública. Los otros tres estados (Hidalgo, Oaxaca y Tabasco) aprobaron sus leyes en esta materia, pero postergaron su entrada en vigor hasta 2007 en los casos de Hidalgo y Tabasco, y Oaxaca hasta 2008. Esto llevó a modificar el indicador de transparencia para la evaluación correspondiente a 2007, ya que no hubiera sido posible apreciar justamente si algunos estados no tenían este ordenamiento.

En 2007, además de realizar y publicar la evaluación,¹² la ASF acogió el comparativo de la LFSF y las legislaciones homólogas de otros nueve países para evaluar en el ámbito internacional a la LFSF y los diseños institucionales que genera, tanto de las propias EFS como de las relaciones de éstas con los poderes públicos y la función que cumplen en el sistema de rendición de cuentas de cada país (Figuroa Neri 2007).

La quinta y última evaluación se publicó en mayo de 2009.¹³ Ante la reforma federal de los artículos 116 y 122 de la Constitución Política federal, de mayo de 2008, que obliga a las legislaturas de los estados a tener EFS con una naturaleza y características básicas armonizadas, analizamos los indicadores y su utilidad y determinamos que ya no son pertinentes. Por ello, nos propusimos, como cierre de las evaluaciones, compilarlas y dar cuenta —en esta obra— de los resultados generales de los cinco años del proyecto, además de reportar el grado de cumplimiento por parte de las legislaturas de la reforma citada y presentar, brevemente, el *status* del país a mayo de 2009.

A continuación presentamos los principales datos metodológicos¹⁴ de las evaluaciones.¹⁵

⁶ Los resultados principales se publicaron en el periódico *Reforma* y el semanario *El Proceso*, ambos de esa fecha.

⁷ Disponible en www.asofis.org.mx, en “información/documentos generales”.

⁸ Agradecemos en especial a Edison Estrella Rosero su apoyo decidido y constante para el proyecto.

⁹ *Evaluación 2006 de las leyes mexicanas de fiscalización superior*, abril de 2006, disponible en www.asf.gob.mx, en “publicaciones técnicas”.

¹⁰ *Evaluación 2008 de las leyes mexicanas de fiscalización superior*, junio de 2008, disponible en www.asf.gob.mx, en “publicaciones técnicas”.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 2008. *Vid.* En esta obra “¿Armonización o mediocridad de las EFS locales? (cumplimiento y efectos de la reforma federal 2008-2009)”.

¹² *Evaluación 2007 de las leyes mexicanas de fiscalización superior*, marzo de 2007, disponible en www.asf.gob.mx, en “publicaciones técnicas”.

¹³ *Evaluación 2009 de las leyes mexicanas de fiscalización superior*, abril de 2009, disponible en www.asf.gob.mx, en “publicaciones técnicas”.

¹⁴ Sobre el grado de cumplimiento de la reforma constitucional federal y el *status* actual de la legislación, ver en esta obra “¿Armonización o mediocridad de las EFS locales?”, que incluye una nota metodológica; también los anexos reportan los datos utilizados.

¹⁵ La metodología presentada aquí difiere un poco del resumen incluido en las evaluaciones; hemos querido aprovechar la oportunidad de ampliar y clarificar algunos aspectos.

II. Objeto de investigación

Los ordenamientos jurídicos básicos en materia de fiscalización superior del gasto público, realizada mediante la revisión que hace el Poder Legislativo de las cuentas públicas, con el auxilio de una EFS.

Estudiamos tanto el ámbito federal (nacional) como el estatal (subnacional o regional, incluido el Distrito Federal).

III. Objetivos de la investigación

1. Elaborar un diagnóstico del estado y la calidad de los ordenamientos jurídicos básicos, federal y estatal de México, que regulan la revisión y fiscalización superior del gasto público, a través de las cuentas públicas.
2. Hacer una evaluación comparativa entre las leyes mencionadas, en el orden estatal (subnacional o regional) y en el municipal (local).¹⁶
3. Dar seguimiento a la evolución legislativa en la materia, mediante la actualización anual de los resultados de la valoración comparativa, a partir de 2005.
4. Identificar los principales problemas y perfilar líneas de investigación para su solución.

IV. Contexto teórico

El estudio está planteado como una investigación *de iure* basada en el análisis y las implicaciones de las regulaciones establecidas en el ordenamiento jurídico básico en materia de fiscalización superior. Aunque partimos de teorías jurídicas sobre el control del poder político (Huerta Ochoa 2001), el derecho financiero público y, en concreto, la fiscalización superior (Figueroa Neri 2005: 47 y ss.), también consideramos la literatura sobre la rendición de cuentas (Crespo 2001; Schedler 2004; Ugalde 2002 y 2003, entre otros), el diseño institucional (Ackerman 2006; Cejudo 2005; Tinajero Díaz 2006) y los poderes estatutarios (García Vázquez 2008: 35 y ss.).

En el análisis de las leyes de fiscalización superior no tomamos en cuenta su denominación, sino los objetos de regulación por ser leyes mixtas: reglamentarias de disposiciones constitucionales; orgánicas de las EFS; y procedimentales de la revisión de la cuenta pública y sus consecuencias.

Algunas investigaciones que coincidían con el objeto de estudio o el método comparado fueron utilizadas, especialmente en el diseño de los indicadores que ayudan a valorar las leyes (ARegional Consultores 2003; Manjarrez Rivera 2002; Pardinás 2003; Santiso 2005; y Solares Mendiola 2004).

Los documentos de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) fueron un referente importante, en especial la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Superior, de 1977,¹⁷ actualizada en

¹⁶ Proyecto en marcha.

¹⁷ <http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/limadeclaration>

2007¹⁸ como Declaración de México sobre Independencia de la EFS. Recientemente, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, AC (ASOFIS), emitió la Declaración de Zacatecas,¹⁹ en la que recoge los lineamientos de las declaraciones referidas de la INTOSAI y el espíritu de la reforma a los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 7 de mayo de 2008.

Aunque no podemos ofrecer en esta obra un análisis profundo sobre la autonomía de las EFS, cabe señalar que ésta apareció en la literatura y los documentos referidos como un elemento clave para una eficaz fiscalización superior en el sistema de rendición de cuentas de los estados democráticos con mayor desarrollo económico (INTOSAI y ONU 2004; y OCDE 2002, entre otros). Sumado a ello, fue importante para este tema el contexto nacional, la transición democrática, el impulso a la transparencia y acceso a la información pública, los organismos constitucionales autónomos (Ackerman 2007) y, particularmente, la LFSF de 2000, que dota de autonomía a la ASF (III-UNAM 2008). La autonomía de las EFS de los estados fue, entonces, observada con detalle tanto en el análisis cualitativo como en el cuantitativo de las leyes.

V. Universo de trabajo

- Leyes y sus reglamentos o reglamentos interiores de las EFS, que regulan la revisión y fiscalización superior del gasto público, vigentes al 31 de diciembre del año anterior a la evaluación, y localizados en los sitios web de los congresos de los estados y el Distrito Federal. Los nombres de las leyes y las denominaciones de las EFS son variados, pero el objeto de regulación es el mismo.
- Como complemento, de cada estado analizamos su Constitución Política, la ley que regula la transparencia y acceso a la información pública, y la ley orgánica del Poder Legislativo.
- En el ámbito municipal, revisamos la ley de hacienda municipal o equivalente; la ley orgánica de la administración pública municipal o equivalente; el código financiero o su equivalente; y otras disposiciones aplicables en ese orden de gobierno y administración pública.

VI. Métodos

Análisis cualitativo y cuantitativo de cada ordenamiento jurídico por estado, con base en la interpretación jurídica de sus disposiciones; comparación cuantitativa de acuerdo con diez indicadores. A partir de la evaluación de 2006, cuestionarios a las EFS para verificación del universo de trabajo.

VII. Análisis cualitativo

Este análisis lo realizamos y publicamos en 2005 en el libro *Cuenta pública en México*.

¹⁸ <http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/mexicodeclaration>

¹⁹ http://www.asofis.org.mx/zacatecas/D_Zacatecas.pdf, abril de 2009.

Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior (Figueroa Neri 2005). Aunque hay cambios legislativos cada año —pero no en todos los estados—, los objetos relevantes de la legislación no varían tan rápido y no afectan el análisis cuantitativo; además, los indicadores no deben modificarse en un lapso tan corto (cinco años de seguimiento). Definimos diez apartados para agrupar los principales objetos de regulación (ver tabla 1).

Tabla 1

<i>I. Entidad de fiscalización superior (EFS)</i>
1. Nombre oficial
2. Estructura (organigrama)
3. Elaboración y ejercicio de su presupuesto
4. Funcionarios y empleados
<i>II. Titular de la entidad</i>
1. Nombramiento
2. Duración, reelección y remoción
3. Requisitos
<i>III. Objeto de fiscalización</i>
1. Definición de cuenta pública
2. ¿La EFS puede realizar auditorías para medir el desempeño económico institucional?
<i>IV. Autonomía de la EFS</i>
1. Gestión interna
2. Universo de trabajo
3. Determinación de responsabilidades e inicio directo de procedimientos sancionadores
<i>V. Relación de la entidad con el Congreso local</i>
1. Diagrama de relación
2. Obligaciones del Congreso respecto a la EFS y dictamen de la cuenta pública
<i>VI. Sanciones posibles derivadas de la revisión de la cuenta pública</i>
<i>VII. Proceso de revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas (etapas y plazos)</i>
<i>VIII. Productos de la EFS</i>
1. Informes
2. Informe final
3. Observaciones
4. Recomendaciones
5. Otros
<i>IX. Plazos, prescripciones y caducidades</i>
1. Guarda de información
2. Para revisar y sancionar
<i>X. Transparencia de la entidad y su información</i>
1. Web propio de la EFS
2. Publicación y acceso público a los principales productos
Valoración general, como cierre del análisis cualitativo

VIII. Análisis cuantitativo

Determinamos diez indicadores y les asignamos valores para tener una escala del 0 al 100, en la cual 100 es la mejor calificación. La calificación del indicador no se fracciona; se da por cumplido satisfactoriamente en su totalidad, o no.

La construcción de los indicadores parte de las características básicas que debe tener una *buena* ley de fiscalización superior, conforme a las tendencias contemporáneas sobre la materia, mencionadas en el marco teórico, y en especial desde la perspectiva de un sistema de rendición de cuentas eficaz. El otro gran referente para delimitar los indicadores fue la LFSF y las mejores prácticas identificadas en el ámbito estatal de México. El equilibrio entre lo deseable y lo posible en los entonces contextos jurídicos vigentes fue indispensable para la decisión final sobre los límites y el alcance de los indicadores.

IX. Los indicadores, sus valores y delimitación

Tabla 2

Indicador	Valor
Fundamento constitucional suficiente	10
Actualización legislativa	10
Glosario de conceptos clave	5
Reglamento de la ley o reglamento interior de la EFS, actualizado	5
Autonomía plena de la EFS	20
Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS	10
Plazo para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública	10
Revisión ex ante	10
Medición del desempeño institucional	10
Transparencia de la fiscalización superior	10
<i>Total</i>	<i>100</i>

La *autonomía plena* de la EFS tiene más valor que los otros indicadores, ya que es una característica medular de la institución; su garantía normativa, preferentemente en la Constitución, y su ratificación y desarrollo en la ley respectiva definen la naturaleza y el perfil jurídico de la EFS, además de contribuir a la credibilidad de sus actos e informes. La conceptualización y límites de este indicador los detallamos en posteriores líneas.

Por su parte, el *glosario de conceptos clave* y el *reglamento actualizado* —como complemento de la ley—, si bien delimitan las disposiciones legales y precisan su alcance, no hacen una diferencia sustancial para distinguir el nuevo modelo de fiscalización superior que el país adoptó a raíz de la LFSF de 2000, por lo que decidimos otorgarles un valor menor y contar con una escala tradicional del 0 al 100.

1. Fundamento constitucional suficiente

En todo régimen jurídico democrático, la Constitución Política, o su equivalente, es el cuerpo superior por jerarquía normativa; además de que las leyes y todas las normas se subordinan a ella, encierra la voluntad política de un estado y su sociedad a través de los mandatos que regula. Por ello, es importante que esta norma suprema no sólo contenga el mandato para el Poder Legislativo de revisar las cuentas públicas, sino que establezca y delimite a la EFS con la finalidad de fortalecerla y legitimarla en sus facultades y atribuciones.

Se cumple con el indicador cuando la Constitución Política establece en sus disposiciones, con claridad y precisión, la naturaleza de la EFS, sus principales facultades y atribuciones, y la forma de elección del titular; es preferible que de manera explícita garantice la autonomía técnica, de gestión y presupuestaria de la EFS.

2. Actualización legislativa

Considerando que la LFSF implicó un cambio radical en el modelo de fiscalización superior de los recursos públicos y que inició su vigencia a partir de 2001, valoramos que los congresos locales hayan realizado transformaciones similares para aumentar las posibilidades de armonización legislativa entre los estados y la Federación, y convertirse en una ley moderna que contribuya a la rendición de cuentas.

Si la ley fue aprobada o reformada sustancialmente a partir de enero de 2001, consideramos cumplido este indicador.

3. Glosario de conceptos clave

La fiscalización superior es una actividad política y también una actividad técnica compleja, por lo que debemos evitar la discrecionalidad en la interpretación de los conceptos importantes regulados en las leyes. Si bien existen conceptos jurídicos indeterminados, pero no indeterminables, es preferible partir de términos precisos para una mejor aplicación de la ley.

Valoramos el indicador positivamente cuando la ley de fiscalización superior o su equivalente contiene este glosario básico.

4. Reglamento actualizado de la ley o reglamento interior de la EFS

La función principal de un reglamento es desarrollar, complementar o precisar las disposiciones que contiene una ley y, en casos extremos, cubrir lagunas de ésta. Cuando existen remisiones en la ley a un reglamento y en los artículos transitorios de aquélla se le menciona, es indispensable que este reglamento exista y se actualice a la par de la ley que le da origen.

Si una ley de fiscalización superior o equivalente hace mención a un reglamento de ella misma o un reglamento interior de la EFS complementario, consideramos cumplido el indicador cuando tales reglamentos están vigentes y actualizados a la par de la ley o de las reformas sustanciales de ésta.

5. Autonomía plena de la EFS

Definimos la autonomía de una institución en relación con otra institución o ente público: si una EFS es autónoma, entendemos que no depende de los sujetos que fiscaliza, y aun cuando se coordine con el Poder Legislativo, éste no puede tener una injerencia que implique subordinación o mando jerárquico. La autonomía de la EFS permite, cuando es plena y eficaz, un trabajo técnico, imparcial y alejado de los intereses partidistas o políticos. La autonomía no envuelve opacidad ni impunidad; las EFS son vigiladas por los poderes públicos y están obligadas a rendir cuentas a éstos y a la sociedad.

Tres dimensiones de la autonomía institucional de las EFS deben estar garantizadas en la legislación para considerar aprobado el indicador:

- Gestión interna. Incluye aspectos como el nombramiento del personal de la EFS por parte de su titular; un servicio fiscalizador de carrera; que el titular —solo o colegiadamente— pueda decidir con libertad la organización de la EFS, elaborar tanto su reglamento interior como su presupuesto y ejercer éste en forma independiente.
- Determinación de su universo de trabajo. Esto implica que elabore, y no esté sujeto a aprobación, su programa anual de trabajo —auditorías, revisiones, visitas, requerimientos, entre otros— y pueda establecer las metodologías en la revisión de la cuenta pública, con base en las disposiciones legales aplicables.
- Capacidad para determinar daños y perjuicios a la hacienda pública y fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, así como promover los procedimientos correspondientes por responsabilidades.

La autonomía de la EFS es relativa cuando faltan en la ley o son débiles sus disposiciones respecto de alguna de estas dimensiones.

Revisamos las facultades del Congreso y la comisión que vigila a la EFS o coordina las relaciones de ésta con el Congreso, para verificar que no contradigan las facultades de la EFS que garantizan su autonomía plena, o la menoscaben.

6. Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS

La fiscalización superior es primordial en un sistema de rendición de cuentas y en la vigilancia de un poder público sobre otro, como hemos señalado. La perspectiva política y el protagonismo del titular de la EFS no pueden pasarse por alto. A esto hay que añadir la composición pluripartidista de las legislaturas federal y estatales de México, por lo que es importante, además del consenso político, que la ley otorgue una transparencia y certeza jurídica para los procedimientos correspondientes, y legitimar la elección del titular de la EFS y, en un plano teórico, su posterior desempeño en el cargo.

Aprobamos el indicador cuando la Constitución Política o la ley en la materia establezcan con precisión el proceso y los requisitos para la elección del titular con el objetivo de evitar la discrecionalidad y el exceso de poder en su nombramiento por parte de la comisión vigilante o responsable de la EFS. La mayoría cualificada en la votación que hace el Congreso para elegir al titular de la EFS, es considerada deseable.

7. Plazo para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública

La oportunidad de la información es muy valiosa en la gestión financiera de los estados económicamente desarrollados. La finalidad última de los informes de toda EFS es que puedan ser utilizados para la toma de decisiones financieras, en especial las presupuestarias. Por esto, no puede otorgarse un periodo tan amplio a la EFS para la revisión de la cuenta pública que vuelva inoportuna la información que resulte de las auditorías, exámenes o revisiones practicadas. La LFSF otorgó un plazo de nueve meses —aumentado a diez meses con motivo de una reforma legislativa— para que la ASF entregue, a partir de que recibe la cuenta pública, su informe final a la Cámara de Diputados. Éstos son plazos aceptables, según las mejores prácticas internacionales (Figueroa Neri 2007).

Para dar por satisfecho este indicador, la legislación local debe establecer que la EFS realice la revisión de la cuenta pública en un plazo igual o menor a la ASF.

8. Revisión ex ante

Otro aspecto relevante acerca de la oportunidad de la información que genera la EFS, tiene que ver con el principio de posterioridad (revisión *ex post* de la cuenta pública) que rige la fiscalización superior. Esto implica que la EFS no puede revisar algún ejercicio del gasto público que no haya sido concluido y reportado como tal en la cuenta pública. Sin embargo, la LFSF introdujo el “Informe de avance de gestión financiera” como parte integrante de la cuenta pública, para que antes de que concluya el ejercicio fiscal en curso, la ASF pueda revisar estos avances, siempre que sean procesos concluidos. El espíritu de esta disposición es que los hallazgos y las recomendaciones de la ASF sirvan como insumo para medidas correctivas y preventivas de los sujetos fiscalizados y los legisladores tengan también información estratégica antes de que concluya el ejercicio fiscal en marcha.

Las legislaciones de los estados deben contener este tipo de informes —de avance o por periodos— para que se califique positivamente el indicador.

9. Medición del desempeño institucional

Una revisión del ejercicio del gasto público con criterios sólo contables o legales arroja resultados que no permiten valorar si se gastó bien, es decir, si hubo un uso eficiente de los recursos públicos que contribuya a la eficiencia económica y a un impacto positivo mediante el cumplimiento de las metas y los objetivos propuestos en el plan o programa que utilizó los recursos asignados. Las auditorías de desempeño a las instituciones públicas son una herramienta poderosa e indispensable para las EFS y ofrecen información estratégica para las políticas públicas, aunque la EFS no evalúe la política pública en sí misma.

Para aprobar este indicador, es necesario que la ley le otorgue facultades suficientes a la EFS a fin de que pueda realizar auditorías de desempeño o evaluación de éste; es deseable que, además, la ley señale que la EFS emita recomendaciones y su informe final contenga un apartado específico o reporte el grado de cumplimiento de metas y objetivos programados, así como las recomendaciones formuladas.

10. *Transparencia de la fiscalización superior*

El evidente avance en materia de transparencia y acceso a la información pública que tiene México, hace imprescindible que la fiscalización superior también sea pública a través de los resultados reportados en los informes de las EFS. La LFSF otorga el *carácter público* al “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública” que emite la ASF.

El indicador se cumple cuando la ley estatal otorga al informe final de la EFS dicho *carácter público*. En ausencia de esto, consideramos satisfactorio el indicador cuando en la ley que regula la transparencia y acceso a la información pública, existe la obligación para la EFS o el Congreso de publicar —sin que medie solicitud de parte— el informe referido.

X. *Las evaluaciones anuales*

Éstas contienen la evaluación cuantitativa de la legislación de cada estado, un comparativo nacional, así como un reporte de las principales reformas federales y estatales que localizamos.

Alcance y utilidad de las evaluaciones

Sirven para evaluar la calidad del ordenamiento jurídico que regula la fiscalización superior e, indirectamente, su grado de institucionalización. Asimismo, han sido invocadas en iniciativas legislativas en la materia y hay investigaciones publicadas que las utilizan —en su totalidad o por estados— y han ampliado los análisis legislativos, así como la aplicación y eficacia de las disposiciones jurídicas (Cejudo y Zabaleta 2009; García Vázquez 2008; Ríos Cázares 2007, por citar algunos).

Límites y uso inadecuado de las evaluaciones

Al ser una investigación de *iure*, sobre un objeto muy concreto —el ordenamiento jurídico de la fiscalización superior—, no es un trabajo que sirva para evaluar la rendición de cuentas en general de cada entidad federativa ni la forma en la que se ejerce el presupuesto. Tampoco es útil para evaluar la aplicación o eficacia de la legislación ni el trabajo de las EFS.

XI. *Analistas y autores*

Durante estos años, hemos contado con la valiosa y constante colaboración de los siguientes analistas y autores de las evaluaciones: Norma Alicia Díaz Ramírez, Nancy García Vázquez, Jorge Gómez Ávila, María Imelda Murillo Sánchez, Esmeralda Ramos Martínez, Paloma Anayansi Sánchez Guzmán, Gilberto Tinajero Díaz y Vania E. Tirado Morales. A todos ellos, nuestro eterno agradecimiento, sin su abnegación laboral no hubiese sido posible la continuidad de la investigación ni la publicación de esta obra. Igualmente, gracias a Jorge Chaires Zaragoza por su colaboración para éste y otros proyectos. Y, desde luego, sin Brígida Botello, la correctora de estilo de nuestros trabajos, no nos atreveríamos a publicar.

Las leyes estatales y su calidad

Aimée Figueroa Neri
María Imelda Murillo Sánchez

Capítulo 4

4. Las leyes estatales y su calidad

Aimée Figueroa Neri, María Imelda Murillo Sánchez

Preámbulo

En este capítulo presentamos las valoraciones que los ordenamientos jurídicos estatales han obtenido cada año durante el lustro evaluado (2004-2008), con la información desagregada por indicador y los totales anuales. Asimismo, hacemos una comparación de los 32 estados y el Distrito Federal, también por año, y unos concentrados generales que dan cuenta del total de las evaluaciones y los promedios y tendencias nacionales.

Cada estado, por cada evaluación, merece un análisis cualitativo detallado; sin embargo, no es posible en esta obra, ya que son 160 valoraciones de ordenamientos jurídicos integrados de tres o cuatro cuerpos legales básicos (constitución política; ley de fiscalización superior; reglamento de la ley o reglamento interior de la entidad de fiscalización superior [EFS]; y ley de transparencia y acceso a la información pública), y en algunos casos otras disposiciones complementarias (leyes orgánicas del Poder Legislativo, leyes en materia de presupuesto y códigos financieros).

Tampoco presentamos un análisis por indicador que busque indagar las causas de su evaluación positiva o negativa, ya que son 1 600 datos. Sin duda, lo que se gana en el panorama general se pierde en detalle. Hay investigaciones que han relacionado los indicadores con otros datos (Cejudo y Zabaleta 2009) o factores para buscar una causalidad (García Vázquez 2008; Murillo Sánchez 2007), o bien, han hecho análisis profundos de la legislación de un estado en particular (Figueroa Neri 2009; Ríos Cázares 2007).

Una última advertencia: no todos los datos aquí presentados coinciden con las evaluaciones publicadas anualmente en los reportes mencionados en los antecedentes y metodología de la investigación. Hemos corregido errores ocasionados por:

- Falta de información. Cuando evaluamos los ordenamientos jurídicos vigentes en 2004, no toda la legislación estaba disponible en los sitios web de los congresos de los estados o de las EFS locales; varias de estas últimas incluso carecían de un sitio o página electrónica en Internet. En otras ocasiones obteníamos las leyes de fuentes indirectas; por ejemplo, los otros poderes públicos o compilaciones de sitios diversos. Un caso repetido fue el no encontrar los reglamentos interiores de las EFS.
 - Información errónea. En algunos casos, las leyes disponibles en los sitios web de los congresos no estaban actualizadas con las últimas reformas ya aprobadas; en otros, la publicación en el periódico o gaceta oficial o equivalente del estado, tarda mucho, tanto la impresión como su acceso en Internet.
 - Interpretaciones jurídicas complejas. Algunas disposiciones jurídicas se complementan con leyes o códigos que se aplican supletoriamente a la ley principal de la materia —ley de fiscalización superior o equivalente—, lo que, sumado a la falta de información o información errónea, derivaba en una difícil decisión para considerar aprobado o no el indicador.
-

- Contradicciones legales. El caso más ejemplar fueron las disposiciones de la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública con la ley de fiscalización superior e incluso con la constitución política respecto del carácter público o reservado del informe final de la EFS o su publicación, por ser considerado información pública fundamental, así como las imprecisiones sobre el momento de la eficacia del carácter público.
- Erratas en la edición del libro que versa sobre la primera evaluación y en las publicaciones de las evaluaciones anuales.

La identificación de los errores, en casi la totalidad de casos, se dio gracias a la invaluable ayuda de todas las EFS locales de nuestro país y a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que a lo largo de cinco años han respondido a nuestras solicitudes de información y nos han hecho observaciones, críticas y comentarios al proyecto. Cabe resaltar el interés institucional de las EFS, ya que en este periodo varias han cambiado de titular, además de que se han abarcado dos y hasta tres legislaturas en los congresos. Con menor incidencia, han sido los propios legisladores locales quienes nos han advertido y corregido los errores cometidos. También, algunos estudiantes o interesados en las evaluaciones han contribuido a perfeccionar los datos reportados. A todos, les expresamos en estas líneas nuestra gratitud.

Deseamos ofrecer nuestra disculpa por los errores cometidos; sin duda, tampoco esta obra estará exenta de algunos, pero hemos hecho nuestro mejor esfuerzo por equivocarnos menos. Esperamos que la información que ofrecemos en esta compilación, insuficiente a todas luces para entender la evolución de la legislación en materia de fiscalización superior, sea un semillero para otras investigaciones, bien sea por estado, por indicador o con enfoques y metodologías nuevas.

Valoraciones por estado

Tabla 1

Indicador	Valor
Fundamento constitucional suficiente	10
Actualización legislativa	10
Glosario de conceptos clave	5
Reglamento de la ley o reglamento interior de la EFS, actualizado	5
Autonomía plena de la EFS	20
Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS	10
Plazo para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública	10
Revisión <i>ex ante</i>	10
Medición del desempeño institucional	10
Transparencia de la fiscalización superior	10
Total	100

Tabla 2

	Menor de 60
	de 60 a 75
	80 y 85
	90 y 100

Aguascalientes

Gráfica 1

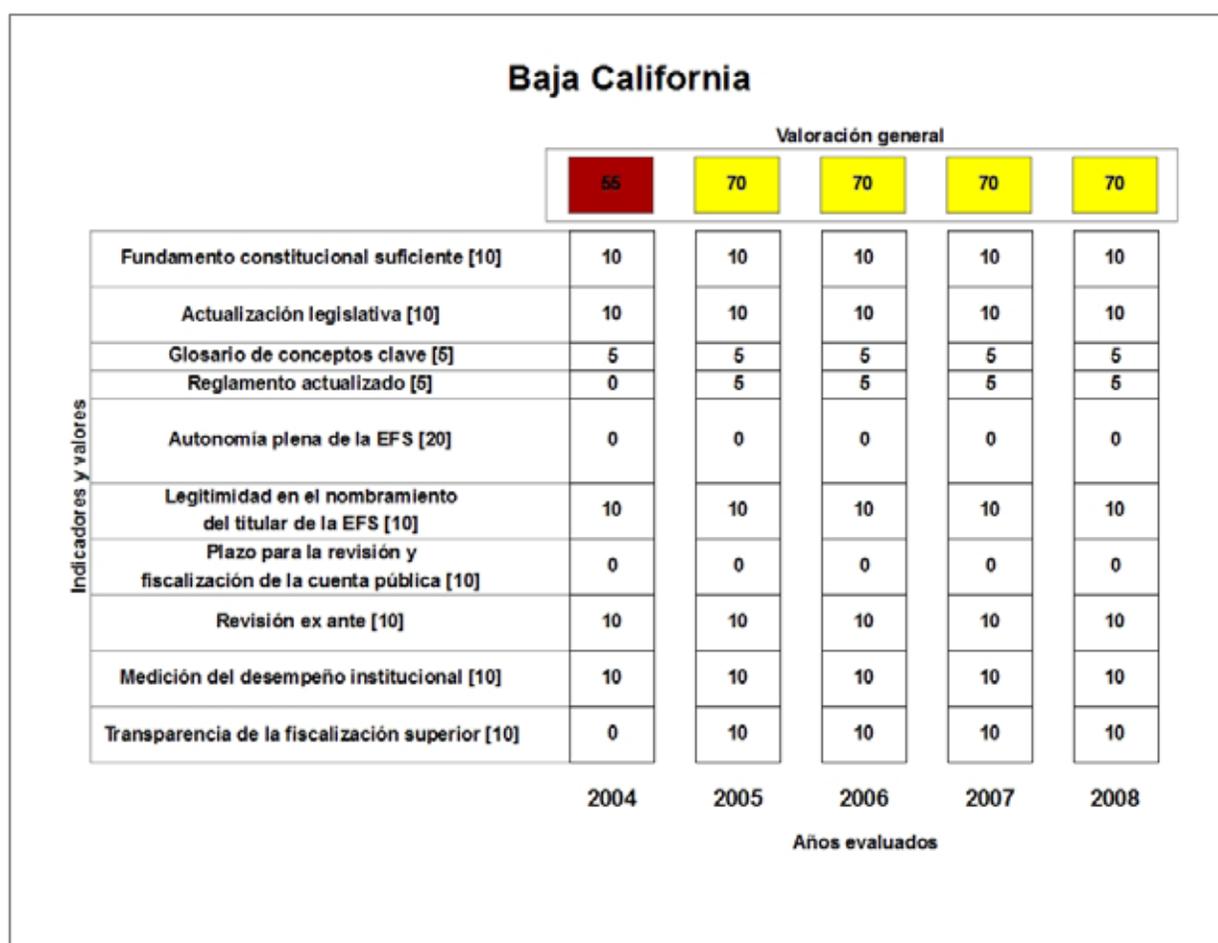
		Valoración general				
		5	5	15	15	60
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	0	0	0	0	10
	Actualización legislativa [10]	0	0	0	0	0
	Glosario de conceptos clave [5]	0	0	0	0	0
	Reglamento actualizado [5]	5	5	5	5	0
	Autonomía plena de la EFS [20]	0	0	0	0	0
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	0	0	0	0	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	0	0	0	0	10
	Revisión ex ante [10]	0	0	0	0	10
	Medición del desempeño institucional [10]	0	0	0	0	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	0	0	10	10	10
			2004	2005	2006	2007

Años evaluados

Este caso es sobresaliente por su baja evaluación en 2004, debida a que el estado tenía vigente en ese año la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda de junio de 1981, reformada no sustancialmente en 1992, 1998 y 1999, y el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de septiembre de 2000. El aumento en su valoración en 2006 y 2007 se debe a las reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado. No es sino hasta diciembre de 2008 cuando se reforma la Constitución Política para sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda por un órgano superior de fiscalización; sin embargo, ni la ley ni el reglamento correspondientes son expedidos en ese año, por lo que la mejora legislativa no es tan notoria en los cinco años evaluados.

Baja California

Gráfica 2



A pesar de tener una ley de fiscalización superior nueva, vigente a partir de mayo de 2004, primer año evaluado, la valoración del ordenamiento jurídico en su conjunto es baja por aspectos sustanciales (autonomía plena y transparencia de la fiscalización superior) y de procedimientos (plazo y reglamento). Esta ley sufrió una reforma en 2007, aunque hay un aumento en los años siguientes gracias a la expedición del reglamento interior de la EFS en 2005 y a la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado en ese mismo año. La falta de autonomía plena y un plazo demasiado amplio para revisar las cuentas públicas persisten como deficiencias legislativas hasta 2008.

Baja California Sur

Gráfica 3

		Valoración general				
		20	20	30	30	70
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	0	0	0	0	0
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	0	0	0	0	5
	Reglamento actualizado [5]	0	0	0	0	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	0	0	0	0	20
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	0	0	0	0	0
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	0
	Revisión ex ante [10]	0	0	0	0	10
	Medición del desempeño institucional [10]	0	0	0	0	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	0	0	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008
		Años evaluados				

La Ley Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda de Congreso del Estado, vigente a partir de marzo de 2002, recibió una valoración baja en 2004 por cumplir sólo con dos indicadores. En 2006, al entrar en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, consideramos satisfecho el indicador respectivo. A pesar de que en 2008 se abrogó la citada ley reglamentaria y se expidió la Ley del Órgano de Fiscalización Superior, no se hicieron las reformas constitucionales de acompañamiento ni se cumplieron los indicadores de legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS y el plazo para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública.

Campeche

Gráfica 4

Campeche						
Valoración general						
100						
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	10	10	10	10	10
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	5	5	5	5	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	20	20	20	20	20
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	10	10	10	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008
	Años evaluados					

Éste es un caso sobresaliente en el país por varias causas: el ordenamiento que regula a su auditoría superior, entró en vigor en septiembre de 2000, antes que el de la ASF; no tiene una ley propia en la materia, sino que es regulada en forma amplia en un capítulo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; no fue reformada durante los años evaluados, lo que refleja cierta estabilidad; y, sobre todo, es una ley que cumple desde la primera evaluación y hasta la última con todos los indicadores.

Coahuila de Zaragoza

Gráfica 5

		Coahuila				
		Valoración general				
		65	75	75	100	100
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	0	0	0	10	10
	Actualización legislativa [10]	0	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	0	0	0	5	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	20	20	20	20	20
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	0	0	0	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008
		Años evaluados				

Al contar con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, vigente desde noviembre de 1989 y reformada en 1998, sí se cumplió con el indicador de autonomía de la EFS, a pesar de que cronológicamente no era una ley actualizada en 2004. La reforma en 2005 no otorgó la legitimidad al nombramiento de su titular requerida por el indicador, ni se actualizó el fundamento constitucional. En 2007 se derogó la ley orgánica y se expidió la Ley de Fiscalización Superior para el Estado, vigente a partir de ese año. Este nuevo ordenamiento y el reglamento interior de la naciente Auditoría Superior del Estado satisfacen, desde esa fecha, la totalidad de indicadores evaluados.

Colima

Gráfica 6

		Colima				
		Valoración general				
		45	45	45	45	45
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	0	0	0	0	0
	Actualización legislativa [10]	0	0	0	0	0
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	0	0	0	0	0
	Autonomía plena de la EFS [20]	0	0	0	0	0
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	0	0	0	0	0
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008
		Años evaluados				

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado ha estado vigente desde agosto de 1988, aunque fue reformada —no sustancialmente— en julio de 2004. Este ordenamiento, sin reglamento —o no disponible— ni fundamento constitucional suficiente, no cumple con los indicadores de autonomía plena y legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS. El indicador de transparencia se considera satisfecho por la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública en el Estado.¹

¹ Es el único caso del que no obtuvimos respuesta, en los años evaluados, a la solicitud de información a la EFS para verificar los datos técnicos de la legislación. Comprobamos cada año en el sitio web del Congreso si la ley había experimentado reformas.

Chiapas

Gráfica 7

		Chiapas				
		Valoración general				
		100	100	100	100	100
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	10	10	10	10	10
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	5	5	5	5	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	20	20	20	20	20
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	10	10	10	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008
		Años evaluados				

Es un caso llamativo, debido a que en octubre de 2001 se expidió la Ley de Fiscalización Superior del Estado, declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, junto con las reformas a la Constitución Política y a la Ley Orgánica y Reglamento Interior del Congreso del Estado. En agosto de 2003 se aprobó, publicó y entró en vigor la nueva ley, con la misma denominación; esta legislación no ha sido reformada durante los años evaluados. Al igual que en Campeche, el ordenamiento jurídico ha sido estable y ha satisfecho la totalidad de los indicadores desde la primera evaluación.

Chihuahua

Gráfica 8

Chihuahua										
Valoración general										
<table border="1"> <tr> <td>65</td> <td>75</td> <td>75</td> <td>75</td> <td>75</td> </tr> </table>						65	75	75	75	75
65	75	75	75	75						
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	0	0	0	10	10				
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10				
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5				
	Reglamento actualizado [5]	0	0	0	0	0				
	Autonomía plena de la EFS [20]	20	20	20	0	0				
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	0	0	0	10	10				
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10				
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10				
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10				
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	0	10	10	10	10				
		2004	2005	2006	2007	2008				
		Años evaluados								

En el primer año evaluado, estaba vigente la Ley Orgánica de la Contaduría General del Estado, de julio de 1995, y reformada sustancialmente en julio de 2003. A pesar de esa reforma, el ordenamiento jurídico no contó con un fundamento constitucional suficiente ni el reglamento respectivo; tampoco aprobó los indicadores de legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS ni el de transparencia, a pesar de su Ley General de Documentación e Información Pública del Estado. En 2005, entró en vigor la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y se evaluó positivamente el indicador respectivo. En septiembre de 2007 se publicó y entró en vigor la Ley de Auditoría Superior del Estado de Chihuahua y se abrogó la citada ley orgánica. Lo excepcional de esta reforma es que menoscaba la autonomía plena de la EFS —indicador que sí tenía aprobado en las anteriores evaluaciones—, aunque el ordenamiento jurídico mejora en su fundamento constitucional. Continúa sin expedirse el reglamento correspondiente.

Distrito Federal

Gráfica 9

		Valoración general				
		50	50	60	70	70
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	0	0	0	0	0
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	5	5	5	5	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	0	0	0	20	20
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	0	0	0	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	0	0
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	0	0
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	0	0	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008
		Años evaluados				

En 2004, el Distrito Federal tenía vigente la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de su Asamblea Legislativa de febrero de 1999, reformada sustancialmente en enero de 2004. Este ordenamiento era insólito en comparación con los demás casos del país, por ser el único que no tenía un titular unipersonal de la EFS; en su lugar, la ley estableció un “órgano superior de dirección”, compuesto de tres contadores mayores. Los cuatro indicadores no aprobados en la primera evaluación resultaban sustanciales; no fue sino hasta 2006 cuando aprobó el indicador de transparencia con motivo de una enmienda a la ley en esa materia. En mayo de 2007, entró en vigor una reforma sustancial a la ley, que aunque no implicó la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para que el ordenamiento contara con un fundamento constitucional suficiente, sí dotó de autonomía plena a la EFS. La reforma modificó el plazo para la revisión de la cuenta pública al hacerlo más extenso que el requerido para aprobar el indicador y suprimir la revisión *ex ante*. Esta nueva ley estableció la figura unipersonal de un contador mayor.

Durango

Gráfica 10

Durango

Valoración general

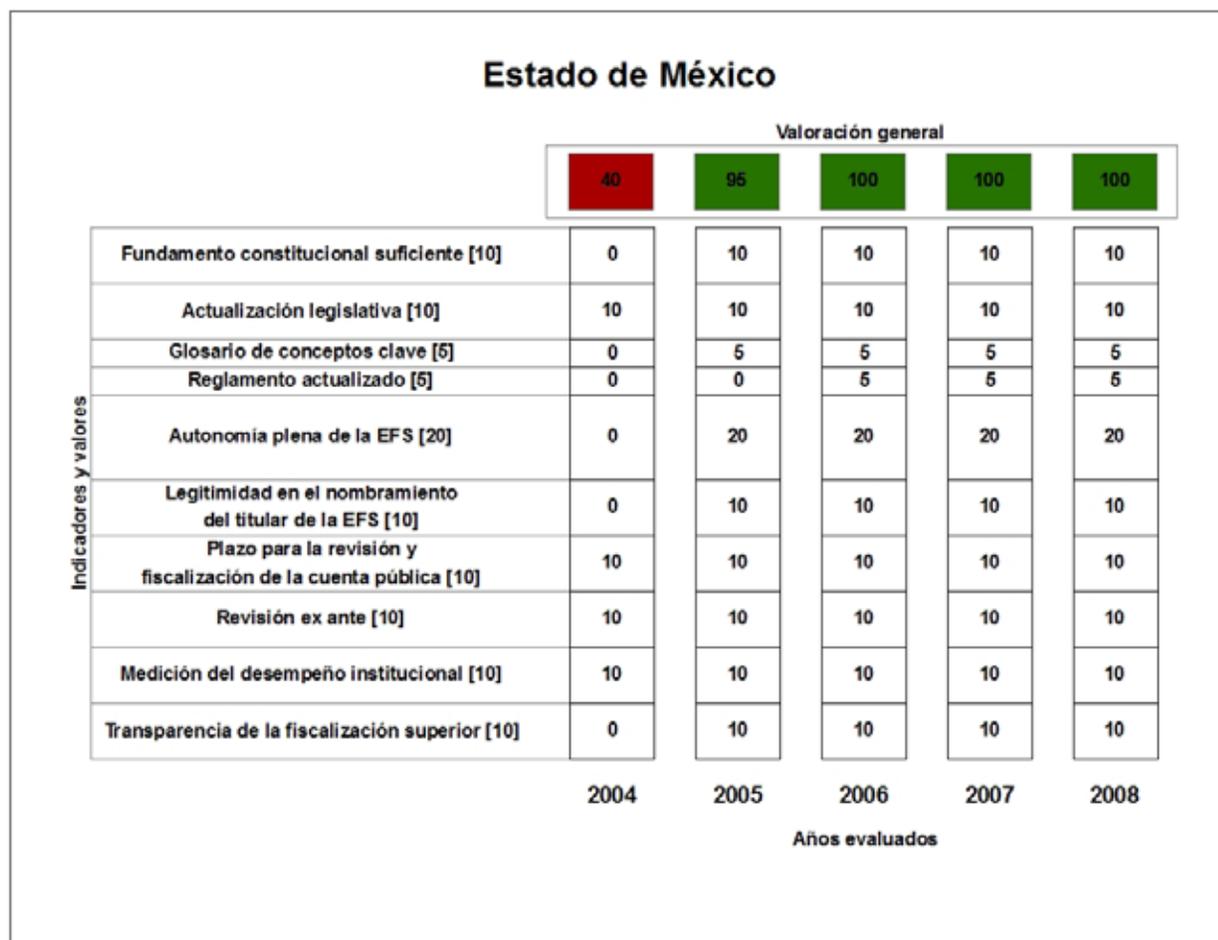
		100	100	100	100	100
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	10	10	10	10	10
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	5	5	5	5	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	20	20	20	20	20
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	10	10	10	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008

Años evaluados

A partir de enero de 2002, la Ley de Fiscalización Superior del Estado ha estado vigente. Es un ordenamiento jurídico moderno que cumple con todos los indicadores evaluados, y que puede considerarse estable y pertinente en los años evaluados.

Estado de México

Gráfica 11



Hasta diciembre de 2004, la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado estuvo vigente, aun cuando la Ley de Fiscalización Superior ya había sido ya aprobada. Este nuevo ordenamiento se puso en vigencia en febrero de 2005; cumple con todos los indicadores, excepto el reglamento, cuya aprobación, publicación y entrada en vigor no se dio sino hasta diciembre de 2006.

Guanajuato

Gráfica 12

Guanajuato						
Valoración general						
90						
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	10	10	10	10	10
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	5	5	5	5	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	20	20	20	20	20
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	10	10	10	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	0	0	0	0	0
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008
Años evaluados						

Su ordenamiento jurídico es uno de los más estables del país, ya que ha estado en uso desde noviembre de 2003 y sólo ha sido reformado en 2005. Además, cumple con nueve de los diez indicadores evaluados; el único que no aprobó fue el relativo a las facultades de la EFS para practicar auditorías de desempeño, las cuales no están previstas en la legislación.

Guerrero

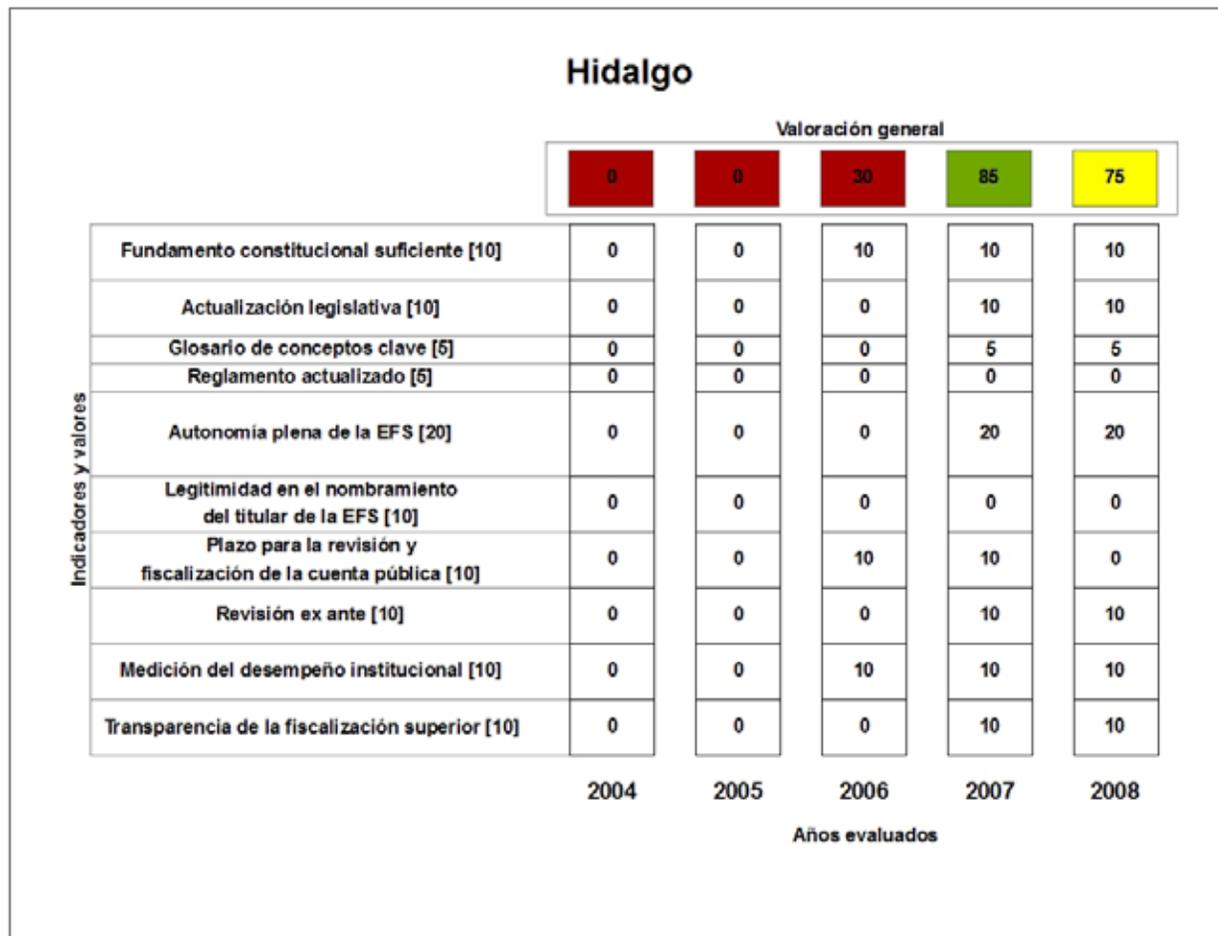
Gráfica 13

		Guerrero				
		Valoración general				
		85	85	85	85	85
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	10	10	10	10	10
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	0	0	0	0	0
	Autonomía plena de la EFS [20]	20	20	20	20	20
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	0	0	0	0	0
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
			2004	2005	2006	2007
		Años evaluados				

En octubre de 2002 fue aprobada su Ley de Fiscalización Superior, que entró en vigor en enero de 2003. Los indicadores de legitimidad en el nombramiento del titular y reglamento actualizado son deficiencias que no se han subsanado durante el periodo evaluado, a pesar de las reformas que cada año se han hecho a la ley. Cabe destacar que, no obstante la falta de una ley en materia de transparencia y acceso a la información pública, en 2004 su Constitución le otorgaba ya el carácter público al informe final de la EFS, por lo que aprueba el indicador respectivo.

Hidalgo

Gráfica 14



Es el único caso con 0 como valoración general en 2004, debido a su Ley Orgánica de la Contaduría General del Estado, vigente desde 1972 hasta 2006. Las reformas constitucionales que crearon el Órgano de Fiscalización Superior se publicaron en mayo de 2006, pero la nueva Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado no fue aprobada sino hasta diciembre de ese año y entró en vigor a partir de enero de 2007, al igual que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. A pesar de ser un nuevo ordenamiento jurídico, no aprobó el indicador de legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS ni el del reglamento actualizado. Llama la atención que en 2008 se hayan realizado reformas que ampliaron el plazo para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, lo que originó que este indicador no haya sido cumplido.

Jalisco

Gráfica 15

		Valoración general				
		50	50	60	60	70
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	0	0	0	0	10
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	5	5	5	5	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	0	0	0	0	0
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	10	10	10	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	0	0	0	0	0
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	0	0	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008
		Años evaluados				

Este estado ha sobresalido por las tres leyes sobre la materia que, en ocho años, ha aprobado: la primera, la Ley de Fiscalización Superior del Estado, en enero de 2001; la segunda, con igual denominación, en diciembre de 2003 y vigente de enero de 2004 a diciembre de 2008 (los años evaluados). Este ordenamiento jurídico, valorado en 2004 con 50, aumentó en 2006 a 60 debido a la reformas en la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado. A partir de enero de 2009 se puso en vigencia la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado, aprobada en junio de 2008 y cuyas reformas constitucionales de acompañamiento entraron en vigor en el mes siguiente, por lo que consideramos aceptado el indicador en la última evaluación. Es preocupante que, a pesar de ser la segunda ley *moderna* del estado, no dote de autonomía plena a su EFS.

Michoacán de Ocampo

Gráfica 16

Michoacán

Valoración general

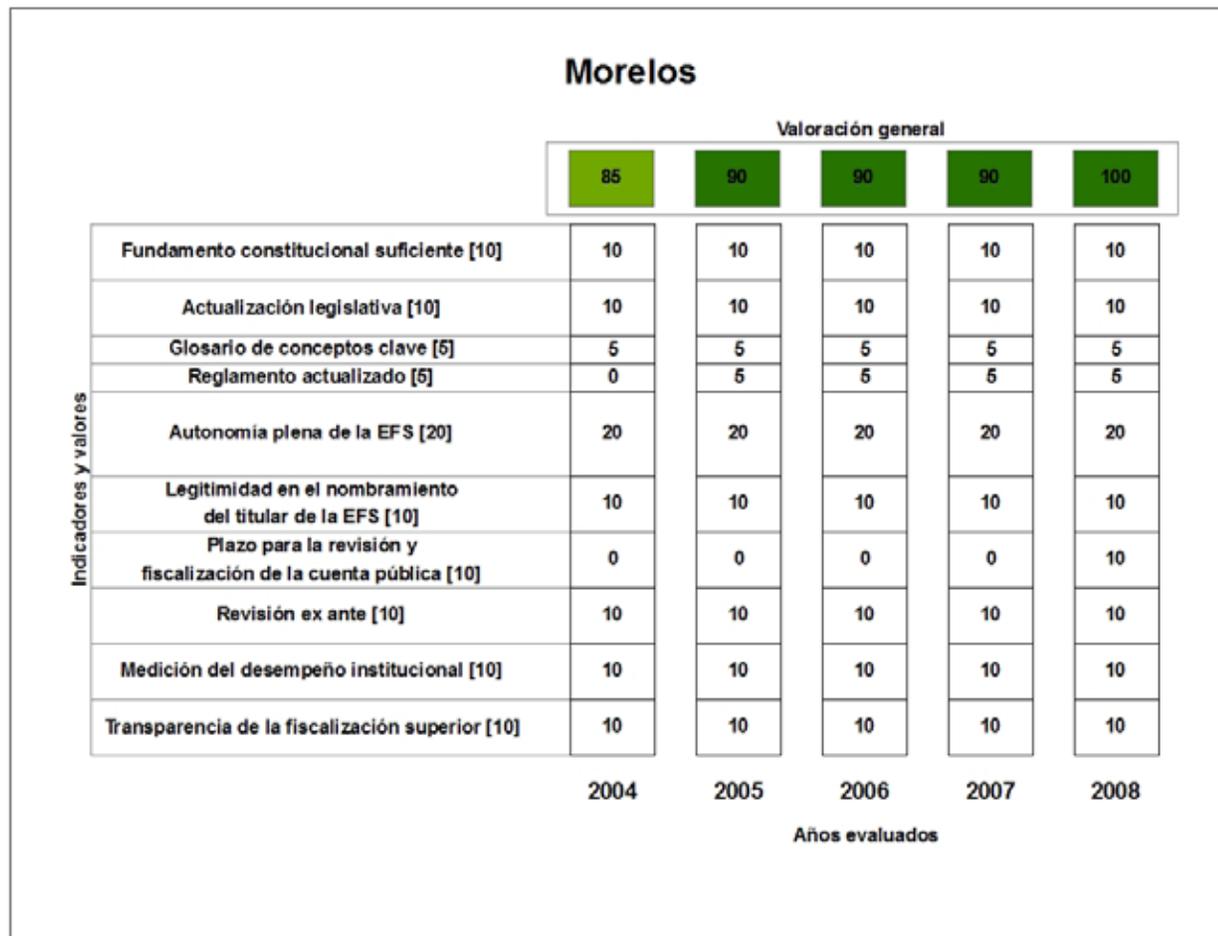
		100	100	100	100	100
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	10	10	10	10	10
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	5	5	5	5	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	20	20	20	20	20
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	10	10	10	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008

Años evaluados

Con una ley de fiscalización superior vigente desde abril de 2003 y las reformas constitucionales respectivas, este ordenamiento jurídico tiene aprobados la totalidad de los indicadores desde 2004, con lo cual se coloca entre las normativas estables y pertinentes de los estados.

Morelos

Gráfica 17



De 2004 a 2007 evaluamos la Ley de Auditoría Superior Gubernamental del Estado de Morelos, aprobada, publicada y en vigor desde agosto de 2003. En 2008, fue aprobada y puesta en vigor la Ley de Fiscalización Superior. En 2005, el ordenamiento jurídico incrementó su valoración general gracias a que entró en vigor el reglamento interior de la EFS. La ley vigente aprueba todos los indicadores evaluados.

Nayarit

Gráfica 18

		Nayarit				
		Valoración general				
		95	95	95	75	80
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	10	10	10	10	10
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	0	0	0	0	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	20	20	20	0	0
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	10	10	10	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
			2004	2005	2006	2007
		Años evaluados				

La Ley del Órgano de Fiscalización Superior de este estado es una de las pioneras en el país; fue aprobada en octubre de 2000 y está vigente desde diciembre de ese año. Este ordenamiento jurídico cumple casi con la totalidad de indicadores requeridos, ya que el reglamento interior de la EFS no fue expedido sino hasta diciembre de 2007 y entró en vigor en enero de 2008. En 2007 se reformaron diversas disposiciones de dicha ley que limitan la autonomía de la EFS; por ello, no se puede considerar como plena y, por tanto, no satisface el indicador.

Nuevo León

Gráfica 19

		Valoración general				
		65	65	55	65	60
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	0	0	0	0	0
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	0	0	0	0	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	0	0	0	0	0
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	10	10	10	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	0	10	0
			2004	2005	2006	2007
		Años evaluados				

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado fue aprobada en abril de 1992 y estuvo vigente de mayo de ese año hasta agosto de 2006, cuando entró en vigor la Ley del Órgano de Fiscalización Superior. Ninguno de los dos ordenamientos jurídicos evaluados en los cinco años satisface el indicador de autonomía plena de la EFS ni el de fundamento constitucional suficiente. Es inusual que el indicador de transparencia tenga las variaciones que presenta este caso, pero se deben a modificaciones a las disposiciones de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado, que subsanaban la falta de carácter público para el informe final de la EFS.

Oaxaca

Gráfica 20

Oaxaca						
Valoración general						
35 100						
Indicadores y valores		2004	2005	2006	2007	2008
	Fundamento constitucional suficiente [10]	0	0	0	0	10
Actualización legislativa [10]	0	0	0	0	10	
Glosario de conceptos clave [5]	0	0	0	0	5	
Reglamento actualizado [5]	5	5	5	5	5	
Autonomía plena de la EFS [20]	0	0	0	0	20	
Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	0	0	0	0	10	
Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10	
Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10	
Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10	
Transparencia de la fiscalización superior [10]	0	0	0	0	10	
		2004	2005	2006	2007	2008
		Años evaluados				

Los primeros cuatro años evaluados estuvo vigente la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, aprobada, publicada y en uso desde agosto de 1995. En abril de 2008, entró en vigor la Ley de Fiscalización Superior del Estado, que, junto con la reforma constitucional respectiva y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, vigente desde julio de 2008, cumplen satisfactoriamente todos los indicadores.

Puebla

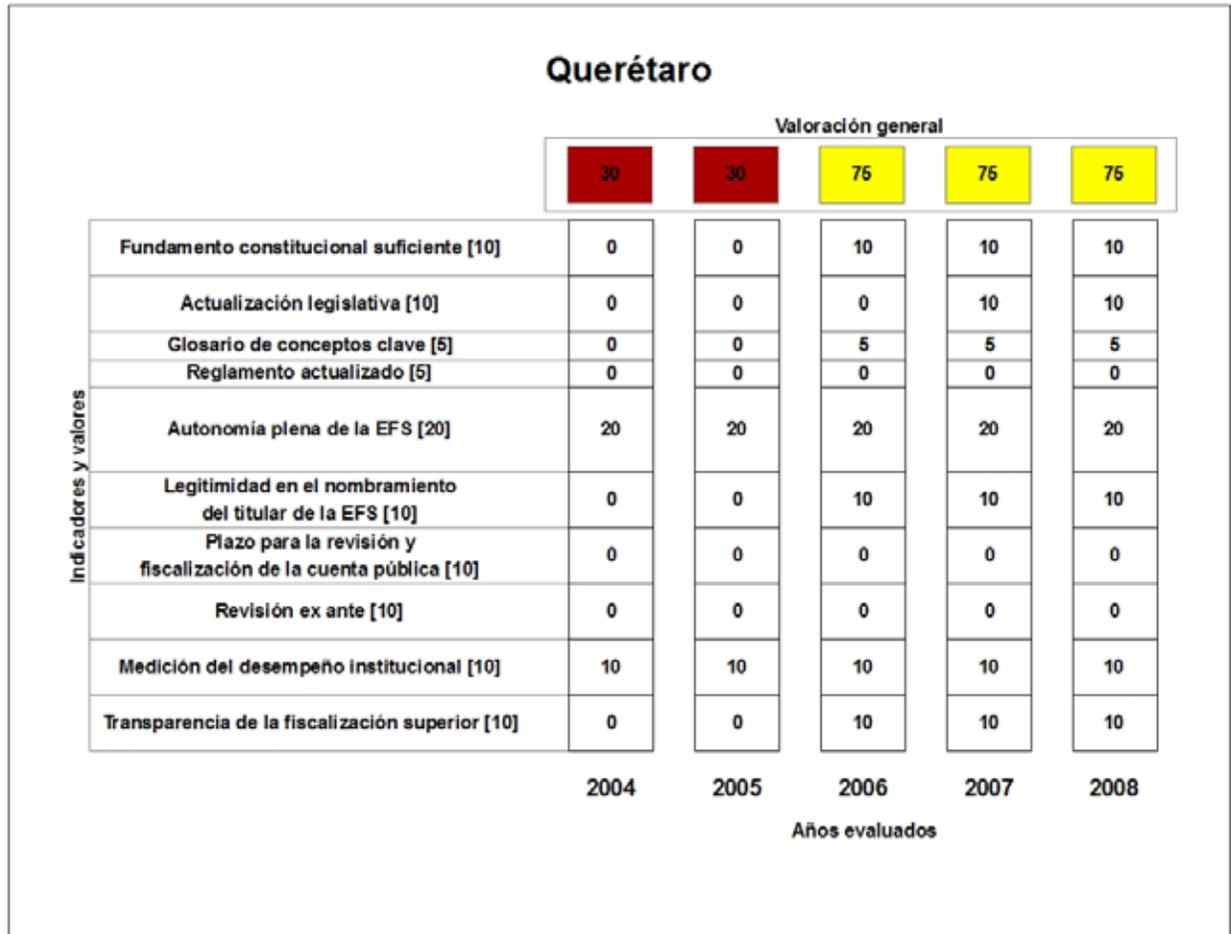
Gráfica 21

		Puebla				
		Valoración general				
		80	80	80	80	80
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	10	10	10	10	10
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	5	5	5	5	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	0	0	0	0	0
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	10	10	10	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
			2004	2005	2006	2007
		Años evaluados				

En febrero de 2000, entró en vigor la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado, que tuvo corta duración, ya que fue sustituida por la Ley del Órgano de Fiscalización Superior, aprobada en mayo de 2001 y vigente a partir de junio de ese mismo año. Este ordenamiento jurídico —que surge poco después de su homólogo en el ámbito federal— tiene como único indicador no aprobado el de la autonomía plena de la EFS y se mantuvo sin reformas hasta 2008.

Querétaro de Arteaga

Gráfica 22



A partir de diciembre de 1986 y hasta marzo de 2006, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda estuvo vigente en este estado. A pesar de ser una ley antigua en relación con la normativa federal que crea la ASF, ya dotaba de autonomía plena a la EFS y contenía disposiciones que permitían dar por satisfecho el indicador del desempeño institucional. En enero de 2006 entraron en vigor las reformas constitucionales para sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda por una ESF y, en marzo de ese año, se abrogó la citada norma; en su lugar, se publicó y entró en vigor la Ley de Fiscalización Superior del Estado. Este ordenamiento jurídico no aprueba la totalidad de los indicadores evaluados. En 2008, el estado reformó integralmente su Constitución Política; derivado de ello, la EFS adquirió la naturaleza de órgano constitucional autónomo, un *status* único en el país para una EFS.

Quintana Roo

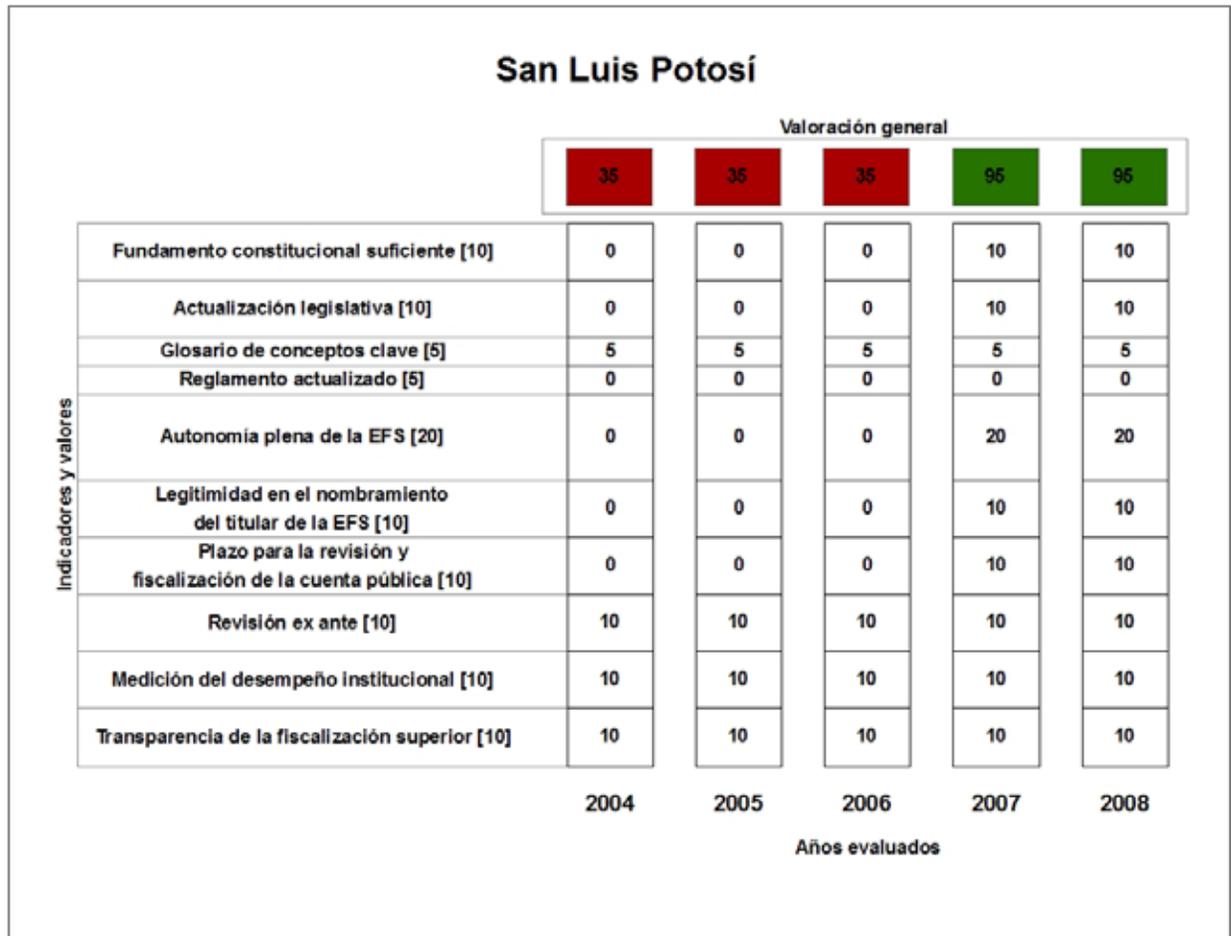
Gráfica 23

		Quintana Roo				
		Valoración general				
		85	85	85	85	85
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	10	10	10	10	10
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	0	0	0	0	0
	Autonomía plena de la EFS [20]	20	20	20	20	20
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	10	10	10	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	0	0	0	0	0
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008
		Años evaluados				

Durante los cinco años fue evaluada la Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, vigente desde enero de 2004 y reformada en diciembre de 2005. Esta legislación se ha mantenido sin grandes cambios hasta 2008 y cumple con la mayoría de indicadores requeridos.

San Luis Potosí

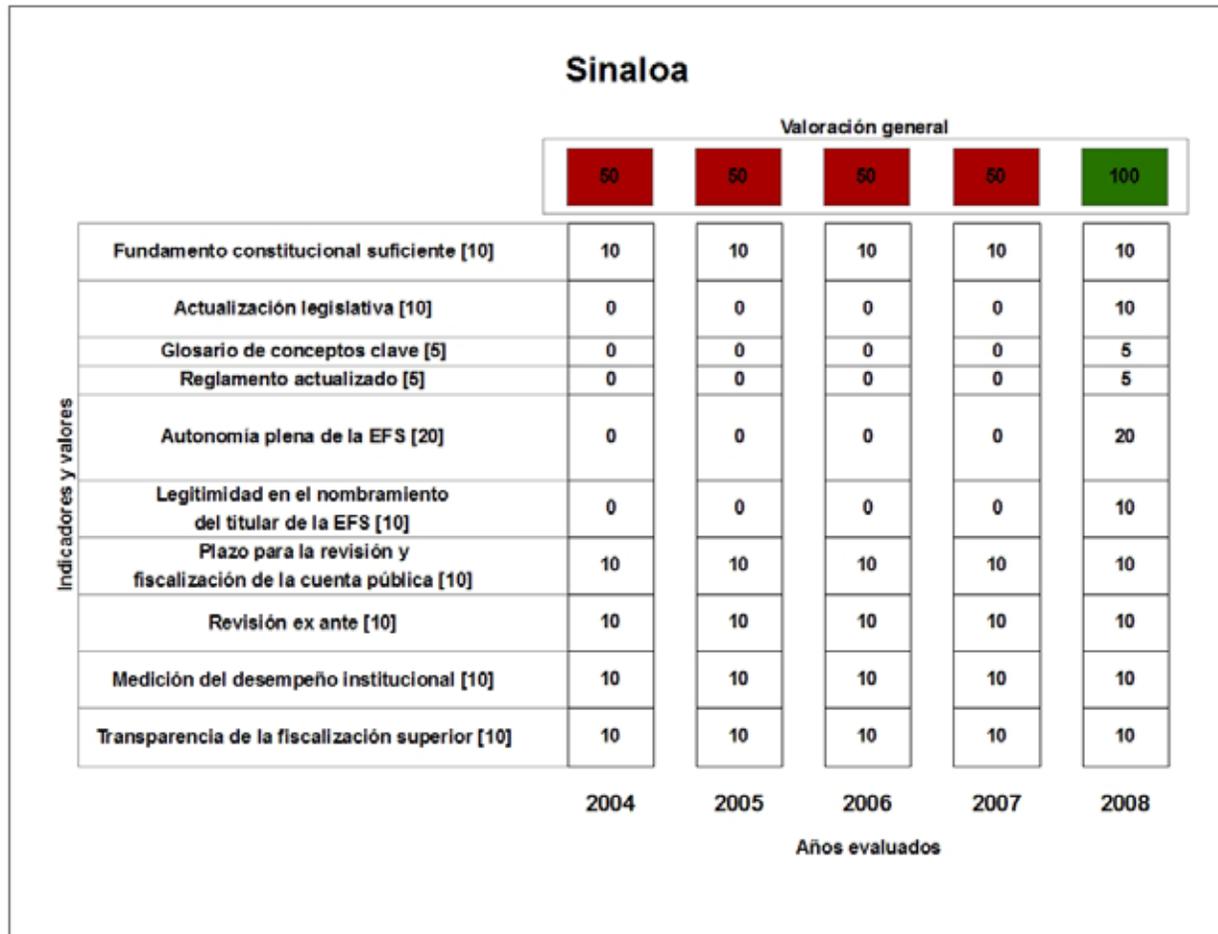
Gráfica 24



Es uno de los ordenamientos jurídicos que inician con una baja calificación debido a que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado, aprobada en noviembre de 1993 y puesta en vigor al mes siguiente, continuó en uso hasta diciembre de 2006. Ya con la Ley de Auditoría Superior del Estado —en vigor desde 2007—, el ordenamiento jurídico aprueba la mayoría de los indicadores; sólo le falta la actualización del reglamento correspondiente.

Sinaloa

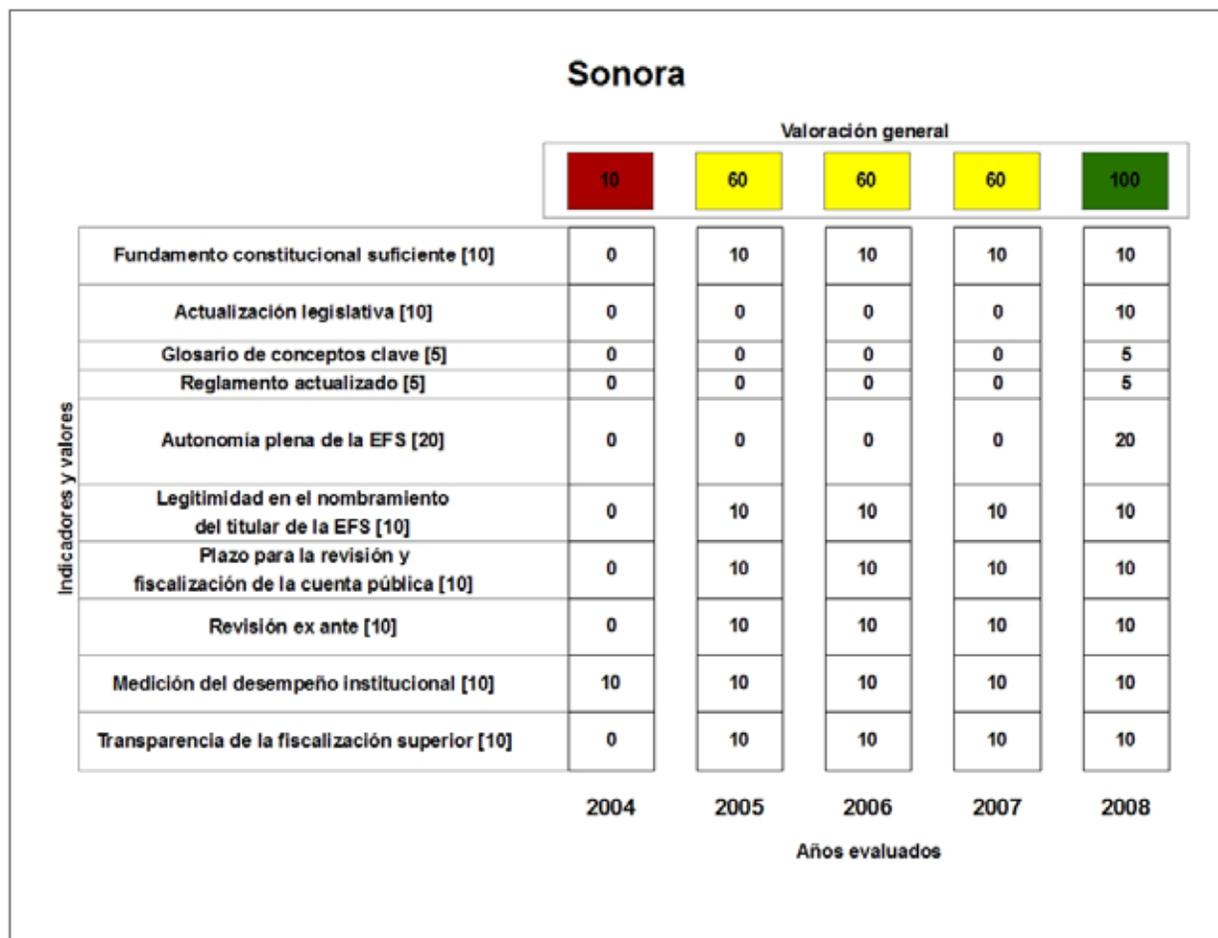
Gráfica 25



Las evaluaciones de 2004 a 2007 se basaron en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, vigente desde junio de 1997. Sobresale este caso por el desfase que hubo entre las reformas constitucionales aprobadas y publicadas en octubre de 2004, que crearon la Auditoría Superior del Estado y la aprobación de la Ley de Auditoría Superior, en abril de 2008 y con validez a partir de ese mismo mes.

Sonora

Gráfica 26



El ordenamiento jurídico de Sonora aumentó significativamente su valoración anual al pasar de 10 en 2004 a 100 en 2008. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso, aprobada y publicada en diciembre de 1986 y con vigor a partir de enero de 1987, era pionera en el sentido de prever la posibilidad de medición de desempeño institucional dentro de las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda. En julio de 2005 se aprobaron y entraron en vigor las reformas constitucionales que crearon el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado en sustitución de la contaduría, lo que aumentó, en consecuencia, la valoración general. Ese mismo año, el estado contó ya con una ley de acceso a la información pública. Una similitud con Sinaloa es que también hay una separación —tres años en este caso— entre la reforma constitucional y la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior del Estado, vigente desde julio de 2008. Con esta nueva ley y el reglamento interior de la EFS fueron aprobados la totalidad de indicadores en la última evaluación.

Tabasco

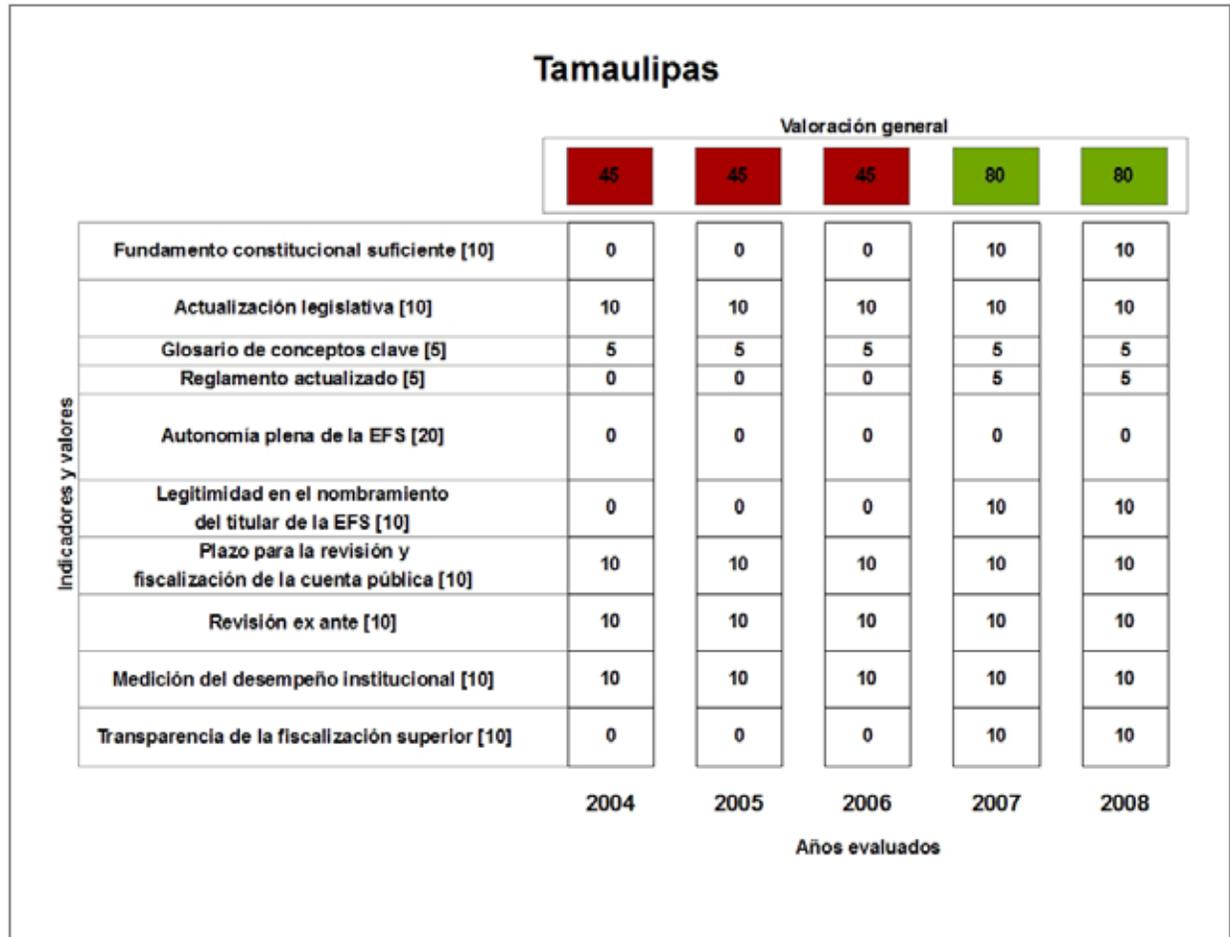
Gráfica 27

		Tabasco				
		Valoración general				
		80	80	80	80	80
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	10	10	10	10	10
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	5	5	5	5	5
	Autonomía plena de la EFS [20]	0	0	0	0	0
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	10	10	10	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008
		Años evaluados				

La Ley de Fiscalización Superior del Estado fue aprobada en abril de 2003 y entró en vigor en 2004. Es un ordenamiento jurídico estable al que le falta sólo garantizar la autonomía plena de su EFS.

Tamaulipas

Gráfica 28



En enero de 2002 se puso en vigencia la Ley de Fiscalización Superior del Estado, aprobada un mes antes; sin embargo, no se realizaron las reformas constitucionales (publicadas en marzo de 2007) para armonizar los cambios que generó la nueva ley; es un caso inverso al de Sinaloa y Sonora. Estas adecuaciones, la entrada en vigor en agosto de 2007 de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y la publicación del reglamento interior de la EFS en noviembre de ese año, hicieron que su calificación haya aumentado en las evaluaciones correspondientes.

Tlaxcala

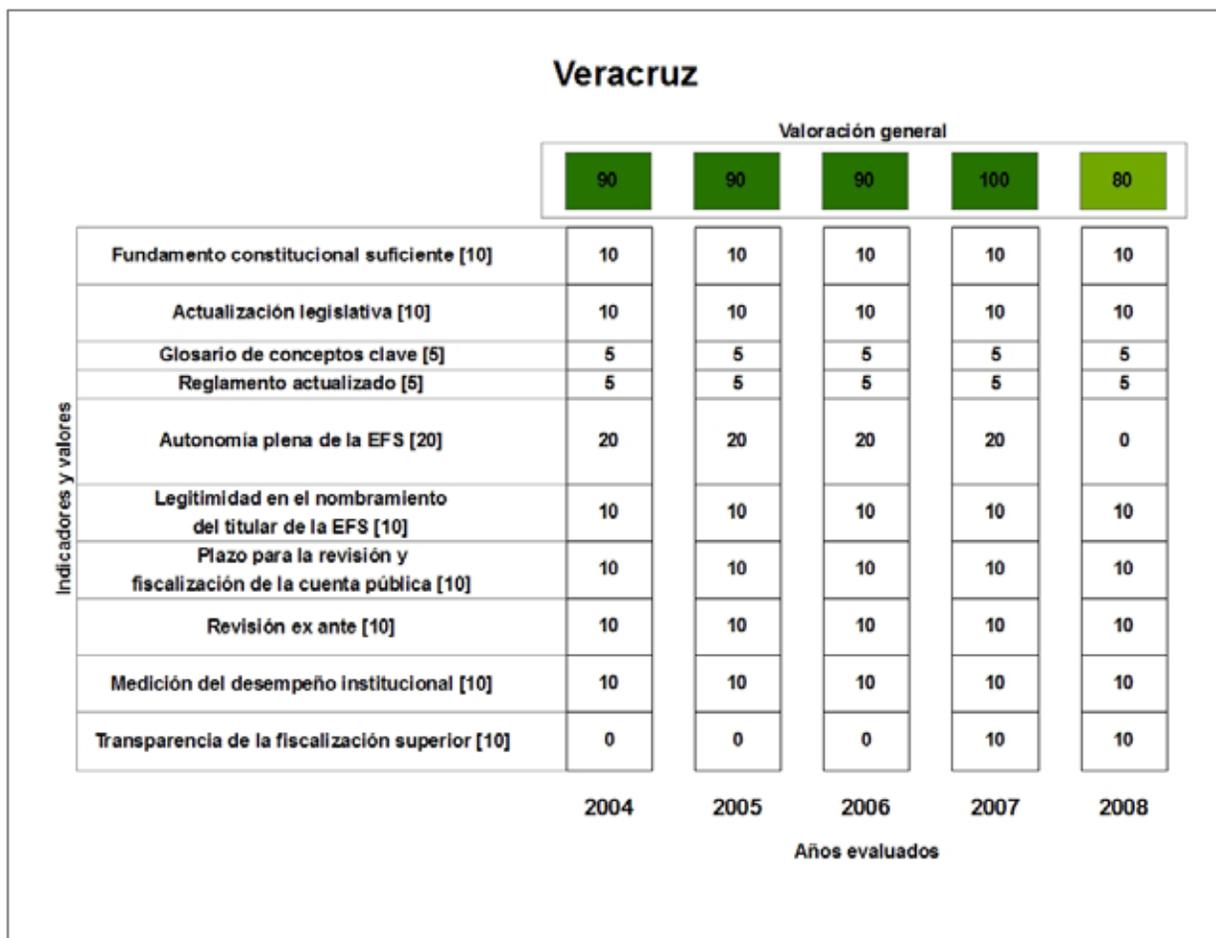
Gráfica 29

		Tlaxcala				
		Valoración general				
		95	95	95	95	95
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	10	10	10	10	10
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	0	0	0	0	0
	Autonomía plena de la EFS [20]	20	20	20	20	20
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	10	10	10	10	10
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
		2004	2005	2006	2007	2008
		Años evaluados				

El ordenamiento jurídico de este estado ha carecido durante los cinco años evaluados de un reglamento interior de la EFS. La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios fue aprobada y publicada en noviembre de 2001 y entró en vigor en enero de 2002. En noviembre de 2008 se abrogó y fue sustituida por otra de igual denominación a partir de enero de 2009.

Veracruz de Ignacio de la Llave

Gráfica 30



Cronológicamente, su Ley de Fiscalización Superior es la segunda ley *moderna* del país, incluso es anterior a la de la Federación; fue aprobada, publicada y puesta en vigor en mayo de 2000. Esta ley sirvió de sustento para las evaluaciones de 2004 a 2007. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado entró en vigor en febrero de 2007, lo que originó la aprobación del indicador respectivo en ese año. En junio de 2008 se abrogó la ley de fiscalización referida y se sustituyó por una de igual denominación. La nueva ley limita, conforme a los criterios y metodología empleada, la autonomía plena de la EFS, por lo que en la última evaluación no consideramos satisfecho este indicador.

Yucatán

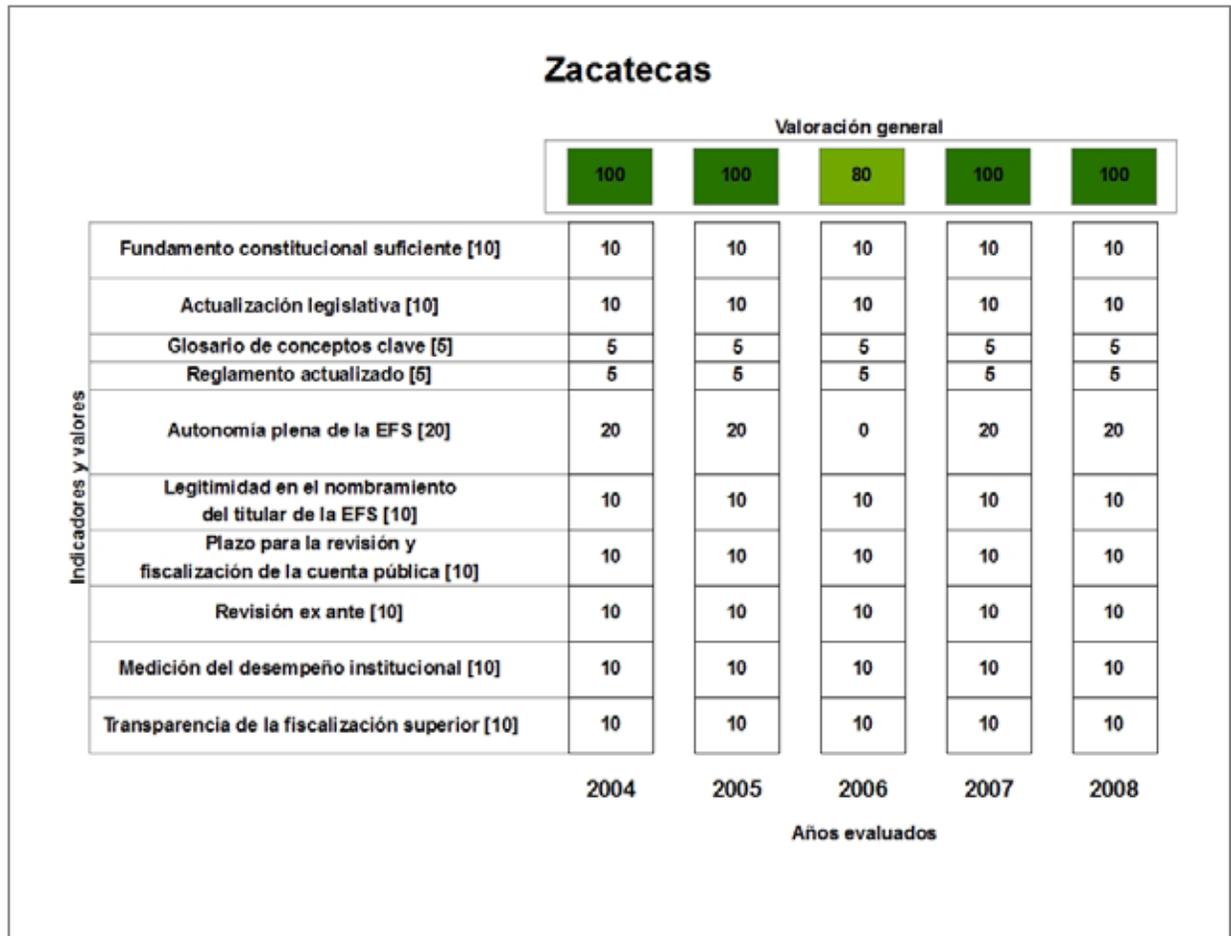
Gráfica 31

		Yucatán				
		Valoración general				
		75	75	75	75	75
Indicadores y valores	Fundamento constitucional suficiente [10]	0	0	0	0	0
	Actualización legislativa [10]	10	10	10	10	10
	Glosario de conceptos clave [5]	5	5	5	5	5
	Reglamento actualizado [5]	0	0	0	0	0
	Autonomía plena de la EFS [20]	20	20	20	20	20
	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS [10]	0	0	0	0	0
	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública [10]	10	10	10	10	10
	Revisión ex ante [10]	10	10	10	10	10
	Medición del desempeño institucional [10]	10	10	10	10	10
	Transparencia de la fiscalización superior [10]	10	10	10	10	10
			2004	2005	2006	2007
		Años evaluados				

El ordenamiento jurídico de este estado se encuentra sustentado en la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda al carecer de un fundamento constitucional suficiente. Este cuerpo legal fue aprobado en marzo de 2004 y entró en vigor al mes siguiente. Aunque sin una garantía de autonomía sustentada en la Constitución Política, las facultades que se otorgan a la EFS de Yucatán son suficientes para aprobar el indicador. Este ordenamiento, que no sufrió modificaciones durante los años evaluados, no tiene aprobado el indicador de legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS ni cuenta con reglamento interior de ésta o de la ley.

Zacatecas

Gráfica 32



La Ley de Fiscalización Superior de este estado fue la primera de la *era moderna* en esa materia en nuestro país. Fue aprobada y publicada en marzo de 2000 e inició su vigencia ese mismo mes, esto es, nueve meses antes que entrara en vigor la ley respectiva en el ámbito federal. Resulta uno de los pocos casos que, desde la primera evaluación, satisfizo todos los indicadores. En 2006 se efectuó una reforma a la ley que menoscabó la autonomía plena de la EFS, por lo que no aprobó ese indicador; al año siguiente, de nuevo se reformaron las disposiciones relativas y se garantizó, esta vez, la autonomía plena de la EFS.

Comparativos generales

A continuación, ofrecemos los comparativos anuales de los 32 ordenamientos jurídicos estatales de nuestro país: en las tablas mostramos la valoración general desglosada por indicadores por cada estado, en orden decreciente; en los mapas distinguimos cada estado y su valoración general; y en las gráficas presentamos la valoración general de los estados en orden creciente.

Comparativo general, 2004

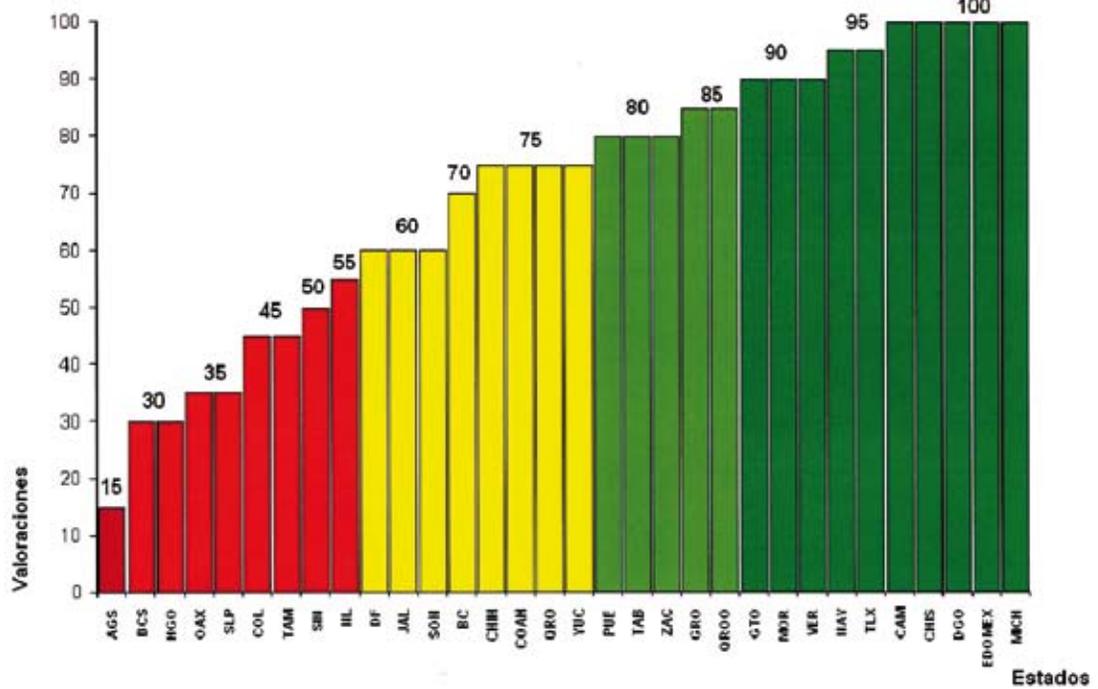
Tabla 3

Mapa 1



Gráfica 33

Valoración General 2006 (escala 0 a 100)



Este primer año evaluado es la base para observar y analizar la evolución legislativa de la materia. Los lectores interesados en el status legislativo vigente en 2004 pueden encontrar un análisis más detallado en el libro *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior* (Figueroa Neri 2005).

Comparativo general, 2005

Tabla 4

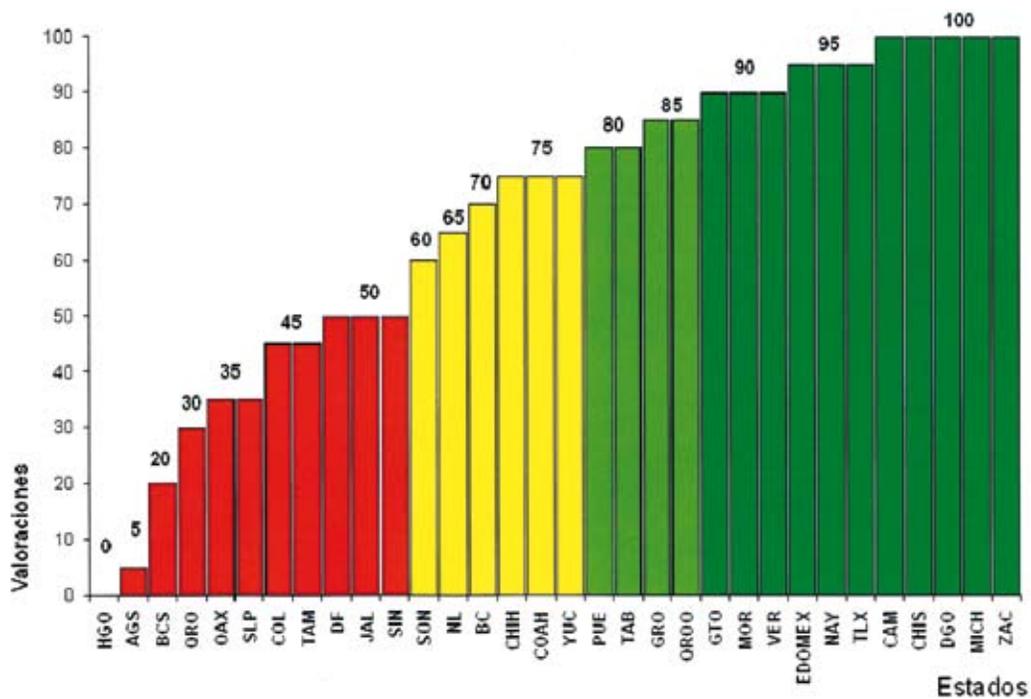
Valoración general desglosada por indicadores 2005 (orden decreciente)													
No.	Estados / Valor	Fundamento constitucional suficiente	Actualización legislativa	Glosario conceptos clave	Reglamento actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública	Revisión ex ante	Medición desempeño institucional	Transparencia de la fiscalización superior	Valoración general	Siglas de Estados
		10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100	
1	Campeche	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100	CAM
	Chiapas	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		CHIS
	Durango	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		DGO
	Michoacán	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		MICH
	Zacatecas	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		ZAC
2	Estado de México	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	95	EDOMEX
	Nayarit	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10		NAY
	Tlaxcala	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10		TLX
3	Guanajuato	10	10	5	5	20	10	10	10	0	10	90	GTO
	Veracruz	10	10	5	5	20	10	10	10	10	0		VER
4	Morelos	10	10	5	5	20	10	0	10	10	10	85	MOR
	Guerrero	10	10	5	0	20	0	10	10	10	10		GRO
5	Quintana Roo	10	10	5	0	20	10	10	0	10	10	80	QROO
	Puebla	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10		PUE
6	Tabasco	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10	75	TAB
	Coahuila	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10		COAH
7	Chihuahua	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10	70	CHIH
	Yucatán	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10		YUC
8	Baja California	10	10	5	5	0	10	0	10	10	10	70	BC
9	Nuevo León	0	10	5	0	0	10	10	10	10	10	65	NL
10	Sonora	10	0	0	0	0	10	10	10	10	10	60	SON
11	Distrito Federal	0	10	5	5	0	0	10	10	10	0	50	DF
	Jalisco	0	10	5	5	0	10	0	10	10	0		JAL
12	Sinaloa	10	0	0	0	0	0	10	10	10	10	45	SIN
	Colima	0	0	5	0	0	0	10	10	10	10		COL
13	Tamaulipas	0	10	5	0	0	0	10	10	10	0	35	TAM
	San Luis Potosí	0	0	5	0	0	0	0	10	10	10		SLP
14	Oaxaca	0	0	0	5	0	0	10	10	10	0	30	OAX
	Querétaro	0	0	0	0	20	0	0	0	10	0		QRO
15	Baja California Sur	0	10	0	0	0	0	10	0	0	0	20	BCS
16	Aguascalientes	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	5	AGS
17	Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	HGO

Mapa 2



Gráfica 34

Valoración General 2005
(escala 0 a 100)



Contamos por vez primera con información proporcionada por las EFS locales sobre los datos técnicos de los cuerpos legales analizados; hubo respuesta por parte de la ASF y 20 EFS locales.²

En 2005 se reformó el artículo 2º, fracción VI, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) para ampliar el universo de entidades fiscalizables e incluir a mandatarios, fiduciarios, mandato, fideicomiso público o privado o figuras análogas que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos federales.

También se reformaron las leyes en materia de fiscalización superior de Coahuila, Guanajuato y Quintana Roo, y la Constitución Política de Sonora creó el Instituto de Auditoría y Fiscalización Superior de ese estado sin adecuar la ley correspondiente. En el Estado de México entró en vigor su nueva ley sobre la materia, aprobada un año antes.

Tabla 5

Comparativo general, 2006

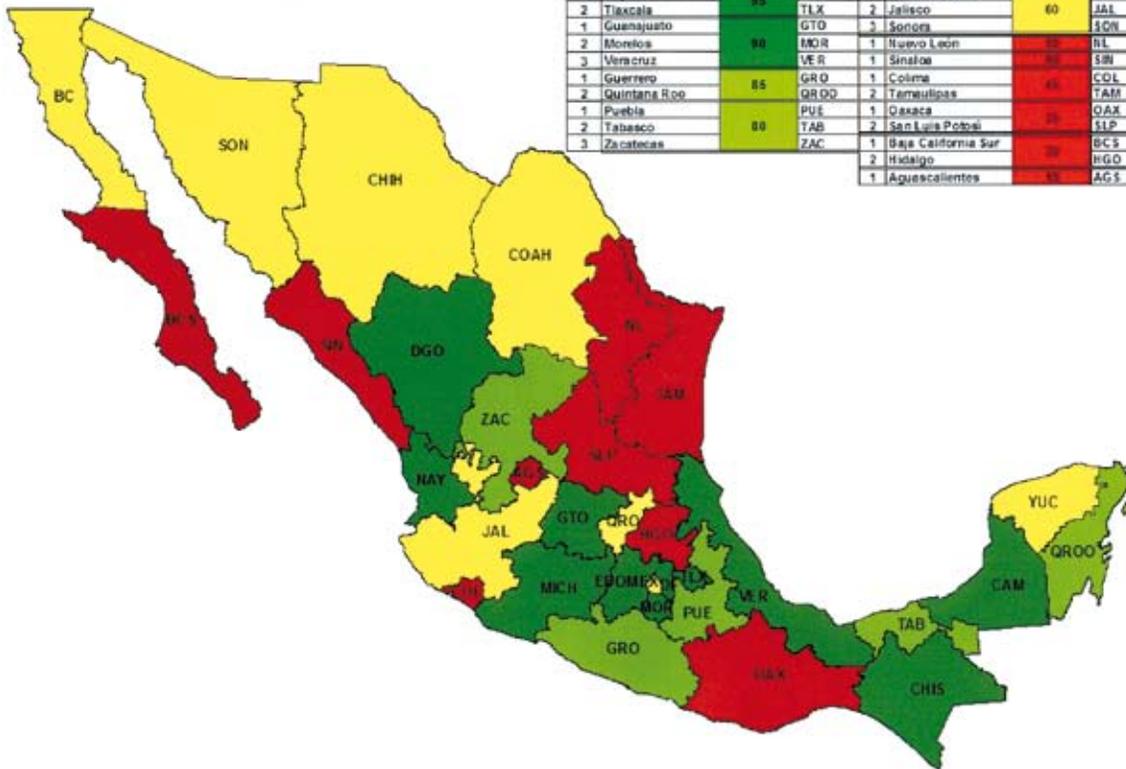
Valoración general desglosada por indicadores 2006
(orden decreciente)

No.	Estados / Valor	Fundamento constitucional suficiente	Actualización legislativa	Glosario conceptos clave	Reglamento actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública	Revisión ex ante	Medición desempeño institucional	Transparencia de la fiscalización superior	Valoración general	Siglas de Estados
		10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100	
1	Campeche	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100	CAM
	Chiapas	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		CHIS
	Durango	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		DGO
	Estado de México	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		EDOMEX
2	Michoacán	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	95	MICH
	Nayarit	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10		NAY
3	Tlaxcala	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	90	TLX
	Guanajuato	10	10	5	5	20	10	10	10	0	10		GTO
	Morelos	10	10	5	5	20	10	0	10	10	10		MOR
4	Veracruz	10	10	5	5	20	10	10	10	10	0	85	VER
	Guerrero	10	10	5	0	20	0	10	10	10	10		GRO
5	Quintana Roo	10	10	5	0	20	10	10	0	10	10	80	QROO
	Puebla	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10		PUE
	Tabasco	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10		TAB
6	Zacatecas	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10	75	ZAC
	Coahuila	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10		COAH
	Chihuahua	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10		CHIH
7	Yucatán	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10	70	YUC
	Querétaro	10	10	5	0	20	10	0	0	10	10		QRO
8	Baja California	10	10	5	5	0	10	0	10	10	10	60	BC
	Distrito Federal	0	10	5	5	0	0	10	10	10	10		DF
9	Jalisco	0	10	5	5	0	10	0	10	10	10	55	JAL
	Sonora	10	0	0	0	0	10	10	10	10	10		SON
10	Nuevo León	0	10	5	0	0	10	10	10	10	0	50	NL
	Sinaloa	10	0	0	0	0	0	10	10	10	10		SIN
11	Colima	0	0	5	0	0	0	10	10	10	10	45	COL
	Tamaulipas	0	10	5	0	0	0	10	10	10	0		TAM
12	Oaxaca	0	0	0	5	0	0	10	10	10	0	35	OAX
	San Luis Potosí	0	0	5	0	0	0	0	10	10	10		SLP
13	Baja California Sur	0	10	0	0	0	0	10	0	0	10	30	BCS
	Hidalgo	10	0	0	0	0	0	10	0	10	0		HGO
14	Aguascalientes	0	0	0	5	0	0	0	0	0	10	15	AGS

² En los casos que no hubo respuesta, utilizamos la legislación disponible en los sitios web de los congresos locales (Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo y San Luis Potosí).

Mapa 3

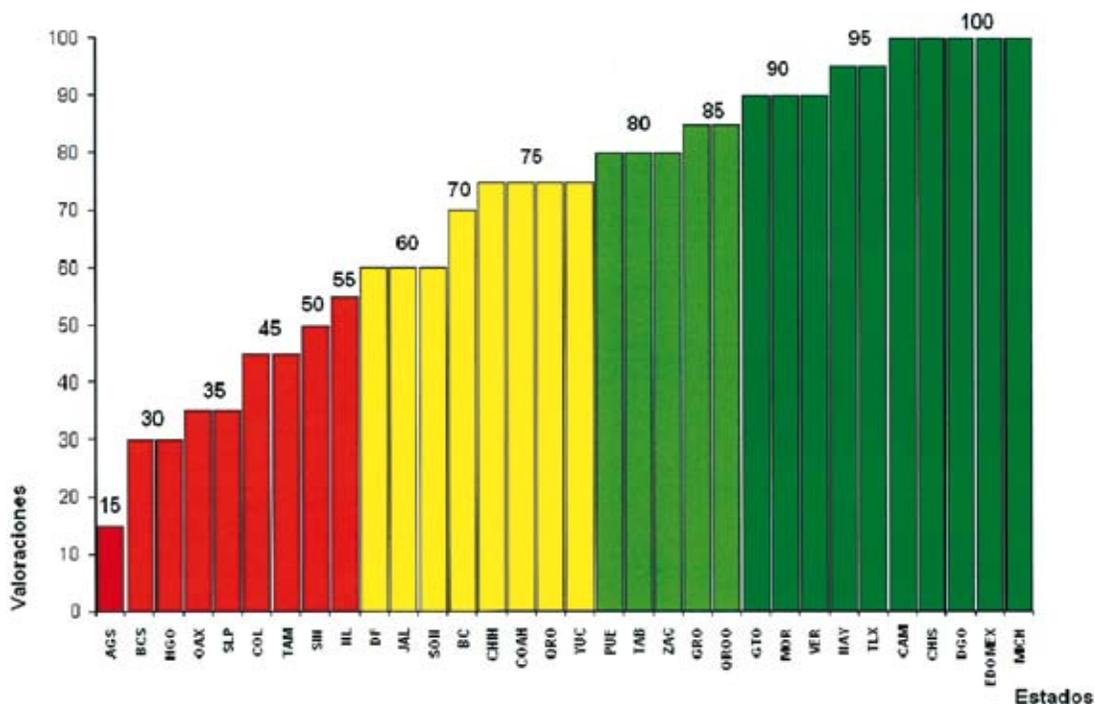
**Valoración General
2006**



No.	Estados	Valoración	Siglas	No.	Estados	Valoración	Siglas
1	Campeche	100	CAM	1	Cochabamba	75	COAH
2	Chiapas	75	CHIS	2	Chihuahua	75	CHIH
3	Durango	75	DGO	3	Yucatán	75	YUC
4	Estado de México	75	EDOMEX	4	Querétaro	75	QRO
5	Michoacán	75	Mich	1	Baja California	70	BC
1	Nayarit	60	NAY	1	Distrito Federal	60	DF
2	Tlaxcala	60	TLX	2	Jalisco	60	JAL
1	Guanajuato	60	GTO	3	Sonora	60	SON
2	Morelos	60	MOR	1	Nuevo León	55	NL
3	Veracruz	60	VER	1	Sinaloa	55	SI
1	Guerrero	55	GRO	1	Colima	45	COL
2	Quintana Roo	55	QROO	2	Tamaulipas	45	TAM
1	Puebla	55	PUE	1	Oaxaca	35	OAX
2	Tabasco	55	TAB	2	San Luis Potosí	35	SLP
3	Zacatecas	55	ZAC	1	Baja California Sur	30	BCS
				2	Hidalgo	30	HGO
				1	Agua Calientes	15	AGS

Gráfica 35

**Valoración General 2006
(escala 0 a 100)**



A la ficha técnica sobre las legislaciones analizadas respondieron 26 EFS locales³ y la ASF, lo que permitió mejorar sustancialmente la base de datos con que se realizó la evaluación correspondiente.

En Nuevo León y Querétaro se aprobaron nuevas leyes sobre fiscalización superior. Las constituciones políticas de Michoacán y Tamaulipas se reformaron también sobre la materia, al igual que las leyes respectivas del Estado de México, Guerrero, Morelos, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas. El ordenamiento jurídico de este último estado reflejó por primera vez en la investigación una pérdida de autonomía plena para una EFS.

Al 31 de diciembre de 2006, 29 estados de la república ya contaban con una ley específica sobre transparencia y acceso a la información pública. Los otros tres estados (Hidalgo, Oaxaca y Tabasco) aprobaron sus leyes, pero en los casos de Hidalgo y Tabasco postergaron la entrada en vigor hasta 2007 y Oaxaca, en 2008.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria entró en vigor el 1 de abril de 2006, y sustituyó a la Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público de 1976. Con ello se subsanó una falta de actualización en la materia de varios años y se contribuyó a un mejor ordenamiento de las finanzas públicas federales.

Otro acontecimiento relevante en este año es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad que la ASF estaba facultada constitucionalmente para auditar a las entidades federativas en cuanto a los fondos de aportaciones federales para aquéllas y sus municipios, conocidos como Ramo 33. Esta resolución dio por terminada la controversia constitucional 42/2004, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del estado de Oaxaca (gobernador y legislatura).

En el mismo ámbito de la fiscalización superior de la ASF sobre recursos federales transferidos a estados y municipios, en 2006 se completaron los 32 convenios correspondientes entre la ASF y los congresos locales del país. El 22 de noviembre de ese año se creó la Subcomisión de Vigilancia de Transferencias Federales y Cumplimiento Tributario de Estados y Municipios, como parte de la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados.

³ Utilizamos las leyes disponibles en los sitios web de los congresos de Colima, DF, Durango, Jalisco, Oaxaca y Tabasco para completar la legislación analizada.

Comparativo general, 2007

Tabla 6

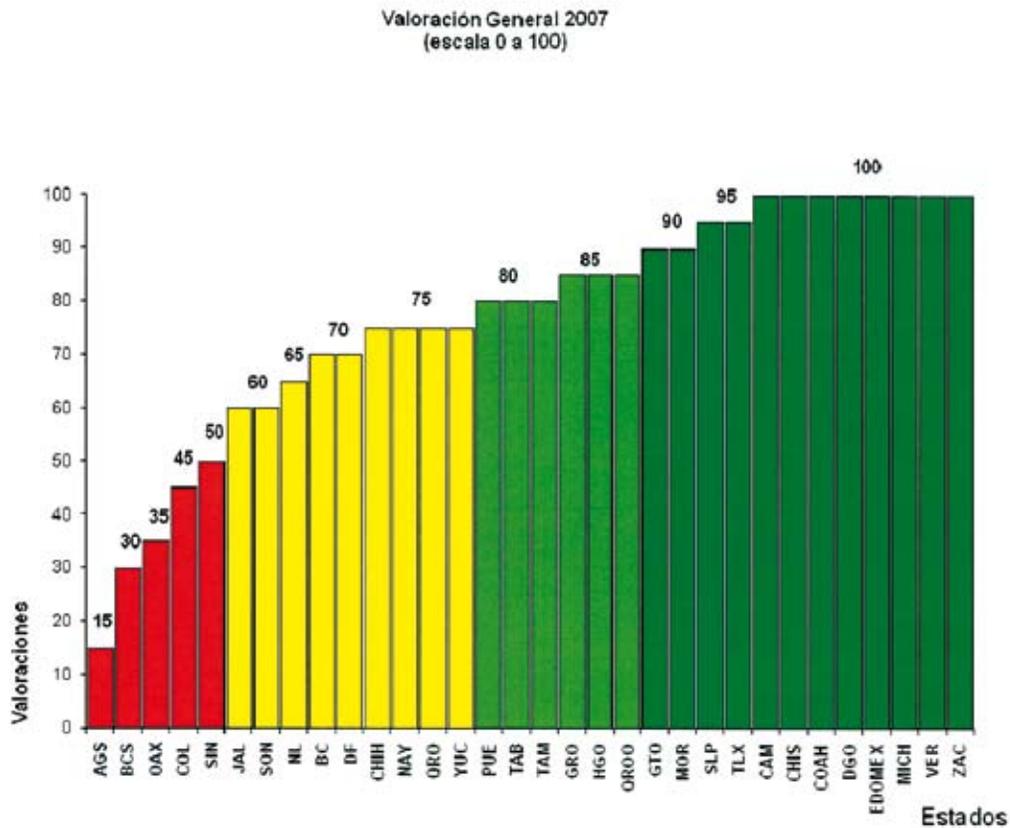
Valoración general desglosada por indicadores 2007 (orden decreciente)

No.	Estados / Valor	Fundamento constitucional suficiente	Actualización legislativa	Glosario conceptos clave	Reglamento actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública	Revisión ex ante	Medición desempeño institucional	Transparencia de la fiscalización superior	Valoración general	Siglas de Estados
		10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100	
1	Campeche	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100	CAM
	Coahuila	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		COAH
	Chiapas	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		CHIS
	Durango	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		DGO
	Estado de México	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		EDOMEX
	Michoacán	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		MICH
	Veracruz	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		VER
	Zacatecas	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		ZAC
2	San Luis Potosí	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	95	SLP
	Tlaxcala	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10		TLX
3	Guanajuato	10	10	5	5	20	10	10	10	0	10	90	GTO
	Morelos	10	10	5	5	20	10	0	10	10	10		MOR
4	Guerrero	10	10	5	0	20	0	10	10	10	10	85	GRO
	Hidalgo	10	10	5	0	20	0	10	10	10	10		HGO
5	Quintana Roo	10	10	5	0	20	10	10	0	10	10	80	QROO
	Puebla	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10		PUE
	Tamaulipas	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10		TAM
6	Tabasco	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10	75	TAB
	Chihuahua	10	10	5	0	0	10	10	10	10	10		CHIH
	Nayarit	10	10	5	0	0	10	10	10	10	10		NAY
	Querétaro	10	10	5	0	20	10	0	0	10	10		QRO
7	Yucatán	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10	70	YUC
	Baja California	10	10	5	5	0	10	0	10	10	10		BC
8	Distrito Federal	0	10	5	5	20	10	0	0	10	10	65	DF
	Nuevo León	0	10	5	0	0	10	10	10	10	10		NL
9	Jalisco	0	10	5	5	0	10	0	10	10	10	60	JAL
	Sonora	10	0	0	0	0	10	10	10	10	10		SON
10	Sinaloa	10	0	0	0	0	0	10	10	10	10	50	SIN
11	Colima	0	0	5	0	0	0	10	10	10	10	45	COL
12	Oaxaca	0	0	0	5	0	0	10	10	10	0	35	OAX
13	Baja California Sur	0	10	0	0	0	0	10	0	0	10	30	BCS
14	Aguascalientes	0	0	0	5	0	0	0	0	0	10	15	AGS

Mapa 4



Gráfica 36



En esta edición se contó con la información técnica sobre la legislación que se analizaría de la ASF y 20 EFS locales.⁴

Ese año, entró en vigor una reforma sustancial a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, aprobada en 2006, así como las leyes en la materia de Hidalgo y San Luis Potosí, también publicadas el año anterior, así como de Coahuila.

Por otra parte, las leyes de Baja California, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Tamaulipas y Zacatecas fueron reformadas. Como resultado, las EFS de Nayarit y Chihuahua sufrieron un menoscabo en su autonomía al grado de ser considerada como relativa y no plena como lo requiere el indicador respectivo; un caso contrario es Zacatecas, cuya legislación se reformó nuevamente y satisfizo, con las modificaciones, el indicador de autonomía plena, no aprobado en la evaluación anterior.

En el ámbito federal, la LFSF se reformó en su artículo 32 para establecer la obligación para la ASF de informar detalladamente a la Cámara de Diputados el estado que guarda la solventación de observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, dirigidas a las entidades fiscalizadas. Este informe, conocido como “Informe de seguimiento”, es semestral y se entrega a la citada cámara los días 1 de mayo y 1 de noviembre.

El 20 de julio de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre el derecho de acceso a la información pública. Esta reforma estableció los principios y bases del ejercicio a ese derecho y otorgó el plazo de un año para que la Federación, los estados y el Distrito Federal expidieran las leyes o, en su caso, realizaran las modificaciones necesarias para dar cumplimiento a las nuevas disposiciones. Cabe recordar que todos los estados ya contaban con una ley sobre la materia. Respecto a esta reforma hacemos un comentario especial más adelante, por el impacto que causó en el indicador de transparencia de la fiscalización superior.

⁴ Las EFS locales que no respondieron a la petición de información fueron: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Nayarit, Querétaro, Quinta Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Tamaulipas.

Comparativo general, 2008

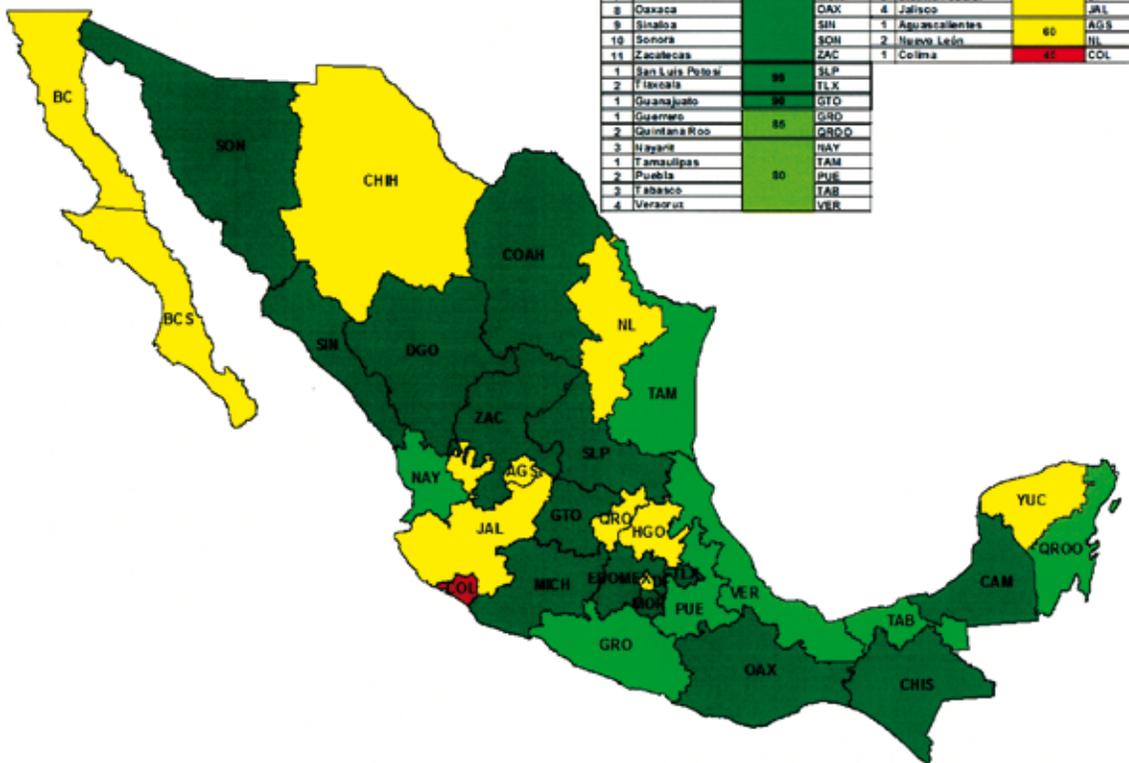
Tabla 7

Valoración general desglosada por indicadores 2008 (orden decreciente)

No.	Estados / Valor	Fundamento constitucional suficiente	Actualización legislativa	Glosario conceptos clave	Reglamento actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS	Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública	Revisión ex ante	Medición desempeño institucional	Transparencia de la fiscalización superior	Valoración general	Siglas de Estados
		10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100	
1	Campeche	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100	CAM
	Chiapas	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		CHIS
	Coahuila	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		COAH
	Durango	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		DGO
	Estado de México	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		EDOMEX
	Michoacán	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		MICH
	Morelos	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		MOR
	Oaxaca	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		OAX
	Sinaloa	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		SIN
	Sonora	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10		SON
Zacatecas	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	ZAC		
2	San Luis Potosí	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	95	SLP
	Tlaxcala	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10		TLX
3	Guanajuato	10	10	5	5	20	10	10	10	0	10	90	GTO
4	Guerrero	10	10	5	0	20	0	10	10	10	10	85	GRO
	Quintana Roo	10	10	5	0	20	10	10	0	10	10		QROO
5	Nayarit	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10	80	NAY
	Tamaulipas	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10		TAM
	Puebla	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10		PUE
	Tabasco	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10		TAB
6	Veracruz	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10	75	VER
	Chihuahua	10	10	5	0	0	10	10	10	10	10		CHIH
	Hidalgo	10	10	5	0	20	0	0	10	10	10		HGO
	Querétaro	10	10	5	0	20	10	0	0	10	10		QRO
7	Yucatán	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10	70	YUC
	Baja California	10	10	5	5	0	10	0	10	10	10		BC
	Baja California Sur	0	10	5	5	20	0	0	10	10	10		BCS
	Distrito Federal	0	10	5	5	20	10	0	0	10	10		DF
8	Jalisco	10	10	5	5	0	10	0	10	10	10	60	JAL
	Aguascalientes	10	0	0	0	0	10	10	10	10	10		AGS
	Nuevo León	0	10	5	5	0	10	10	10	10	0		NL
9	Colima	0	0	5	0	0	0	10	10	10	10	45	COL

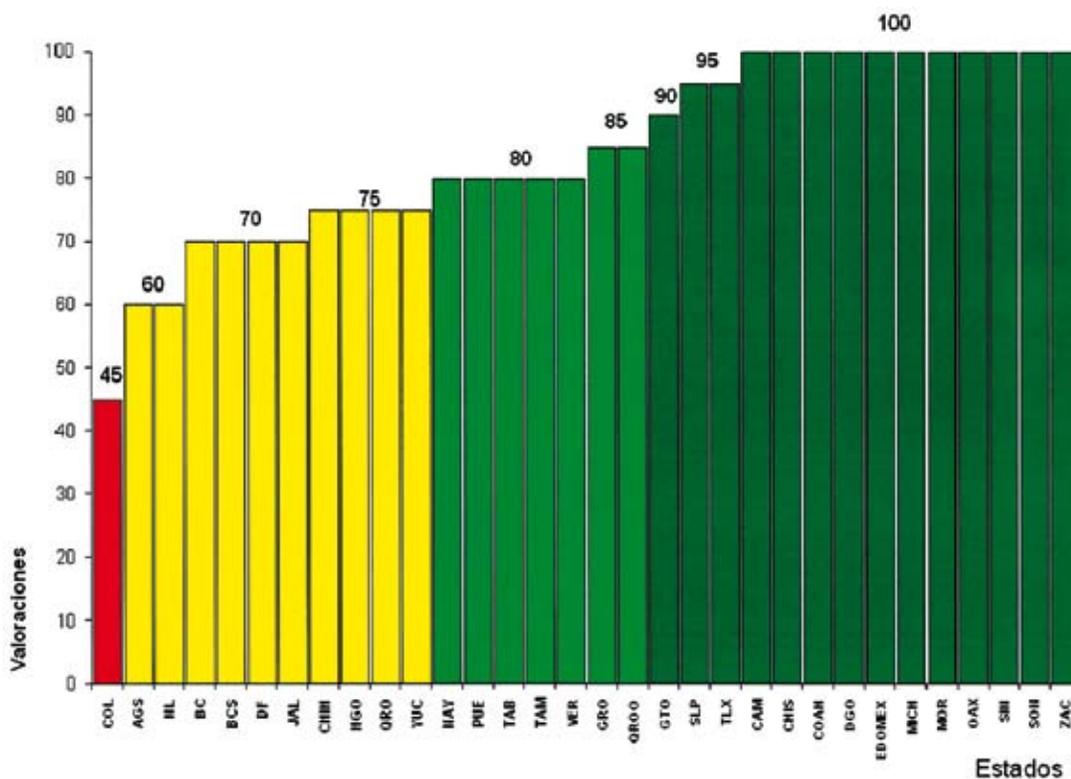
Mapa 5

Valoración General 2008



Gráfica 37

Valoración General 2008 (escala 0 a 100)



Las nuevas leyes de fiscalización superior de Sinaloa —aprobada el año anterior— y de Sonora entran en vigor este año, lo que solucionó el desfase con las reformas constitucionales que las fundamentan. También, en Aguascalientes y Baja California Sur se realizaron reformas a sus constituciones políticas para transformar sus contadurías mayores de Hacienda en órganos de fiscalización superior. Sin embargo, Aguascalientes no aprobó la ley respectiva.

En el mismo tenor, en Oaxaca se creó la Auditoría Superior del Estado, a través de las reformas constitucionales y la expedición de la ley correspondiente. Veracruz publicó una nueva ley sobre la materia, al igual que Tlaxcala y Jalisco, pero las de estos últimos entraron en vigor en 2009.

Las leyes de Chihuahua, Guerrero e Hidalgo fueron modificadas, mientras que en Nayarit se reformó el fundamento constitucional de la fiscalización superior y se expidió tras varios años de retraso el reglamento interior de su EFS.

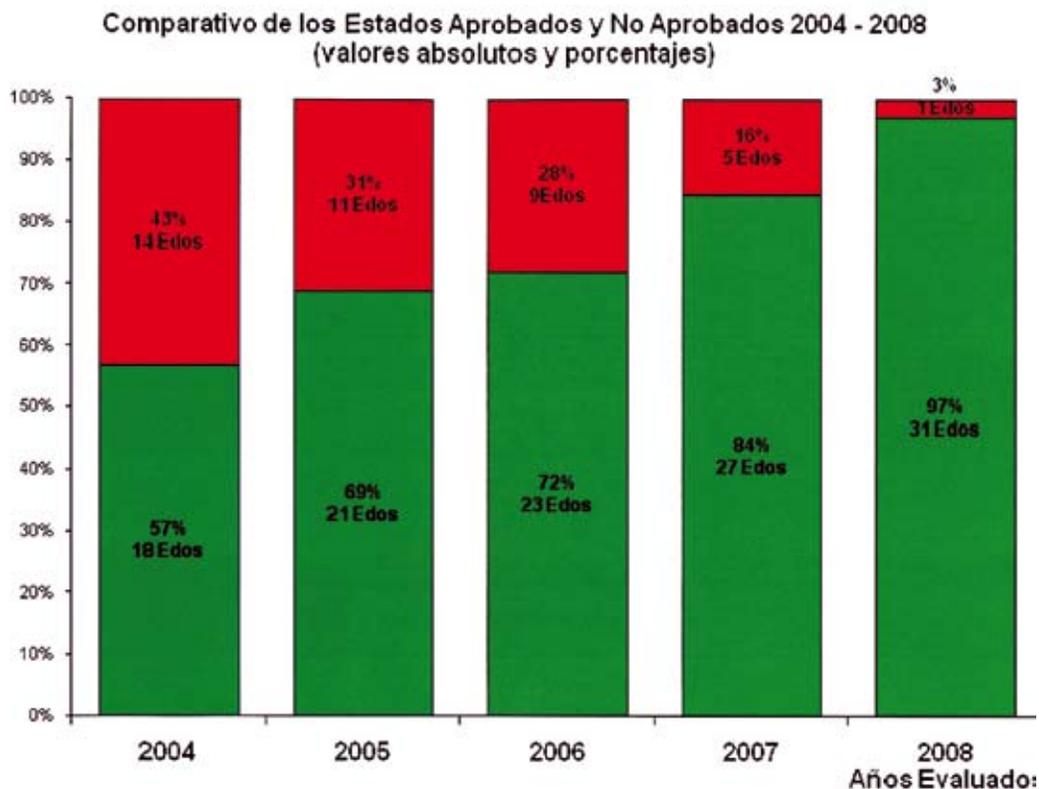
En el ámbito federal, por tercera ocasión se reformó la LFSF; esta vez en su artículo 86, para precisar la fecha de entrega del proyecto de presupuesto anual de la ASF y sustituir a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados por la Comisión de Vigilancia de la ASF de esta cámara, que sería el conducto de entrega del proyecto de presupuesto y su posterior inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El 7 de mayo de 2008 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 constitucionales, que versan sobre la materia presupuestaria, la contabilidad e información financiera gubernamental, la fiscalización superior federal, las EFS locales y la evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos públicos. Derivada de esta reforma, el 31 de diciembre se publicó en el citado diario la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Estas reformas impactaron especialmente diversos aspectos de la fiscalización superior y el modelo de EFS local.

Comparativos generales 2004-2008

Para mostrar la evolución de los ordenamientos jurídicos en materia de fiscalización superior de los cinco años evaluados presentamos las gráficas 38 y 39.



Puede observarse una evolución positiva reflejada en el aumento de la valoración general de los ordenamientos jurídicos estatales, así como en el promedio nacional, que pasa de 63 en 2004 a 84 en 2008.

Sin embargo, la evolución de los indicadores, valorados individualmente, no ha sido uniforme, como puede observarse en las tablas 8 y 9:

Concentrado comparativo de las valoraciones 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 por indicadores (valores absolutos)										
Indicador	Número de Estados									
	Aprobados					NO Aprobados				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Fundamento constitucional suficiente	16	18	20	24	27	16	14	12	8	5
Actualización legislativa	23	24	25	27	30	9	8	7	5	2
Glosario conceptos clave	24	25	26	27	31	8	7	6	5	1
Reglamento actualizado	13	15	16	18	22	19	17	16	14	10
Autonomía plena de la EFS	16	17	16	18	21	16	15	16	14	11
Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS	16	18	19	24	27	16	14	13	8	5
Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública	24	25	26	26	26	8	7	6	6	6
Revisión ex ante	26	27	27	27	29	6	5	5	5	3
Medición desempeño institucional	28	28	29	29	31	4	4	3	3	1
Transparencia de la fiscalización superior	19	23	27	31	31	13	9	5	1	1

Concentrado comparativo de las valoraciones 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 por indicadores (porcentajes)										
Indicador	Porcentaje de Estados									
	Aprobados					NO Aprobados				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Fundamento constitucional suficiente	50%	56%	63%	75%	84%	50%	44%	38%	25%	16%
Actualización legislativa	72%	75%	78%	84%	94%	28%	25%	22%	16%	6%
Glosario conceptos clave	75%	78%	81%	84%	97%	25%	22%	19%	16%	3%
Reglamento actualizado	41%	47%	50%	56%	69%	59%	53%	50%	44%	31%
Autonomía plena de la EFS	50%	53%	50%	56%	66%	50%	47%	50%	44%	34%
Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS	50%	56%	59%	75%	84%	50%	44%	41%	25%	16%
Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública	75%	78%	81%	81%	81%	25%	22%	19%	19%	19%
Revisión ex ante	81%	84%	84%	84%	91%	19%	16%	16%	16%	9%
Medición desempeño institucional	88%	88%	91%	91%	97%	13%	13%	9%	9%	3%
Transparencia de la fiscalización superior	59%	72%	84%	97%	97%	41%	28%	16%	3%	3%

En el ámbito federal, cabe destacar las dos reformas a la Constitución Política federal que obligaron a las legislaciones estatales a modificarse y, por tanto, impactaron en las valoraciones generales de los años 2007 y 2008. La primera fue al artículo 6° constitucional, en 2007, en materia de transparencia y acceso a la información pública. Gracias a esta armonización de las legislaciones estatales, el informe final de la EFS apareció en la mayoría de casos como *información pública fundamental* que debe publicarse sin necesidad de solicitud. El avance de *iure* de la *transparencia de la fiscalización superior* es notorio. El único estado que en 2008 no aprobó este indicador —Nuevo León— se debió a una redacción confusa e imprecisa de su ley de transparencia, que fue reformada en ese año.

A pesar de este avance, consideramos que persisten los siguientes problemas:

- Existen contradicciones entre la constitución política, la ley de fiscalización superior y la de transparencia y acceso a la información pública; algunas veces uno de estos ordenamientos establece la obligación de publicar el informe final de la EFS o garantiza su *carácter público*, y otra ley lo clasifica como *reservado*.

- Algunas leyes de transparencia son poco precisas con los términos y conceptos; por ejemplo, “estados financieros” o “auditorías” (que pueden ser sólo las internas o realizadas por despachos externos), lo que ocasiona confusión o evasión del cumplimiento de la obligación de publicar lo que consideramos en el seno de la investigación como los documentos relevantes de la fiscalización superior: las cuentas públicas, el informe final que hace la EFS local y el dictamen del Congreso sobre la cuenta pública, basado en ese informe.
- El avance legal no corresponde a las dificultades “de facto” identificadas, por lo que es necesario impulsar la eficacia de las disposiciones jurídicas en la realidad.
- En algunos sitios web hay un “exceso” de información financiera y, a pesar de esto, no se encuentra alguno, o ninguno, de los tres documentos relevantes.
- En otros casos, a pesar de las obligaciones expresas en materia de transparencia y publicación de oficio de los documentos relevantes, no se encuentran éstos o es tan difícil su localización que en lugar de contribuir a la rendición de cuentas, la obstaculizan.

Sobre el informe final con que culmina la revisión y fiscalización superior que hace la EFS a la cuenta pública, existen tres tendencias al respecto:

- En algunos estados, el carácter público del informe final de la EFSL se refuerza con la obligación de publicarlo, a la entrega que se haga de este documento al Congreso. En los mejores casos, esta disposición viene desde la Constitución y es ratificada con precisión tanto en la ley de fiscalización superior como en la de transparencia.
- En otros casos, aunque se otorga el carácter público al informe final de la EFSL, y que tiene eficacia tras su entrega al Congreso (al igual que en el ámbito federal), no se establece la obligación de publicación ni en la ley de fiscalización ni en la de transparencia; la ASF y pocas EFS locales lo hacen; otras no. En muy pocos casos, los sujetos fiscalizados publican los resultados de las auditorías e informes finales de la EFS local.
- Como una legislación no deseable están los ordenamientos jurídicos en los cuales la eficacia del carácter público del informe final de la EFS local está condicionada a la revisión o aprobación de la cuenta pública respectiva por parte del Congreso, y se obliga a la EFS local a guardar reserva y no publicarlo. Esto, además de ir en contra del principio de máxima publicidad establecido en el artículo 6º, fracción I, de la Constitución federal⁵ puede dejar indefinido el tiempo para que la sociedad conozca los resultados de la fiscalización superior y si hubo un uso correcto y eficaz del gasto público, o no.

⁵ Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: “I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”.

Consideramos necesario que las leyes de fiscalización superior y las de transparencia y acceso a la información pública se armonicen y refuercen con disposiciones precisas que:

1. *Obliguen a los sujetos que recibieron o ejercieron los recursos públicos a publicar:*

- Su cuenta pública y demás información sobre su gestión financiera.
- Los resultados de auditorías internas y externas.
- El informe final de la EFS sobre la revisión de su cuenta pública.
- El dictamen del Congreso sobre la cuenta pública revisada por la EFS.

2. *Salvaguarden el carácter público del informe final de las EFS:*

- Obliguen a la EFS a colocar en su sitio web los informes finales que emite sobre la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas.
- Un resumen ejecutivo que facilite la comprensión del informe final.
- Información complementaria y relevante de la fiscalización superior que no sea considerada con razones válidas como reservada.

3. *Delimiten con claridad la obligación del Poder Legislativo para que:*

- Publique en su sitio web el dictamen final de revisión, aprobación o no de la cuenta pública, incluyendo los argumentos que lo sustentan.
- La información pública derivada de esa revisión, como la relativa a la determinación de daños, perjuicios y créditos fiscales, inicio de procedimientos administrativos y de responsabilidades, entre otros.

La segunda reforma a la Constitución federal, que impulsó un aumento en la aprobación de los indicadores, fue a los artículos 116 y 122, del 8 de mayo de 2008, comentada en líneas anteriores. En particular, impactó sobre los indicadores de *actualización legislativa*, *glosario de conceptos clave*, *fundamento constitucional*, *autonomía plena de la EFS* y *legitimidad del nombramiento de su titular*. Aunque el plazo para que las legislaturas locales adecuaran las leyes de la materia venció en mayo de 2009, varias ya habían realizado las modificaciones legales en diciembre de 2008.

El indicador que menos avance tuvo en cinco años fue el de *autonomía plena* de la EFS, seguido por el de *reglamento propio y actualizado*; el primero, sustancial para la rendición de cuentas y el segundo, formal y complementario de la ley principal de la materia. A finales de 2008, diez ordenamientos jurídicos no tenían un reglamento actualizado y sólo 21 de 32 EFS locales (66%) tenían garantizada, constitucional o legalmente, su autonomía plena.

Durante el diseño de la investigación y la construcción de los indicadores,⁶ la *autonomía plena* apareció y se configuró como el indicador con más valor, en atención a su importancia en el

⁶ Vid. capítulo anterior.

sistema de la rendición de cuentas y, en especial, al ser una condición necesaria para la actuación y credibilidad de las instituciones públicas involucradas de modo directo en ese sistema. El tiempo ha confirmado la decisión y la importancia: a los legisladores les cuesta, y hasta evitan, otorgar *autonomía plena* a sus EFS y garantizarla de manera adecuada en las leyes. Un supuesto que podemos formular es que la autonomía implica —si es ejercida por la EFS a través de su titular, en su máximo límite— una mayor probabilidad de encontrar irregularidades, ilícitos y hasta delitos en el uso de los recursos públicos. Sumado esto a la transparencia de los informes finales de las EFS, el riesgo del escándalo es fuerte; aun cuando no tengamos mecanismos e instrumentos para sancionar adecuadamente a los responsables (*enforcement*),⁷ el costo político puede ser muy grande.

Para finalizar, mostramos el *mosaico* que integran las 160 valoraciones realizadas durante cinco años a los ordenamientos jurídicos de los estados y su agrupación en tres categorías: por el aumento, disminución o estabilidad en su valoración general; tomamos como base el año 2004 en relación exclusivamente con 2008.

Gráfica 40



⁷ Sobre la aplicación y eficacia de las leyes de fiscalización superior, en lo relativo a las responsabilidades y sanciones, vid. a los autores de la investigación coordinada por Ríos Cázares 2007.

Gráfica 41

Estados que aumentaron su valoración general en el periodo de 2004-2008

Estados	Valoración general				
	2004	2005	2006	2007	2008
Sonora	10	60	60	60	100
Oaxaca	35	35	35	35	100
Estado de México	40	95	100	100	100
Sinaloa	50	50	50	50	100
Coahuila	65	75	75	100	100
Morelos	85	90	90	90	100
San Luis Potosí	35	35	35	95	95
Tamaulipas	45	45	45	80	80
Chihuahua	65	75	75	75	75
Querétaro	30	30	75	75	75
Hidalgo	0	0	30	85	75
Baja California Sur	20	20	30	30	70
Baja California	55	70	70	70	70
Distrito Federal	50	50	60	70	70
Jalisco	50	50	60	60	70
Aguascalientes	5	5	15	15	60

Gráfica 42

Estados que disminuyeron su valoración general en el periodo de 2004-2008

Estados	Valoración general				
	2004	2005	2006	2007	2008
Nayarit	95	95	95	75	80
Veracruz	90	90	90	100	80
Nuevo León	65	65	55	65	60

Gráfica 43

Estados que mantuvieron su valoración general en el periodo de 2004-2008

Estados	Valoración general				
	2004	2005	2006	2007	2008
Campeche	100	100	100	100	100
Chiapas	100	100	100	100	100
Durango	100	100	100	100	100
Michoacán	100	100	100	100	100
Tlaxcala	95	95	95	95	95
Guanajuato	90	90	90	90	90
Guerrero	85	85	85	85	85
Quintana Roo	85	85	85	85	85
Puebla	80	80	80	80	80
Tabasco	80	80	80	80	80
Zacatecas	100	100	80	100	100
Yucatán	75	75	75	75	75
Colima	45	45	45	45	45

La politización de la revisión de la cuenta pública

Jorge Chaires Zaragoza

Capítulo 5

5. La politización de la revisión de la cuenta pública

Jorge Chaires Zaragoza

Introducción

La reforma constitucional de mayo de 2008 fortaleció la facultad de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública, al determinar que el “Informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública”, que rinde la entidad de fiscalización superior (EFS) de la Federación a la Cámara de Diputados debe ser sometido a la consideración del pleno. Cabe aclarar que la facultad de dicha cámara se limitaba a solicitar informes y pedir cualquier tipo de aclaración a la entidad de fiscalización para conocer en lo específico el informe. Esa disposición no sólo vulnera la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), sobre todo en lo concerniente a la autonomía para decidir sobre sus *resoluciones*, sino que viene a añadir un ingrediente político a la revisión de la cuenta pública, lo cual puede resultar sumamente peligroso.

En otra oportunidad me había referido al grado de autonomía que la ASF guardaba frente a la Cámara de Diputados; pude constatar que en su vertiente orgánica o estructural conservaba un aro de autonomía muy importante, pero que en la parte sustantiva o funcional resultaba bastante desprestigiada, en razón del manejo político de los resultados de la revisión de la cuenta pública. Al analizar la relación de Auditoría-Cámara de Diputados, expuse el riesgo que se corre de politizar la cuenta pública, ya que, al ser un órgano de la Cámara de Diputados, se concibe como un órgano subordinado que debe sujetarse a la voluntad de su superior jerárquico que por naturaleza es político (Chaires Zaragoza 2008: 71-101).

En el presente trabajo retomaré algunos argumentos expuestos con anterioridad sobre la autonomía técnica y de gestión de la EFS de la Federación, principalmente en cuanto a su autonomía para decidir sobre sus resoluciones. El propósito es confrontarlos con las nuevas disposiciones constitucionales derivadas de la reforma de 2008 y determinar el riesgo de que se politice la revisión de la cuenta pública.

I. La autonomía de la ASF en la reforma constitucional de 2008

La autonomía de los órganos de fiscalización ha sido un tema de preocupación tanto en el ámbito internacional como en el nacional (Pérez Jácome 1999; Guerrero Pozas 1999; Manzanilla Schaffer s.f.; Medina Plascencia s.f.). La Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI, por sus siglas en inglés) se ha pronunciado por una efectiva aplicación de las garantías constitucionales para lograr la autonomía o independencia de estos órganos, profundamente afectadas en la práctica por las estructuras y los sistemas políticos imperantes en los distintos países. Por ejemplo, se señala que su autonomía tendrá escaso significado en un medio donde los controles y balances adecuados no existen o se encuentran restringidos, y que también depende, en gran medida, del grado de democratización del medio en donde actúen.¹

¹ Un grupo de trabajo de la INTOSAI elaboró una encuesta a 113 países de África, Asia y América a efecto de compilar datos sobre el tema de la independencia de las EFS, así como sugerencias sobre las posibles formas de

En el IV Congreso de la Organización Europea de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI), celebrado en París en 1999, se destacó que no es suficiente tener sólo una base legal para la independencia. “La independencia real depende de la aceptación por parte del público y de los medios, del impacto o los resultados del trabajo de las ISA.”

En nuestro país, los primeros indicios legislativos para procurar que la revisión de la cuenta pública esté alejada de los intereses políticos que envuelven al Poder Legislativo, los encontramos en la promulgación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en 1978. En la exposición de motivos de dicha ley se subrayó que la Contaduría Mayor de Hacienda debía ser un órgano técnico de la Cámara de Diputados y, por lo mismo, estar al margen de los acontecimientos trianuales de la política militante. Se reconoció que “aunque dependencia del Poder Legislativo, bajo el control directo de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, conviene señalar que debe ser independiente en la ejecución de sus programas de trabajo” (Lanz Cárdenas 1987: 530).

La creación de la EFS de la Federación en virtud de la reforma constitucional de 1999, buscó asegurarle la autonomía necesaria a efecto de alejarla de los conflictos políticos del Congreso. En la exposición de motivos se reconoció la necesidad de modernizar y fortalecer las atribuciones del órgano encargado del control externo, a fin de convertirlo en un auténtico órgano o entidad de auditoría superior, independiente del Ejecutivo y dotado de autonomía técnica, imparcial en sus decisiones, accesible y reconocido por la ciudadanía. Para ello se propuso garantizar la plena independencia de dicho órgano de control respecto del ente fiscalizado dotándolo de autonomía técnica en el desempeño de su función y garantizándole protección jurídica frente a posibles interferencias, “con lo cual —se dijo— se lograría configurar una institución con las características que se le han reconocido constitucional y legalmente a este tipo de órganos en los distintos sistemas de gobierno de la mayoría de los países”. El constituyente ideó todo un entramado jerárquico-estructural a efecto de que la revisión de la cuenta pública la pudiese realizar un órgano autónomo y especializado, pero sin que la Cámara de Diputados perdiera la facultad exclusiva de revisarla.

Además, existen propuestas para que se le otorgue mayor autonomía a la ASF, incluso para convertirla en un órgano constitucionalmente autónomo.² Al respecto, el auditor superior de la Federación, Arturo González de Aragón, se ha pronunciado porque se abra el debate acerca de la necesidad de otorgarle autonomía constitucional “...para evitar cualquier pretensión de invasión de facultades o intromisión o pretensión que afecte la autonomía técnica de la institución”.³

encararlo de manera realista, coordinada y productiva. La encuesta se realizó a través de un cuestionario que se les proporcionó a los diferentes países para que respondieran sobre la organización de su ente fiscalizador, el mandato, las garantías constitucionales/legales de independencia, la independencia funcional/operativa, la libertad de informar, la autonomía financiera, la autonomía gerencial/administrativa, el estado actual de independencia de la EFS, el potencial/perspectivas de mayor independencia y las medidas recomendadas por las EFS, INTOSAI y otros. El grupo de trabajo precisó en su informe “que la interpretación y efectiva aplicación de concepto de independencia, así como de las garantías constitucionales/legales vinculadas al mismo, se ven profundamente afectadas en la práctica por las estructuras y sistemas políticos y de sociedad civil imperantes en los países en que actúan las EFS. Por ejemplo, la independencia de las EFS tendrá escaso significado en un medio donde los controles y balances adecuados no existen o se encuentran seriamente restringidos. También depende, en gran medida, del grado de democratización del medio en el que actúe la EFS”. Asimismo, en el informe se destaca que “de facto, la independencia de las EFS es también una función del grado en que las garantías constitucionales/legales sean realmente operativa o aplicables en la práctica, así como de la disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos suficientes”. El grupo de trabajo de la INTOSAI llega a la conclusión de que un número considerable de las EFS objeto de la encuesta no se encuentran realmente en posición de cumplir sus mandatos en una forma compatible con los requisitos establecidos en la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la independencia de las EFS.

² Iniciativa presenta por el diputado de la LIX Legislatura Rafael Sánchez Pérez del Partido Acción Nacional, con objeto de decretar como órgano constitucional autónomo la EFS de la Federación. Véase en *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 1983-II, jueves 6 de abril de 2006 (2881).

³ Intervención del CPC Arturo González de Aragón, auditor superior de la Federación, en la Reunión de Recomendaciones y Conclusiones del Análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de

La autonomía de la ASF se debe considerar desde dos vertientes: una, en cuanto a las garantías jurídicas que la misma Constitución le otorga al auditor superior de la Federación para asegurar, dentro de lo posible, que su actuación sea imparcial y objetiva y, otra, referente a la autonomía técnica y de gestión que, por disposición del artículo 79 de la Constitución, goza la entidad de fiscalización, tanto en el ejercicio de sus atribuciones como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

En cuanto a la primera, la Constitución consagra una serie de garantías jurídicas que buscan asegurar la autonomía de la EFS de la Federación. En primer término, con el nombramiento de su titular, de tal manera que se rompa en lo posible con los compromisos derivados de las relaciones clientelares y de amistad. Se dispuso que el auditor superior de la Federación fuera nombrado por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, propuesto por la Comisión de Vigilancia, a través de una convocatoria pública.

La estabilidad en el cargo constituye otra garantía jurídica para lograr la autonomía de la EFS, y que alcanza a los hechos y causas que dan origen a la separación y remoción. Es indispensable que, una vez nombrado el titular, su permanencia no esté sometida a criterios personales ni políticos, sino por las causas y con las garantías establecidas por la ley. En tal sentido, el artículo 79 dispone que su titular dure en su encargo ocho años y pueda ser nombrado de nuevo por una sola vez. Puede ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de la misma Constitución.

Ahora bien, en cuanto a la autonomía técnica y de gestión, ésta se presenta un poco más confusa, por la relación jerárquica *sui generis* que había entre la ASF y la Cámara de Diputados. En efecto, de la simple lectura del texto constitucional resultaba difícil entender dicha relación de dependencia (Chaires Zaragoza 2008: 76), sobre todo por la ambigüedad de términos que utilizó el constituyente permanente que, como lo reconocieron los mismos diputados miembros de la Comisión de Vigilancia, generaron debates innecesarios sobre la titularidad de la atribución exclusiva de revisión de la cuenta pública.⁴

La reforma constitucional de 2008 sentó las bases para organizar de una manera más clara y precisa la facultad de la Cámara de Diputados y de la EFS de la Federación para revisar la cuenta pública, de tal modo que se pueden delimitar los alcances de cada una de ellas en la ley secundaria. La nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* a poco más de un año de la reforma constitucional, incluyó un capítulo especial, "De la conclusión de la revisión de la cuenta pública", en el que se precisa lo siguiente:

Artículo 34.- La Comisión realizará un análisis del Informe del Resultado y lo enviará a la Comisión de Presupuesto. A este efecto y a juicio de la Comisión, se podrá solicitar a las comisiones ordinarias de la Cámara una opinión sobre aspectos o contenidos específicos del Informe del Resultado.

El análisis de la Comisión podrá incorporar aquellas sugerencias que juzgue

la Cuenta Pública 2007 (Palacio Legislativo de San Lázaro, 4 de junio de 2009).
<http://asf.gob.mx/pags/prensa/Msg040609.pdf> (20/julio/09).

⁴ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1687-1, martes 8 de febrero de 2005.

conveniente y que haya hecho la Auditoría Superior de la Federación, para modificar disposiciones legales que pretendan mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

Artículo 35.- En aquellos casos en que la Comisión detecte errores en el Informe del Resultado o bien, considere necesario aclarar o profundizar el contenido del mismo, podrá solicitar a la Auditoría Superior de la Federación la entrega por escrito de las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del Auditor Superior o de otros servidores públicos de la misma, las ocasiones que considere necesarias, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes, sin que ello implique la reapertura del Informe del Resultado.

La Comisión podrá formular recomendaciones a la Auditoría Superior de la Federación, las cuales serán incluidas en las conclusiones sobre el Informe del Resultado.

Artículo 36.- La Comisión de Presupuesto estudiará el Informe del Resultado, el análisis de la Comisión a que se refiere el artículo 34 de esta Ley y el contenido de la Cuenta Pública. Asimismo, someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta Ley.

Sin embargo, la relación entre estas dos instancias sigue sin entenderse claramente, sobre todo por las contradicciones en las disposiciones constitucionales y reglamentarias que, sin duda, terminaran por tensar aún más la relación. Veamos: en la reforma constitucional de 1999, el constituyente permanente utilizó el término *apoyar* para referirse a la relación de dependencia jerárquica entre la Cámara de Diputados y la ASF: “Para la revisión de la cuenta pública la Cámara de Diputados se *apoyará* en la entidad de fiscalización superior de la Federación” (artículo 74, fracción IV, sexto párrafo) (cursivas mías). Este término fue suprimido del texto constitucional por la reciente reforma constitucional al artículo 74: “La revisión de la cuenta pública la realiza la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación” (artículo 74, fracción VI, segundo párrafo). Cabe aclarar, sin embargo, que en la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se hace alusión a que “...la revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara, la cual se *apoya* para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación” (artículo 3º) (cursivas mías).

El artículo 79 constitucional dispone que la EFS de la Federación tenga autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en términos de la ley. No obstante esta autonomía reconocida constitucionalmente, el constituyente permanente determinó que el “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública”, que rinde la ASF a la Cámara de Diputados, debe ser sometido a la consideración del pleno.

Si bien la revisión de la cuenta pública es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, su aprobación se hacía a través de la EFS de la Federación, la cual, como ya mencioné, por disposición constitucional goza de autonomía para decidir sobre sus resoluciones, lo que constituía

un importante equilibrio de pesos y contrapesos en la relación Auditoría-Cámara de Diputados.⁵ En efecto, los diputados no avalaban la formulación o solventación de las observaciones y acciones generadas. Esta atribución la ejercía de manera autónoma y bajo su más estricta responsabilidad la EFS, por medio del examen y análisis de la información y documentación comprobatoria y justificativa del gasto recabada en las auditorías, visitas e inspecciones a las entidades fiscalizadas. Por ejemplo, conforme a la fracción IV del mismo artículo 79, la EFS de la Federación tiene a su cargo el determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes la imposición de otras responsabilidades.

Por su parte, el anterior reglamento interior de la ASF establecía como atribuciones del auditor superior *formular* las recomendaciones y los pliegos de observaciones que derivaran de los resultados de la revisión de la cuenta pública (artículo 5°, fracción X); *autorizar* los pliegos de observaciones que procedieran (artículo 6°, fracción VII); *autorizar* la solventación de las recomendaciones formuladas a los entes auditados con motivo de las revisiones practicadas por la ASF y que hayan sido plenamente atendidas (artículo 6°, fracción VIII); *fincar* las responsabilidades a que se refiere la LFSF; y *solventar* los pliegos de observaciones (artículo 6°, fracción XXII).

Lo anterior significaba que la autonomía técnica y de gestión de la ASF en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, operaba también frente a los diputados. En resumen, la ley no facultaba a éstos a formular o solventar observaciones o acciones. La participación de los diputados en el “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública” se realizaba a través de la mesa directiva de la Comisión de Vigilancia, la cual, por disposición de la fracción V, del artículo 65 de la LFSF tenía atribuciones para citar al auditor superior de la Federación para conocer en lo específico dicho informe.

⁵ Parece ser que existe una confusión sobre la facultad que tenía la Cámara de Diputados para aprobar la cuenta pública. De acuerdo con Haydee Pérez y la diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, la LIX Legislatura no dio cumplimiento en tiempo y forma a esta “supuesta” obligación, por lo que la actual Legislatura tuvo que asumir la responsabilidad de analizar las cuentas públicas de 2002, 2003 y 2004. Haydee Pérez (2009) afirma que una vez que la ASF remitía el “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública”, éste se turnaba a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para emitir un dictamen para su votación en el pleno a más tardar seis meses después de su recepción, lo cual, para la cuenta pública de 2002, debió haber ocurrido el 30 de septiembre de 2004; sin embargo, señala que las y los integrantes de la Comisión no lo hicieron con alguna de las cuentas. Lo anterior lo sustenta Haydee Pérez (2009) con los artículos 74 y 79 constitucionales; 18, 30 y 32 de la LFSF; 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, al analizar dichas disposiciones se puede ver que en éstas nunca se habla de la aprobación del citado informe de resultados por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública ni mucho menos por parte del pleno de la Cámara de Diputados. Los artículos 74 y 79 de la Constitución, así como el 18, 30 y 32 de la abrogada LFSF se refieren al “Informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública” que la ASF remite a la Cámara de Diputados, en tanto el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 5 (que es el único que se relaciona), hace alusión a que las comisiones ordinarias, con base en los informes que rinden el Poder Ejecutivo federal y las demás entidades fiscalizadas, deben dar opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a más tardar sesenta días después de la recepción de dichos informes, para hacer aportaciones a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sobre aspectos presupuestarios específicos y para que sean consideradas en la revisión de la cuenta pública; es decir, no para aprobar el informe de resultados que envía la ASF. Los artículos 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se refieren a la obligación de la Comisión de Presupuestos y Cuenta de presentar un dictamen de la cuenta pública que remite el Ejecutivo federal dentro de los treinta días siguientes; es decir, no sobre el “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública” que envía la ASF, además de que las fechas no coinciden. El diputado Mario Alberto Salazar Madera, del grupo parlamentario del PAN, en su intervención en el pleno de la Cámara de Diputados, el 15 de abril de 2009, reconoció que “...nuestro máximo entramado legal aplicable en su momento no suscribía de manera expresa facultad alguna a la Cámara de Diputados para que se dictamine la cuenta pública”. Concluye el diputado diciendo que “ni la norma general ni la legislación secundaria —hasta este momento— habla de que nosotros como diputados tendremos que dictaminar la cuenta pública”.

Finalmente, esta delicada e importante autonomía de la ASF se contrapesaba con la facultad de la Cámara de Diputados para coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la EFS, por medio de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

Esta relación *sui géneris* de la EFS con la Cámara de Diputados se encuentra también en otros países; España por ejemplo. El presidente del Tribunal de Cuentas de ese país, Manuel Núñez Pérez, en una conferencia pronunciada el 20 de abril de 2009 titulada “De la Constitución española al Tratado de Lisboa: treinta años del Tribunal de Cuentas”, se refiere a la relación que guarda el Tribunal de Cuentas con el Congreso:

El examen de la expuesta problemática que traía consigo la configuración del Tribunal de Cuentas en la Constitución de 1978, nos permite afirmar que la tarea de posicionamiento institucional del Tribunal se ha concluido con éxito, quedando plenamente garantizado el status de independencia que la legislación le reconoce.

Advierte que, no obstante que el artículo 136 de la Constitución española de 1978 proclamaba la dependencia de la institución respecto de las Cortes Generales, la expresión “dependencia” no significa que el Tribunal de Cuentas sea un órgano del Parlamento, sino que realiza el control como actividad instrumental o de apoyo a éste. Agrega:

No se trata, por tanto, de una dependencia orgánica ni funcional del Tribunal de Cuentas respecto de las Cortes Generales, sino de su adscripción al ámbito del Poder Legislativo, destinatario inmediato de los resultados obtenidos en el ejercicio de las competencias de control que tiene constitucionalmente atribuidas. Ha quedado así a salvo la independencia funcional de nuestra institución, siendo por todos aceptado su papel como órgano técnico que contribuye al control político que llevan a cabo las Cortes, previéndose de forma expresa en el artículo 5º de su Ley Orgánica que el Tribunal ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico.

Finalmente, trata de aclarar en dónde termina la dependencia con las Cortes Generales para asegurar su independencia:

El reconocimiento de la iniciativa fiscalizadora al Tribunal de Cuentas constituye una manifestación más de la independencia de nuestra institución respecto del Parlamento, al que se remite el Programa Anual de Fiscalizaciones aprobado por el Pleno del Tribunal y que no requiere ser posteriormente aprobado o ratificado por las Cortes para adquirir vigencia.⁶

⁶ <http://www.tcu.es/> (23/07/2009).

En España, existe una comisión mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, con la atribución, entre otras, de conocer y examinar el resultado de las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal, así como de emitir un dictamen acerca de la Declaración Definitiva sobre la Cuenta Pública del Estado. Todo ello, afirma Blanca Arregui Minchero, porque el Tribunal depende funcionalmente de las Cortes por mandato constitucional.

Dado el componente altamente técnico que poseen los informes del Tribunal de Cuentas, Arregui Minchero propone que sería conveniente que la Comisión tuviera la posibilidad de ser asesorada por técnicos contables, auditores y especialistas en las materias fiscalizadas, así como el no descartar la comparecencia de expertos para aquellos temas que, de forma reiterada, aparecen en los informes. Propone, además (y que se podría considerar para ponerla en práctica en nuestro país), que la citada comisión mixta "...debería plantearse seriamente incluir en el procedimiento de examen de los informes la comparecencia del ente fiscalizador para poder opinar con más rigor".⁷

II. La politización de la cuenta pública

El que ahora se someta a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el informe de resultados elaborado por la EFS de la Federación, traerá aparejada sin remedio la politización de la fiscalización y revisión de los recursos públicos ejercidos por los poderes de la Unión y demás entidades fiscalizadas. La reforma tiene la intención de que la Cámara de Diputados reivindique una de sus principales atribuciones como representantes populares y que es, precisamente, el mantener el control sobre el ejercicio del gasto.

Parece ser que resultó incongruente el que, teniendo los diputados la facultad exclusiva de revisar la cuenta pública, no pudiesen pronunciarse respecto a sus resultados, pero más que eso: a los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados les preocupaba no poder controlar la actuación del titular de la entidad de fiscalización. Basta recordar la iniciativa presentada por diputados de las diferentes fracciones parlamentarias el 8 de febrero de 2005, con la finalidad de prohibir al titular de la ASF el que pudiera emitir opiniones, comentarios o juicios de valor personales a los medios de comunicación sobre el "Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública", lo que, de acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos de la iniciativa, en algunas ocasiones había resultado perjudicial, y había generado debates innecesarios sobre las irregularidades en el manejo de los recursos públicos y acerca de quién es el titular de la atribución exclusiva de revisar la cuenta pública.⁸ Se argumentó que, en todo caso, la abrogada LFSF preveía el contexto en el que el titular de la EFS podía expresar sus opiniones y comentarios; es decir, a través de la Comisión de Vigilancia. Se recordó que la ASF, si bien goza de autonomía técnica y de gestión para realizar su trabajo, no dejaba de ser un órgano de apoyo adscrito a dicha cámara; que no debía confundirse la autonomía con independencia, pues no se trataba de una autonomía plena.⁹

⁷ Blanca Arregui Minchero es asesora economista del Senado. Contadora del Tribunal de Cuentas en excedencia. <http://www.auditoriapublica.com/revistas/20/pg71-78.pdf> (24/07/2009).

⁸ La facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la debemos entenderla frente a la Cámara de Senadores y no frente a la ASF. Este monopolio de la revisión de la cuenta pública se debió a simples coyunturas de interpretación constitucional. En efecto, en la Constitución de 1917 se estableció como facultad del Congreso revisar la cuenta pública. Sin embargo, parece que no quedó claro si sería una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados o si, por el contrario, sería una facultad compartida con la Cámara de Senadores; a saber: el artículo 65 señalaba que el Congreso se reuniría el día 1 de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocuparía, entre otros asuntos, en revisar la cuenta pública del año anterior, que sería presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. Además, en la fracción XXIV, del artículo

Independientemente de las implicaciones jurídicas derivadas de las evidentes contradicciones del texto constitucional, el riesgo de que se politice la aprobación de las cuentas públicas es mayúsculo. Prueba de ello es el debate que se generó por primera vez en el pleno de la Cámara de los Diputados para la aprobación del “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública” de los ejercicios fiscales de 2002 a 2005, de acuerdo con el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional de 2008.

El 15 de abril de 2009 se sometieron a discusión del pleno los dictámenes correspondientes a los ejercicios fiscales de 2002 y 2003 (las cuentas públicas de los ejercicios fiscales de 2004 y 2005 fueron pospuestas para la siguiente legislatura.) En medio de un largo debate plagado de acusaciones y ataques, el dictamen de la cuenta pública 2002 fue rechazado por 174 votos en contra, 163 a favor y 1 abstención, en tanto que el correspondiente a 2003 fue rechazado por 179 votos en contra y 165 a favor, por lo que ambos dictámenes fueron regresados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Por primera vez en la historia, los mexicanos fuimos testigos de los debates en el pleno de la Cámara de Diputados para la aprobación de los informes de las cuentas públicas; sin embargo, en lugar de ver un debate sustentado en el análisis pormenorizado de la información y documentación justificativa y comprobatoria del gasto, lo que presenciamos fue una serie de acusaciones y reproches con tintes más bien electorales.

Situaciones similares las encontramos en los congresos de los estados de la república, en donde se han dado fuertes enfrentamientos entre los diputados de los diferentes partidos políticos representados en los congresos locales para aprobar las cuentas públicas.

La revisión de la cuenta pública es una de las funciones del Estado que no debe verse envuelta en un ambiente político. Cualquier interferencia de los actores políticos desmerita la actuación del ente fiscalizador. En un Estado de derecho en donde el principio de legalidad y la transparencia son fundamentos indispensables, no se puede pensar que la revisión de los recursos públicos esté sujeta a negociaciones políticas. En diferentes foros internacionales se ha denunciado el riesgo de la politización de la revisión de la cuenta pública, y se ha pugnado por lograr una sana relación entre los órganos de fiscalización y el parlamento.

En la V Asamblea Ordinaria de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (Asofis), Ángel González-Malaxechevarría expresó lo que, según él, es un secreto a voces dentro del mundo de los órganos de fiscalización:

En algunos países, tanto americanos como europeos, la selección del asunto o ente a auditar por el órgano de control es materia de acuerdo y decisión partidista, o

73, se estableció la facultad del Congreso de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, y en la fracción XXX, del mismo artículo se estableció como facultad del Congreso la de examinar la cuenta que anualmente debía presentarle el Poder Ejecutivo. Finalmente, en el artículo 74, fracción II, se señalaba como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor. Lo anterior fue objeto de confusión, ya que se entendía que la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados se limitaba a la vigilancia del exacto desempeño del ente fiscalizador, mas no a la fiscalización de la cuenta pública, que era, de conformidad a los artículos 65, fracción I, 73, fracciones XXIV y XXX, facultad del Congreso. En la reforma constitucional de los artículos 65 y 74 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977, se resolvió finalmente esta discordancia y se estableció que la revisión de la cuenta pública sería una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. El constituyente permanente consideró que la Cámara de Senadores se encontraba desprovista de los elementos adecuados para llevar a cabo tal función, lo que hacía más complicada su tarea, mientras que la Cámara de Diputados, se dijo, contaba con un órgano, la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la propia Cámara que se encargaba de realizar la glosa de las cuentas que rendía el Ejecutivo.

⁹ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1687-I, martes 8 de febrero de 2005.

se pacta entre los representantes de las distintas facciones políticas colocados en los estamentos superiores de dichas instituciones fiscalizadoras. Y lo que resulta lamentable —afirma el consultor internacional— el informe de auditoría respectivo, aunque haya sido elaborado con rigor técnico y objetivo por los auditores de abajo, es sometido a escrutinio político, ajustes cosméticos que lo desvirtúan, e incluso vetado, por los de arriba (González-Malaxechevarría 2002).

En el mismo sentido, Jim Wesberry considera que las instituciones superiores de auditorías pierden credibilidad en directa proporción a su grado de politización. Para el director del proyecto Atlatl es recomendable que estas instituciones dependan de una comisión del legislativo, pero a la vez cree que tienen que establecer un muro que las proteja contra la tentación de los congresistas de aprovecharse de los poderes de las instituciones superiores de auditorías para fines políticos.

Por su parte, Jacek Mazur y Brian Vella¹⁰ piensan que, idealmente, existe una relación simbiótica entre una ESF y el parlamento al cual informa, y afirman que estas dos importantes instituciones, aunque separadas, tienen roles de apoyo mutuo para garantizar un gobierno efectivo. Afirman que:

...el parlamento puede desempeñar sus funciones vitales de control con mayor efectividad cuando usa y puede confiar en el trabajo de auditoría de la entidad fiscalizadora. De manera similar, una entidad fiscalizadora puede ser mucho más efectiva cuando su parlamento le ofrece un foro para la presentación y la discusión de los importantes resultados de sus auditorías y es un aliado potencial para que asuma o anime intensamente a otros para que emprendan acciones correctivas apropiadas (Mazur y Vella 2003).

Se sabe que los resultados de las auditorías pueden tener serias implicaciones tanto jurídicas como políticas y económicas, que no se pueden soslayar. Como se vio, la ASF, por disposición constitucional, tiene atribuciones para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. Además, hay que considerar que actúa de oficio o a instancia de la Cámara de Diputados en la revisión de la cuenta pública. Es decir, no se requiere denuncia previa para poner en marcha la maquinaria fiscalizadora, lo cual lo convierte en un órgano supremo de fiscalización con un poder de actuación muy importante.

Ahora bien, se debe reconocer también que el órgano de fiscalización está envuelto en un ambiente político del cual no puede desprenderse del todo. Sería ingenuo pensar en un órgano del Estado aislado de la vida política del país. Se puede decir, por lo tanto, que independientemente de las garantías jurídicas consagradas en la Constitución para asegurar su autonomía, estará sometido, de manera invariable, a presiones de carácter político por parte de los otros poderes del Estado, incluso de los poderes fácticos. No se puede pensar en el aislamiento absoluto del auditor superior de la Federación. Considerar la autonomía como un valor absoluto equivale a propugnar

¹⁰ Jacek Mazur es asesor del presidente de la Cámara Suprema de Control de Polonia, y Brian Vella, asistente personal del auditor general de Malta.

su aislamiento respecto a la realidad política y social del país. De igual modo, el auditor superior mantendrá un sistema de valores y principios de los que no se puede desprender.

En tal sentido, es incuestionable que la delicada e importante función de fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos debe estar sometida al andamiaje constitucional de pesos y contrapesos, en el que debe existir invariablemente una relación con el Poder Legislativo. No podemos perder de vista que la relación de dependencia con la Cámara de Diputados está sustentada en dos principios muy sólidos dentro de la democracia representativa: el Poder Legislativo como órgano de representación de la soberanía popular y como órgano de control gubernamental. Esta relación es muy delicada y el constituyente permanente de 1999 la entendió a la perfección, y estableció un importante sistema de garantías jurídicas que permiten asegurar, dentro de lo posible, la autonomía orgánica o estructural de la entidad de fiscalización que pueda equilibrar, por un lado, cualquier interferencia indebida en la revisión de la cuenta pública y, por otro, limitar la actuación de la ASF como órgano de control político.

**¿Armonización o mediocridad
para las entidades de
fiscalización superior locales?**

**Cumplimiento y efectos
de la reforma constitucional
federal de 2008**

**Aimée Figueroa Neri
Norma Alicia Díaz Ramírez
María Imelda Murillo Sánchez**

Capítulo 6

6. ¿Armonización o mediocridad para las entidades de fiscalización superior locales? Cumplimiento y efectos de la reforma constitucional federal de 2008

Aimée Figueroa Neri, Norma Alicia Díaz Ramírez, María Imelda Murillo Sánchez

Contra legem facit, qui id facit quod lex prohibete, in fraudem vero,
qui salvis verbis legis sententiam eius circumvenit.¹
Paulo

El 7 de mayo de 2008 aparecieron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* reformas a los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 en materia presupuestaria, de gasto público y fiscalización superior, comentadas en el primer capítulo y en el anterior a éste. Una reforma, sin duda, trascendental y que tendrá efectos en el mediano y largo plazo, al impactar los ordenamientos jurídicos implicados en los tres ámbitos de gobierno.

En este capítulo, una vez que se han comentado las implicaciones de la reforma para la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), ofrecemos un breve reporte sobre el grado de cumplimiento de lo ordenado a las legislaturas estatales, a través de las disposiciones de los artículos 116 y 122 constitucionales, en los tres grandes aspectos que conciernen a la fiscalización superior en los estados: la naturaleza y autonomía de las entidades de fiscalización superior (EFS) locales; el nombramiento y la duración en el cargo del titular de estas entidades; y los principios que guían la función de fiscalización. Agregamos algunos datos que no son materia de la reforma, pero que complementan el ciclo de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública.

Antes de pasar a la presentación gráfica de los resultados de la investigación, haremos una referencia breve a las causas y fines de la reforma con el propósito de contextualizar la información, y a los métodos empleados para obtenerla. Tras sistematizar y observar los resultados, la avidez por analizarlos y estudiarlos en profundidad surgió de modo inevitable; sin embargo, el tiempo, espacio y objetivo de esta obra nos permiten únicamente hacer unas breves observaciones y supuestos, que habrá que corroborar en otra oportunidad; deseamos, como en las evaluaciones de la leyes de fiscalización superior, contagiar a más estudiosos con las dudas que surjan.

I. Las causas y fines de la reforma sobre las EFS locales

La descentralización del gasto público o federalizado se ha convertido en un hecho irreversible en nuestro país, con reglas jurídicas no siempre adecuadas que lo garanticen. Sin embargo, dicha descentralización no ha sido vinculada o dependiente de una verificación de su eficacia a través de la fiscalización superior. Las rutas evolutivas de ambos mecanismos de la gestión financiera no han sido convergentes (Amador Hernández 2008; Cejudo Ramírez y Ríos Cázares 2009; Figueroa Neri 2009b; y López Ayllón y otros 2009). Una de las pretensiones de la reforma

¹ Actúa contra la ley quien hace lo que ésta prohíbe; y en fraude de ley, quien, salvando sus palabras, tergiversa su sentido.

constitucional mencionada fue superar este problema. En lo relativo a la fiscalización superior del gasto federalizado, la reforma encauzó dos vías: por un lado, precisar las atribuciones de la ASF en cuanto a la fiscalización directa a los estados y municipios, por el ejercicio de los recursos transferidos, y por otro, fortalecer a las EFS locales.

Aunque hemos reportado los avances que la legislación local respectiva tuvo hasta diciembre de 2008 y que algunas leyes estatales fueron pioneras, también había —y continúan algunos casos— leyes inadecuadas para fortalecer la fiscalización superior del gasto público. La autonomía de las EFS locales, así como la legitimidad del titular y los principios que han de guiar la función de la fiscalización superior, fueron los objetos concretos que debían armonizarse en todo el país. De esta forma, se pretendió superar la asimetría entre la ASF y las EFS locales, en cuanto a su naturaleza y autonomía mínima y la falta de armonización legislativa entre el ámbito federal y el local.

II. Nota metodológica

Objeto: artículos constitucionales sobre la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas y datos técnicos de las leyes reglamentarias concernientes, vigentes al 30 de mayo de 2009 (ver el anexo 2 de esta obra). Lo anterior, considerando que el plazo perentorio fijado a las legislaturas locales para dar cumplimiento a la reforma fue el 8 de mayo de 2009.²

Objetivo: verificar el cumplimiento de la reforma constitucional contenida en los artículos 116 y 122,³ específicamente en los siguientes puntos:

- Las entidades estatales de fiscalización —conocidas como EFS locales— serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.
- El titular de la EFS de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no

² Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 2008. Artículo transitorio segundo: “El Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo...”.

³ Artículo 116, fracción II, penúltimo y último párrafos:

“Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.”

Artículo 122, base primera, V:

“V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

c) El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

menores de siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

- La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Precisión conceptual: por cumplimiento de la reforma se entiende que lo ordenado en los artículos 116 y 122 está legislado en la Constitución Política y en la ley reglamentaria respectiva de los estados; no es necesario reformar estos cuerpos legales en los casos que ya contenían los imperativos señalados antes del 8 de mayo de 2009; en otras palabras, no se registra si hubo reformas legales, sino que las disposiciones vigentes al 30 de mayo de 2009 sean acordes con lo ordenado por la reforma federal del 7 de mayo de 2008.

III. Métodos

- Encuesta realizada a las 32 EFS locales del 21 al 29 de mayo de 2009, a través de un cuestionario con 20 preguntas de respuesta dicotómica.
- Solicitud de datos técnicos sobre el fundamento constitucional y la ley que rige en materia de fiscalización superior (ver en esta obra anexo 2).

30 EFS locales respondieron el cuestionario y la solicitud de datos técnicos; en los otros dos casos (Baja California Sur y San Luis Potosí), el llenado del cuestionario y de los datos técnicos lo hicimos con base en la legislación disponible en los sitios web del Congreso local, el 30 de mayo de 2009.

- Revisamos los datos obtenidos de una encuesta similar aplicada por la Vicepresidencia de Estudios Legislativos de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, AC, en abril de 2009.
- Sólo por excepción, confrontamos la respuesta dada por la EFS local con la legislación vigente al 30 de mayo de 2009 (respuestas imprecisas o incompletas).

IV. Naturaleza y autonomía de las EFS locales

Tabla 1

Estados	Denominación oficial de la EFS	Tipo o naturaleza de la EFS	Autonomía técnica y de gestión para ejercer sus atribuciones	Autonomía técnica y de gestión para decidir sobre				Autonomía para elaborar y ejercer su presupuesto
				Organización interna	Resoluciones	Funcionamiento		
BC	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California	Órgano de carácter técnico	✓	✓	✓	✓	✓	
BCS	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur	Ente con personalidad jurídica propia	✓	✓	✓	✓	✓	
CAM	Auditoría Superior del Estado de Campeche	Órgano de apoyo del Congreso del Estado	✓	✓	✓	✓	✓	
COAH	Auditoría Superior del Estado de Coahuila	Órgano de relevancia constitucional	✓	✓	✓	✓	✓	
COL	Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental	Relevancia constitucional	✓	✓	✓	✓	✓	
CHIS	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado	Órgano técnico del H. Congreso del Estado de Chiapas	✓	✓	✓	✓	✓	
CHIH	Auditoría Superior del Estado de Chihuahua	Organismo autónomo	✓	✓	✓	✓	✓	
DGO	Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango	Órgano de relevancia constitucional	✓	✓	✓	✓	✓	
EDOMEX	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México	Órgano de relevancia constitucional	✓	✓	✓	✓	✓	
GRO	Auditoría General del Estado de Guerrero	Órgano técnico auxiliar del Poder Legislativo	✓	✓	✓	✓	✓	
HGO	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Hidalgo	Órgano con autonomía técnica, de gestión y para decidir sobre su organización interna	✓	✓	✓	✓	✓	
JAL	Auditoría Superior del Estado de Jalisco	Órgano de relevancia constitucional	✓	✓	✓	✓	✓	
MICH	Auditoría Superior de Michoacán	Órgano técnico constitucional autónomo	✓	✓	✓	✓	✓	
MOR	Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado	Órgano constitucional con autonomía técnica y de gestión	✓	✓	✓	✓	✓	
NL	Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Nuevo León	Órgano constitucional autónomo	✓	✓	✓	✓	✓	
OAX	Auditoría Superior del Estado	Órgano autónomo	✓	✓	✓	✓	✓	
QRO	Entidad Superior de Fiscalización del Estado	Organismo público autónomo	✓	✓	✓	✓	✓	
QROO	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo	Órgano con autonomía	✓	✓	✓	✓	✓	
SLP	Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí	Órgano del Congreso del Estado	✓	✓	✓	✓	✓	
SIN	Auditoría Superior del Estado de Sinaloa	Órgano técnico bajo coordinación del Congreso	✓	✓	✓	✓	✓	
SON	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	Órgano de relevancia constitucional	✓	✓	✓	✓	✓	
TAB	Órgano de Fiscalización del Estado	Órgano técnico auxiliar de naturaleza descentralizada del H. Congreso del Estado de Tabasco	✓	✓	✓	✓	✓	
TAM	Auditoría Superior del Estado	Órgano constitucional autónomo	✓	✓	✓	✓	✓	
TLX	Órgano de Fiscalización Superior	Órgano técnico del Congreso del Estado	✓	✓	✓	✓	✓	
VER	Órgano de Fiscalización Superior	Organismo autónomo	✓	✓	✓	✓	✓	
ZAC	Auditoría Superior del Estado	Órgano autónomo	✓	✓	✓	✓	✓	
AGS	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes	Órgano constitucional autónomo	✓	✓	✓	✓	✓	
GTO	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato	Órgano con autonomía técnica, de gestión y prerrogativas	✓	✓	✓	✓	✓	
NAV	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit	Ente con personalidad jurídica propia	✓	✓	✓	✓	✓	
PUE	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla	Unidad de Fiscalización, Control y Evaluación del Congreso del Estado	✓	✓	✓	✓	✓	
DF	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Órgano técnico	✓	✓	✓	✓	✓	
YUC	Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán	Órgano técnico del Congreso del Estado de Yucatán	✓	✓	✓	✓	✓	

Nota:
V = Sí
X = No

Naturaleza y autonomía de las EFS locales

Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)

Buenas, malas o raras.

Como observamos en el cuadro, hay una gran variedad de EFS locales, desde el nombre hasta la denominación que hacen sobre su naturaleza o tipo de órgano. Respecto a la autonomía para elaborar y ejercer su presupuesto, que no fue materia de la reforma, apreciamos un avance significativo, ya que sólo tres EFS no tienen atribuciones para ello.

En cuanto a las dimensiones de la autonomía requeridas por los artículos 116 y 122, sorprenden las respuestas de Guanajuato, Nayarit, Puebla y Distrito Federal, en donde falta alguna o algunas de estas esferas de la autonomía. Entendemos el caso de Yucatán por tener una legislación que no ha sido reformada desde su aprobación (30 de marzo de 2004).⁴

⁴ Existe un proyecto para la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en EFS, enviado al Congreso del Estado el 4 de junio de 2009.

V. Titulares de las EFS locales

Tabla 2

Estados	Forma de designación o nombramiento			Periodo	Años de experiencia requerida	Titulares de las EFS locales			Áreas de experiencia requeridas	
	Elegido por las dos terceras partes del Congreso	Miembros presentes de la legislatura	Otra redacción			Control	Auditoría financiera	Responsabilidades	Otras	
AGS	V	V				V	V	V		
COL	V	V				V	V	V		
CHIS	V	V				V	V	V		
DF	V	V				V	V	V		
DGO	V	V		7		V	V	V		No aplica
MOR	V	V				V	V	V		
NAY	V	V				V	V	V		
SIN	V	V				V	V	V		
SON	V	V				V	V	V		
TAB	V	V				V	V	V		
TAM	V	V				V	V	V		
MICH	V	V				V	V	V		Administración y fiscalización
CAM	V	V				V	V	V		
SLP	V	V				V	V	V		Manejo o fiscalización de recursos
COAH	V	V				V	V	V		Materia fiscal, manejo, auditoría de recursos
CHIH	V	V				V	V	V		Recaudación, administración, manejo, aplicación o fiscalización de recursos públicos
OAX	V	V				V	V	V		Administración pública
JAL	V					V	V	V		Contaduría pública, administración, derecho, economía
TLX	V					V	V	V		
VER	V			7		V	V	V		No aplica
ZAC	V				5	V	V	V		
QRO	V					V	V	V		
EDOMEX	V					V	V	V		Evaluación
GTO	V					V	V	V		Manejo y fiscalización de recursos públicos y privados
PUE	V					V	V	V		
QROO	V					V	V	V		Fiscalización de recursos
BC	V					V	V	V		Auditoría gubernamental
BCS	V					V	V	V		Administrativa, presupuestaria o en el control y fiscalización de los recursos públicos
GRO	V					V	V	V		Manejo, administración de recursos públicos
HGO	V					V	V	V		Fiscalización
NL	V					V	V	V		Fiscalización de recursos
YUC	V					V	V	V		Contabilidad general o materias relacionadas

Nota: V = SI
X = No

De los tres aspectos de la reforma de mayo de 2008 aquí analizados, lo referente a los titulares de las EFS locales es el menos armonizado, a pesar de haberse vencido el plazo para que las legislaturas locales adecuaran sus disposiciones. Aunque la autonomía mínima exigida con el nuevo diseño federal para las EFS locales es muy importante, hemos visto que con las facultades y atribuciones de las entidades y las comisiones legislativas o del Congreso, se puede eludir un efectivo cumplimiento de la autonomía; en cambio, lo ordenado por la Constitución federal para los titulares es más preciso y difícil de incumplir o cambiar en las disposiciones normativas.

La forma de designación o nombramiento siguió con exactitud el modelo federal y la exigencia constitucional de los artículos 116 y 122 en 17 casos; en otros nueve, consideramos, mejoró, ya que se requieren los votos de dos terceras partes de los miembros integrantes —y no sólo “presentes”— del Congreso o legislatura. Compartimos la opinión de Ríos Cázares y Pardini (2008),⁵ de que la exigencia de una votación de dos terceras partes de los “miembros presentes” no garantiza cuantitativamente una designación plural, ya que “el quórum reglamentario para dar inicio a una sesión legislativa en todos los estados de la república es mayoría simple. Lo anterior implica que un margen de votación de dos tercios de miembros presentes puede conseguirse con tan sólo 33% de los representantes locales”. Esto no cumple la finalidad de designar a los titulares de las EFS locales con la mayor representación posible de los partidos políticos que integren la legislatura.

En tres estados, el titular es electo por mayoría —simple o calificada— y en Nuevo León, por “consenso”, a falta de éste por las dos terceras partes. Los casos más graves en términos de legitimidad, transparencia y rendición de cuentas, son los de Baja California Sur, donde se elige al titular de la EFS en “sesión secreta”, y Yucatán, donde la legislación aplicable no especifica al respecto.

Por lo que toca a la duración en el cargo, sólo en 19 estados el titular estará al frente de su EFS los siete años requeridos por los artículos constitucionales de referencia. En los otros estados, el periodo es de seis años (tres estados), cinco años (dos estados) y cuatro años (cuatro estados). Es elogiable que, al menos, en tres entidades (Coahuila, Guerrero y Nuevo León), desde antes de la reforma, se les garantice un periodo de ocho años como titulares de la EFS, mismo lapso que tiene el auditor superior de la Federación y que, como hemos apuntado, en comparación con los mejores casos en el ámbito internacional, es insuficiente. Yucatán, una vez más, se sale de lo ordinario.

Los cinco años de experiencia requerida, así como las áreas de conocimiento, también son variopintos, como se aprecia en la tabla. Preocupan los casos de Yucatán, Baja California y Oaxaca, donde no es solicitada una temporalidad y sólo se pide una experiencia en materia de “control”, al igual que en Hidalgo, aunque en este estado sí se necesitan dos años de experiencia. En Chihuahua y Puebla se requieren tres años de experiencia y en áreas diferentes a las señaladas en la Constitución federal.

⁵ Citados en Cejudo Ramírez y Ríos Cázares 2009: 67, nota 70.

VI. Principios de la función de fiscalización superior

Tabla 3

Estados	Principios de la función de fiscalización						Otros
	Legalidad	Imparcialidad	Anualidad	Posteroridad	Confiability		
AGS	V	V	V	V	V	V	Definitividad
BCS	V	V	V	V	V	V	Integridad, transparencia, oportunidad, congruencia, inmediatez, suficiencia
COAH	V	V	V	V	V	V	financiera, independencia, objetividad, definitividad
COL	V	V	V	V	V	V	Definitividad
CHIS	V	V	V	V	V	V	
CHIH	V	V	V	V	V	V	Igualdad, independencia, eficiencia, eficacia, veracidad, buena fe, honradez, transparencia y reserva
DGO	V	V	V	V	V	V	Definitividad
HGO	V	V	V	V	V	V	Definitividad
JAL	V	V	V	V	V	V	Certeza, transparencia, racionalidad, austeridad, eficacia, eficiencia, honestidad, disciplina presupuestaria, responsabilidad, objetividad, proporcionalidad y la orientación estratégica de los recursos públicos basada en la adecuada planeación para el desarrollo
MICH	V	V	V	V	V	V	
MOR	V	V	V	V	V	V	Definitividad
MAY	V	V	V	V	V	V	Definitividad y universalidad
NL	V	V	V	V	V	V	Definitividad
OAX	V	V	V	V	V	V	Definitividad
QRO	V	V	V	V	V	V	
QROO	V	V	V	V	V	V	
SON	V	V	V	V	V	V	Transparencia y profesionalismo
TAB	V	V	V	V	V	V	Definitividad
TAM	V	V	V	V	V	V	Definitividad
TLX	V	V	V	V	V	V	
VER	V	V	V	V	V	V	Definitividad
ZAC	V	V	V	V	V	V	Definitividad
SLP	V	V	V	V	V	X	Independiente, autonomía, prosecución, interés público, igualdad, proporcionalidad, eficiencia y buena fe
EDOMEX	V	V	V	X	X	X	Eficiencia, eficacia, veracidad, buena fe, honradez, transparencia, reserva y respeto
GTO	V	V	V	X	X	X	Objetividad, independencia, transparencia, profesionalismo
SIN	V	V	X	X	X	X	Objetividad y profesionalismo
CAM	X	X	V	V	V	X	
BC	X	X	V	X	X	X	
GRO	X	X	V	X	X	X	
DF	X	X	X	V	X	X	
PUE	X	X	X	X	X	X	
YUC	X	X	X	X	X	X	

Nota: V = Sí
X = No

En la tabla 3 observamos que 22 estados reproducen los cinco principios que regirán el desarrollo de la fiscalización superior, conforme a los artículos 116 y 122 constitucionales. En la mayoría de estos estados se añaden otros principios; sobresale Jalisco con un exceso de ellos. En otros casos, se prevé alguno o algunos de los cinco principios obligatorios, a excepción de Puebla y Yucatán, que no consideran alguno en sus disposiciones legales.

No podemos dejar de expresar nuestra perplejidad respecto a la intención de los legisladores de elevar a la categoría de *principios*, y con rango constitucional, algunas características o actitudes deseables en las actividades técnicas de la fiscalización superior. Un principio —entendido como un *principio de derecho o principio general de derecho*—, en su acepción más elemental, es una norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales.⁶

Haciendo un esfuerzo para interpretar la disposición de los artículos 116 y 122 constitucionales, cabría entender a los principios que ahí se enuncian “en el sentido de norma dirigida a los órganos de aplicación jurídicos y que señala, con carácter general, cómo se debe seleccionar la norma aplicable, interpretarla, etc.” (Atienza y Ruiz Manero 1991: 104), pero no podemos entenderlos como principios en sentido estricto, es decir, como normas que expresan los valores superiores de un ordenamiento jurídico, a excepción del de legalidad, que no hay necesidad de repetirlo, pues es el principio por antonomasia de un Estado de derecho, reconocido como rector de todo acto de autoridad o administrativo y que, además, se establece en los artículos 14, 16 y otros de nuestra Carta Magna (Salazar 1998). Elevar a normas constitucionales, disposiciones o directrices jurídicas que pueden ir en otros ordenamientos con menor rango jerárquico, se está volviendo una costumbre poco meditada de los legisladores federales y estatales. Por otro lado, no por estar un mandato u orden en la Constitución, se va a cumplir obligadamente.

⁶ Definición del *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española, vigésima edición, 1992.

VII. Plazos y conclusión de la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas

Aunque no fue establecido en la reforma de mayo de 2008 un periodo determinado para que los congresos de los estados terminen la revisión de la cuenta pública, sí quedó esta obligación para la Cámara de Diputados,⁷ como se resaltó en el primer capítulo de esta obra. Esta omisión es grave, ya que si se trataba de armonizar la legislación respectiva, los plazos son estratégicos para una buena gestión financiera, opinión que hemos sostenido.⁸ Presentamos el estado de la cuestión en las entidades federativas en dos partes: primero, cómo se concluye la revisión de las cuentas públicas por parte del congreso y, después, cuánto tiempo necesita el proceso.

Tabla 4

Conclusión de la revisión de la cuenta pública			
Estados	Forma de conclusión de la revisión de la cuenta pública por parte del Congreso	El Congreso basa su dictamen final en el informe de la EFS	Emitido el dictamen del Congreso, ¿las observaciones, recomendaciones o acciones de la EFS pueden continuar?
AGS		✓	✓
DF	Revisión de la cuenta pública	✓	✓
HGO		✓	✓
BC		✓	✓
CAM	Aprobación	✓	✓
JAL		✓	✓
QROO		✓	✓
CHIS		✓	✓
GRO	Aprobación y dictamen	✓	✓
MICH		✓	✓
NL		✓	✓
TLX		✓	✓
VER	Dictamen	✓	✓
YUC		✓	✓
ZAC		✓	✓
CHIH	Dictamen de la cuenta pública	✓	✓
DGO		✓	✓
BCS	Examen y aprobación; glosar	✓	✓
SLP	Examen, revisión y dictamen	✓	✓
SON	Examen y calificación	✓	✓
PUE	Examen, revisión y calificación	✓	✓
COL	Decreto que declare concluido el proceso de revisión y fiscalización	✓	✓
EDOMEX	Presentación, revisión y fiscalización	✓	✓
GTO	Declaratoria	✓	✓
MOR	Resolución dictada por el auditor superior de fiscalización	✓	✓
NAY	Aprobación, dictamen y revisión del informe de resultados	✓	✓
QRO	Publicación del informe de resultados	✓	✓
SIN	Revisión y aprobación	✓	✓
TAM	Revisión y calificación	✓	✓
TAB	Dictamen de calificación, que puede ser aprobado o no	✓	✓
OAX	Aprobación	✓	X
COAH	Recepción del informe de resultado de la fiscalización superior	No dictamina	No aplica

Nota: **✓ = Sí**
X = No

⁷ Artículo 74, fracción VI, penúltimo párrafo de la Constitución Política.

⁸ Vid. en esta obra el capítulo "Acertios y yerros de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación".

La forma de conclusión de la revisión de la cuenta pública es un buen tema para el debate académico y el parlamentario. Hay quienes sostienen que, al existir un órgano autónomo de fiscalización superior, la función del Poder Legislativo es irrelevante; otros, que la revisión no implica aprobación o calificación de la cuenta pública, como antes se hacía cuando las ahora EFS eran contadurías mayores de Hacienda.⁹ En otro extremo, prevalece la idea de que el Poder Legislativo, a pesar del auxilio que recibe de la EFS, mantiene el deber de revisar la cuenta pública y ser el freno y contrapeso del Ejecutivo. Las preguntas se centran en saber cuál es la función del Legislativo y cómo delimitarla sin detrimento de la autonomía de la EFS, especialmente en la dimensión de autonomía para sus resoluciones, como expresó Chaires Zaragoza en el capítulo que antecede a éste. Si bien la tabla 4 no ofrece alguna respuesta, sí permite ver la variedad en el ámbito estatal de país y, en consecuencia, las diversas racionalidades parlamentarias.

A continuación presentamos los plazos de presentación, fiscalización y revisión de la cuenta pública en dos tablas: una (5) contiene las fechas límites de cada una de las tres etapas señaladas, en un periodo ordinario y con prórrogas, en caso de existir éstas, y otra (6) muestra una línea de tiempo en años naturales divididos en meses, que permite una comparación visual rápida.

Tabla 5

Plazos de presentación, fiscalización y revisión de la cuenta pública						
Estado	Fecha límite para la presentación de la cuenta pública (anual-integrada)	Fecha límite para la presentación del informe final de la EFS	Fecha límite para la conclusión de la revisión por el Congreso	Fecha límite para la presentación de la cuenta pública (anual-integrada)	Fecha límite para la presentación del informe final de la EFS	Fecha límite para la conclusión de la revisión por el Congreso
	Periodos ordinarios			Periodos con prórroga		
ASF	30 de abril	20 de febrero	30 de septiembre	30 de mayo	20 de marzo	-
AGS ¹	28 de febrero	15 de septiembre	30 de noviembre	15 de marzo	30 de septiembre	-
BC	31 de marzo	31 de octubre	-	-	31/oct./ hasta dos años siguientes a la presentación	-
BCS	30 de marzo	-	-	-	-	-
CAM	10 de abril	31 de marzo	-	-	-	-
COAH	10 de abril	31 de octubre	NA	-	-	-
COL	30 de abril	30 de septiembre	30 de noviembre	-	-	-
CHIS	18 de mayo	19 de noviembre	-	18 de junio	19 de diciembre	-
CHIH	28 de febrero	31 de septiembre	30 de noviembre	-	-	-
DF	10 de junio	15 de julio	-	A decisión de la asamblea	-	-
DGO	31 de marzo	31 de septiembre	-	-	-	-
EDOMEX	15 de mayo	30 de septiembre	-	-	-	-
GRO	28 de febrero	18 de agosto	-	-	-	-
HGO	31 de marzo	31 de marzo	31 de octubre	-	-	-
JAL	31 de marzo	31 de marzo	31 de diciembre	30 de abril	31 de julio	30 de abril
MICH	31 de marzo	31 de septiembre	31 de diciembre	-	-	-
NAY	15 de febrero	15 de noviembre	30 de mayo	6 de marzo	El que autorice la Comisión	-
NL	31 de marzo	20 de septiembre	30 de junio	30 de abril	19 de noviembre	20 de diciembre
OAX	30 de abril	15 de agosto	-	-	-	-
PUE	31 de mayo	30 de junio	31 de julio	-	-	-
QROO	27 de septiembre	5 de abril	17 de diciembre	-	-	-
SLP	28 de febrero	15 de junio	30 de junio	-	-	-
SON	15 de abril	30 de agosto	15 de septiembre	-	-	-
TAB	31 de marzo	1 de agosto	15 de diciembre	30 de abril	1 de agosto	15 de diciembre
TAM	30 de abril	30 de septiembre	15 de diciembre	30 de mayo	29 de octubre	15 de diciembre
VER	31 de mayo	31 de diciembre	-	-	-	-
ZAC	15 de febrero	15 de julio	15 de febrero	15 de marzo	15 de agosto	15 de marzo
QRO*	14 de febrero	12 de febrero	-	31 de marzo	29 de marzo	-
SIN*	22 de mayo	30 de junio	1 de agosto	-	-	-
GTO ²	1 de marzo	5 de diciembre	1 de marzo	-	-	-
MOR	31 de enero	-	30 de abril	A decisión del Congreso	-	-
TLX	5 de enero	31 de mayo	31 de octubre	12 de enero	-	-

Nota:

¹ A partir de la cuenta pública de 2011.

² En el caso de Guanajuato, la fecha límite para la presentación del informe final de la EFS se toma del último informe presentado al Congreso.

* Casos en que se consideran las fechas para la cuenta pública del último semestre.

⁹ Lamentablemente, no podemos citar fuentes escritas al respecto, pero a lo largo de los años que llevamos investigando la materia, hemos participado en más de veinticinco foros o actividades sobre fiscalización superior, autonomía y otros temas vinculados a éstos. En estos espacios, EFS, legisladores, estudiosos y autores han vertido sus opiniones que, en forma resumida, anotamos.

Tabla 6

Plazos de presentación, fiscalización y revisión de la cuenta pública																																										
Estados	Primer año												Años siguientes al ejercicio fiscal a revisar												Tercer año																	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36						
	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre						
ASF																																										
AGS ¹																																										
BC ²																																										
BCS ³																																										
CAM ⁴																																										
COAH ⁵																																										
COL																																										
CHIS ²																																										
CHIH																																										
DF ⁶																																										
DGO ⁷																																										
EDOMEX ⁸																																										
GRO ⁹																																										
HGO																																										
JAL																																										
MICH																																										
NAY																																										
NL																																										
OAX ¹⁰																																										
PUE																																										
QROO																																										
SLP																																										
SON																																										
TAB																																										
TAM																																										
VER ¹¹																																										
ZAC																																										
QRO ¹²																																										
SIN ¹³																																										
GTO ³																																										
MOR ⁴																																										
TLX																																										

Notas:

* Plazo para la integración y presentación de la cuenta pública del Poder Ejecutivo.

** Plazo para la presentación del Informe final de la EFS.

1 Plazo para la revisión por parte del Congreso.

2 A partir de 2011.

3 El proceso de fiscalización de la cuenta pública se inicia cuando el Poder Ejecutivo la entrega al Congreso; éste lo turna a la Comisión de Hacienda, la cual prepara un dictamen que es sometido a la verificación del plazo. Posteriormente, la EFS inicia la fiscalización superior.

4 En estos casos, los plazos no son señalados en la gráfica debido a que la legislación no lo especifica.

5 Casos en que se toma en cuenta las fechas para la cuenta pública del último semestre.

6 No tiene una fecha establecida para la conclusión de la revisión por el Congreso, pero de acuerdo con la ley, el proceso de fiscalización tiene un plazo máximo de doce meses.

7 No tiene una fecha establecida para la conclusión de la revisión por el Congreso, pero de acuerdo con la ley, el proceso de fiscalización tiene un plazo máximo de quince meses.

Observamos que tanto en el ámbito federal como en el estatal es indispensable, además de establecer las disposiciones legales conducentes, reducir los plazos para vincular la fiscalización superior a las decisiones sobre el presupuesto, de forma tal que los informes de las EFS sean un insumo obligado y oportuno para los legisladores. En un aspecto vinculado, reiteramos la necesidad de que los tres documentos correspondientes a estas etapas, a saber, cuenta pública, informe de la EFS y dictamen del Poder Legislativo, deben tener carácter público con eficacia a la fecha de su emisión o entrega, y estar disponibles en los sitios web de los sujetos generadores de estos instrumentos trascendentales para la rendición de cuentas.

VIII. ¿Armonización o mediocridad?

Siguiendo a Serna de la Garza (2007: 796),

por definición, en los sistemas federales existe una pluralidad de ordenamientos normativos. Esta situación crea la posibilidad de disparidades horizontales entre los distintos ordenamientos, ya que en la elaboración de sus respectivas normas, cada unidad territorial del sistema federal ha de tomar en cuenta sus propias tradiciones, circunstancias y necesidades.

Por ello, concluye el autor, el federalismo implica la garantía de diversidad, pero también la de unidad de las partes de un todo, de ahí que es necesario una integración normativa que puede llevarse a cabo con la unificación o la armonización, a la que define como “el proceso por el cual el derecho local de una entidad determinada se llega a asemejar al derecho de otras entidades federadas, al tiempo que conserva su identidad propia como derecho local” (Serna de la Garza 2007: 798).

Toda armonización legislativa, y en una materia específica como es el caso que nos ocupa, presupone que las diferencias de las normas jurídicas de los estados son inconvenientes o problemáticas. Dificultades que son identificados y que se intentan solucionar con la armonización. En el caso de la reforma constitucional que motiva estas líneas, hemos apuntado ya que la asimetría de las EFS locales entre sí y con la ASF contribuye a una inadecuada fiscalización superior y a una rendición de cuentas parcial desligada de la descentralización del gasto público.

La reforma de mayo de 2008 no sentó las bases para una armonización legislativa completa que solucionara los problemas señalados. Para el ámbito federal sí se estableció un plazo para la conclusión de la revisión de la cuenta pública por parte de la Cámara, por apuntar un ejemplo, pero para los congresos locales no hay tal obligación; en otro ejemplo, las facultades de la ASF podrán seguir siendo más amplias que las de las EFS locales, en específico las relativas a la determinación de daños y perjuicios y al fincamiento de las responsabilidades y sanciones, así como la promoción ante las autoridades competentes de otras responsabilidades y denuncias penales.

También es incomprensible que el auditor superior de la Federación permanezca ocho años en su cargo y sus homólogos en los estados, siete. Los ejemplos podrían irse aumentando, pero es importante detenernos en los resultados mostrados en las tablas, que hacen evidente que, aun en esos mínimos que debieran estar armonizados, la reforma federal no cumplió con su cometido y no hay manera de sancionar u obligar a las legislaturas locales, al menos de forma expedita, por la inconstitucionalidad de sus leyes, como son los casos en los que se da un periodo inferior a siete años para el cargo de titular de la EFS, o por sus omisiones legislativas (Báez Silva 2002; Rangel Hernández 2008, entre otros), como podría ser en Yucatán.

En otro orden de ideas, las disposiciones de los artículos 116 y 122 obligan a mínimos, pero hay el riesgo de que sean entendidos como máximos, sobre todo en puntos muy delicados como la autonomía de las EFS locales, a las cuales no se les garantiza una autonomía en su elaboración y ejercicio presupuestario; o el mismo periodo del titular de la entidad: serán pocas las leyes estatales que den un lapso mayor a siete años e, incluso, las que hasta el momento garantizan ocho años, podrían reducirlo a siete. La armonización sobre las EFS locales puede convertirse en mediocridad de las normas básicas que las configuran institucionalmente, no en un sentido peyorativo, sino estricto, esto es, que tengan características de calidad media.

Para finalizar, presentamos una lista de las leyes vigentes a mayo de 2009, unidas a las denominaciones oficiales de las ESF locales y su naturaleza o tipo de órgano público.

Tabla 7

Estado	Ley	EFS locales y leyes vigentes	
		EFS local	Tipo o naturaleza de la EFS local
AGS	A la fecha no ha sido expedida ni aprobada la ley de fiscalización	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes	Órgano constitucional autónomo
BC	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California	Órgano de carácter técnico
BCS	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur	Ente con personalidad jurídica propia
CAM	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche	Auditoría Superior del Estado de Campeche	Órgano de apoyo del Congreso del Estado
COAH	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila	Auditoría Superior del Estado de Coahuila	Órgano de relevancia constitucional
COL	La ley está pendiente de aprobación	Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental	Relevancia constitucional
CHIS	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado	Órgano técnico del H. Congreso del Estado de Chiapas
CHH	Ley de Auditoría Superior del Estado de Chihuahua	Auditoría Superior del Estado de Chihuahua	Organismo autónomo
DF	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Órgano técnico
DGO	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango	Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango	Órgano de relevancia constitucional
EDOMEX	Ley de Fiscalización Superior del Estado de México	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México	Órgano de relevancia constitucional
GTO	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato	Órgano con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria
GRO	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero número 554	Auditoría General del Estado de Guerrero	Órgano técnico auxiliar del Poder Legislativo
HGO	Ley del Órgano de Fiscalización Superior	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Hidalgo	Órgano con autonomía técnica, de gestión y para decidir sobre su organización interna
JAL	Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios	Auditoría Superior del Estado de Jalisco	Órgano de relevancia constitucional
MICH	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán	Auditoría Superior de Michoacán	Órgano técnico constitucional autónomo
MOR	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos	Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado	Órgano constitucional con autonomía técnica y de gestión
NAY	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit	Ente con personalidad jurídica propia
NL	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León	Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Nuevo León	Órgano constitucional autónomo
OAX	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca	Auditoría Superior del Estado	Órgano autónomo
PUE	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla	Unidad de Fiscalización, Control y Evaluación del Congreso del Estado
QRO	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro	Entidad Superior de Fiscalización de Estado	Organismo público autónomo
QROO	Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo/Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo	Órgano con autonomía
SLP	Ley de Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí	Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí	Órgano del Congreso del Estado
SIN	Ley de Auditoría Superior del Estado de Sinaloa	Auditoría Superior del Estado de Sinaloa	Órgano técnico bajo coordinación del Congreso
SON	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	Órgano de relevancia constitucional
TAB	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco	Órgano de Fiscalización del Estado	Órgano técnico auxiliar de naturaleza desconcentrada del H. Congreso del Estado de Tabasco
TAM	Ley de Fiscalización del Estado de Tamaulipas	Auditoría Superior del Estado	Órgano constitucional autónomo
TLX	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios	Órgano de Fiscalización Superior	Órgano técnico del Congreso del Estado
VER	Ley número 252 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Órgano de Fiscalización Superior	Organismo autónomo
YUC	Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán	Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán	Órgano técnico del Congreso del Estado de Yucatán
ZAC	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas	Auditoría Superior del Estado	Órgano autónomo

Además de la variedad de tipos o naturaleza institucional de las EFS locales, hay 14 denominaciones para estos órganos fiscalizadores y las leyes reflejan en su denominación, también, el entender a estas entidades como órganos del Estado o del Congreso; tal vez éste es un dato no tan relevante como el de la autonomía, pero interesante. Asimismo, los nombres de las leyes parecen inclinarse tanto a ser leyes orgánicas o especiales.

La variedad normativa no debe ser considerada como opuesta a una armonización legislativa; al contrario, se debe entender como una riqueza del federalismo y rescatar las aportaciones que las leyes estatales pueden hacer a la materia. Sólo así podemos conseguir una auténtica armonización legislativa de la fiscalización superior y que tenga como fin último evitar los conflictos normativos que impiden una buena rendición de cuentas.

Lecciones aprendidas y oportunidades perdidas

Aimée Figueroa Neri

Capítulo 7

7. Lecciones aprendidas y oportunidades perdidas

Aimée Figueroa Neri

La armonización legislativa es necesaria en todo sistema federal. Cuando se transformó, en 1999, a la Contaduría Mayor de Hacienda del país en una entidad de fiscalización superior (EFS) de la Federación, debieron haberse reformado al mismo tiempo los artículos 116 y 122 constitucionales, y no nueve años después. Se dejó al albedrío de los legisladores locales, tal vez tras el escudo de la soberanía de los estados, la adopción de un modelo de órgano de fiscalización superior similar al federal y, en general con las leyes correspondientes, la decisión de cambiar o no la forma de vigilar el uso de los recursos públicos. El tiempo demostró que nuestro federalismo fiscal, entre sus muchas deficiencias, no tiene una armonización legislativa espontánea para la fiscalización superior de los recursos públicos ni una vinculación efectiva de ésta con las decisiones acerca del presupuesto y gasto público.

La otra cara de la moneda es observar que, aunque dispares en la velocidad de los cambios y reformas a las leyes estatales, se han conseguido unos mínimos que apuntalan la autonomía de las EFS. Sin embargo, también hemos aprendido a mirar con atención cómo esa autonomía declarada en las constituciones políticas se puede menoscabar con el desarrollo de la ley respectiva, a través de atribuciones de las comisiones legislativas o del congreso mismo que contravengan el mandato y las facultades de la EFS.

La otra gran forma de simular legislativamente una autonomía para una institución es declararla en las disposiciones normativas, pero no fortalecerla con una autonomía presupuestaria ni una garantía de recursos financieros para su funcionamiento. Considero que en la reforma de mayo de 2008 se perdió la oportunidad de fortalecer con mayor determinación a la ASF y a las EFS locales; en opinión mayoritaria, de transformarlas en órganos constitucionales autónomos y, además, en opinión personal, de ordenar una autonomía con garantía de suficiencia financiera.

Considerando que la reforma, además de tratar de armonizar a los órganos fiscalizadores, versó sobre la materia presupuestaria, la contabilidad gubernamental y la evaluación del ejercicio de los recursos públicos, fue un desacierto legislativo no aprovechar la dinámica para establecer la convergencia en el plano normativo de las dos áreas mencionadas de la gestión financiera: las decisiones y asignaciones presupuestarias, incluidas las relativas al gasto público federalizado o descentralizado, y la fiscalización superior de los recursos públicos.

Las responsabilidades y sanciones derivadas de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública siguen siendo un desafío pendiente de afrontarse en forma integral, no sólo otorgando más facultades a las EFS, sino rediseñando con seriedad nuestro sistema de procuración y administración de justicia. Por su parte, las observaciones y recomendaciones que emiten las EFS deben vincular a los sujetos fiscalizados con una mejora obligada de su desempeño.

Es impostergable en todos los estados del país la transparencia a través de la publicación forzosa de la cuenta pública, el informe de la revisión que sobre ella haga la EFS y el dictamen correspondiente del congreso, ya que son tres instrumentos estratégicos tanto para la gestión financiera como para la rendición de cuentas. Esta publicación debe hacerse, en el caso de la cuenta pública y el informe de la EFS, cuando son entregados al congreso, y en el caso del dictamen parlamentario, cuando éste es aprobado.

Una lección más es que hay un exceso de reformas a las leyes de fiscalización superior y, sin embargo, no siempre son para perfeccionarlas. Esta mutación constante de la legislación atenta, en última instancia, contra el principio de seguridad jurídica y no permite valorar en periodos amplios la eficacia o aplicación de estas normas y su impacto en la gestión financiera del sector público.

A diez años de la creación de la EFS de la Federación¹ y más de nueve de que apareciera la primera ley de fiscalización superior de ámbito estatal,² se puede afirmar que la legislación mejoró, al igual que los sistemas de rendición de cuentas, pero estamos lejos de que éstos sean eficaces y suficientes; perfeccionar la técnica legislativa entendida como el “arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas”,³ debe ser una meta permanente de nuestros legisladores.

¹ *Diario Oficial de la Federación* del 30 de julio de 1999, en el que se publican las reformas a los artículos constitucionales 73, 74 y 79.

² La Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas, publicada el 30 de marzo de 2000.

³ *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, 2004, p. 3629.

Fuentes y bibliografía

- Ackerman, John M. (2006) *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. México: Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados, serie “Cultura de la rendición de cuentas”, núm. 9.
 - _____ (2007) *Organismos autónomos y democracia: el caso mexicano*. México: IJ-UNAM/Siglo XXI Editores.
 - Amador Hernández, Juan Carlos (2008) “Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México”, documento de trabajo núm. 47. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
 - Arregui Minchero, Blanca (s.f.) “La comisión mixta congreso-senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas”, *Revista Auditoría Pública*, núm. 20, Madrid. Consultado en: <http://www.auditoriapublica.com/revistas/20/pg71-78.pdf> (24/07/2009).
 - Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero (1991) “Sobre principios y reglas”, DOXA-10, pp. 101-120.
 - Auditoría Superior de la Federación (2008) *Fiscalización superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*. México: Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación.
 - Báez Silva, Carlos (2002) “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 105, nueva serie, año XXXV, septiembre-diciembre, pp. 741-796.
 - Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel (2005) “Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México”, Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. México: Auditoría Superior de la Federación-Comisión de Vigilancia-Cámara de Diputados.
 - Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel y Alejandra Ríos Cázares (2009) “La rendición de cuentas en gobiernos estatales.” Reporte de investigación, en www.rendiciondecuentas.cide.edu
 - Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel y Dionisio Zabaleta (2009) “El índice de calidad de gobiernos en los estados: definición y aplicaciones”, en Laura Flamand y Sarah Pelegrini (eds.). *Orientando el desarrollo. Información, índices e indicadores sobre los estados y los municipios mexicanos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte (en prensa).
 - Chaires Zaragoza, Jorge (2008a) *El juicio político. Un mecanismo ineficaz para exigir la responsabilidad en la conducción del gobierno*. México: Universidad de Guadalajara.
 - _____ (2008) “La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”, *Revista Jurídica Jalisciense*, núm. 1, año 18, enero-junio, pp. 71-101.
-

- Crespo, José Antonio (2001) *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, serie “Cultura de la rendición de cuentas”, núm. 1.
- *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima edición, Real Academia Española, 1992.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.
- Díez-Picazo, Luis María (1988) “Concepto de ley y tipos de leyes (¿existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?), *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, año 8, septiembre-diciembre, pp. 47-93.
- Figueroa Neri, Aimée (2009a) “La garantía de suficiencia financiera para los organismos públicos autónomos”. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. “Autonomía y democracia. El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia”, celebrado en la ciudad de México del 24 al 26 de junio de 2009 (*Memorias en prensa*).
- _____ (2009b) “Fiscalización superior del gasto federalizado: virtudes y vicios” (en prensa).
- _____ (dir.) (2005) *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. México: Universidad de Guadalajara.
- _____ (2007) *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. México: Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados. Disponible en www.asf.gob.mx en “publicaciones técnicas”.
- Figueroa Neri, Aimée y Paloma Anayansi Sánchez Guzmán (2009) “Tras los vestigios de los recursos públicos de Jalisco y sus municipios: fiscalización superior de sus cuentas públicas”, en David Gómez Álvarez et al. *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas*. México: ITESO (en prensa).
- García Vázquez, Nancy (2008) *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de las leyes de fiscalización superior*. México: INAP/El Colegio de Jalisco.
- González-Malaxechevarría, Ángel (2002) “Sociedad, ética y política: los compromisos del auditor público en un Estado democrático”. Conferencia magistral presentada en la V Asamblea Ordinaria de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (Asofis, AC), Villahermosa, Tabasco, del 6 al 9 de noviembre.
- Guerrero Pozas, Gregorio (1999) “La rendición de cuentas y el nuevo organismo superior de fiscalización”, *Crónica Legislativa*, núm. 11, edición especial, México, DF.
- Huerta Ochoa, Carla (2001) *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad (1987) *La contraloría y el control interno en México*. México: Fondo de Cultura Económica/Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2009) *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, en www.rendicióndecuentas.cide.edu, v.i. 20 de julio de 2009.

- López Ayllón, Sergio et al. (2009) *Análisis del ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano*, en www.rendicióndecuentas.cide.edu, v.i. 20 de julio de 2009.
- Manjarrez Rivera, Jorge (2002) *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-200*. Veracruz: INAP/IAP.
- Manzanilla Schaffer, Víctor (2000) "La importancia de la potestad legislativa: el órgano de fiscalización superior de la Federación", *Crónica Legislativa*, núm. 12, 3ª época, 1º de enero/29 de febrero.
- Mazur, Jacek y Brian Vella (2003) "Relaciones entre las entidades de fiscalización superior (EFS) y los comités parlamentarios", *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*.
- Medina Plascencia, Carlos (2000) "Ley de Fiscalización Superior de la Federación", *Crónica Legislativa*, núm. 14, 3ª época, 1º de mayo/30 de junio.
- Moreno Castillo, Eugenia C. (2006) "Ámbito competencial de la fiscalización del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones Federales", presentado en el Sexto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. México: Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados.
- Murillo Sánchez, María Imelda (2007) "La composición de los congresos y tipos de gobiernos locales y calidad de leyes en materia de fiscalización superior." Tesis para obtener el grado de maestría en Gestión Pública, con especialidad en rendición de cuentas. CUCEA-Universidad de Guadalajara.
- Núñez Pérez, Manuel. "De la Constitución española al Tratado de Lisboa: treinta años del Tribunal de Cuentas". Conferencia pronunciada el 20 de abril del 2009. Disponible en: <http://www.tcu.es/>
- Nuño Sepúlveda, José Ángel (s/f) *Consideraciones a la reforma presupuestaria y de gasto público federal 2008 y su impacto en las haciendas municipales*. INDETEC.
- Pardini, Juan E. (2003) "¿México: ¿democracia sin rendición de cuentas?", en *Los retos del federalismo mexicano: la cuestión de la efectividad del gasto público descentralizado y la rendición de cuentas*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo AC/Fundación Friedrich Naumann.
- Pérez, Haydee (2009) "La cuenta pública: ¿pan y circo o rendición de cuentas?", *Curul 501*, núm. 4, año 2, abril, disponible en www.fundar.org.mx.
- Pérez Jácome, Dionisio E. (1999) "Elementos que deben incorporarse a la Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación", *Crónica Legislativa*, México, núm. 11, edición especial.
- Rangel Hernández, Laura (2008) "La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución mexicana. Un avance en el acceso a la justicia constitucional", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 18, enero-junio, pp. 201-226.
- Ríos Cázares, Alejandra (2007) *Government Accountability in Mexico: An Evaluation of Auditing Institutions in Mexican States*. EUA: Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de San Diego, California. Disponible en <http://usmex.ucsd.edu/research/GovernmentAccountability.shtml>

- Salazar, Pedro (1998) "Una aproximación al concepto de legalidad y su vigencia en México", *Isonomía*, núm. 9, pp. 193-206.
- Santiso, Carlos (2005) *Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process*, disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=657663
- Schedler, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia, núm. 3.
- Serna de la Garza, José María (2007) "Hacia una visión integral del sistema federal mexicano: descentralización, armonización, unificación y colaboración", en Diego Valades y Miguel Carbonell (coords.). *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Solares Mendiola, Manuel (2004) *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. México: UNAM.
- Tinajero Díaz, Gilberto (2006) "La glosa del informe de gobierno: un instrumento para la rendición de cuentas. Diseño institucional en el estado de Jalisco, periodo 2003-2005." Tesis para obtener el grado de maestría en Gestión Pública, con especialidad en rendición de cuentas. CUCEA-Universidad de Guadalajara.
- Tirado Morales, Vania E. (2007) "Auditoría Superior de la Federación de México", en A. Figueroa Neri (dir.). *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. México: Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados.
- Ugalde, Luis Carlos (2002) *Rendición de cuentas y democracia. El caso México*. México: Instituto Federal Electoral, Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- _____ (2003) "La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales", *Cultura de la Rendición de Cuentas*, núm. 4, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación.

Documentos

- ASF (2009) "Informe de las recuperaciones derivadas de la fiscalización superior de las cuentas públicas 1999 a 2007." Dirección General de Planeación, disponible en www.asf.gob.mx/pags/recupera/Recupera.htm.
- _____ (s/f) "Denuncias de hecho presentadas (Poder Ejecutivo)", disponible en www.asf.gob.mx, v.i. 11 de julio de 2009.
- _____ (2008) "Áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano. Oportunidades de mejora", disponible en www.asf.gob.mx en "publicaciones técnicas".
- _____ (2008) "Revisión internacional entre pares de la práctica de auditoría de desempeño en la Auditoría Superior de la Federación de México", disponible en http://www.asf.gob.mx/Peerrev100309/PeerReview_Spanish.pdf

• _____ Discursos e intervenciones del auditor superior de la Federación, C.P.C. Arturo González de Aragón, disponibles en www.asf.gob.mx:

- Foro Fiscalización en Estados y Municipios: Retos y Soluciones, 27 de mayo de 2008.
- “Autonomía de las entidades de fiscalización superior”, en Segundo Congreso de Fiscalización Pública, 1 de octubre de 2008.
- XII Asamblea General Ordinaria de la Asofis, 23 de abril de 2009.
- Entrega del “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2007” a la H. Cámara de Diputados, 12 de marzo de 2009.
- Reunión de recomendaciones y conclusiones del análisis al “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2007”, 4 de junio de 2009.

• Asofis (2009) Declaración de Zacatecas, disponible en http://www.asofis.org.mx/zacatecas/D_Zacatecas.pdf

• Cámara de Diputados (2009) *Gaceta Parlamentaria*, LX Legislatura, México, DF. <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (07 de julio de 2009).

• _____ (2006) *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1983-II, jueves 6 de abril de 2006. (2881) y número 1687-I, martes 8 de febrero de 2005.

• Controversia Constitucional 42/2004. Registro No. 19853. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XXIV, Diciembre de 2006. Página: 803.

• Controversias constitucionales 87/2003. Registro No. 1888. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XXI, Junio de 2005. Página: 523.

• Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2008) “Entidad de fiscalización superior de la Federación. Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión.” Disponible en www.asf.gob.mx, en “¿Quién evalúa el trabajo de la ASF? Documentos”.

• INTOSAI (1977) Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, disponible en http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/lima_declaration

• _____ (2007) Declaración de México sobre Independencia de la EFS, disponible en <http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/mexicodeclaration>

• INTOSAI y ONU (2004) Simposio sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, disponible en www.intosai.org

• OECD (2002) *Public Sector Transparency and Accountability, Making it Happen*. Washington, DC: OECD, OAS.

• Unidad de Evaluación y Control-Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2007) “Estudio comparado de la legislación sobre fiscalización superior en México y en las entidades federativas.” Biblioteca de Fiscalización Superior núm. 4, México.

- _____ (2007) Análisis al “Informe del resultado de la revisión de la cuenta pública 2005”. Conclusiones y recomendaciones, disponible en http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Fiscalización Superior de la Federación (abrogada)
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas

Directorio de las entidades de fiscalización superior de México

Anexo 1

Anexo 1

Estado	Denominación oficial de la EFS	Página web
AGS	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes	http://www.congresoags.gob.mx/sitio/
BC	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California	http://www.ofsbc.gob.mx/
BCS	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur	No disponible
CAM	Auditoría Superior del Estado de Campeche	http://www.asecam.gob.mx/
COAH	Auditoría Superior del Estado de Coahuila	http://www.asecoahuila.gob.mx/
COL	Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental	http://www.congresocol.gob.mx/
CHIS	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado	http://www.ofscechiapas.gob.mx/
CHIH	Auditoría Superior del Estado de Chihuahua	http://www.asech.gob.mx/
DF	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	http://www.cmhaldf.gob.mx/
DGO	Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango	http://www.auditoriadurango.gob.mx/
EDOMEX	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México	http://www.osfem.gob.mx/
GTO	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato	http://www.ofsgto.gob.mx/
GRO	Auditoría General del Estado de Guerrero	http://www.auditoriaguerrero.gob.mx/
HGO	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Hidalgo	http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Organo-de-Fiscalizacion
JAL	Auditoría Superior del Estado de Jalisco	http://www.asej.gob.mx/
MICH	Auditoría Superior de Michoacán	http://www.asm.gob.mx/
MOR	Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado	http://www.asf-morelos.gob.mx/
NAY	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit	http://www.ofsnayarit.gob.mx/new/index.html
NL	Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Nuevo León	http://www.asenl.gob.mx/
OAX	Auditoría Superior del Estado	http://www.aseoaxaca.gob.mx/
PUE	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla	http://www.ofspuebla.gob.mx/
QRO	Entidad Superior de Fiscalización de Estado	http://www.esfe-qro.gob.mx/

QROO	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo/Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo	http://www.aseqroo.gob.mx/
SLP	Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí	http://www.aseslp.gob.mx/
SIN	Auditoría Superior del Estado de Sinaloa	http://www.ase-sinaloa.gob.mx/
SON	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	http://www.isaf.gob.mx/
TAB	Órgano de Fiscalización del Estado	http://www.ofestabasco.gob.mx/
TAM	Auditoría Superior del Estado	http://www.asetamaulipas.gob.mx/
TLX	Órgano de Fiscalización Superior	http://www.ofstlaxcala.gob.mx/
VER	Órgano de Fiscalización Superior	http://www.orfis.gob.mx/
YUC	Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán	http://www.congresoyucatan.gob.mx/
ZAC	Auditoría Superior del Estado	http://www.isaf.gob.mx/

**Fichas técnicas de las leyes
de fiscalización superior
vigentes en mayo de 2009**

Anexo 2

México, ámbito federal

EFS: Auditoría Superior de la Federación

Página web: www.asf.gob.mx

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 73, fracción XXIV; 74, fracciones II y IV; y 79.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 19 de febrero de 2008.
 - b. Publicación: 7 de mayo de 2008.
 - c. Vigencia: 8 de mayo de 2008.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Nombre: Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación.
4. Aprobación: 30 de abril de 2009.
5. Publicación: 29 de mayo de 2009.
6. Vigencia: 30 de mayo de 2009.

Sin reformas al 30 de julio de 2009.

Estado: Aguascalientes

EFS: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes

Página web: <http://www.congresoags.gob.mx/sitio/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 27, fracciones V, XXVI, XXVII y XXXV, 27A, 27B, 27C de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, reformados y adicionados mediante decreto 144, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes* el 8 de diciembre de 2008 y sus disposiciones transitorias.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 10 de octubre de 2008. El 12 de noviembre de 2008 fue expedida la declaratoria constitucional de las reformas y adiciones.
 - b. Publicación: 8 de diciembre de 2008.
 - c. Vigencia: 9 de diciembre de 2008.
 - d. Artículos reformados: 27, fracciones II, III, IV, V, XXVI, XXVII, XXXIV, XXXV y se adiciona la XXXVI. Se agrega una sección única al capítulo séptimo denominada “Del órgano superior de fiscalización del estado”, con los artículos 27A, 27B y 27C.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

A la fecha no ha sido expedida ni aprobada la ley de fiscalización.

Estado: Baja California

EFS: Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California

Página web: <http://www.ofsbc.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 22, tercer párrafo; 27, fracciones XII, XIII y XIV; y 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 4 de diciembre de 2008 /8 de enero de 2004.
 - b. Publicación: 26 de diciembre de 2008/30 de enero de 2004.
 - c. Vigencia: 27 de diciembre de 2008/31 de enero de 2004.
 - d. Artículos reformados: 27 y 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Baja California.
4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California.
5. Aprobación: 28 de abril de 2004.
6. Publicación: 21 de mayo de 2004.
7. Vigencia: 22 de mayo de 2004.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 29 de agosto de 2007.
 - b. Publicación: 14 de septiembre de 2007.
 - c. Vigencia: 15 de septiembre de 2007.
 - d. Artículos reformados: 2º, 9 y 13 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California.

Estado: Baja California Sur

EFS: Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur

Página web: no disponible

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 64, fracción XXX; y 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Baja California.
4. Nombre: Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur.
5. Aprobación: 6 de marzo de 2008.
6. Publicación: 10 de marzo de 2008.
7. Vigencia: 10 de marzo de 2008.
8. Última reforma:

Estado: Campeche

EFS: Auditoría Superior del Estado

Página web: <http://www.asecam.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 54, fracciones IX, XXI y XXII.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 20 de junio de 2000.
 - b. Publicación: 22 de junio de 2000.
 - c. Vigencia: 23 de junio de 2000.
 - d. Artículos reformados: 54, fracciones IX, XXI y XXII.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Campeche.
4. Nombre: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
5. Aprobación: 29 de junio de 2000.
6. Publicación: 3 de julio de 2000.
7. Vigencia: 15 de septiembre de 2000.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 23 de octubre de 2003.
 - b. Publicación: 29 de octubre de 2003.
 - c. Vigencia: 30 de octubre de 2003.
 - d. Artículos reformados: 2º, fracción III, 218, 219, 220 y 221.

Estado: Chiapas

EFS: Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado

Página web: <http://www.ofscechiapas.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 29, fracción XXIX, y 30 de la Constitución Política.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 17 de agosto de 2003.
 - b. Publicación: 17 de agosto de 2003.
 - c. Vigencia: 18 de agosto de 2003 a la fecha.
 - d. Artículos reformados: 29, fracciones XXIX, XXXIII y XLIX, y 30 de la Constitución Política.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Chiapas.
4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas.
5. Aprobación: 18 de agosto de 2003.
6. Publicación: 18 de agosto de 2003.
7. Vigencia: 18 de agosto de 2003 a la fecha.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 4 de noviembre de 2004.
 - b. Publicación: 5 de noviembre de 2004.
 - c. Vigencia: 6 de noviembre de 2004 a la fecha.
 - d. Artículos reformados: 1º; 2º, fracciones V, IX, X, XII, XIV, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII y XXIII; 3º; 6º; 8º; 9º; 10; 15, fracción VII; 17, fracciones II, V, IX, XV, XVI, XX, XXIII, XXIV y XXV; 30; 32, último párrafo; 34; 37, fracciones I, IV y últimos dos párrafos; 41, segundo

párrafo; 42; 43; 44, fracciones I y II; 46; 47; 49; 50; 51, fracción I; 52, fracciones I, II, III y IV y último párrafo; 53; 54; 55, fracciones I, V y último párrafo; 56; 57; 58; 62; 63; 64; 66, fracciones II, III, VI y VII; 67; 68, fracción IV; 69; 72, fracciones III, IV, V, VII, VIII, X, XIII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII y último párrafo; 73; 76, fracción IV; 79, fracción III; 82; 83; 85; 86; 87; y 88.

Es preciso señalar que de la última reforma, publicada el 5 de noviembre de 2004 (decreto 250), se han realizado dos fes de erratas, de acuerdo con lo siguiente:

PUBLICACIÓN No. 1675A2004

FE DE ERRATAS, AL DECRETO NO. 250, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL NO. 267, TOMO II, DE FECHA 05 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2004; SE PUBLICA EN EL PERIÓDICO OFICIAL NO. 271, DE FECHA MIÉRCOLES 10 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2004. PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Decreto por el que se modifican y adicionan diversos artículos de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas.

ARTÍCULO ÚNICO: Se adicionan las fracciones XIX, XX, XXI, XXII y XXIII del artículo 2; un último párrafo al artículo 8; la fracción XXIV del artículo 17, pasando la actual fracción XXIV a ser la fracción XXV; la fracción IV con sus incisos A) y B) y un segundo y tercer párrafo al artículo 37; un último párrafo al artículo 52; un segundo y tercer párrafo al artículo 53; los artículos 57 y 58 en el CAPÍTULO IV DEL RECURSO DE REVOCACIÓN; un CAPÍTULO VI DE LAS ACTUACIONES con los artículos 62, 63 y 64, corriéndose la numeración progresivamente, en consecuencia los artículos 57, 58 y 59 pasan a ser los actuales artículos 59, 60 y 61 y los artículos 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82 y 83 pasan a ser los actuales artículos 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87 y 88 respectivamente; las fracciones XX y XXI del actual artículo 72, pasando la fracción XX a ser la fracción XXII; Se modifican los artículos 1; las fracciones V, IX, X, XII, XIV y XVIII del artículo 2; 3; 6; 8; 9; 10; la fracción VII del artículo 15; las fracciones II, V, IX, XV, XVI, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado Unidad de Asuntos Jurídicos Subdirección de Legislación y Consulta XX y XXIII del artículo 17; 30; el último párrafo del artículo 32; 34; la fracción I del artículo 37; el segundo párrafo del artículo 41; 42; 43; las fracciones I y II del artículo 44; 46; 47; 49; 50; la fracción I del artículo 51; las fracciones I, II, III y IV del artículo 52; las fracciones I, II, III, IV del artículo 53; 54; las fracciones I, V y último párrafo del artículo 55; 56; las fracciones II, III, VI y VII del actual artículo 66; actual artículo 67; la fracción IV del actual artículo 68; actual artículo 69; las fracciones III, IV, V, VII, VIII, X, XIII, XIV, XVII, XVIII, XIX y último párrafo del actual artículo 72; actual artículo 73; actual artículo 76 en su enunciado y su fracción IV; actual artículo 77; fracción III del actual artículo 79; actual artículo 82; actual artículo 83; actual artículo 85; actual artículo 86; actual artículo 87 y actual artículo 88, para quedar de la siguiente manera:

Publicación no. 1678a2004

Fe de erratas, al decreto no. 250, publicado en el *Periódico Oficial* no. 267, de fecha 05 de noviembre del año 2004; se publica en el periódico oficial no. 272, de fecha miércoles 17 de noviembre del año 2004, el cual modifica el artículo 8 de la Ley de Fiscalización Superior del Congreso del Estado.

Estado: Chihuahua

EFS: Auditoría Superior del Estado de Chihuahua

Página web: <http://www.asech.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 64, fracción VII, 83 bis, 83 ter, 170, 171 y 172 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, preceptos que dotan de facultad al Congreso del Estado en materia de fiscalización de los recursos públicos; establecen el Órgano Técnico Fiscalizador con facultades para llevar a cabo la revisión de las cuentas públicas y los procesos y principios a los que debe sujetarse, reglamentados por los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11, 14, 23, 27, 38 y 39 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: mayo de 2009.
 - b. Publicación:
 - c. Vigencia:
 - d. Artículos reformados: 64, fracción XLIV, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

1. Estado: Chihuahua.
2. Nombre: Ley de Auditoría Superior del Estado de Chihuahua.
3. Aprobación: 23 de agosto de 2007.
4. Publicación: 12 de septiembre de 2007.
5. Vigencia: a partir del siguiente día de su publicación.
6. Última reforma:
 - a. Aprobación: 5 de junio de 2008.
 - b. Publicación:
 - c. Vigencia:
 - d. Artículos reformados: 31, fracción III, y 39, fracción I.

Estado: Coahuila

EFS: Auditoría Superior del Estado de Coahuila

Página web: <http://www.asecoahuila.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 67 y 158-P de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 19 de junio de 2007.
 - b. Publicación: 22 de junio de 2007.
 - c. Vigencia: 7 de julio de 2007.
 - d. Artículos reformados: 67 y 158-P de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Coahuila.
4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila.
5. Aprobación: 26 de junio de 2007.
6. Publicación: 6 de julio de 2007.
7. Vigencia: 7 de julio de 2007.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 7 de mayo de 2009.
 - b. Publicación: 12 de mayo de 2009.
 - c. Vigencia: 13 de mayo de 2009.
 - d. Artículos reformados: 63, fracción IX.

Estado: Colima

EFS: Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental

Página web: <http://www.congresocol.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS:
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 6 de mayo de 2009.
 - b. Publicación: 20 de junio de 2009.
 - c. Vigencia: al día siguiente de su publicación.
 - d. Artículos reformados: 33, 58, 95, 107, 108, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 117 y 118. Adición: del 116 al 118, cambio denominación del capítulo único del título 10.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

La ley está pendiente de aprobación.

Estado: Distrito Federal

EFS: Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Página web: <http://www.cmhaldf.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: en el orden federal, 122 constitucional y 74, fracción VI, en lo que sea aplicable. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no ha sido reformado; sin embargo, se aplican los artículos 42, fracciones IV, IX, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: por la Cámara de Senadores (revisora) el 18 de septiembre de 2007; con esa misma fecha se envió a las legislaturas de los estados para los efectos constitucionales. El 19 de febrero de 2008 se declaró aprobada por 19 legislaturas estatales.
 - b. Publicación: 7 de mayo de 2008.
 - c. Vigencia: 8 de mayo de 2008.
 - d. Artículos reformados: en el ámbito federal, 122, 74, 79 y 134 (lo aplicable para el Distrito Federal).

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Distrito Federal.
4. Nombre: Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
5. Aprobación:
6. Publicación: 2 de febrero de 2007.
7. Vigencia: 1 de mayo de 2007.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 16 de abril de 2009.
 - b. Publicación: no ha sido publicada.
 - c. Vigencia: 25 de junio de 2009.
 - d. Artículos reformados: 2°, 3°, 5°, 8°, 10, 11, 13, 14, 19 y 21. Se adicionaron los artículos 50 y 51.

Estado: Durango

EFS: Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango

Página web: <http://www.auditoriadurango.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 55, fracciones X y XXV, y 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 11 de junio de 2009.
 - b. Publicación: 16 de junio de 2009 (P.O. 16 número extraordinario)
 - c. Vigencia: 17 de junio de 2009.
 - d. Artículos reformados: 55, fracción XXV, y 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Durango
 4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango.
 5. Aprobación: 15 de diciembre de 2001.
 6. Publicación: 30 de diciembre de 2001.
 7. Vigencia: 1 de enero de 2002.
 8. Última reforma: no aplica; está en etapa de análisis.
-

Estado: Estado de México

EFS: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México

Página web: <http://www.osfem.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 61, fracciones XXXII, XXXIII, XXXIV y XXXV, 77, fracción XIX, y 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 23 de diciembre de 2006.
 - b. Publicación: 29 de enero de 2007.
 - c. Vigencia: 30 de enero de 2007.
 - d. Artículos reformados: 61, fracción XXXII.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: México.
4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.
5. Aprobación: 29 de julio de 2004.
6. Publicación: 26 de agosto de 2004.
7. Vigencia: 28 agosto de 2004.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 19 de diciembre de 2006.
 - b. Publicación: 31 de enero de 2007.
 - c. Vigencia: 31 de enero de 2007 (al día siguiente de la entrada en vigor de las reformas al artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México).
 - d. Artículos reformados: 3°, primer párrafo, 31, fracción I, 40 y 50.

Estado: Guanajuato

EFS: Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato

Página web: <http://www.ofsgto.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 63, fracciones XVIII, XIX y XXVIII, y 66 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 7 de abril de 2003.
 - b. Publicación: P.O 15 de abril 2003.
 - c. Vigencia: cuarto día siguiente al de su publicación.
 - d. Artículos reformados: 63 y 66.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Guanajuato.
 4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato.
 5. Aprobación: 7 de noviembre de 2003.
 6. Publicación: 11 de noviembre de 2003.
 7. Vigencia: cuarto día siguiente de su publicación.
 8. Última reforma:
 - a. Aprobación:
 - b. Publicación: 29 de abril de 2005.
 - c. Vigencia: cuarto día siguiente de su publicación.
 - d. Artículos reformados: 12, 41 y 43, último párrafo.
-

Estado: Guerrero

EFS: Auditoría General del Estado

Página web: <http://www.auditoriaguerrero.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación:
 - b. Publicación: 28 de abril de 2006.
 - c. Vigencia:
 - d. Artículos reformados: 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Guerrero.
4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero Número 564.
5. Aprobación:
6. Publicación: 6 de noviembre de 2002.
7. Vigencia:
8. Última reforma:
 - a. Aprobación:
 - b. Publicación: 24 de marzo de 2009.
 - c. Vigencia: 25 de marzo de 2009.
 - d. Artículos reformados: 6°, fracciones XVIII, XXIX y XXXIII; 12; 17; 18; 19, fracciones XIII, XIV, XV, XVII, XXVIII y XXIX; 22, fracción VI; 23; 24, fracciones IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII; y 95.

Estado: Hidalgo

EFS: Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Hidalgo

Página web: <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Organo-de-Fiscalizacion>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 42 y 56, fracciones XVII y XXXI, y 110 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 27 de diciembre de 2007.
 - b. Publicación: 31 de diciembre de 2007.
 - c. Vigencia: 1 de enero de 2008.
 - d. Artículos reformados: 42, 56, fracciones XVII y XXXI; 71, fracción VI; 141, fracción XI, y se derogó el cuarto párrafo del artículo 154.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Hidalgo.
4. Nombre: Ley del Órgano de Fiscalización Superior.
5. Aprobación: 19 de diciembre de 2006.
6. Publicación: 26 de diciembre de 2006.
7. Vigencia: 2 de abril de 2007.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 3 de marzo de 2008.
 - b. Publicación: 7 de abril de 2008.
 - c. Vigencia: 8 de abril de 2008.
 - d. Artículos reformados: 1º, 2º, fracciones VIII y XIV; 10, fracción II; 15, primer párrafo; 4º, primer párrafo; 7º, fracciones XI y XII, la cual se recorre para quedar como XIII; 10, fracción XVII; 18; 20; 26, primer párrafo; 27, primer párrafo; 28, segundo párrafo; 32, primer párrafo; y 65, segundo párrafo.

Estado: Jalisco

EFS: Auditoría Superior del Estado de Jalisco

Página web: <http://www.asej.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 35, fracciones IV y XXV, 35 bis y 89.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 23 de junio de 2008.
 - b. Publicación: 3 de julio de 2008, sección IV.
 - c. Vigencia: al día siguiente de su publicación.
 - d. Artículos reformados: 35, fracciones IV y XXV, 89, primer párrafo, y se adiciona un artículo 35 bis.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Jalisco.
4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
5. Aprobación: 13 de mayo de 2008.
6. Publicación: 5 de julio de 2008, sección IV.
7. Vigencia: 1 de enero de 2009.
8. Última reforma: sin reforma al 22 de mayo de 2009.

Estado: Michoacán

EFS: Auditoría Superior del Estado de Michoacán

Página web: <http://www.asm.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 31, tercer y cuarto párrafos, 44, fracción XI, 60, fracción VIII, 123, fracción III, 133, 134, fracción V, y 135 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación:
 - b. Publicación: 24 de agosto de 2006.
 - c. Vigencia:
 - d. Artículos reformados: 133, 134 y 135.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Michoacán.
4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.
5. Aprobación: 27 de marzo de 2003.
6. Publicación: 28 de marzo de 2003.
7. Vigencia: 1 de abril de 2003.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 25 de septiembre de 2007.
 - b. Publicación: 26 de septiembre de 2007.
 - c. Vigencia: 27 de septiembre de 2007.
 - d. Artículos reformados: 8º, fracción V, 9º, primer y segundo párrafos, 16, fracción II, 13 y se adiciona la fracción V bis al artículo 11 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.

Estado: Morelos

EFS: Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado

Página web: <http://www.asf-morelos.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 32, 40, 84 y 136 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 15 de julio de 2008.
 - b. Publicación: 16 de Julio de 2008.
 - c. Vigencia:
 - d. Artículos reformados: 32, 40, 84, y 136 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Morelos.
4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos.
5. Aprobación: 29 de septiembre de 2008.
6. Publicación: 1 de octubre de 2008.
7. Vigencia: 2 de octubre de 2008.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación:
 - b. Publicación: 17 de diciembre de 2008.
 - c. Vigencia: 18 de diciembre de 2008.
 - d. Artículos reformados: 1°, 2°, 4°, 8°, 10, 16, 17, 28, 32, 35, 36, 38, 46, 53, 54, 59, 64, 69 y 69.

Estado: Nayarit

EFS: Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit

Página web: <http://www.ofsnayarit.gob.mx/new/index.html>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 47 y 121 y 121 bis.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 20 de agosto de 2008.
 - b. Publicación: 28 de agosto de 2008.
 - c. Vigencia: el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación; salvo las formalidades, procedimientos y principios que se establecen en el presente decreto relativa a los procesos de fiscalización que realice el Órgano de Fiscalización Superior que entrarán en vigor a partir del primero de enero de 2009.
 - d. Artículos reformados: 47, fracción XXVI; 121 y 121 bis.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Nayarit.
4. Nombre: Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit.
5. Aprobación: 13 de diciembre de 2000.
6. Publicación: 27 de diciembre de 2000.
7. Vigencia: el día siguiente de su publicación.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 23 de junio de 2007.
 - b. Publicación: 4 de julio de 2007.
 - c. Vigencia: el día siguiente de su publicación.
 - d. Artículos reformados: 3º, fracción XX; 5º, segundo párrafo; 11, fracciones II, III, V, IX y XXV; 14; 16; 17, fracción VII; 18, primer párrafo; 21, segundo párrafo; 29, fracciones I, IV, V, VI, XIII y XV; 31; 38, fracciones II y V; 50; 58, fracción II; y 72, primer párrafo. Se adicionan al artículo 3º las fracciones XXI a XXIV; al 11, las fracciones XXVI a XXX; al 14 las fracciones I a IV; al 16 las letras A y B; al 17 fracciones VIII a IX; al 29 la fracción XVI y un párrafo final; al 31, un segundo párrafo; 38, dos párrafos a la fracción V, y uno a la fracción VI; al 50 las fracciones de la I a la V. Se derogan la fracción VIII del artículo 29; los artículos 51, 60, 61 y 70.

Estado: Nuevo León

EFS: Auditoría Superior del Estado de Nuevo León

Página web: <http://www.asenl.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 63, fracción XIII; 63, fracción L; 63, fracción LI; 110, 112, 136, 137, 138, 139 y 140.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 10 de marzo de 2009.
 - b. Publicación: 1 de abril de 2009.
 - c. Vigencia: 120 días naturales siguientes al de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*.
 - d. Artículos reformados: reformados: 48, fracción III; 63, fracciones XIII, XVI, XVII y XLIX; 82 en la fracción III de su primer párrafo; 85, fracción V; 110; 112, párrafo primero; 128, párrafo tercero; 134 y 135. Adicionados: fracción IX con tres párrafos y las fracciones L y LI al artículo 63 y se recorrió la actual L para ser una fracción LII; un nuevo título X denominado "De la fiscalización superior del estado", que contiene los artículos 136, 137, 138, 139 y 140; asimismo, por tal motivo se recorre la numeración de los títulos X, XI y XII actuales para ser los nuevos títulos XI, XII y XIII, respectivamente.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Nuevo León.
4. Nombre: Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León (actualmente se está llevando a cabo análisis para propuestas de reformas a dicha ley).
5. Aprobación: 18 de agosto de 2006.
6. Publicación: 13 de septiembre de 2006.

7. Vigencia: 16 de septiembre de 2006.

8. Última reforma: no se han realizado.

Nota: en la agenda legislativa de trabajo definida por el H. Congreso del Estado para el segundo periodo ordinario de sesiones, que concluye el 30 de junio del presente año, se incluyó la aprobación de reformas a la Ley del Órgano de Fiscalización del Estado.

Estado: Oaxaca

EFS: Auditoría Superior del Estado

Página web: <http://www.aseoaxaca.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 65 bis de la Constitución Política del Estado.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 17 de abril de 2008.
 - b. Publicación: 18 de abril de 2008.
 - c. Vigencia: 19 de abril de 2008.
 - d. Artículos reformados: 65 bis de la Constitución Política del Estado.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Oaxaca.
4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca.
5. Aprobación: 23 de abril de 2008.
6. Publicación: 23 de abril de 2008.
7. Vigencia: 23 de abril de 2008.
8. Última reforma: no tiene reformas.

Estado: Puebla

EFS: Órgano de Fiscalización del Estado de Puebla

Página web: <http://www.ofspuebla.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 113 y 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación:
 - b. Publicación: 5 de marzo de 2001/ 20 de febrero de 2002.
 - c. Vigencia:
 - d. Artículos reformados: 113 y 114; 50, fracciones II y III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Puebla.
4. Nombre: Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla.
5. Aprobación: 11 de mayo de 2001.
6. Publicación: 22 de junio de 2001.
7. Vigencia: 23 de junio de 2001.
8. Última reforma: no se han realizado modificaciones ni reformas.

Nota: el reglamento interior entró en vigor el 1 de enero de 2001.

Estado: Querétaro

EFS: Entidad Superior de Fiscalización del Estado

Página web: <http://www.esfe-qro.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 31 de la Constitución Política del Estado de Querétaro.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación:
 - b. Publicación: 31 de marzo de 2008.
 - c. Vigencia: 1 de abril de 2008.
 - d. Artículos reformados: 31.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Querétaro.
4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro.
5. Aprobación: 22 de marzo de 2006.
6. Publicación: 24 de marzo de 2006.
7. Vigencia: 25 de marzo de 2006.
8. Última reforma: 7 de septiembre de 2007.
 - a. Aprobación: 19 de julio de 2007.
 - b. Publicación: 7 de septiembre de 2007.
 - c. Vigencia: 8 de septiembre de 2007.
 - d. Artículos reformados: 7° y 8°.

Estado: Quintana Roo

EFS: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo o Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo.

Página web: <http://www.aseqroo.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 75, 76, 77 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 25 de febrero de 2009.
 - b. Publicación: 3 de marzo de 2009 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*.
 - c. Vigencia: a partir de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*.
 - d. Artículos reformados: 75, fracciones XII y XXIX, y 77, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Quintana Roo.
 4. Nombre: Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo.
 5. Aprobación: 12 de diciembre de 2003.
 6. Publicación: 16 de diciembre de 2003.
 7. Vigencia: 1 de enero de 2004.
 8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 12 de diciembre de 2005.
 - b. Publicación: 14 de diciembre de 2005.
 - c. Vigencia: a partir de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*.
 - d. Artículos reformados: 24 de la Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo.
-

Estado: San Luis Potosí

EFS: Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí

Página web: <http://www.aseslp.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 54 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación:
 - b. Publicación: 22 de julio de 2008.
 - c. Vigencia:
 - d. Artículos reformados: 53 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: San Luis Potosí.
4. Nombre: Ley de la Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí.
5. Aprobación: 26 de abril de 2006.
6. Publicación: 30 de mayo de 2006.
7. Vigencia:
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 21 de diciembre de 2006.
 - b. Publicación:
 - c. Vigencia:
 - d. Artículos reformados: 22 y 11 transitorio.

Estado: Sinaloa

EFS: Auditoría Superior del Estado de Sinaloa

Página web: <http://www.ase-sinaloa.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 43, fracción XXII; 53 y 54 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS: no hay reformas constitucionales en dicha materia.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Sinaloa
4. Nombre: Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.
5. Aprobación: 17 de abril de 2008.
6. Publicación: 23 de abril de 2008.
7. Vigencia: 24 de abril de 2008.
8. Última reforma: a la fecha no hay reformas a la ley.

Estado: Sonora

EFS: Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización

Página web: <http://www.isaf.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 42; 64, fracción XXV; 67; 79, fracción VII; 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 17 de mayo de 2005.
 - b. Publicación: 11 de julio de 2005.
 - c. Vigencia: 12 de julio de 2005.
 - d. Artículos reformados: 67 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Sonora.
4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.
5. Aprobación: 30 de junio de 2008.
6. Publicación: 14 de julio de 2008.
7. Vigencia: 15 de julio de 2008.
8. Última reforma:

Estado: Tabasco

EFS: Órgano Superior de Fiscalización del Estado

Página web: <http://www.ofestabasco.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 40 y 41 de la Constitución Política del Estado de Tabasco.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: decreto aprobado por la LVII Legislatura al H. Congreso del Estado, en sesión ordinaria de fecha 3 de octubre de 2002.
 - b. Publicación: 11 de julio de 2005. Decreto 153, *Periódico Oficial del Estado* 6270, 9 de octubre de 2002.
 - c. Vigencia: 10 de octubre de 2002, conforme al artículo transitorio primero. En el artículo transitorio segundo, del decreto antes citado, se estableció la obligación de expedir la Ley de Fiscalización Superior del Estado.
 - d. Artículos reformados: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco: artículos 36, fracciones XIII y XLI; 40 y 41, párrafos primero, segundo y tercero; 51, fracción VII, 65, fracción VI, cuarto párrafo y el nombre del capítulo VII; se adicionaron al artículo 40 el segundo párrafo con las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno con los incisos a, b, c, d, e, f, g y h, y los párrafos décimo y undécimo.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Tabasco.
 4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco.
 5. Aprobación: decreto aprobado por la LVII Legislatura al H. Congreso del Estado, en sesión ordinaria de fecha 29 de abril de 2003.
-

6. Publicación: decreto 220 *Periódico Oficial del Estado* 6333, suplemento C, 17 de mayo de 2003.
7. Vigencia: a partir de 2004. Artículo primero transitorio del decreto 220 antes citado.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 14 de mayo de 2009.
 - b. Publicación: pendiente.
 - c. Vigencia: al día siguiente de su publicación.
 - d. Artículos reformados: 2º, fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI; 3º, 6º, 8º, párrafos tercero y quinto; 9º; el primer párrafo del artículo 10 y su fracción I, 14, en sus fracciones II, IV, IX, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII; 17; 18; 31; 47; el primer párrafo del artículo 54 y sus fracciones I y II; 60; 62; 63; 72; el primero y cuarto párrafo del artículo 73 y sus fracciones I y II; 75; las fracciones III, IV, V, VI, VII, XIII, XIV, XVII, XXVII y XXVIII del artículo 76; 77; y 84, al que se le suprimió el segundo párrafo; la denominación del capítulo II del título séptimo y el 91.
Se adicionaron: las fracciones XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX y XXX al artículo 2º; un penúltimo párrafo al artículo 8º; un segundo párrafo al artículo 12; la fracción XXIII al artículo 14; un segundo párrafo al artículo 47; un segundo, tercero y cuarto párrafos al artículo 72; la fracción III y el quinto párrafo al artículo 73; y la fracción XXIX al artículo 76. Se derogaron los artículos 78, 79, 80, 81, 92, 93, 94, 95, 96 y 97.

Estado: Tamaulipas

EFS: Auditoría Superior del Estado

Página web: <http://www.asetamaulipas.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 45, 58 y 76.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 7 de mayo de 2009.
 - b. Publicación: 14 de mayo de 2009.
 - c. Vigencia: 15 de mayo de 2009.
 - d. Artículos reformados: 45, 58 y 76.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Tamaulipas.
4. Nombre: Ley de Fiscalización del Estado de Tamaulipas.
5. Aprobación: 12 de diciembre de 2001.
6. Publicación: 25 de diciembre de 2001.
7. Vigencia: 1 de diciembre de 2002.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 31 de mayo de 2007.
 - b. Publicación: 5 de junio de 2007.
 - c. Vigencia: 6 de junio de 2007.
 - d. Artículos reformados: 4º; 5º, fracciones II, III, IV, incisos c y e de la misma fracción, que se recorre para ser f, y X; 6º, fracciones I, II, III, IV y VIII; 7º, fracciones I, III, IV, V, VI, VII, IX, XIV, XV, XVI, XVII y la actual fracción XXI, que se recorre para ser XXII; 9º, fracción II y la actual fracción III, que se recorre para ser fracción VII; 11, fracciones II, III y VII; 12; 13; 15; 16, fracciones V y VII; 17, fracciones V y VII;

18; 19; 20; 21; 23; 24; 26; 27; 28; 29; 30; 31, fracciones I y IV; 32, tercer párrafo; 33; 34; 35; 36, primer párrafo; 38, fracciones II, III y IV, párrafos segundo y tercero; 39; 40; 42; 43, párrafo segundo; 44; 51; y 52; se adicionan el inciso e de la fracción IV del artículo 5º, y se recorre en su orden el actual inciso e para pasar a ser inciso f; una fracción XIII al artículo 5º; la fracción XXI del artículo 7º y se recorre en su orden la actual fracción XXI para pasar a ser XXII; las fracciones III, IV, V y VI, y se recorre en su orden la actual fracción III para pasar a ser fracción VII del artículo 9º; un segundo y tercer párrafos al artículo 17; un segundo y tercer párrafos al artículo 26; un tercer párrafo al artículo 35; un segundo párrafo al artículo 40; y un segundo párrafo al artículo 50.

Estado: Tlaxcala

EFS: Órgano de Fiscalización Superior del Estado

Página web: <http://www.ofstlaxcala.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 54, fracción XVII, 104, 105 y 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 19 de junio de 2008.
 - b. Publicación: 1 de agosto de 2008.
 - c. Vigencia: 2 de agosto de 2008.
 - d. Artículos reformados: 54, fracción XVII, 104, 105 y 106.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Tlaxcala.
 4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.
 5. Aprobación: 6 de noviembre de 2001.
 6. Publicación: 22 de noviembre de 2001.
 7. Vigencia: 5 de enero de 2002.
 8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 30 de octubre de 2008.
 - b. Publicación: 10 de noviembre de 2008.
 - c. Vigencia: 1 de enero de 2009.
 - d. Artículos reformados: se abroga la ley anterior.
-

Estado: Veracruz

EFS: Órgano de Fiscalización Superior

Página web: <http://www.orfis.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 26, 33, 67 y 71 de la Constitución Política del Estado de Veracruz.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 17 de marzo de 2003.
 - b. Publicación: 18 de marzo de 2003 (*Gaceta Oficial del Estado*).
 - c. Vigencia: 30 días naturales siguientes al de su publicación en la *Gaceta Oficial del Estado*.
 - d. Artículos reformados: 26 y 67.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Veracruz.
4. Nombre: Ley número 252 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
5. Aprobación: 6 de junio de 2008.
6. Publicación: 6 de junio de 2008.
7. Vigencia: 7 de junio de 2008.
8. Última reforma: no aplica.

Estado: Yucatán

EFS: Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán

Página web: <http://www.congresoyucatan.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: no aplica.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS: no aplica.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Yucatán.
4. Nombre: Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán.
5. Aprobación: 30 de marzo de 2004.
6. Publicación: 31 de marzo de 2004.
7. Vigencia: vigente.
8. Última reforma: no aplica.

Estado: Zacatecas

EFS: Auditoría Superior del Estado

Página web: <http://www.isaf.gob.mx/>

Ficha técnica del fundamento constitucional vigente en materia de fiscalización superior

1. Artículos constitucionales que regulen la revisión de la cuenta pública, sus consecuencias, y artículos relativos a la EFS: 65, fracción XXXI, y 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.
2. Última reforma a los artículos constitucionales en materia de fiscalización superior de la cuenta pública o de la EFS:
 - a. Aprobación: 21 de mayo de 2009.
 - b. Publicación: 17 de junio de 2009.
 - c. Vigencia: 18 de junio de 2009.
 - d. Artículos reformados: 65, fracciones XV, XX y XXI, 71; 82, fracción XVII; y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Ficha técnica de la ley de fiscalización superior o equivalente

3. Estado: Zacatecas.
4. Nombre: Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas.
5. Aprobación: 30 de marzo de 2000.
6. Publicación: 30 de marzo de 2000.
7. Vigencia: 31 de marzo de 2000.
8. Última reforma:
 - a. Aprobación: 28 de junio de 2007.
 - b. Publicación: 28 de julio de 2007.
 - c. Vigencia: 29 de julio de 2007.
 - d. Artículos reformados: se reforma la fracción V y se adicionan las fracciones XVII, XVIII, XIX y XX al artículo 2º; se reforma el proemio y se adiciona un cuarto párrafo al artículo 9º; se reforman los artículos

31 y 33; se reforma el proemio y se adiciona un segundo párrafo al artículo 43; se reforman el artículo 57 y las fracciones III, V, VI y VII; se deroga la fracción VIII; se reforman las fracciones IX y XII, y se adicionan las fracciones XVII y XVIII, y se recorre en su orden la XVI pasando a ser la XVIII del artículo 58; se reforman las fracciones III, IV y XVI del artículo 64, y se reforma y adiciona a la fracción XI del artículo 67.

Autores y analistas

Aimée Figueroa Neri, directora

Abogada egresada de la Universidad de Guadalajara y doctora en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad de Barcelona. Actualmente, es investigadora del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Cuenta con experiencia en la consultoría al sector público, especialmente en las áreas fiscales, de hacienda pública y rendición de cuentas. Ha prestado servicios de consultoría para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-México y el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California, San Diego, entre otras instituciones. Ha sido distinguida por el Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos de América, como visitante internacional en el programa Transparency and Good Governance for Municipal Leaders (junio 2007) y como observadora en el XIX Congreso de la INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) (ciudad de México, noviembre de 2007).

Ha participado en foros nacionales e internacionales como conferencista y es autora de diversos libros y artículos sobre temas fiscales, gestión pública y rendición de cuentas, entre los que destaca *Fiscalidad y medio ambiente en México* (México, Porrúa, 2000) y *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior* (Universidad de Guadalajara, 2005). Durante cinco años —2005-2009— ha publicado el reporte de investigación titulado “Evaluación de las leyes mexicanas de fiscalización superior”, disponibles en el sitio web de la Auditoría Superior de la Federación, www.asf.gob.mx

Su obra más reciente, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior* (2007), fue publicada por la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y se encuentra disponible en www.asf.gob.mx.

I. Tonatiuh Bravo Padilla

Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara y maestro en Administración Pública por la Universidad de Nuevo México, Estados Unidos. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública, incluido el de rector del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara y vicerrector de esta institución. Cuenta con una amplia trayectoria como docente e investigador. Actualmente, es presidente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados y miembro de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Jorge Chaires Zaragoza

Egresado de la licenciatura en Derecho por la Universidad de Guadalajara y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor investigador en la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Es autor de dos libros: *La independencia del Poder Judicial* (Universidad de Guadalajara, 2007) y *El juicio político: un mecanismo ineficaz para exigir la responsabilidad en la mala conducción del gobierno* (Universidad de Guadalajara, 2008), y autor de diversos artículos publicados en revistas especializadas. Se ha desempeñado como servidor público en diferentes dependencias federales. En la Auditoría Superior de la Federación ocupó el cargo de jefe de departamento en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial (2002-2003); subdirector de Asesoría Jurídica a Entidades Federativas (2003-2004) y director jurídico de Asistencia Técnica (2004-2005).

Norma Alicia Díaz Ramírez

Licenciada en Negocios Internacionales y maestra en Gestión Pública con especialidad en rendición de cuentas por la Universidad de Guadalajara. Cuenta con amplia experiencia en las áreas de administración y organización de foros académicos nacionales e internacionales. Su tesis de maestría obtuvo reconocimiento en el certamen anual de la Cámara de Comercio de Guadalajara (2008). Se desempeña como coordinadora de diversos proyectos académicos y de consultoría en materia de rendición de cuentas.

Nancy García Vázquez

Doctora en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Sede México); maestra en Sociología Política por el Instituto José Ma. Luis Mora y licenciada en Ciencia Política por la UNAM. Especialista en poder legislativo, análisis de políticas públicas, rendición de cuentas y derechos humanos. Cuenta con amplia experiencia en la docencia e investigación y ha trabajado en el sector público en el ámbito federal; también ha colaborado en organizaciones civiles y consultorías privadas. Su tesis de doctorado obtuvo el primer lugar del Premio INAP 2007 y fue publicada por esta institución en coedición con El Colegio de Jalisco con el título *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior*. Actualmente, es investigadora de El Colegio de Jalisco, donde coordina, además, la maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel candidata).

Jorge Gómez Ávila

Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad de Guadalajara y graduado como maestro en Gestión Pública con especialidad en rendición de cuentas en la misma universidad; cuenta con experiencia en investigación y es consultor de Orienta-Agenda Pública, en las áreas de fiscalización superior, temas político-electorales, capacitación electoral, y educación cívica. Actualmente, es consejero ciudadano propietario por parte del Instituto Federal Electoral en el distrito 13 y gerente de Administración de UDECEL, Conectividad Universitaria de la Universidad de Guadalajara.

María Imelda Murillo Sánchez

Licenciada en Economía por la Universidad de Guadalajara y maestra en Gestión Pública de esta misma casa de estudios. Es especialista en sistemas de información geográfica y miembro de Lead México-Cohort 12. Actualmente, es investigadora del Departamento de Estudios Regionales, INESER, del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara y participa en el Observatorio Metropolitano de Guadalajara (Omega) inscrito al Global Urban Observatory (GUO); ha colaborado en diversas investigaciones y publicaciones sobre fiscalización superior. Coordina la maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales del CUCEA.

Esmeralda Ramos Martínez

Licenciada en Contaduría Pública y maestra en Gestión Pública con especialidad en rendición de cuentas por la Universidad de Guadalajara. Diplomada en Administración Hospitalaria por el INAP. Miembro de la Comisión Sector Gobierno del Colegio de Contadores Públicos de Guadalajara Jalisco (IMCP). Actualmente se desempeña como coordinadora de Administración del Consejo Estatal de Trasplantes de Órganos y Tejidos (Organismo Público Descentralizado) del sector salud. Es consultora de Orienta-Agenda Pública en los proyectos de rendición de cuentas y fiscalización superior. Ha impartido cursos en materia de contabilidad y auditoría gubernamental, transparencia, rendición de cuenta y fiscalización.

Paloma Anayansi Sánchez Guzmán

Es licenciada en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara con especialización selectiva en gobiernos, reglamentación y gestión municipal. Obtuvo el grado con la

tesis “Alternancia política municipal. Voto y expectativa ciudadana”. Es maestra en Gestión Pública por la misma universidad con especialización en rendición de cuentas. Presentó la tesis “Discusión sobre la reelección municipal en México. Un estudio de caso”, con la que obtuvo el segundo lugar en el Concurso Estatal de Tesis en la edición 2006, convocado por el Instituto Electoral del Estado de Jalisco. Actualmente, labora en la Secretaría de Planeación del estado de Jalisco, actividad profesional que combina con la docencia, investigación y consultoría en Orienta-Agenda Pública. Es autora de diversas publicaciones relacionadas con la fiscalización superior.

Gilberto Tinajero Díaz

Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno y maestro en Gestión Pública con especialidad en rendición de cuentas por la Universidad de Guadalajara. Obtuvo la mención honorífica con su tesis de maestría en el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública edición 2006. Profesor docente en el Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado en diversos organismos relacionados con el sector educativo en el Gobierno del Estado de Jalisco. Es coautor en diversas publicaciones sobre análisis y valoración de leyes estatales de fiscalización superior en la república mexicana. Actualmente, es director general de Proyectos Estratégicos de la Secretaría de Educación Jalisco.

Vania E. Tirado Morales

Es licenciada en Economía con especialidad en sector público y graduada como maestra en Gestión Pública con especialidad en rendición de cuentas, por la Universidad de Guadalajara, con mención honorífica por la tesis “E-Government y transparencia. Una evaluación del uso de esta herramienta en el nivel municipal”. Ha trabajado en el sector público, y se ha especializado en el tema de transparencia y acceso a la información pública. Actualmente, es investigadora auxiliar de El Colegio de Jalisco.

Colofón

