

La técnica legislativa en las leyes de fiscalización superior

*Jorge Chaires Zaragoza**

*Aimée Figueroa Neri***

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre la técnica legislativa y las leyes de fiscalización superior, partiendo de los análisis comparativos existentes sobre estos cuerpos legales en el ámbito subnacional de México. A partir de ello, se propone una estructura y contenidos básicos para la ley de la materia en las entidades federativas y se explican los componentes que justifican esa propuesta.

Palabras clave: leyes subnacionales, fiscalización superior, técnica legislativa, rendición de cuentas.

Legislative process in government accountability laws

Abstract: This work aims at reflecting on the legal drafting and financial oversight laws in Mexico. The analysis is based on the existing comparative research of legislation at the subnational level in Mexico. The paper concludes with a proposal of the structure and basic content of a financial oversight act prototype that could be used by the states in their legislation.

Key words: subnational legislation, financial oversight, legal drafting, accountability.

*Jorge Chaires Zaragoza, Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico: jchairesz@hotmail.com

**Aimée Figueroa Neri, Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico: aimeefn@cucea.udg.mx

Introducción

La función de fiscalización superior de la gestión financiera de los entes públicos se encuentra establecida en la mayoría de los textos constitucionales del mundo; dicha función es competencia del poder legislativo, al ser el control externo de la administración pública a cargo del poder ejecutivo y, en general, de los entes públicos, de ahí el adjetivo de “superior”. En este sentido, la fiscalización superior es uno de los instrumentos más fuertes del sistema de frenos y candados entre los poderes públicos de un Estado democrático y suele establecerse en su Carta Magna y desarrollarse en una ley especial de la materia.

Por lo anterior, la ley de fiscalización superior es una ley reglamentaria constitucional pero también es una ley orgánica,¹ ya que establece las competencias y atribuciones del órgano fiscalizador que se denomina “Auditoría Superior” en la mayoría de legislaciones mexicanas.² Asimismo, es una ley que establece los principales procedimientos involucrados en la auditoría gubernamental y en la determinación y fincamiento de responsabilidades resarcitorias. Bajo estos contenidos, estas leyes regulan varios objetos pero de una misma materia y se han convertido en cuerpos legales sumamente técnicos y complejos.³

¹ En el derecho comparado existe una distinción clara entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, entendidas aquéllas como de especial trascendencia, por lo que para su creación se requiere una mayoría absoluta “superlegalidad” (Bulnes, 1984, p. 229). El artículo 81 de la Constitución de España dispone que son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. Señala también que la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Por su parte, el artículo 46 de la Constitución de Francia señala que las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas serán votadas y modificadas de forma distinta a las demás leyes. Se precisa, además, que las leyes orgánicas no podrán ser promulgadas sino después de declarada por el Consejo Constitucional, su conformidad con la Constitución.

² En el ámbito internacional se denominan Entidades de Fiscalización Superior, término que se le da en los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Al respecto de la pluralidad de objetos regulados por una sola ley, véase Carbonell (2000).

Por otra parte, el principio de soberanía estatal del federalismo mexicano permite que las 32 entidades federativas que integran a la nación cuenten con su sistema jurídico, el cual a pesar del apego a la Constitución federal, que en su artículo 116 establece las bases mínimas para que las legislaturas de los estados cuenten con entidades de fiscalización similares, permite que tengan características propias, por lo que las leyes de fiscalización superior subnacionales pueden presentar variaciones formales y hasta sustanciales. Esta diversidad se ha convertido en un problema público, ya que las entidades federativas y municipios reciben recursos de la federación (gasto federalizado), el cual tiene que ser revisado con la normativa federal y, en ocasiones, se contradice con la estatal y, o bien, no están armonizadas las disposiciones legales, lo que impide hacer análisis financieros comparativos o integrales en el país. Una forma de solucionar este tipo de problemas es la armonización de la contabilidad gubernamental iniciada en 2008 con la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y aún en proceso de implementación.

Aunque podría pensarse en una solución similar para la fiscalización de las cuentas públicas, consideramos que es preferible establecer unas bases mínimas y comunes a las 32 leyes estatales, respetando así el federalismo político y hacendario de nuestro país. Una ley modelo o las leyes de bases se observan, desde nuestro punto de vista, como instrumentos alternos en las relaciones intergubernamentales, además de las leyes de coordinación como lo es la Ley de Coordinación Fiscal o los convenios de colaboración.

Otro problema detectado que da origen a este texto es la abundancia de leyes de fiscalización superior durante el periodo de los años 2000 a 2013, a raíz de la transformación del modelo de fiscalización superior del gasto público que inició con la sustitución de las Contadurías Mayores de Hacienda por Entidades de Fiscalización Superior (Cámara de Diputados, 2009). Reformas constitucionales con impacto en los estados, emergencia y protagonismo de la rendición de cuentas en la agenda legislativa e intereses políticos, contribuyen también a la aparición de nuevas leyes en breves lapsos de tiempo,⁴ lo que puede

⁴ Un ejemplo lo tenemos en el caso de Jalisco, que ha tenido tres leyes de fiscalización superior en siete años; al respecto, véase Figueroa Neri (2013).

ser adecuado si se quiere perfeccionar la norma, pero también son lesionadoras de la seguridad jurídica. Aunque las leyes sean derogadas, los procesos iniciados y activos durante muchos años —especialmente en los casos de responsabilidades de los servidores públicos—, hacen que las disposiciones jurídicas derogadas sigan siendo aplicadas, junto con las nuevas leyes vigentes.

Este trabajo pretende ofrecer una estructura básica y las razones de una ley de fiscalización superior aplicable al ámbito de las entidades federativas de México;⁵ cada una de estas entidades queda en posibilidad de adaptarla y redactar su contenido conforme a las necesidades y características propias de su sistema jurídico. Para ello, se hace un breve apunte conceptual sobre la técnica legislativa y los principales resultados de los análisis comparativos existentes de las leyes mexicanas de la materia. Posteriormente, se propone la estructura básica de una ley de fiscalización superior para las entidades federativas y se explican los tres componentes seleccionados para este modelo de ley: estructurales, de lenguaje legal e innovadores.

La fiscalización superior en el sistema federal mexicano

Como lo advierte Guillermo Cejudo, el federalismo mexicano consiste en un complejo entramado institucional cuya estructura ha sido formada por decisiones coyunturales, lo cual ha implicado una poco clara distribución de responsabilidades. El federalismo en México, afirma el investigador del CIDE, no responde a un diseño coherente, es ambiguo en cuanto a las competencias de cada nivel de gobierno y dificulta, por tanto, la rendición de cuentas (Cejudo, 2014).

La revisión y fiscalización de los recursos públicos ejercidos por las autoridades de los tres órdenes de gobierno sigue esta misma problemática a la que se refiere Guillermo Cejudo, determinada por dos principios básicos en los que descansa el sistema federal mexicano: la soberanía de los estados y el municipio libre, los cuales se conciben

⁵ La Universidad de Guadalajara y el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., elaboraron una *Ley modelo* de fiscalización superior con base, en parte, en lo aquí expuesto. Los autores de estas líneas son los coordinadores de ese proyecto.

de una forma restringida al estar sujetos a un pacto federal que en ningún caso podrán contravenir.

Dentro de nuestro sistema federal, la fiscalización de los recursos públicos ejercidos por los estados y municipios se consideró como un asunto interno, por lo que cada entidad federativa debía determinar la forma y las instancias competentes para ello, lo cual respondía a un verdadero federalismo; el problema comenzó cuando se planteó quién debía fiscalizar los recursos federales transferidos a los estados y municipios.

El 29 de diciembre de 1978 entró en vigor la entonces nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual rompió con el sistema de distribución de competencias de nuestro régimen federal y con el principio de “soberanía” de los estados, al otorgarle atribuciones a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda para fiscalizar los subsidios federales recibidos por las entidades federativas; no así en cuanto a los municipios, que siguió siendo competencia de la autoridad local.

El 29 de diciembre de 1997 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Ramo General 33 “Fondo de Aportaciones Federales”, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, independientes de las participaciones (Escalante, 2000: 13).

Con la creación de las aportaciones se inició en México un proceso muy importante en la transferencia de recursos hacia los diferentes niveles de gobierno, ya que anteriormente la transferencia de los recursos se realizaba por medio de convenios de descentralización que celebraban las distintas dependencias del gobierno federales con las entidades federativas, en los términos y condiciones contenidos en cada presupuesto de egresos (Sour, Robles, Ortega Avelino y Peña, 2004: 11 y 13), pero no existía ninguna ley que unificara los criterios para las transferencias, el ejercicio y el control de los recursos transferidos (Mora, 2001: 180).

Se estipuló que dichas aportaciones debían ser administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, por los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes, precisando que deberán registrarlas como ingresos “propios” destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos, lo

cual se entendió que la revisión y fiscalización correspondía a los congresos locales.

Ahora bien, con la reforma al artículo 79 de la Constitución del 30 de julio de 1999, en donde se le otorgaron atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos federales que ejercen las entidades federativas y los municipios, se abrió el debate sobre quién debía ser la autoridad competente para fiscalizar los recursos ejercidos por los municipios, ya que el artículo 115 de la misma Constitución establece que es competencia de las legislaturas de los estados.

Esto generó una gran polémica no sólo jurídica sino también política con los estados y municipios, los cuales alegaban que ello era una facultad exclusiva de las legislaturas locales, de conformidad con el artículo 115 constitucional y la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se precisa que esos recursos se consideran como propios.⁶ La polémica derivó en una controversia constitucional⁷ y que se volviera a reformar la Constitución para dejar “claro” los alcances tanto de la federación como de los estados en cuanto a la fiscalización de los recursos públicos ejercidos por los municipios.

La Corte señaló que en una 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, precisó 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 sentido del mandato constitucional previsto en el artículo 115, fracción IV, último párrafo, de la Constitución general de la república.

⁶ Esta disposición constitucional fue objeto de diversas interpretaciones que confrontaron a los distintos órdenes de gobierno, a tal grado que la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) llegó a solicitar 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 aclaren estas controversias de carácter jurídico, suspenda todas las auditorías programadas en el territorio nacional al Ramo General 33, y a que establezcamos una mesa de trabajo y análisis con estas entidades federativas sobre ese punto y el relacionado con los recursos del Ramo General 39...”.

Controversias Constitucionales radicadas bajo los números de expedientes 42/2004 y 87/2003.

Finalmente, con la reforma de mayo de 2008 a los artículos 79, 116 y 122 de nuestra Carta Magna, se puso fin a la controversia. Se dispuso que la entidad de fiscalización superior de la federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales.

Sin embargo, la discusión sobre la fiscalización de los recursos públicos ejercidos por los estados y municipios, no sólo federales sino también los propios, no es un tema zanjado, sino que es un tema que sigue despertando fuertes debates tanto en la academia como entre los legisladores y los mismos servidores públicos de los órganos de fiscalización, a partir de la conceptualización del federalismo mexicano y la descentralización de atribuciones (Morin, 2008).

De acuerdo con el diagnóstico elaborado por la Auditoría Superior de la Federación en el año 2009, una de las áreas de opacidad en la fiscalización en México se encuentra en los recursos federales transferidos a los estados y municipios, en donde se destaca que un buen número de instancias municipales y delegacionales en el país no cuenta con normatividad administrativa suficiente ni con reglamentos de planeación, además de carecer de sistemas adecuados de registro contable y preservación del patrimonio. Se precisa que como resultado de las auditorías practicadas a ese rubro se han determinado cuantiosas y recurrentes observaciones y debilidades asociadas con incumplimientos de la normativa y a deficiencias de control interno por parte de las instancias ejecutoras del gasto (ASF, 2009).

Recientemente el auditor especial del gasto federalizado de la Auditoría Superior de la Federación, Arturo Orcí Magaña, en su participación en el Foro Nacional “Gasto público estatal y política social”, celebrado el pasado 15 de octubre de 2014, reconoció que prevalecen áreas de oportunidad en materia de transparencia, gestión, rendición de cuentas y resultados. Dijo que 12% de la muestra auditada arrojó observaciones relacionadas con transferencias de recursos a cuentas bancarias indebidas, falta de documentación comprobatoria, pago de conceptos improcedentes o aplicación de recursos en fines no autorizados. Recomendó una serie de medidas, de las que destacan, la emisión de una Ley de

Gasto Federalizado, el impulso de un Sistema Nacional de Fiscalización, el mejoramiento de los Sistemas de Control Interno y la formulación de un Programa Nacional de Desarrollo Institucional Municipal, así como la incorporación de los resultados de gestión en los mecanismos de asignación, la definición de reglas de operación para programas que no cuentan con ellas y, de manera más amplia, el desarrollo de una cultura de evaluación (Orcí, 2014).

Precisamente, a raíz de esta discusión aparentemente inacabada, es que nuestra propuesta se inclina a una ley modelo, de tal forma que cada entidad federativa dentro de su ámbito de competencias federales decida o no adoptar algunas de las propuestas aquí planteadas.

Aproximación conceptual a la técnica legislativa

La literatura reciente⁸ coincide al enfatizar la importancia de la técnica legislativa para tener leyes de alta calidad que otorguen certeza jurídica a los ciudadanos y con ello contribuyan a un auténtico Estado de derecho y, por otra parte, alerta sobre la escasez de investigaciones al respecto y, la necesidad de los congresos y otras instancias creadoras de normas jurídicas, de contar con especialistas no sólo en la materia sino también en técnica legislativa.

Respecto del concepto de técnica legislativa, Pedroza de la Llave y Cruz Velázquez (2000: 39-40) advierten sobre la confusión de este concepto con el derecho legislativo, el proceso legislativo y el derecho parlamentario. También, señalan que la iniciativa, la discusión, la aprobación y la publicación de una norma jurídica tienen un carácter político y uno técnico, correspondiendo al primero las posiciones ideológicas de los partidos políticos y grupos de interés y, al segundo, las características formales que debe tener un texto normativo, como son: el uso del lenguaje, su estructura lógica, brevedad y claridad (racionalidad lingüística), y la inserción armónica dentro del sistema jurídico (racionalidad jurídico-formal).

Bajo la distinción apuntada, la *técnica legislativa*, como se señala en el *Diccionario de términos parlamentarios*, “alude a un conocimiento espe-

⁸ Véanse, entre otros, las obras enlistadas en la bibliografía.

cializado referente a las aplicaciones, y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general” (Berlín Valenzuela, 1998: 720) y tiene por objeto, como puntualiza López Olvera (2000: 119) “el mejorar la calidad de las normas”.

Aunado a esta definición, Carbonell (2000: 212) advierte que “los estudios de técnica legislativa también deben tener una marcada intencionalidad prospectiva en el sentido de no solamente tratar de explicar el fenómeno, sino fundamentalmente de proporcionar análisis y criterios que puedan servir para obtener mejores resultados prácticos”. Es esta intención prospectiva la que persiguen estas líneas, aplicada a las leyes especiales que regulan la fiscalización superior del gasto público.

Evaluación de las leyes de fiscalización superior de las entidades federativas

Los 32 ordenamientos jurídicos que regulan cómo se fiscaliza el gasto público fueron analizados, comparados y evaluados desde el año 2005. Figueroa Neri (2009) recopila en la obra *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)* tales evaluaciones, obteniéndose un promedio general de la calidad normativa de estos ordenamientos vigentes entre 2004 y 2008, de 72.6 de los 100 puntos posibles a obtener, lo que demuestra sin duda que pueden mejorarse.

Posteriormente, en mayo de 2013, el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) y la Universidad de Guadalajara dieron a conocer el estudio *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*.⁹ El estudio hizo evidente que persistían algunas deficiencias de los ordenamientos jurídicos de la fiscalización superior de los estados de la república y del Distrito Federal, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2012.

Se midió una vez más su calidad para saber si pueden ser considerados como bases jurídicas adecuadas para sustentar la rendición de cuentas de la gestión financiera en el ámbito subnacional de México. En total, se revisaron 192 cuerpos normativos (constituciones políticas,

⁹ Disponible en http://imco.org.mx/es/temas/gobiernos_fiscalizacion_superior/auditorias_superiores_locales_en_mexico_evaluacion_de_su_normatividad_pract/

leyes y reglamentos)¹⁰ y se obtuvieron 1,120 datos para poder calificar el ordenamiento jurídico. El promedio nacional, en una escala de 0 a 100, en la cual 100 es la calificación más alta, fue de 78.30. Se observa, a pesar de las diferentes metodologías empleadas en ambos estudios y el transcurso del tiempo, una leve mejoría, como también la continuidad de ciertos problemas para mejorar estos ordenamientos jurídicos, entre ellos los derivados de una falta de técnica legislativa correcta.

Aunque las evaluaciones mencionadas analizan varias leyes, incluida la Constitución Política de cada estado, sería imposible proponer un ordenamiento jurídico ideal de toda la materia, por lo que se estudiaron con mayor concentración para la propuesta aquí presentada las leyes especiales que regulan la fiscalización superior.

Las evaluaciones realizadas nos llevan al replanteamiento de una realidad a la que hacemos alusión desde la introducción de nuestro trabajo: el principio del federalismo en el que se sustentó el Estado mexicano permite que cada entidad federativa cuente con su propia ley de fiscalización. Lo que en el papel debería ser lo ideal dentro de un sistema federal, ha resultado ser uno de los mayores problemas del control del ejercicio del gasto público.

Propuesta de estructura de una ley de fiscalización superior

Primeramente, se describe la estructura de la ley y, después, se esgrimen las razones de los principales componentes que debe tener en cuenta el legislador con comentarios doctrinarios y ejemplos tomados de la legislación de nivel subnacional.

Es importante considerar que cada entidad federativa tendría que hacer las adecuaciones a esta propuesta de ley, de acuerdo con las características propias del Estado y conforme lo requiera su sistema jurídico, así como realizar las reformas constitucionales y a otras normas vinculadas.

¹⁰ Leyes de fiscalización superior, de transparencia y acceso a la información pública, orgánica del poder legislativo, de presupuesto, de contabilidad gubernamental y reglamento interior de la auditoría del estado. Las denominaciones de las leyes pueden variar según la entidad federativa que se trate.

Estructura básica de una Ley de fiscalización superior

Libro primero	Libro segundo	Libro tercero
<p>De la función de fiscalización superior Título primero De la fiscalización superior Capítulo I Competencia Capítulo II De los principios de fiscalización superior Título segundo Del proceso de fiscalización Capítulo I De la integración y presentación de la información financiera gubernamental y de las cuentas públicas Capítulo II De la revisión de la información financiera gubernamental Capítulo III De la fiscalización de las cuentas públicas Capítulo IV De las auditorías Capítulo V Del procedimiento de auditorías Título tercero De los informes Capítulo I De los informes especiales de las revisiones a la información financiera gubernamental Capítulo II De los informes individuales de auditorías concluidas Capítulo III Del informe anual de resultados Título cuarto De conclusión y seguimiento de la fiscalización superior Capítulo I De la glosa y conclusión de la fiscalización superior de las cuentas públicas Capítulo II Del seguimiento a los resultados y observaciones</p>	<p>De las responsabilidades resarcitorias Título único De la determinación y fincamiento de las responsabilidades resarcitorias Capítulo I De la determinación de daños y perjuicios Capítulo II Del pliego de observaciones Capítulo III Del fincamiento de responsabilidades resarcitorias Capítulo IV De las indemnizaciones Capítulo V De la promoción de otras responsabilidades Capítulo VI Del recurso de reconsideración Capítulo VII De la prescripción de responsabilidades</p>	<p>De la Auditoría del Estado Título primero De las atribuciones y organización de la auditoría del estado Capítulo I De sus atribuciones Capítulo II De su organización Capítulo III Del servicio fiscalizador de carrera Título segundo De la coordinación institucional Capítulo I De la coordinación con el Congreso del estado Capítulo II Del sistema nacional de fiscalización Capítulo III De la coordinación con la Auditoría Superior de la Federación Título tercero De la rendición de cuentas de la auditoría del estado Capítulo I De la unidad de vigilancia y evaluación Capítulo II Del consejo ciudadano de fiscalización</p>

Fuente: Elaboración propia.

Componentes estructurales

Del análisis a las distintas leyes subnacionales pudimos observar que existe una distribución muy confusa de las disposiciones normativas, en donde se mezclan la función de fiscalización superior con las funciones jurisdiccionales y la parte organizativa de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL), lo cual hace difícil la comprensión del texto normativo.

A fin de evitar que se puedan hacer interpretaciones ambiguas de la legislación, la estructura que proponemos tiene como objetivo especificar al inicio cuáles son los fundamentos, así como los alcances y límites de la fiscalización superior en forma operacional. Desde luego, cada EFSL puede tener sus propios objetivos, pero en la medida en que haya claridad entre los fundamentos de la fiscalización superior y sus competencias, será más preciso cómo valorar la legalidad de sus procedimientos y cómo medir el desempeño de la entidad fiscalizadora.

En tal sentido, se propone que la ley sea dividida en tres *Libros*, como lo señalan las reglas de organización de leyes extensas (López Olvera, 2000: 125 y Muro Ruiz, 2007: 110). El *Libro Primero* comprende la parte de fiscalización superior, el segundo versa sobre las responsabilidades resarcitorias (función jurisdiccional) y el tercero comprende la organización y atribuciones de la EFSL, con la denominación que le corresponda.¹¹

Libro Primero. De la función de fiscalización superior

Este Libro se divide a su vez en cuatro títulos. El primer título se refiere a la fiscalización superior de las cuentas públicas, iniciando en el capítulo I con una distinción entre la competencia constitucional de la fiscalización superior del Congreso del Estado y las atribuciones del órgano fiscalizador,¹² que se regula en forma más detallada en los ca-

¹¹ Se reportan hasta 14 denominaciones distintas para estos órganos fiscalizadores (Figueroa Neri, 2009: 143).

¹² Al respecto, según el estudio IMCO-CUCEA (2013: 114) hay seis leyes estatales donde no se distinguen estas funciones y en las otras no siempre es precisa la distinción.

pítulos posteriores. Cabe señalar que las facultades de los servidores públicos de la EFSL se trasladan al reglamento en lugar de agregarlas en este capítulo como suelen hacerlo varias legislaciones actuales.¹³

En este primer título se agrupan también, en su capítulo II, los principios de la fiscalización superior, previstos en el artículo 116 de la Constitución federal. Se pudo observar que si bien todas las leyes contemplan en sus ordenamientos dichos principios, éstos se regulan de una manera vaga y se encuentran dispersos.

En el título segundo se regula todo lo relacionado al proceso de la fiscalización superior, tanto de la información financiera gubernamental como de las cuentas públicas.¹⁴ En tal sentido, en el capítulo I se inicia con la regulación de todo lo relativo a la integración y presentación de la información, para continuar en el capítulo II sobre las disposiciones básicas para su revisión. En el capítulo III se establecen las cuestiones generales sobre las auditorías, incluidas las características del programa anual de auditorías, los servidores públicos y despachos externos autorizados a practicarlas, así como la información que pueden consultar los auditores y que están obligados a proporcionar las entidades fiscalizadas. En el último capítulo de este título se reglamenta el procedimiento específico de las auditorías.

El título tercero se dedica a los informes que resulten de las revisiones que practique la EFSL, incluyendo la transparencia y difusión de las revisiones a la información financiera gubernamental, así

¹³ Un reglamento se supedita a la ley; su función es desarrollar las disposiciones de ésta. En el caso del reglamento interior de una auditoría del Estado, tener la capacidad de autodeterminar las funciones de sus servidores públicos es una manifestación de su autonomía.

¹⁴ Entendida la información financiera gubernamental y la cuenta pública bajo los conceptos que define la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en su artículo 4: IX. Cuenta pública: el documento a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el informe que en términos del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos rinde el Distrito Federal y los informes correlativos que, conforme a las constituciones locales, rinden los estados y los municipios; XVIII. Información financiera: la información presupuestaria y contable expresada en unidades monetarias, sobre las transacciones que realiza un ente público y los eventos económicos identificables y cuantificables que lo afectan, la cual puede representarse por reportes, informes, estados y notas que expresan su situación financiera, los resultados de su operación y los cambios en su patrimonio.

como de los informes de auditorías concluidas y del informe anual de resultados sobre la fiscalización superior de la cuenta pública.

El título cuarto “De la conclusión y seguimiento de la fiscalización superior” se consagra a la glosa y conclusión de la fiscalización superior de las cuentas públicas por parte del Congreso y al seguimiento de los resultados y observaciones.

Debe comentarse que hay dos aspectos que se deben desarrollar con especial énfasis. El primero de ellos tiene que ver con una mayor transparencia en los procesos y resultados de la fiscalización superior, dado que el desempeño de las EFSL ha sido muy desigual en ese rubro. El otro aspecto, no menos relevante, tiene que ver con la función del poder legislativo, debido a que en muchos congresos locales no está bien definida la participación de este poder en la conclusión de la fiscalización superior.

Libro Segundo. De las responsabilidades resarcitorias

Las funciones jurisdiccionales de la EFSL que realiza a través del fincamiento de responsabilidades resarcitorias, son el objeto de regulación del *Libro Segundo*. El énfasis aquí es establecer con claridad el procedimiento y los plazos del fincamiento de responsabilidades, así como las consecuencias legales, administrativas, financieras y sociales de la fiscalización superior. El propósito es que el ciudadano tenga mayor certeza sobre los procedimientos que competen a la EFSL y al Congreso.

Se establece un único título, que comprende tanto la determinación de responsabilidades resarcitorias como su fincamiento. Este título regula en siete capítulos todo lo relacionado a los procedimientos para determinar los daños y perjuicios derivados de las auditorías practicadas de conformidad con el *Libro Primero*; los pliegos de observaciones, que es el documento base para determinar y fincar los daños y perjuicios causados a las haciendas públicas; el procedimiento, en estricto sentido, para fincar las responsabilidades resarcitorias; las indemnizaciones; la promoción de otras responsabilidades; así como el recurso de reconsideración y la prescripción de responsabilidades.

*Libro Tercero. De la Auditoría del Estado*¹⁵

En el *Libro Tercero* se regulan las cuestiones eminentemente administrativas de la EFSL como son sus atribuciones, organización, coordinación institucional y rendición de cuentas, que como todo órgano del Estado debe rendir no sólo ante el Congreso, sino de cara a la sociedad.

Así, el título primero “De las atribuciones y organización de la Auditoría del Estado” se divide en tres capítulos, dedicados a dichas atribuciones, su organización y al establecimiento del servicio civil de fiscalización.

Se observó que en prácticamente todas las leyes, incluida la ley federal de la materia, las facultades señaladas en la ley se repiten en el reglamento, incluso se establecen unas que no están en la ley, con el riesgo de que se consideren como *normas en blanco*.¹⁶ Por ello, se estima que no deben ser reguladas las facultades específicas de los servidores públicos en la ley, sino dejarlas en el reglamento interior y por considerar que entran en la dimensión de autonomía de gestión y funcionamiento de la EFSL.

¹⁵ El adjetivo “superior” se agrega al de “Entidad” o “Auditoría”, como lo fue en su momento el adjetivo “mayor” para el término “Contaduría”; pretende indicar el alto rango que tiene el control externo que se hace a la entidad o sujeto fiscalizado. Sin embargo, los adjetivos también se utilizan para distinguir sustantivos similares, por ejemplo, administración pública “federal” para distinguirla de otras administraciones públicas. En este caso, no existe ninguna otra EFSL, por lo que se sigue la regla gramatical de evitar adjetivos innecesarios, especialmente cuando los principales términos han sido descritos en el glosario contenido en los primeros preceptos de la ley. Podría decirse lo mismo para el término “fiscalización superior”, que se reduce a “fiscalización”, tal y como se titula la ley federal de la materia: *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los órganos de control interno, también fiscalizan e, incluso, algunas secretarías, como la del estado de Coahuila, se denominan “Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas”, lo que se presta a confusión; igualmente, el Servicio de Administración Tributaria, “fiscaliza” a los contribuyentes, incluidas a las dependencias públicas respecto del pago de sus contribuciones. Por todo ello, es preferible dejar el adjetivo “superior” para distinguir el tipo de fiscalización a cargo de las EFSL.

¹⁶ El concepto de *norma en blanco* proviene de la doctrina alemana en materia penal (*Blankettstrafgesetz*) para aquellas disposiciones que en términos generales se establecen en normas con rango de ley, pero se precisan en normas con menor jerarquía o elaboradas por sujetos públicos diferentes al poder legislativo. La norma en blanco en materia administrativa tiene menores riesgos que en materia penal, aunque puede ser violatoria del principio de legalidad en su dimensión de reserva material de ley. Al respecto de las normas en blanco, véase Alvarado Martínez (2007).

Por lo que tiene que ver con las atribuciones de la EFSL, se advirtió que en la mayoría de las leyes las atribuciones no llevan un orden ni secuencia, por lo que se sugiere ordenarlas de acuerdo con su grado de importancia, además de agruparlas por temas:

- Primero, la facultad de representación.
- Segundo, la facultad reglamentaria (reglamento, manuales, políticas, etcétera).
- Tercero, administración.
- Cuarto, información.
- Quinto, nombramientos.
- Sexto, de fiscalización.
- Séptimo, jurisdiccional.

Se propone un capítulo especial para regular todo lo concerniente al servicio de fiscalización de carrera. De igual forma, se observó que aunque prácticamente todas las leyes estatales establecen en sus ordenamientos jurídicos este servicio, se regula de una manera muy escueta, por lo que siguiendo a la ley federal, se hace de una manera más amplia y detallada.

En el título segundo se contempla la coordinación institucional de la EFSL, considerando esta coordinación no sólo con el Congreso del Estado y la Auditoría Superior de la Federación, sino también con todos aquellos organismos e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Fiscalización que se está construyendo.¹⁷

En este rubro hay que enfatizar que las EFSL son parte fundamental del Sistema Nacional de Fiscalización, en tanto que se puede hacer una mejor evaluación y control de los recursos estatales y federales. Se trata de una nueva coordinación que beneficia el proceso de fiscalización como una actividad estratégica de la administración pública, la cual requiere de mayores garantías jurídicas, pero también de la transformación de las prácticas institucionales.

El último título del *Libro Tercero* —y de la Ley— norma la rendición de cuentas de la EFSL, en primer término, ante el Congreso del Estado o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de la Unidad de Vigilancia y Evaluación, en caso de existir y, en segundo término, ante

¹⁷ Sobre el Sistema Nacional de Fiscalización, véase <http://www.snf.org.mx/>

la ciudadanía, por medio de la creación de un Consejo Ciudadano de Fiscalización.

Esta propuesta es una forma de responder a las demandas ciudadanas para que la fiscalización superior pruebe su eficacia y coadyuve en el combate a la corrupción. Hasta ahora son muy pocas las entidades de fiscalización que han incorporado iniciativas para vincular a la ciudadanía; aquí sugerimos que deben existir mecanismos basados en prácticas que promuevan el proceso de gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia.

Aspectos de redacción legal

Siguiendo las prácticas y la redacción sugeridas por los expertos en técnica legislativa,¹⁸ se debe procurar una redacción clara y sencilla, a través de:

- a) Evitar ambigüedades y vaguedades, como los términos “de inmediato”, “preferentemente”, “generalmente”, “poco satisfactoria”, etcétera. También, se sugiere adecuar palabras de la ley de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, la doctrina y los criterios jurisprudenciales; además de eliminar artículos repetitivos y reiterativos.
- b) Redactar párrafos cortos es también una buena práctica, de tal forma que se procure, dentro de lo posible, que cada supuesto jurídico quede integrado en un artículo, párrafo o fracción, para su mayor comprensión.¹⁹

¹⁸ Véanse las obras citadas de Carbonell (2000), Pedroza de la Llave y Cruz Velázquez (2000), Muro Ruiz (2007) y la de Mora-Donato y Sánchez Gómez (2012).

¹⁹ Un ejemplo de estas redacciones confusas lo tenemos en el art. 20 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: “Cuando conforme a esta Ley, las instancias de control competentes deban colaborar con la Auditoría Superior de la Federación en lo que concierne a la revisión de la Cuenta Pública, /deberá establecerse una coordinación entre ambos a fin de garantizar el debido intercambio de información que al efecto se requiera, y otorgar las facilidades que permitan a los auditores llevar a cabo el ejercicio de sus funciones. / Asimismo, deberán proporcionar la documentación que les solicite la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de la fiscalización que realicen o cualquier otra que se les requiera”.

- c) Dentro del apartado de las definiciones sólo deben establecerse aquellas que se considera que pueden prestarse a confusión. Del análisis de las distintas leyes de fiscalización de las entidades federativas se observó que se está cayendo en un exceso en las definiciones, al grado de llegar, en algunos casos, a más de 30 fracciones de definiciones. Existe una equívoca creencia de que al abundar en las definiciones se precisa; todo lo contrario, se hace taxativo, limitando el alcance del término o vocablo. Por otra parte, se propicia litigios y controversias por aquellos conceptos que no fueron enunciados. No debe confundirse un término “indeterminado” con uno “indeterminable”: el primero se determina o precisa a través de los métodos de interpretación jurídica aceptados por nuestro sistema de derecho, mientras que el segundo tal vez sea conveniente definirlo.
- d) Simplificar conceptos también es deseable. Se observó que prácticamente todas las leyes de fiscalización superior, siguiendo la ley federal, utilizan varias palabras, términos o concepciones, incluso algunos de ellos como sinónimos para referirse a un solo concepto.

El ejemplo más visible de este error lo encontramos en los vocablos “revisión” y fiscalización”. De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, la acción de revisar se entiende en su primera acepción como: “Ver con atención y cuidado”; en tanto que en un segundo significado como: “Someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo”. Por fiscalización, o la acción o efecto de fiscalizar, se debe entender como: “Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien”.

Otro ejemplo de errores de redacción que han dado pie a interpretaciones diversas y controversias lo encontramos en el objeto de la fiscalización, es decir, qué es lo que la EFSL va a fiscalizar. En el artículo 1º de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se señala que:

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los *ingresos*, los *egresos*, incluyendo *subsidios*, *transferencias* y *donativos*, *fondos*, los *gastos fiscales* y la *deuda pública*; del *manejo*, la *custodia* y la *aplicación* de re-

cursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, **así como de la demás** *información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática* que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. (Subrayados personales.)

Para no caer en esos excesos se sugiere agrupar en un solo concepto todas estas palabras, términos o conceptos, sobre todo cuando se utilizan frases como: “así como de la demás información financiera”, porque no existe excepción en cuanto a la revisión y fiscalización de información financiera. Cabe señalar que esta práctica incorrecta se repite en varias disposiciones normativas de las leyes de fiscalización de las entidades federativas.

En tal sentido, se debe hablar de “gestión financiera” para referirnos a toda la actividad financiera del estado y en atención a la Ley General de Contabilidad Gubernamental. En la exposición de motivos que cada legislatura elabore, puede abundarse sobre los alcances del término o concepto de “gestión financiera” o adoptar la definición que corresponda las leyes de la materia (de presupuesto, de administración financiera, etcétera).

Respecto a una de las principales facultades del titular del órgano fiscalizador, la de representar a la EFSL, también encontramos el error de hacer listados taxativos y terminar con una cláusula abierta, lo que lingüísticamente es erróneo.

El ejemplo lo tenemos también en la ley federal ya citada que en el artículo 85, fracción I, que establece que el Auditor Superior tiene facultades para:

Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios, órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal **y demás** *personas físicas y morales, públicas o privadas*. (Subrayado personal.)

Cabe señalar un último ejemplo importante, ya que se refiere a la información que necesita el órgano fiscalizador; se trata del artículo 19 de la misma ley federal ya citada:

Artículo 19.- La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a *contratos, convenios, documentos, datos, libros, archivos y documentación justificativa y comprobatoria* relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas federales de los entes públicos, **así como a la demás información** que resulte necesaria para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información. (Subrayados personales.)

En este supuesto, cuando se especifica que la EFSL tendrá acceso a “toda” la información y documentación, es evidente que estamos hablando de “toda”, con lo cual reducimos párrafos como el transcrito.

Hasta aquí, queremos subrayar la importancia de que las leyes de fiscalización superior hagan uso de una técnica legislativa aceptable y adecuada. Por un lado, se trata de tener una ley de sencilla interpretación que pueda armonizarse con otros instrumentos normativos, lo cual le dará mayor funcionalidad. Por el otro, se trata de corregir, mejorar y actualizar la sintaxis del cuerpo normativo, lo cual en varias entidades federativas es muy necesario.

Núcleos normativos innovadores

Existen ciertos elementos a regular en las futuras reformas a las leyes de fiscalización superior que se pueden considerar como innovadores. Surgen para dar solución a las deficiencias legislativas localizadas en el estudio IMCO-CUCEA ya mencionado, y también de las prácticas ejemplares encontradas²⁰ en las leyes de fiscalización superior de las entidades federativas.

Igualmente, pueden adoptarse las disposiciones que se consideran ejemplos a replicar de la ley federal. Por último, algunos elementos o disposiciones normativas surgen de las recomendaciones de los orga-

²⁰ Entendidas por éstas en las disposiciones legales, a las normas que exceden los requerimientos básicos, que son innovadoras o más precisas. Véase el referido reporte completo del estudio *Auditorías Superiores Locales en México* (2013, pp. 46 y ss).

nismos internacionales²¹ y doctrina de la rendición de cuentas y del gerenciamiento financiero del sector público.²²

Ampliación de los principios de la fiscalización

De conformidad con el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función de fiscalización de las entidades estatales de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Se propone modificar el sentido del principio de posterioridad, que está contemplado en las “situaciones excepcionales”.²³ Se sugiere establecer una disposición similar a esta:

Sin perjuicio del principio de posterioridad, la... (EFSL) podrá hacer revisiones durante el ejercicio fiscal en curso a la información financiera gubernamental que por disposición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental deben publicar los entes públicos, de oficio o cuando se presenten denuncias debidamente fundadas con documentos o evidencias que permitan presumir la comisión de irregularidades en la administración o manejo de recursos públicos.

²¹ Entre ellas, las recomendaciones que hace la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), www.intosai.org y la Iniciativa Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en Organismos de Control de América Latina (IniciativaTPA) <http://iniciativatpa.org/2012/>

²² Véase, entre otros, a Crespo (2000, p. 57 y ss.) quien resalta la importancia de un sistema de vigilancia mutua. También, Cejudo (2009, pp. 31 y ss.) alerta sobre las disparidades entre los estados en materia de fiscalización, ya que en alguno de ellos —afirma— las condiciones son difíciles para la rendición de cuentas, mientras que en otros se cuentan con avances importantes en esta materia. Por su parte, en Marter (2008: 147-154) se enfatiza la importancia de vincular la planeación y el presupuesto con los controles, evaluación y transparencia de los ingresos y egresos; igualmente, se puede consultar la obra de Petrei *et al.* (2005: 361 y ss.) en la cual se reconoce el papel central del poder legislativo en lo referente al control sobre el ejecutivo pero que éste se debe ampliar y abrir para que esta labor sea conocida y apreciada por todos los actores del mecanismo ingreso-gasto del estado.

²³ Cabe señalar que prácticamente todas las leyes de fiscalización de las entidades federativas, siguiendo a la Ley Federal, contemplan una excepción a dicho principio, a través de las situaciones excepcionales.

Además de los principios ya previstos en los artículos 116 y 122 de la Constitución federal, se deben incluir los principios de definitividad, transparencia y máxima publicidad.

En cuanto al principio de definitividad, sirve para otorgarle plena jurisdicción a la EFSL en la materia, por lo que deberá disponerse con claridad que no procederá recurso alguno contra sus resoluciones que determinen la responsabilidad resarcitoria por los daños y/o perjuicios causados a la hacienda pública del estado, municipios y, en su caso, de la federación.

Por lo que ve a los principios de transparencia y máxima publicidad,²⁴ se recomienda buscar adecuar la fiscalización de los recursos públicos a las nuevas políticas en materia de transparencia y rendición de cuentas, previstas tanto en las recientes reformas al artículo 6 de la Constitución federal, como a la fracción XXVIII del artículo 73 y al artículo 134 de la misma Constitución, entre otras leyes.

Armonización con la Ley General de Contabilidad Gubernamental²⁵

Con la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2008 y sus reformas de 2012, se requiere que las leyes de fiscalización superior de las entidades federativas se adecuen a sus términos, a efecto de que, por ejemplo, la información financiera y las cuentas públicas se integren, organicen, sistematicen y difundan conforme a lo establecido en la citada ley.

Por otro lado, y siguiendo la tendencia a utilizar sistemas informáticos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se propone eliminar el “protocolo” de la presentación por escrito de la cuenta pública al Congreso, quien la debe remitir a su vez a la Auditoría para su fiscalización. En tal sentido, puede disponerse que la cuenta pública no se presente de forma escrita al Congreso, sino que deba estar integrada y disponible vía internet para su fiscalización.

²⁴ Guerrero establece en su legislación el principio de publicidad.

²⁵ La vigente Ley de fiscalización superior de Coahuila de Zaragoza, publicada el 12 de febrero de 2013, ya contempla esta armonización.

*Separación y privilegio de la fiscalización superior
de la información financiera gubernamental
sobre la fiscalización de las cuentas públicas*

Conforme con lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental respecto a la publicación trimestral que deben hacer los entes públicos de su información financiera gubernamental, ya no resulta indispensable esperar a que se presente la cuenta pública a los congresos para iniciar la revisión y fiscalización superior de la información. Por ello puede establecerse que a partir de que dicha información esté disponible vía internet, la EFSL podrá iniciar sus revisiones. Esto contribuye a la agilización del proceso y el acortamiento de los plazos para disponer a la mayor brevedad de la información que resulte de las auditorías.

Cabe señalar que prácticamente todas las constituciones estatales establecen que la fiscalización superior se realiza a las cuentas públicas una vez entregadas al Congreso, por lo que será necesario que cada entidad federativa realice los cambios constitucionales.

Intervención del Congreso en el proceso de fiscalización superior

Se pueden asentar algunas disposiciones para que se le informe al Congreso sobre el proceso de fiscalización superior que realiza la EFSL. Un supuesto es que la EFSL notifique sobre cualquier incumplimiento en la presentación de la cuenta pública o la falta de colaboración de alguna entidad fiscalizable, a efecto de que se haga un extrañamiento público o se imponga la sanción correspondiente.

Es importante regular con claridad que no será impedimento para que la EFSL realice su función de fiscalización superior, si las cuentas públicas no están integradas y disponibles en los plazos y requisitos señalados.

A efecto de que los representantes populares ejerzan el control del ejercicio público de una manera más transparente y efectiva, se propone una glosa de la cuenta pública similar a la que se hace del informe de gobierno.

En varias entidades federativas se sigue utilizando el término de *glosa*, aunque se utiliza como sinónimo de revisión o fiscalización. Así, por ejemplo, en el estado de Chihuahua se habla de “La revisión y glosa de la Cuenta Pública”.²⁶

Ahora bien, de acuerdo con la Real Academia, por glosa se entiende: “1. f. Explicación o comentario de un texto oscuro o difícil de entender”. “3. f. Nota o reparo que se pone en las cuentas a una o varias partidas de ellas”.

En tal sentido, la finalidad de normar la glosa de la cuenta pública por parte del Congreso del estado es que los responsables de la gestión financiera rindan cuentas ante los diputados, quienes podrían estar acompañados por los expertos técnicos de la EFSL, una vez que se ha fiscalizado la cuenta pública y haya información que amerite una explicación más profunda o directa, dudas, diferencias o irregularidades que se encontraron y plasmaron en el informe de resultados.

Vinculación de la fiscalización superior con las decisiones presupuestarias

Una de las grandes demandas sociales y políticas es que la fiscalización tenga consecuencias: negativas a través de sanciones a los servidores públicos que hayan realizado una gestión ilícita de los recursos públicos y, por otro lado, consecuencias de incidencia en la toma de decisiones presupuestarias y en la mejora de la calidad del gasto público. A una ley de fiscalización le compete regular los aspectos básicos de estas consecuencias y la vinculación con las otras leyes correspondientes.

²⁶ En los dictámenes de la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado de Chihuahua se refieren a la revisión y glosa de las cuentas públicas. En el numeral 3 de los considerandos se señala que: “La Comisión de Fiscalización, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 64 Fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, remitió a la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, para su revisión y glosa, la Cuenta Pública en estudio”. Véase, por ejemplo, la revisión de la Cuenta 2012 del H. Ayuntamiento de Riva Palacio, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2012, disponible en <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/dictámenes/archivosDictámenes/2256.pdf>. Además, en el artículo primero transitorio de la reforma del 12 de septiembre de 2007 de la Ley de Presupuesto vigente hasta el 28 de diciembre de 2013, hacía referencia a la revisión y glosa de la cuenta pública.

Para el caso de la incidencia en las decisiones presupuestarias, la ley de fiscalización debe incluir a la “Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública” o su equivalente, encargada de revisar y dictaminar esta última y establecer su obligación para que los informes que emita la EFSL sean utilizados para la elaboración o modificación del presupuesto de egresos, configurando así un ciclo completo de vigilancia sobre la gestión financiera del estado.

*Se aclaran los alcances de la “aprobación”
de la cuenta pública*

A efecto de terminar con la confusión que genera que el Congreso “apruebe” la cuenta pública y con ello el que se dé a entender que no existieron irregularidades en la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, cuando la EFSL encontró diversas irregularidades,²⁷ se plantea que el Congreso —después de realizar la glosa y comparecencia de los servidores públicos— declare “concluida” la fiscalización superior de las cuentas públicas, independientemente de que se siga con el trámite de las acciones y observaciones.²⁸

²⁷ Se observó que las leyes se refieren de manera indistinta a la facultad del Congreso. Así, por ejemplo, en la Constitución de Veracruz se habla de dictaminar y aprobar las cuentas públicas (Art. 26, I, c), pero en la Ley de Fiscalización se dice que el Congreso aprueba el dictamen relativo a los informes de resultados de las cuentas públicas. La Constitución de Puebla dice que el Congreso aprobará la cuenta de la hacienda pública. (Art. 50, fracc. II). En Michoacán se indica que dictaminará las cuentas públicas (Art. 44, fracc. X y XI). En tal sentido, no queda claro si lo que se aprueba es la cuenta pública o el informe, además de que no se establecen los alcances de la aprobación, toda vez que al hablar de “aprobar”, se ha malentendido que se “aprobó” la gestión financiera de la entidad fiscalizada, no obstante que existen irregularidades. En el decreto del Congreso del estado de Veracruz, por el que se aprueba el informe de resultados de la cuenta pública 2009, se especifica que se aprueba el informe de resultados correspondiente a la Universidad Veracruzana, pero en seguida se señala que se instruye al órgano de control para que dé seguimiento a las observaciones y recomendaciones. Luego entonces, qué fue lo que se aprobó si se encontraron irregularidades.

²⁸ La ley de Colima dispone en forma similar esta conclusión de la revisión de la cuenta pública.

Informes específicos e individuales

Se deberá regular que, además del Informe Anual de Resultados, se rindan informes tanto específicos como individuales. Los informes específicos deberán rendirse respecto de los resultados de las auditorías a la información financiera gubernamental que presentan los entes públicos, de conformidad con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los cuales estarán publicados en las páginas de internet de los sujetos obligados.

Otro elemento importante que se sugiere incorporar son los informes individuales. Con ello se rompe con la tradición de que los resultados de las auditorías se den a conocer hasta la publicación del informe anual sobre la revisión de la cuenta pública. Ahora, se puede disponer que se den a conocer los resultados de las auditorías practicadas conforme se vayan concluyendo, por medio de dichos informes individuales, lo cual no es contrario al principio de posterioridad, pues se refieren a procesos concluidos.²⁹

Seguimiento a los resultados y observaciones

Un aspecto importante que se debe regular en las leyes de fiscalización superior es el seguimiento que el Congreso dará a las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. En el estudio a las leyes estatales se pudo constatar que prácticamente ninguna entidad federativa, salvo Aguascalientes y Colima, le dan un seguimiento, por lo que no se tienen datos sobre la situación que guardan. En tal sentido, se propone que la EFSL informe al Congreso el estado que guardan, según los datos disponibles al cierre del primer y segundo semestres de cada año.

Por otra parte, es necesario regular la implementación de un sistema digitalizado de información que permita conocer el grado de cumplimiento y la eficacia en la implementación de las recomendaciones,

²⁹ Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación ha manifestado esta propuesta de entregar a la Cámara de Diputados los “informes individuales” de las auditorías conforme éstas se vayan concluyendo, lo que brinda mayor oportunidad a la información. Véase el programa “Reformas al marco normativo de la ASF” de *Pesos y Contrapesos*, emitido el 22 de mayo de 2012 por el Canal del Congreso y disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=w3TcuQTHYLQ>

su seguimiento, así como los indicadores relativos al avance en la gestión financiera de las entidades fiscalizadas.

Se reducen procedimientos y plazos

De las principales críticas a la labor que desarrollan los órganos fiscalizadores es que los resultados de sus auditorías se dan a conocer hasta dos años después. Es decir, hasta 2014 se está informando de la revisión y fiscalización de la cuenta pública de 2012, con lo cual se pierde la oportunidad, pertinencia y eficacia que debe caracterizar a la información generada en dicha fiscalización.

En tal sentido, debe cuidarse en la ley que los plazos sean reducidos en la medida de lo posible, de tal forma que la fiscalización se realice tan sólo en siete meses y el informe de resultados se dé a conocer el mismo año en que fue entregada la cuenta pública, a más tardar el 31 de octubre.³⁰

Se sitúa al ciudadano como el principal receptor del trabajo de la auditoría

Es deseable establecer que los informes que debe rendir la EFSL estén dirigidos básicamente a informar a la ciudadanía, además del Congreso del estado. Ya no será el Congreso el principal receptor de los informes, sino que se busca que los resultados de la fiscalización que realice la EFSL estén dirigidos a los ciudadanos a través de los medios electrónicos.

³⁰ Se establece un plazo máximo de siete meses para que el área responsable de llevar a cabo la auditoría la concluya, con el propósito de dejar un espacio de un mes para recibir las justificaciones y aclaraciones de las entidades fiscalizadas y preparar el informe anual de resultados, en el entendido de que practicar una auditoría no debe llevar más de cuatro o cinco meses, lapso propuesto también por la ASF para entregar su informe final; véase el programa televisivo referido en la nota anterior. Como parámetro para este plazo, también se consideraron los plazos de los órganos fiscalizadores de otros países, documentados en Figueroa Neri (2007, p. 241).

Mayor participación de la ciudadanía en la fiscalización

Se propone la creación de un Consejo Ciudadano de Fiscalización, similar al consejo consultivo ciudadano del estado de Morelos. Se sugiere que este consejo ciudadano esté compuesto por siete miembros honoríficos:³¹ un representante de las organizaciones civiles; un representante de las cámaras empresariales; un representante de la universidad pública; un representante de las universidades privadas; un representante de los colegios o agrupaciones de contadores públicos y un representante de los colegios o agrupaciones de ingenieros. Este Consejo puede ser reducido o ampliado, según las necesidades de opiniones de diversos sectores sociales.

Dicho órgano ciudadano actuará como órgano de consulta y vigilancia de la EFSL, además de participar, por ejemplo, como órgano de jurado en el nombramiento del auditor del estado.³²

Además, se pueden abrir cauces para que la sociedad civil realice peticiones, solicitudes o denuncias, a efecto de que cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que gestione recursos públicos, pueda ser incluida en el Programa Anual de Auditorías.

Control y rendición de cuentas de la EFSL

Se deben disponer diversos mecanismos de control y rendición de cuentas para la EFSL. El Congreso del estado podrá llevar a cabo la vigilancia y en su caso la coordinación de la evaluación de la auditoría

³¹ Los tendencia de los órganos colegiados es que no sean demasiado numeroso (9 o más) de tal forma que impida el llegar a acuerdos, pero tampoco pequeño (menos de cinco) que dificulte el cuórum necesario en caso de que falte algunos de sus miembros. Ejemplo: INEE 5 miembros; IFAI 7 miembros; Consejo de la Judicatura Federal 7 miembros; Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integraran por siete Comisionados; Tribunal Electoral Federal 7 miembros. En este caso, se sugiere que fueran siete y no cinco, a efecto de darle mayor participación a los representantes de organizaciones civiles.

³² La Ley de Fiscalización del Estado de Tlaxcala, establece que en el proceso de nombramiento del auditor superior, los candidatos serán entrevistados y evaluados a través de un jurado integrado por académicos e investigadores estatales y nacionales.

por medio de la Unidad de Vigilancia y Evaluación y/o por el Consejo Ciudadano de Fiscalización. Incluso, para evitar jerarquizaciones y dependencias, es adecuado regular que sea por medio de despachos externos, evaluaciones de pares, certificaciones, entre otros mecanismos.³³

Se sugiere que la Unidad de Vigilancia y Evaluación, en caso de existir, no dependa de una sola Comisión, sino del Congreso para que así la Unidad gane imparcialidad y objetividad en su trabajo y no quede subordinada o interferida por intereses de partidos políticos. Los congresos tienen actualmente centros de estudios —parlamentarios, de opinión, de finanzas— que les proporcionan auxilio en sus labores legislativas, esta Unidad podría tener un estatuto similar y su regulación primaria estaría en la Ley Orgánica del Congreso. De esta forma, la Comisión creada expresamente para vigilar a la EFSL desaparece, ya que actualmente en el ámbito federal no es una comisión dictaminadora y no todos los congresos estatales tienen comisiones homólogas.³⁴

Adicionalmente, no existe una comisión ni Unidad de Evaluación y Control similares en ninguna ley de la materia en el ámbito internacional y su razón de ser ha sido cuestionada por la academia,³⁵ especialmente, por la posibilidad de lesionar la autonomía de la EFSL y generar una percepción de que el poder legislativo no es fiscalizado con la imparcialidad y objetividad que el resto de sujetos fiscalizados, al tener la EFSL que depender de esta Comisión. Por ello, el Consejo Ciudadano u otras formas de contraloría social son deseables para evitar que el Congreso se autovigile, además de una robusta transparencia.

³³ Llama la atención que al revisar los dictámenes del Congreso del estado de Veracruz, por los cuales se aprueban las cuentas públicas de 2009, 2010, 2011 y 2012, no se encontraron irregularidad que implicaran daños o perjuicios a la hacienda pública por parte de ninguna de las entidades fiscalizadas; de ahí la importancia de establecer este tipo de controles externos para evaluar el desempeño de las EFSL.

³⁴ Las leyes de Baja California, Coahuila, Guanajuato y Querétaro, entre otras, no contemplan esta Comisión de Inspección o Vigilancia de la EFSL.

³⁵ Entre otros, Jaime Cárdenas Gracia (2009), Figueroa Neri (2007, pp. 235-256). Recientemente, el auditor superior de la federación, Juan Manuel Portal (2013), también ha manifestado su preocupación al respecto en su trabajo la *Autonomía constitucional de la ASF*.

En ese sentido, siguiendo la ley de Chihuahua y las obligaciones en materia de transparencia, se debe asentar que la EFSL cuente con las áreas de transparencia y acceso a la información pública.

Corolario

No es una cuestión de preciosismo jurídico el que las leyes estén bien hechas. Es importante que se aplique una correcta técnica jurídica, por un lado, para que las leyes sean claras y precisas, de tal forma que la sociedad pueda entenderlas, le apliquen directamente o no, pues a través de la cultura jurídica un Estado de derecho se puede constituir como tal. Por otro lado, los operadores jurídicos necesitan de normas y leyes correctamente elaboradas para utilizarlas con mayor precisión y así evitar los conflictos y litigios.

El éxito de cualquier política pública, en el caso que ocupó este trabajo, la rendición de cuentas y la fiscalización superior del gasto público, dependerá inevitablemente de un ordenamiento jurídico que le dé soporte, de ahí que es imprescindible que los legisladores valoren la importancia de la técnica legislativa además de la calidad de las normas creadas.

Bibliografía

- Alvarado Martínez, Israel (2007), “La estructura de los tipos penales y los alcances del principio constitucional de legalidad en las construcciones típicas contra el ambiente”, *Revista del Posgrado en Derecho*, vol. 3, núm. 5, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 289-317.
- Auditoría Superior de la Federación (2009), *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano, Oportunidades de mejora*.
- Berlín Valenzuela, Francisco, coord. (1998), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.

- Bulnes Aldunate, Luz (1984), “La ley orgánica constitucional”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 11, núms. 2-3, p. 229.
- Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación (2009), *Fiscalización Superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria, 185 Aniversario (1824-2009)*.
- Carbonell, Miguel (2000), “Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas”, en Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 209-224.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2009), “El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México”, en John M. Ackerman y César Astudillo (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 99-110.
- Cejudo Guillermo M. (2009), *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 12, México, Auditoría Superior de la Federación.
- (2014), “Federalismo social: garantizar derechos o disputar clientelas”, Foro Nacional “Gasto público estatal y política social”, 15 de octubre de 2014, publicado en: <https://mexicoestatal.wordpress.com/2014/10/30/foro-nacional-gasto-publico-estatal-y-politica-social-guillermo-cejudo/>
- Crespo José Antonio (2000), *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 1, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Cruz Covarrubias, Armando Enrique (2004), *Federalismo fiscal mexicano*, México, Porrúa.
- Escalante Macín, Eduardo (2000), “El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y Avances en el Federalismo”, en *El nuevo municipio: base del gobierno democrático*. Ley de Coordinación Fiscal (Ramo 33) y la Reforma al Artículo 115 Constitucional, *Crónica Legislativa*, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

- Figueroa Neri, Aimée (2013), “Reformas sin mejora. Las leyes de fiscalización superior de Jalisco”, *Revista Región y Sociedad*, núm. 57, Sonora, México, El Colegio de Sonora, pp. 97-135.
- (2009), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación.
- (2007), *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación.
- García Morales, María Jesús (2008), “Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales”, *Activitat parlamentària*, núm. 15, Especial Relacions Intergovernamentals, Generalitat de Catalunya.
- Instituto Mexicano para la Competitividad y Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (2013), *Auditorías Superiores Locales. Evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*, reporte publicado en http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/auditorias_superiores_locales_en_mexico_evaluacion_de_su_normatividad_pract/
- López Olvera, Miguel Alejandro (2000), “Técnica legislativa y proyectos de ley”, en Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 117-158.
- Marter, Ricardo (2008), *Planificar y presupuestar en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas.
- Morin Escalante, Lorenzo (2008), “¿Federalizar o feudalizar a México? Hacia un verdadero sistema federal municipalista”, *Bien Común*, en: <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc165/Lorenzo.pdf>
- Mora Beltrán, Jorge Armando (2001), “La reforma del sistema federal fiscal mexicano”, *Economía y constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. IV, Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Mora-Donato, Cecilia y Elia Sánchez Gómez (2012), *Teoría de la legislación y técnica legislativa (una nueva forma de entender y ejercer la función legislativa)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

- Muro Ruíz, Eliseo (2007), *Algunos elementos de técnica legislativa*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Orci Magaña, Arturo (2014), “La fiscalización del gasto federalizado”, auditor especial del gasto federalizado de la Auditoría Superior de la Federación, Foro Nacional “Gasto público estatal y política social”, 15 de octubre de 2014, en: <https://mexicoestatal.wordpress.com/2014/11/04/foro-nacional-gasto-publico-estatal-y-politica-social-arturo-orci/>
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Jesús Javier Cruz Velázquez (2000), “Introducción a la técnica legislativa en México”, en Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 39-77.
- Petrei, Humberto, Gabriel Ratner y Romeo E. Petrei (2005), *Presupuesto y control. Las mejores prácticas para América Latina*, Buenos Aires, Osmar D. Buyatti-Librería Editorial.
- Portal, Juan Manuel (2013), *La autonomía constitucional de la ASF*, México, CIDE/Red por la Rendición de Cuentas.
- Sour, Laura, Sandra Robles, Irma Ortega, Omar Avelino y Marina Peña (2004), *Diagnóstico jurídico y presupuestario del Ramo 33: una etapa del federalismo en México*, CIDE/Dicresa.