



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

División de Estudios de Posgrado

Tesis:

“Hacia un redimensionamiento de los órganos de control interno y de fiscalización superior en Michoacán”

Autora:

Lic. Gina Villanueva Pérez

Para obtener el grado de Maestra en Derecho

Asesor de Tesis:

Dr. Benjamín Revuelta Vaquero

Morelia, Michoacán. Octubre 2016

ÍNDICE

	Pág.
SIGLAS	6
RESUMEN	8
ABSTRACT	9
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO 1. LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNO Y DE CONTROL EXTERNO EN MÉXICO	14
1.1. Control: elementos conceptuales de la palabra.....	15
1.2. Fiscalización: origen y terminología.....	17
1.2.1. Fiscalización superior.....	18
1.3. Comprendiendo la rendición de cuentas.....	21
1.4. Idea y definición de transparencia.....	27
1.5. El Estado Mexicano.....	31
1.6. Objetivos del Control en la actividad del Estado.....	34
1.7. El control como acción y su clasificación.....	37
1.7.1. El control interno.....	39
1.7.2. El control externo.....	40
1.8. Antecedentes de los sistemas y órganos del control interno y externo (fiscalización superior) en México.....	42
1.8.1. Antecedentes del control interno.....	43
1.8.2. Antecedentes del control externo (fiscalización superior).....	48
Consideraciones finales del capítulo.....	52

	Pág.
CAPÍTULO 2. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	54
2.1. Entidades de Fiscalización Superior.....	55
2.1.1. La autonomía y su aplicación a los órganos constitucionales.....	61
2.1.2. Autonomía técnica y de gestión de las Entidades de Fiscalización Superior.....	66
2.2. La Auditoría Superior de la Federación. Un poco de historia.....	69
2.3. El otro tipo de control: el control interno o de autocontrol.....	75
2.3.1. La Secretaría de Función Pública.....	77
2.4. Diferencias genéricas de los órganos de control externo y de control interno en México.....	81
2.4.1. El gasto público: lugar común para el control interno y externo en México.....	84
2.4.1.2. El Sistema Nacional Anticorrupción.....	87
Consideraciones finales del capítulo.....	89
CAPÍTULO 3. CONTROL INTERNO Y EXTERNO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN.....	91
3.1. La Auditoría Superior de Michoacán.....	92
3.1.1. Marco Jurídico de la Auditoría Superior de Michoacán.....	94
3.1.2. Cambios a los controles externos para ajustarse con el Sistema Nacional Anticorrupción.....	96
3.1.3. Comentarios a las reformas constitucionales en materia de control externo.....	98
3.2. La Coordinación de Contraloría del Estado de Michoacán, una historia reciente.....	101

	Pág.
3.2.1. Cambios a los controles internos para ajustarse con el Sistema Nacional Anticorrupción.....	107
3.2.2. Comentarios a las reformas constitucionales en materia de control interno.....	109
3.3. Participación ciudadana, transparencia y acceso a la información pública en Michoacán.....	112
3.3.1. La historia de una madre.....	115
3.3.2. El gasto público: caso de Michoacán.....	118
Consideraciones finales del capítulo.....	120
CAPÍTULO 4. CONTROL INTERNO Y EXTERNO EN EL ESTADO DE VERACRUZ.....	124
4.1. El control interno y el control externo en Veracruz, un cambio de panorama.....	125
4.2. El camino recorrido por el Órgano Fiscalizador Superior 'ORFIS' en Veracruz.....	130
4.2.1. Marco Jurídico del Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz.....	134
4.2.1.1 El ORFIS según los lineamientos de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI).....	136
4.2.1.2. El Órgano de Fiscalización Superior y su relación con el Sistema Estatal de Fiscalización y el Sistema Nacional de Fiscalización.....	137
4.3. La Contraloría General del Estado de Veracruz de la Llave. Una nota del control interno.....	139
4.3.1. Normas del Control Interno.....	141
4.3.1.1 El Desarrollo Administrativo: un proceso dinámico y continuo.....	144

	Pág.
4.3.1.2 Participación social y transparencia.....	146
4.3.1.3. La transparencia en la Contraloría General.....	149
4.3.1.4. El Gasto Público: caso Veracruz.....	151
Consideraciones finales del capítulo.....	152
CAPÍTULO 5. EL CONTROL INTERNO Y EL CONTROL EXTERNO EN LOS ESTADOS DE MICHOACÁN Y VERACRUZ.....	154
5.1. Características de la Auditoría Superior de Michoacán y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.....	155
5.2. Análisis de las Entidades de Fiscalización Superior de Michoacán y Veracruz.....	161
5.3. Características de la Secretaría de Contraloría en Michoacán y de la Contraloría General de Veracruz.....	167
5.4. Análisis del Control Interno en Michoacán y Veracruz.....	171
5.5. Cooperación y Coordinación entre la Contraloría y las Entidades de Fiscalización Superior en Michoacán y Veracruz.....	181
5.6. Cuenta Pública: calificación de la Auditoría Superior de la Federación.....	183
Consideraciones finales del capítulo.....	184
CONCLUSIONES.....	187
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	192

SIGLAS

ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASM	Auditoría Superior de Michoacán
ASOFIS	Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C.
BM	Banco Mundial
CGGP	Coordinación General de Gabinete y Planeación
COGVER	Contraloría General del Estado de Veracruz
CPCE-F	Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación
CPEM	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo
CPEUM	Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos
CPEVER	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave
CPLADE	Coordinación de Planeación para el Desarrollo
DOF	Diario Oficial de la Federación
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
FECC	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
IMAI	Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
IMCP	Instituto Mexicano de Contadores Públicos
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ITAIMICH	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán
ITAIPEM	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México
LDSM	Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán de Ocampo
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LFSEM	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo
LFSF	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación
LFSVER	Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
LMPCM	La Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo
LOAPEM	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo
LOAPEV	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Veracruz-Llave
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

SIGLAS

LOPCEM	Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo
LOPEVER	Ley Número 58 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
LOPLVER	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
LRSPVER	Ley Número 36 de Responsabilidades de Los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
LTAIPEM	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo
M.P.	Ministerio Público
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadores Superiores
ORFIS	Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PDJSFP	Prontuario de Disposiciones Jurídicas de la Secretaría de la Función Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAE	Real Academia Española
RICGV	Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
RIORFIS	Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SECOEM	Secretaría de Contraloría del Estado de Michoacán
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SEFISVER	Sistema Estatal de Fiscalización de Veracruz
SF	Secretaría de Finanzas
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
TJAE	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado
UCEGP	Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública
UPP	Unidad Programática Presupuestaria

RESUMEN

En este trabajo se realiza un análisis documental del marco jurídico de la Auditoría Superior de Michoacán y de la Secretaría de Contraloría del Estado como encargadas de la vigilancia y fiscalización de los recursos públicos, así como de la supervisión del ejercicio de los servidores públicos. El estudio de sus objetivos, alcances y límites de acuerdo a los ordenamientos jurídicos vigentes y lineamientos generales a nivel internacional sobre control interno y externo, permite comprender que aún con enfoques diferentes ambas instancias deben complementarse para hacer más eficiente la gestión pública. En otras palabras, si la fiscalización que realiza la Auditoría es después de que ya fueron ejercidos los recursos públicos, la Contraloría debe procurar el efectivo control presupuestario durante su ejercicio. La coordinación de estas acciones generará condiciones para evitar duplicidades y omisiones, así como un mayor alcance en sus respectivas revisiones y resultados.

Además se concluye que el rediseño constitucional y legal del 2015 de la Contraloría para dotarla de independencia funcional al convertirla de Coordinación a Secretaría de la Administración Pública Centralizada y de la Auditoría Superior al establecer que tendrá mayor capacidad para decidir tanto en su organización interna como en el ejercicio de su presupuesto, funcionamiento y resoluciones, debe ser reforzado con la disposición plena del Congreso local y del Ejecutivo estatal para cumplir y hacer cumplir las leyes y los compromisos para con la sociedad por encima de intereses personales o vaivenes políticos, sumando a esa voluntad política la participación ciudadana mediante el control social, así las actividades de los mecanismos de control se convertirán en verdaderos disuasivos de prácticas corruptas, malos manejos financieros y en instrumentos eficaces que estimulen la transparencia y la rendición de cuentas.

Palabras clave: control interno, fiscalización superior, recursos públicos, gestión pública, pesos y contrapesos del poder.

ABSTRACT

In this work is a documentary analysis of the legal framework of the Superior audit of Michoacán and the Secretary of State Comptroller as responsible for the monitoring and control of public resources, as well as the supervision of the exercise of public servants. The study of their target, reach and limits according to the existing laws and guidelines at the international level on internal and external control, allows understanding that even with approaches different both instances must be complementary to make public administration more efficient. In other words, if the control that performs the audit is when were already exercised public resources, the Comptroller must ensure the effective budgetary control during his tenure. The coordination of these actions will create conditions to avoid duplications and omissions, as well as a broader reach in their respective reviews and results.

It is also concluded that the redesign constitutional and legal 2015 of the Comptroller to provide it with functional independence when converting coordination secretariat of the centralized public administration and of the Superior audit to establish that you will have greater capacity to decide both in their internal organization as in the exercise of its budget, operation and resolutions, must be strengthened with the layout full of the local Congress and the State Executive to comply with and enforce the laws and commitments to society above personal interests or political whims, adding to that political participation by means of social control, as well the activities of the mechanisms of control become real deterrents of corrupt practices, financial mismanagement and effective tools that promote transparency and accountability.

Key words: internal control, superior control, public resources, governance, weights and balances of power.

INTRODUCCIÓN

De manera general el sistema de control gubernamental es el conjunto de acciones consistentes en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia, economía en el uso y aplicación de los recursos y bienes del Estado, así como al cumplimiento de las normas legales y lineamientos de políticas y planes de acción que tienen como finalidad la adopción de acciones preventivas y correctivas de conformidad con la ley.

Mijangos (2009) afirma que en términos jurídicos el control, bajo sus diversas formas y facetas, tiene un contenido preciso: hacer efectivo el principio de limitación de poder. Todos los medios de control que existen en el Estado de derecho tienen la finalidad de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno. Así que la idea trasladada a la actividad financiera, control se define como el proceso y efecto de supervisión de la actividad financiera de la Hacienda pública.

En tal sentido esta investigación aborda el tema del control interno y de la fiscalización superior en el Estado de Michoacán como parte del sistema del control gubernamental, recayendo el estudio en la Secretaría de Contraloría del Estado y en la Auditoría Superior de Michoacán ya que ambos cuentan con atribuciones para medir y evaluar la aplicación de los recursos públicos, el cumplimiento de planes y programas, así como el desempeño del servidor público.

Se habla del control interno y del control externo como complementarios porque estamos convencidos, tal y como lo afirma Vallés (2001) que la colaboración y coordinación entre ambos evita duplicidades en el ejercicio del control y permite asegurar que el control previo del gasto público sea efectuado de una forma ágil y eficaz para que posteriormente pueda ser facilitada directamente a los órganos de control externo.

Se utiliza el término 'redimensionar' en el título de la investigación porque el prefijo 're' alude a la noción de volver a precisar las dimensiones de una determinada cuestión, y la cuestión aquí es considerar al control interno y a la fiscalización superior en Michoacán desde una perspectiva diferente a la de agencias anticorrupción (Manjárez, 2003), que es la imagen que se tiene actualmente, para considerarlas como una inversión rentable que se traduce a mediano y largo plazo en transparencia y mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

Este trabajo es un estudio documental donde se utilizan los métodos analítico y comparativo, sobre el control interno y externo en nuestro país y en el Estado de Michoacán, por ello las referencias doctrinales y legales sobre control, fiscalización superior, transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, entre otros, así como referencias históricas de instituciones como el Departamento de Contraloría General de la Nación creado en 1917 o la Contaduría Mayor de Hacienda vigente en 1978.

La citación y referenciación en nuestro estudio se realiza bajo el esquema más común utilizado en la escritura académica y de investigación de la American Psychological Association (2010) conocido como APA, que si bien es cierto se creó especialmente para el área de psicología, en la actualidad se ha extendido a otras áreas del conocimiento como la que nos ocupa en este momento.

No se pretende que sea un estudio individualizado de los tipos de control existentes en nuestro país, sino que el propósito consiste más bien en analizar las características esenciales del funcionamiento y de la organización de la Auditoría Superior de Michoacán y de la Secretaría de Contraloría del Estado, así como del comparativo de las debilidades y fortalezas con sus similares del Estado de Veracruz, para que el correcto ejercicio del control interno y de la fiscalización superior en Michoacán sea visto como un verdadero disuasivo de conductas irregulares que conduzca al gobierno a hacer un uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos, donde como sociedad estemos conscientes

que los esquemas de participación ciudadana sumados a la acción institucional del gobierno pueden activar los mecanismos de pesos y contrapesos del poder.

La investigación se ha dividido en cinco capítulos. El primero de ellos pretende, a modo de introducción, mostrar los mecanismos de control interno y de control externo en México a través de la historia, analizando el significado de las palabras control, fiscalización, fiscalización superior, rendición de cuentas y transparencia como eslabones de una cadena resistente del gobierno democrático.

El segundo capítulo se centra en el análisis de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y de la Secretaría de la Función Pública (SFP) desde su marco jurídico de actuación. Si bien es cierto ambas instituciones tienen diferencias que radican en la naturaleza jurídica, formal y material de sus actos, también lo es que éstas en el contexto de la transparencia y la rendición de cuentas, fiscalizan el ejercicio del gasto público teniendo funciones distintas y complementarias a la vez.

En el capítulo tercero se analiza el marco jurídico, las atribuciones, características, debilidades y fortalezas de la Auditoría Superior de Michoacán (ASM) y de la Secretaría de Contraloría del Estado (SECOEM) como órganos que ejercen el control interno y externo en nuestro estado. Observando que se ha tenido avances y retrocesos que marcaron el final del siglo XX y principios del siglo XXI.

El capítulo cuarto tiene por objeto examinar el Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz (ORFIS) y la Contraloría General del Estado. Se eligió esta entidad federativa porque a diferencia de Michoacán su Entidad de Fiscalización Superior (ORFIS) cuenta además de autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal para el ejercicio de sus atribuciones, y la Contraloría General lleva a cabo actividades en materia de desarrollo administrativo que tienen como finalidad promover el uso óptimo, honesto y transparente de los recursos y elevar la calidad en la gestión y desempeño de los servidores públicos, fomentando la cultura de la rendición de cuentas en la administración pública estatal.

Finalmente el capítulo quinto centra su atención en el comparativo del control interno y de la fiscalización superior en Michoacán y Veracruz, en cuanto a la autonomía de su Entidad de Fiscalización Superior (EFS), la independencia funcional y organizativa de su control interno y la facultad de sancionar de ambos. Para dicho comparativo el sustento son las normas básicas aplicables en cada entidad federativa: para las EFS las Constituciones Políticas locales, la Ley de Fiscalización Superior y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Para las Contralorías Estatales la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Planeación Hacendaria y Gasto Público y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPÍTULO 1

LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNO Y DE CONTROL EXTERNO EN MÉXICO

“Quizá pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto (la democracia) para reprimir los abusos del gobierno. ¿Qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que la internas del gobierno” (Madison, 1998, p. 264).

La confianza de la población en el ejercicio de las actividades del Estado se construye cuando el gobierno actúa dentro del marco legal con eficiencia y eficacia administrativa, económica, y sobre todo, cuando rinde cuentas transparentes de todos los ámbitos del quehacer público. La ciudadanía demanda de las instituciones públicas información confiable, precisa y comprobable, así como el ejercicio ético de la gestión gubernamental por parte de los servidores públicos y todos aquellos que tengan una responsabilidad, cuyo fin último sea el bienestar social. “Ningún régimen puede apreciarse de democrático si no cuenta con instrumentos que le permitan ejercer el control sobre el ejercicio del gobierno” (Crespo, 2001, p. 5).

El control gubernamental, consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión, atendiendo principalmente a la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos públicos y bienes del estado, el cumplimiento de las normas legales, las políticas y planes de acción, así como el ejercicio correcto de los servidores públicos. La verificación y evaluación tienen como finalidad la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes de conformidad con la ley (Sistema de Control Gubernamental, 2005).

En México, en años recientes, la discusión sobre la fiscalización superior, el control interno, la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos del

control gubernamental, ha dado como resultado la instrumentación de nuevas estrategias y la creación y promulgación de instituciones y ordenamientos jurídicos que permitieron abrir la información gubernamental al ciudadano y darle la oportunidad de participar e influir en los asuntos públicos (Ugalde, 2009).

Desde esta perspectiva, en este capítulo se hablará de los mecanismos de control interno y de control externo en México, analizando el significado de las palabras *control* y *fiscalización* de manera general y su uso dentro del vocabulario utilizado por el Estado, lo que permitirá establecer las definiciones que servirán para contextualizar este trabajo de investigación.

Además se analizará la definición y el significado de rendición de cuentas y transparencia no como términos aislados, sino como eslabones de una cadena resistente del gobierno democrático: con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen de sus actos; con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen de acuerdo con la ley y de modo ético; y a través de la fiscalización se legitima ante los ojos de la sociedad la acción del servidor público y del mismo gobierno.

1.1. Control: elementos conceptuales de la palabra

Control significa múltiples objetos según el uso que se dé a la palabra. Aragón (2002, pp. 120-124) refiere que la palabra control proviene del término latino fiscal medieval *contra rotulum*, y de ahí pasó al francés *contre-rôle* (*contrôle*), que significa literalmente “contra-libro”, es decir, “libro-registro”¹, que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros (Diccionario Etimológico, 2014).

El término se ha generalizado con el paso del tiempo hasta ampliar el significado al de *fiscalizar*, *someter*, *dominar*, etc. De acuerdo entonces con su etimología, es

¹ Es necesario apuntar que el diccionario además señala que la voz *Contre-rôle* significa “contra el rollo” y “rollo” se refería a un rollo de papel que era un duplicado de original. En tiempos medievales este segundo rollo era usado para comprobar la autenticidad del original. Este método era llamado “contra rotulus” en latín. El francés “role” y el castellano “rollo” derivan de *rotulus*.

un *registro que se lleva por duplicado*, por lo que la idea de control es confrontación y búsqueda de conformidad entre dos elementos.

La Real Academia Española (RAE, 2001) señala que control deriva del francés *contrôle*, y le otorga los significados de ‘comprobación’, ‘inspección’, ‘fiscalización’, ‘intervención’, ‘dominio’, ‘mando’, ‘preponderancia’, por lo tanto es un término con pluralidad de significados en el lenguaje común, siendo necesario contar con una definición que permita ilustrar lo que la palabra significa en el vocabulario utilizado por las actividades que lleva a cabo el Estado en nuestro país, que es lo que finalmente nos interesa.

El Glosario de Términos más usuales de la Administración Pública Federal (2001) define control como “un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos”.

Como expresión administrativa ‘control’ más que un doble registro (de acuerdo a su raíz etimológica) sirve para describir la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o una serie de actos (Vázquez, 1996, p.11).

En la doctrina jurídica se entiende como “la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos” (Márquez, 2003, p. 23), o bien, como “la verificación de la conformidad de una acción (en la especie, una actividad administrativa) con una norma que se impone a ésta; esta norma puede ser jurídica (control de regularidad) o una norma de correcta ejecución (control de rentabilidad o de eficacia)” (Béjar & Orrico, 2013, p. 25).

Lara (1993) señala que control es una herramienta para asegurar que las actividades de los órganos del estado se ajusten a la legalidad, para advertir su desempeño institucional y optimizar resultados, alcances y evitar así desviaciones, retroalimentando al sistema a través de la toma de decisiones preventivas y correctivas, con el propósito de obtener la armonía entre la planificación y la administración.

Considerando los elementos de líneas anteriores, para nuestro propósito, la palabra control será utilizada como la herramienta de la que se vale el Estado para verificar o comprobar que lo planeado se lleve a cabo, que se aplique lo que se tiene asignado sin desviaciones de ningún tipo, que se cumpla con lo establecido de acuerdo a las normas y (añado) que la actuación de aquéllos que la llevan a cabo esté dentro del marco de la legalidad.

1.2. Fiscalización: origen y terminología

La palabra *fiscalización* es una de las especies de la voz *control*, que con el tiempo adquirió popularmente las connotaciones actuales de *fiscalizar*, *someter*, *dominar*, etc. *Fiscalizar* es un verbo transitivo que significa hacer el oficio de fiscal o criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien. Actualmente el término *fiscalizar*, es esencialmente revisar, auditar, vigilar (Adam & Becerril 1996).

Como acción, podemos decir que la fiscalización consiste en examinar una actividad para comprobar si se cumple con lo que se ha establecido (Pérez & Gardey, 2014). En el contexto empresarial, la fiscalización se define como un proceso de vigilancia y evaluación permanente de las actividades administrativas para establecer si estas se ajustan a las decisiones legales y a las expectativas de los dueños de la sociedad (Sarmiento, 2004). En el sector público implica controlar las actividades del Estado para confirmar que se ajusten a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía (Pérez & Gardey, 2014).

De acuerdo con Ríos & Pardinás (2008, p.3) la fiscalización corresponde al “conjunto de acciones que tienen como fin comprobar el efectivo apego a la

actividad económico financiera de los organismos encargados de ejercer recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía”.

En este sentido, Márquez (2003) citado en Ackerman (2008, pp. 308-309) señala que “la fiscalización no se detiene en una simple revisión contable de los ingresos y egresos a través de las técnicas de revisión o auditoría; requiere, además, que se considere la veracidad de las operaciones, su razonabilidad y, por supuesto, el respeto a las leyes que las regulan”.

En el Glosario de términos (2001), la voz *fiscalización* aparece como un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia. Se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

En este contexto y como lo hice con la palabra control, fiscalización será utilizada como aquel término que esencialmente significa verificar, vigilar y auditar el cumplimiento de los programas establecidos por el Estado, la utilización adecuada de los recursos asignados y la obtención de resultados satisfactorios de acuerdo a lo que la Ley establece.

1.2.1 Fiscalización Superior

Ríos & Pardinás (2008), señalan que fiscalización superior es la evaluación del uso de los recursos públicos, lo que incluye de manera primordial el escrutinio del gasto gubernamental. Para Manjarrez (2003, pp.13-14) la fiscalización superior “es el proceso mediante el cual se evalúan, se revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia, así como la observancia de la Ley”.

Bajo esta tesitura pensemos que si el Estado para llevar a cabo sus fines necesita realizar gastos y obtener recursos, así como manejar importantes cantidades de dinero que por principio de orden, deben ser calculadas y autorizadas de

antemano ¿de qué forma obtiene dichos recursos? Villegas (2001, p. 789) nos ayuda a responder señalando que lo hace a través de un acto de gobierno por el cual se prevén los ingresos y los gastos estatales y se autorizan estos últimos para un periodo futuro determinado, que generalmente es una año.

El dinero o mejor dicho el recurso denominado ‘público’ que necesita el Estado para realizar su actividad, según Villegas (2001, p. 49) es “todo tipo de patrimonio, coinversión, participación financiera, asignación, aportación, subsidio, aprovechamiento, mejora, contribución, bien, fideicomiso, pago, prestación, multa, recargo, cuota, depósito, fianza, así como cualquier otra modalidad o figura análoga bajo la que se considere algún ingreso o egreso del Estado” (López & Fierro, 2010, p. 490), o bien, aquellos ingresos que se encuentran en la Tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica (Villegas, 2001, p. 49).²

La RAE (2001) define ‘presupuesto’ como el cómputo anticipado del coste de una obra o de los gastos y rentas de una corporación, o bien, cantidad de dinero calculado para hacer frente a los gastos generales de la vida cotidiana, de un viaje, etc.

Resulta curioso que la doctrina ha construido una definición general del término *recurso público*, porque de acuerdo con el mismo Villegas (2001) no existe una unificación de criterios en los diversos ordenamientos legales de nuestro país, por lo que apunta que generalmente se entiende como recursos públicos a aquellos ingresos que se encuentran en la Tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica.

La prevención de los ingresos y los gastos estatales autorizados para un periodo futuro determinado lo conocemos como ‘presupuesto’. De manera general la RAE (2001) define este término como “el cómputo anticipado del coste de una obra o

² Según este autor, la doctrina ha construido una definición general del término *recurso público*, porque curiosamente no existe una unificación de criterios en los diversos ordenamientos legales de nuestro país. En términos generales, recursos públicos son los ingresos en la Tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica.

de los gastos y rentas de una corporación, o bien, cantidad de dinero calculado para hacer frente a los gastos generales de la vida cotidiana, de un viaje, etc.”.

El Glosario de términos más usuales (2001) fija como presupuesto “la estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del sector público federal, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación”.

En este orden de ideas, la supervisión y evaluación de los recursos públicos se realiza mediante el estudio de las finanzas públicas, que en su concepción actual tiene por objeto examinar cómo el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos (Villegas, 2001, p. 1).

En México existen tres tipos de supervisión de las finanzas públicas:

“...el primero sucede justo al momento de definir las prioridades del gasto (presupuesto); pues dividir la responsabilidad del proceso presupuestal obliga a una negociación entre el poder legislativo y ejecutivo, y al hacerlo crea un control *ex ante* a la forma en que se ejerce el dinero público [recurso público].

El segundo se conoce como *control interno* y recibe esta denominación porque los organismos o entidades encargados de ejercerlo pertenecen a la institución que ejerce el gasto sujeto a revisión.

El tercero es el *control externo* y se define como tal porque la institución encargada de la vigilancia es distinta a la institución o entidad que es vigilada... usualmente es *ex post*, es decir, se realiza una vez que las acciones de la política pública ha sido implementada y que el presupuesto ha sido ejercido, o bien, las transacciones financieras gubernamentales han concluido... la función del *control externo* es parte de la responsabilidad legislativa... a esta categoría corresponde la fiscalización superior” (Ríos & Pardinas, 2008, pp. 3-5).

Es muy interesante lo que comentan Ríos & Pardinas en líneas anteriores, ya que el concepto de fiscalización toma otra vertiente al ser ‘superior’, es decir, se enfoca particularmente en revisar y vigilar el correcto uso de los recursos públicos. En

México como en otros países existen organismos encargados de esta actividad que son conocidos como Entidades de Fiscalización Superior (EFS). En nuestro país el poder legislativo delega las labores de revisión y control a las EFS que son los vigilantes de la integridad financiera del estado y son los garantes de la credibilidad de la información reportada por las entidades responsables de manejar recursos públicos.

1.3. Comprendiendo la rendición de cuentas

Rendición de cuentas³ es un término que en los últimos años se ha popularizado y lo utilizan tanto políticos, académicos, periodistas, estudiantes, la sociedad en general, pero ¿sabemos qué significa? ¿qué es la rendición de cuentas? ¿a qué se refiere el término? ¿sabemos cómo se aplica? ¿por qué se rinde cuentas? ¿quién debe rendir cuentas y ante quién?

La RAE no contempla la entrada ‘rendición de cuentas’, es necesario averiguar el significado de cada término por separado: ‘*rendición*’, acto de rendir o rendirse; producto o utilidad que rinde o da algo. ‘*Rendir*’, dar a alguien lo que le toca o restituirle aquello de que se le había desposeído; dicho de una persona o de una cosa: dar fruto o utilidad. ‘*Cuenta*’, acción y efecto de contar; *dar cuenta*, explicar o justificar algo; *pedirle cuentas*, pedirle a alguien que explique o justifique algo; *en resumidas cuentas*, en conclusión; para abreviar, en resumen; *ajustar cuentas*, resolver algún asunto, llegar a un acuerdo dos personas (RAE, 2001).

De lo anterior se desprende que es un concepto compuesto, ya que ‘rendición’ es el proceso y el resultado de ‘rendir’; y que éste a su vez, puede emplearse con referencia a entregar o conceder a alguien lo que le corresponde; ‘cuenta’, por su parte, es la acción y la consecuencia de contar o enumerar y ‘dar cuenta’ es explicar o justificar algo, por lo tanto, en esta lógica, ‘rendir cuentas’ significa

³ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que ha trabajado desde los años noventa del siglo pasado con temas de rendición de cuentas, apunta que definida de manera simple, la rendición de cuentas es la obligación de quienes tienen el poder de asumir responsabilidad por sus acciones. Describe los derechos y las responsabilidades que existen entre las personas y las instituciones que tienen un impacto en sus vidas, incluyendo los gobiernos, la sociedad civil y los agentes de mercado.

entregar o dar cuentas ante alguien, explicando o justificando (aportando razones) los actos o las decisiones que se tomen.

El sentido común nos dice que en la vida cotidiana rendimos cuentas, es decir, damos explicaciones, justificaciones o razones a alguien: a nuestros padres de nuestro progreso en la escuela y el por qué de las calificaciones obtenidas; a nuestros esposos(as) de cómo y por qué aplicamos el dinero destinado a la casa, cómo lo ajustamos para pagar deudas, cómo se utilizó nuestro ahorro en las vacaciones; a nuestros jefes del trabajo realizado, del avance de lo que nos han encomendado, por qué hay logros o retrasos en las tareas, y así un largo etcétera; a su vez, nosotros pedimos o exigimos cuentas, (razones, justificaciones o explicaciones) del actuar o de las decisiones a nuestros hijos, esposos(as), subordinados, colegas, autoridades.

¿Por qué nos piden (exigen) o pedimos (exigimos) rendición de cuentas? Generalmente para evitar, en ejercicio de las responsabilidades que otorga una encomienda o una autoridad, conductas tales como comportamiento inadecuado, errores de cálculo, incumplimiento de tareas, gasto excesivo, malas decisiones, etcétera.

Con base en lo anterior, concluimos que hay dos partes en este ejercicio: quienes dan cuenta y quienes las exigen o piden. “En un sentido sociológico, puede decirse que la rendición de cuentas es una práctica social y una institución legal que se extiende a otros espacios de la vida pública y privada. La sociedad moderna funciona bajo una sucesión de sistemas de sanción formal e informal, legal y consuetudinaria” (Olvera, 2009, p. 13).

Bajo esta lógica, ese ‘entregar cuentas ante alguien’ y ese ‘exigir cuentas a alguien’ ¿cómo se da en el ámbito público, en los que ostentan el poder? ¿qué es la rendición de cuentas en el ámbito público? Teóricamente, según Ugalde (2002), rendición de cuentas es un término que se traduce de manera aproximada de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa ‘responsabilidad’.

Para hablar de rendición de cuentas, Andreas Schedler⁴ es referencia obligatoria. Veamos sus reflexiones al respecto:

“La discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas se origina en inglés, la lingua franca de la comunidad internacional, pero también de la ciencia política comparada. La palabra mágica, el concepto clave, se llama *accountability*. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas [...] la rendición de cuentas sí es un familiar muy cercano de *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos.

Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho).

Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas –a los que rinden cuentas al igual que a los que exigen cuentas–. Obviamente, hablar siempre de “la exigencia y rendición de cuentas” complicaría el lenguaje, por lo que emplearemos la fórmula abreviada de la “rendición de cuentas” como equivalente de *accountability*. [...] en esencia, en el ámbito político, afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)” (Schedler, 2008, págs. 11-15)

⁴ En 1999 aparece un texto titulado *Conceptualizing Accountability*, ensayo que forma parte del libro *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, compilado por el propio Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner. Este texto es referencia obligatoria en temas de transparencia en nuestro continente, originalmente escrito en inglés, pero a petición del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) de publicarlo en español, el propio Schedler reelaboró y actualizó el ensayo logrando un trabajo inédito que el IFAI saca a luz en el 2008 a través de sus Cuadernos de Transparencia.

Basándose en lo escrito por Schedler, Ugalde (2002) reinterpreta el término rendición de cuentas, buscando la forma de como éste se puede adecuar a la realidad mexicana y señala:

[...] *Accountability* en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (liable) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (answerable)”. *Accountability* deriva de *account*, que significa “descripción oral y escrita de eventos o situaciones particulares [...] explicaciones de una conducta a un superior [...] razones, sustentos [...] balances de ingresos y gastos [...] registros financieros [...].

En inglés el sustantivo *account* derivó en dos términos, *accounting* que hace referencia a la profesión de contabilidad, y *accountability* que hace referencia al acto de dar cuentas. En español, sin embargo, el término “cuenta” (traducción de *account*) solo generó el derivado de “contabilidad” y nunca desarrolló uno que significara el “acto de dar cuentas”. En consecuencia, mientras *accounting* se ha traducido como contabilidad, *accountability* carece de un término correspondientes por lo que se ha traducido como “rendición de cuentas”, término de difícil conjugación y que deja a la ciencia política y a los políticos hispanoparlantes sin un vocablo adecuado para describir esa característica que es central para las democracias representativas con separación de poderes como es el caso de México” (Ugalde, 2002, pág. 11).

El contenido de estas amplias citas nos permiten percatarnos que como muchos otros conceptos derivados de otras lenguas, su traducción y aplicación en nuestro idioma tiene sus costos, algunos muy altos, si no se captura en la traducción lo que encierra e implica el término, el contexto en que fue utilizado y las realidades que lo rodean.

El propio Schedler (2008, p. 12) señala que “en la política comparada, al igual que en la política internacional, hay una preocupación perenne por los cambios semánticos, por los accidentes, las pérdidas, las desviaciones semánticas, cuando mandamos a conceptos políticos de viaje. Los conceptos cuando viajan, cuando cambian de contexto, de lenguaje, de cultura, muchas veces cambian su significado. Aún en los casos aparentemente fáciles en los que la traducción

puede ser literal, los términos cuando se pasan de un lenguaje a otro, pueden aparecer con equipaje semántico cambiado”.

Escapa al alcance de este trabajo el análisis de la traducción de *accountability*, su mención es con la idea de darnos cuenta de todo lo que involucra la rendición de cuentas, que para este trabajo estará ligada a la idea de controlar el poder, prevenir y evitar sus abusos, adoptando lo que maneja Schedler (2008) del término: rendición de cuentas se refiere a la acción de un sujeto que rinde cuentas a otro cuando está obligado a informarle sobre sus decisiones (pasadas y futuras), justificarlas y sufrir castigo en el caso de una mala conducta; entendida además como un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y resultados de los mismos, y por otra, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear su desempeño.

Es decir, para que sea efectiva la rendición de cuentas debe tener dos componentes: 1) la capacidad de respuesta (la obligación de rendir cuentas y el derecho a obtener respuesta) y 2) la capacidad de hacer cumplir (garantizar que se tomen medidas o se provean reparaciones cuando falle la rendición de cuentas).

Al trasladar la definición de rendición de cuentas al ámbito institucional, sus elementos implican la obligación de informar, justificar la acción gubernamental e imponer las sanciones correspondientes a los funcionarios y representantes que violenten lo que en la materia se encuentra normado. Por lo tanto, la rendición de cuentas actúa como un mecanismo de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado y presupone “la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos” (O’Donnell, 2011, p. 7).

Desde esta perspectiva, en la actualidad existe una amplia gama de modalidades de rendición de cuentas (Programa de las Naciones Unidas [PNUD], 2010):

Rendición de cuentas hacia arriba: Se define como la rendición de cuentas por parte de los niveles inferiores a una autoridad de nivel más alto, como la de los órganos de gobierno local a un organismo nacional.

Rendición de cuentas hacia abajo: Es la rendición de cuentas por parte de un nivel superior de gobierno a un nivel inferior, como por ejemplo, de un Ministerio de Hacienda a los municipios que reciben parte de sus fondos desde el nivel central.

Rendición de cuentas vertical: Impuesta externamente a los gobiernos, ya sea de manera formal a través de los procesos electorales, o de forma indirecta por parte de los ciudadanos y la sociedad civil, incluyendo los medios de comunicación. Estos actores externos buscan hacer cumplir normas de buen desempeño a los funcionarios. El mecanismo más común para el ejercicio de la rendición de cuentas vertical son las elecciones.

Rendición de cuentas horizontal: Impuesta internamente por los gobiernos a través de mecanismos institucionales para supervisar y realizar controles y equilibrios, y se refiere a la capacidad de las instituciones estatales para controlar los abusos cometidos por otros organismos públicos y poderes del gobierno, o el requerimiento que tienen los organismos de reportar lateralmente. Además de los controles y equilibrios mutuos provistos por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, otros organismos estatales que supervisan otras ramas del Estado (instituciones de “rendición de cuentas horizontal”) incluyen las comisiones de lucha contra la corrupción, los auditores generales, los mecanismos de Derechos Humanos, los defensores del pueblo, las comisiones legislativas de asuntos públicos y los organismos reguladores sectoriales.

Rendición de cuentas híbrida: Cuando la propia sociedad civil asume los atributos del Estado en la supervisión del desempeño de los organismos estatales. Ejemplos de mecanismos híbridos de rendición de cuentas son los presupuestos participativos, las tarjetas de calificación de los ciudadanos y las auditorías ciudadanas.

Rendición de cuentas interna: Se refiere a todas las actividades de rendición de cuentas nacionales, incluyendo la rendición de cuentas vertical, horizontal, hacia abajo, hacia arriba, híbrida y social.

Rendición de cuentas mutua: Este término se emplea con frecuencia en el contexto de eficacia de la ayuda con respecto a la relación entre donantes y beneficiarios de la ayuda. Se refiere a las nociones de reciprocidad y la presencia de expectativas mutuas relacionadas con la conducta de ambas partes.

Rendición de cuentas hacia el exterior: Es la capacidad que tienen actores nacionales para dar respuesta a donantes o asociados para el desarrollo externos.

Rendición de cuentas social: Es una forma de rendición de cuentas que se desprende de las acciones de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), orientadas a hacer responsable al Estado de sus acciones, así como a los esfuerzos realizados por el gobierno y otros actores (como los medios de comunicación, el sector privado y los donantes) para apoyar esas acciones.

Lo anterior nos proporciona elementos para señalar que la definición adoptada en esta investigación se refiere a la rendición de cuentas horizontal, que conoce las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias del Estado para limitar y a la vez garantizar el ejercicio de sus facultades, por ejemplo el control que en México debe realizar la Cámara de Diputados sobre el ejercicio del gasto del Gobierno Federal; sin embargo, sería un error limitar el campo de la aplicación del concepto de rendición de cuentas a su dimensión horizontal, ya que los diversos tipos de rendición de cuentas se complementan unos con otros.

1.4. Idea y definición de Transparencia

Si acudimos a la etimología del término, la RAE (2001) señala que *transparencia* es la cualidad de *transparente*, y éste a su vez proviene del latín *trans-* a través, y *parens entis-* que aparece. Dicho de un cuerpo, a través del cual pueden verse los objetos claramente, translúcido. Claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.

Atendiendo a este sentido etimológico Schedler (2008, p. 66) apunta que “lo transparente es lo que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo, no es simplemente lo que podemos observar, sino lo que podemos observar a través de una división, una pared, una frontera”.

Por otro lado, Guerrero (2003, p. 11) señala que la palabra transparencia se utiliza de tres formas: “1) como cualidad de un objeto; 2) como atributo de un sujeto; y, 3) como atributo de un grupo o colección de sujetos”. Respecto al primer sentido, el autor afirma que un objeto es transparente cuando deja paso a la luz y permite ver, a través de él, otras cosas que están en su entorno, por ejemplo, una botella de vidrio; en este caso, se hace referencia a una cualidad en su apariencia. En el segundo sentido, una persona es transparente cuando actúa de manera franca y abierta, mostrándose tal cual es y sin ocultar nada; con ello se está refiriendo a una cualidad moral de un individuo o de un gobierno.

El tercer sentido se sitúa en el entorno de las instituciones políticas públicas: “un ente colectivo como un gobierno, una empresa privada o asociación civil es transparente cuando hace pública, o entrega a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar, sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece, sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, etc.” (Guerrero, 2003, p. 12).

Desde esta perspectiva, la transparencia se entiende como una cualidad contenida en los objetos o un atributo respecto de la actuación de algún sujeto o agrupación de sujetos. Si analizamos la historia del concepto, Merino (2005, p. 3) refiere que la idea de *transparencia* constituye una novedad (finales del siglo XX), que nació como consecuencia de un talante económico.⁵

⁵ Esta cita se hace sin olvidar que el origen de la utilización del término *transparencia* en el derecho se encuentra en el pensamiento ilustrado, y los principales exponentes que establecieron las bases para su conceptualización fueron Kant y Bentham. A Kant se le atribuye la idea moderna de publicidad.

Los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia fueron, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (BM); lo que desató el proceso fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y probidad de cada país.

El tema se trasladó de la economía a la crítica política y dejó de verse como un instrumento destinado únicamente a garantizar el acceso a la información pública con sentido económico, comenzando a estudiarse en términos del empleo responsable de esa información por parte de los usuarios y también como el principio de un sistema de control democrático sobre el ejercicio del poder público. La idea original de la transparencia se asoció con la rendición de cuentas, y ésta, a su vez, se ha vinculado con la responsabilidad de los funcionarios, como con la cultura democrática de los ciudadanos (Merino, 2005, pp. 2-4).

Ahora bien, la mención del concepto transparencia en su sentido etimológico y en sus diferentes acepciones, invita a reflexionar que como muchos otros conceptos, no existe 'la' definición, sino 'definiciones' de acuerdo al contexto en que se utilice la palabra. Los especialistas señalan que dentro del ámbito de la función pública, para saber de qué hablamos cuando hablamos de transparencia, es necesario diferenciarla de otros términos con los cuales suele relacionársele.

La transparencia, en ocasiones, se usa como sinónimo de *rendición de cuentas*, pero es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno.

La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la 'vitrina pública' para que los interesados puedan revisarla, analizarla, y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que

fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas (Ugalde, 2002, p. 10).

En otros momentos se considera como sinónimo de *derecho de acceso a la información*, lo cual no es del todo correcto, aunque sí mantienen relaciones entre sí. Escudero & Galindo (2007, p. 2123) señalan que “el acceso a la información es el ejercicio de un derecho ciudadano por medio del cual los gobernados pueden conocer, solicitar y supervisar las acciones de los gobernantes”.

En la práctica, el derecho de acceso a la información pública es el derecho que tienen las personas para conocer los documentos que producen y manejan las autoridades públicas en el ejercicio de sus atribuciones y que puede llegar a ser un verdadero motor de transparencia (Naessens, 2010, p. 128).

Villanueva (2005, p. 64) comenta que “la transparencia es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. En tanto la transparencia es una garantía, no un derecho sustantivo, hace las veces de una herramienta o instrumento legal para alcanzar los propósitos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública”.

Se ha debatido que no debe reducirse la transparencia al tema de acceso a la información del gobierno y vincularla solamente al tema de la rendición de cuentas, porque para que haya rendición de cuentas se necesita más que transparencia y la transparencia es más que el acceso a la información del gobierno; esto nos vuelve a entrapar (como en el caso de la rendición de cuentas) ya que la utilización del término puede estar refiriéndose a cosas distintas.

Coincidimos con Schedler (2008) que apunta que la rendición de cuentas es un concepto que engloba lo concerniente a los controles de pesos y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder, lo que permite incorporar tanto el acceso a la información como la transparencia.

Por lo anterior, para nuestros fines, se hablará de transparencia en dos sentidos: 1) con el carácter de obligatoriedad por parte de los servidores de públicos de dar a conocer claramente la gestión pública, tal y como la define el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM, 2009): “[...] la transparencia es la obligación que tienen los servidores para proporcionar a toda persona interesada en los actos de gobierno, de manera clara y expedita, la información que se deriva de las funciones que desempeñan.

2) Como ‘política pública’ que no se limita a brindar el acceso a la información, ya que extiende su zona de influencia hacia los organismos gubernamentales en que se manifestaría como un conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tendrían por objeto dar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) información clara, precisa, accesible y abundante sobre diferentes dimensiones del desempeño gubernamental (Naessens, 2010, p. 2121).

1.5. El Estado Mexicano

En la Constitución de 1917 se crearon las bases del Gobierno tal y como lo conocemos hoy, una República Federal con división de poderes y tres diferentes órdenes de gobierno. El Estado Mexicano, como forma de organización de la nación, se encuentra integrado por un territorio, una población y un gobierno en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), siendo voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, con un Poder Soberano que se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tal y como lo disponen los artículos 40 y 49 de la CPEUM.

Con relación al Ejecutivo, su ejercicio se asigna a una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, siendo éste el responsable de su funcionamiento, sin embargo, como una sola persona no puede realizar todas las actividades que le corresponden, para el despacho de los asuntos de orden administrativo cuenta con una estructura muy compleja que se denomina Administración Pública Federal.

Lo señalado anteriormente se encuentra establecido en el Título Tercero, Capítulo III, artículos 80 al 93 de la CPEUM.

Generalmente se entiende por Administración Pública “aquella parte del poder ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa, y puede verse desde dos puntos de vista: orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa; formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos. Mediante la Administración Pública, el Estado puede realizar actos denominados administrativos para lograr sus fines y objetivos, a través de sus trabajadores conocidos como servidores públicos” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1999).

Sobre la función administrativa, nos permitimos parafrasear a Heidi Patricia Chalico (2004), quien señala que en ocasiones es vista como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad mediante el cumplimiento de la ley, siempre en la búsqueda de concretar las políticas gubernamentales por ser (la administración pública) el órgano que maneja el patrimonio del Estado.

El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso de la Unión, que se divide en dos Cámaras: de Senadores y de Diputados. Tiene la facultad de elaborar las leyes que rigen la vida social o de modificar las ya existentes de acuerdo con la opinión de los ciudadanos. La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años; son 500 Diputados en total.

La Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho senadores, renovándose en su totalidad cada seis años; su función primordial es representar al pueblo en las labores políticas y en la elaboración de las leyes. Tanto diputados como senadores son electos por el pueblo mexicano a través del voto. Lo anterior, se establece en el Título Tercero, Capítulo II, artículos 50 al 79 de la CPEUM.

El Poder Judicial Federal, de acuerdo a la CPEUM en su Título Tercero, Capítulo IV, artículos 94 al 107 y al artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se ejerce por: la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el tribunal electoral; los tribunales colegiados de circuito; los tribunales unitarios de circuito; los juzgados de distrito; el Consejo de la Judicatura Federal; el jurado federal de ciudadanos, y los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia federal.

La función principal del poder Judicial consiste en la administración de justicia, es decir, se encarga de conocer y resolver los conflictos que surgen entre los órganos del poder público; entre el poder público y los particulares o entre los particulares.

En cuanto a la división de poderes, comparto la opinión de la Auditoría Superior (ASF, 2013) de que aparte de tener un sentido eminentemente práctico, tiene la función de mantener un equilibrio entre los distintos órganos de gobierno para que ninguno de ellos tenga un poder excesivo, actúe de manera discrecional o exceda sus atribuciones.

De acuerdo a la CPEUM, los órdenes de gobierno en México son tres: Federal, Estatal y Municipal. La República Mexicana está integrada por 32 entidades federativas: 31 estados y 1 Distrito Federal. Éstas, a su vez, están formadas por municipios, y en el caso del Distrito Federal, por Delegaciones. Cada orden de gobierno tiene atribuciones precisas y leyes que rigen su actuación. Por su parte, las entidades federativas cuentan con sus respectivos Congresos Locales que legislan sobre materia de competencia estatal. Los municipios y las delegaciones del Distrito Federal son la autoridad más cercana al ciudadano y se ocupa de proveerlo de bienes y servicios.

1.6. Objetivos del control en la actividad del Estado

La actividad del estado, en palabras de Serra Rojas (1981) es lo que el Estado debe hacer y en este sentido actúa de diferentes maneras y en distintas áreas. Para el ejercicio de las funciones del Estado, la Constitución le atribuye diversas potestades de forma directa, tal como lo vimos en líneas anteriores con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que tienen a su cargo las funciones ejecutiva, legislativa y judicial.

Se han comentado brevemente los elementos conceptuales, el origen y la terminología de las palabras control, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia, así como la integración del Estado Mexicano, con esos elementos es posible establecer los objetivos del control y la fiscalización ya como actividades del Estado.

Para ello, en las siguientes líneas, citaré a varios estudiosos del tema que aportan opiniones valiosas al respecto, así como la transcripción del Artículo I, la finalidad del control, de 'La Declaración de Lima de 1977 sobre Líneas Básicas de la Fiscalización' de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI, documento que define las líneas básicas de auditoría que deben implementarse en todos los países.

Acosta (1991, p. 515):

“[El control es]... la fase de la administración por medio de la cual se establecen mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución. En cuanto comprende la evaluación, quiénes lo llevan a cabo emiten opiniones tendientes a la eliminación de las desviaciones y errores”.

Aragón (2002, pp. 71-72):

“Todos los medios de control, en el Estado constitucional, están orientados en un solo sentido y todos responden, objetivamente, a un solo fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos”.

Márquez (2007, p. 250):

“La importancia de la función del control político (o de gestión) y jurídico (de legalidad) impulsa la conformación de un aparato administrativo de fiscalización. El control es el género comprensivo de distintas especies de fiscalización, política, jurídica, administrativa, legislativa y judicial”.

Manjarrez (2003, pp. 56-57):

“...Vega Ochoa comenta que en sus orígenes se consideró a la fiscalización como una actividad propia del fisco hacia los contribuyentes, para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Con el tiempo, el término fiscalización se amplió y se refiere a la rendición de cuentas por parte de los organismos públicos al Poder Legislativo.

“[...] como resultado de estos conceptos y definiciones, se considera al término fiscalización, como el control llevado a su máxima expresión. [...] en el sector público mexicano, el término fiscalización abarca además de la comprobación de la legalidad de los actos públicos, su eficiencia, eficacia, el cumplimiento de los programas de gobierno y recientemente, el financiero de responsabilidades”.

Ugalde (2002, p. 10):

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

INTOSAI (1998):

“Artículo I. Finalidad del control. La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar,

oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro”.

De esta citas se desprende que el control y la fiscalización son mecanismos que el Estado utiliza para verificar si las acciones o decisiones que lleva a cabo están apegadas a las normas generales a las que se debe, tomando en cuenta que la actividad del Estado comprende lo que éste debe hacer y el total de las operaciones y tareas que debe desarrollar para el cumplimiento de sus fines.

Como se observa, Aragón apunta que el Estado cuenta con diversos tipos de control con el objeto principal de fiscalizar sus actividades como un contrapeso del poder, en sus palabras, para evitar abusos. En cambio Acosta no habla de tipos de control, sino que éste, en la actividad del estado, es una etapa en la se puede comprobar la eficiencia y eficacia de lo que planea, organiza y ejecuta para el cumplimiento de sus fines, además de que le atribuye al control un carácter correctivo.

Por su parte, Manjarrez considera que actualmente el término fiscalización ha dejado de ser solo la verificación del fisco de las obligaciones del contribuyente y se ha transformado en una forma compleja de control de las actividades del Estado que integra varios elementos como el cumplimiento de programas o la responsabilidad financiera. Para Ugalde el control y la fiscalización no son sinónimos de rendición de cuentas, al contrario, están ligados a un sistema global de ésta, coincidiendo con lo establecido por la Declaración de Lima que considera al control como parte indispensable de todo un mecanismo regulador de las actividades del estado con un carácter preventivo y correctivo.

Comparto con Ugalde la opinión de que para vigilar, supervisar y conocer las acciones que lleva a cabo el gobierno en nuestro país no basta con el control y la fiscalización, sino que ambos deben estar ligados y complementados con la

transparencia y el derecho a la información pública, ya que juntos son los componentes que forman el sistema mediante el cual los gobernantes informan, justifican y rinden cuentas a los ciudadanos.

En líneas más adelante veremos el control como un sistema que abarca la fiscalización para medir y examinar los resultados que el gobierno obtiene en un periodo determinado a fin de evaluarlos y decidir, con base en sus resultados, las medidas preventivas y correctivas que sean necesarias.

1.7. El control como acción y su clasificación

Una forma de clasificar el control como actividad, es en razón a cada uno de los poderes del Estado y de sus funciones propias (dentro del principio clásico de la división de poderes); esta clasificación establece que existen tres tipos de control: legislativo, judicial o jurisdiccional y ejecutivo o administrativo.

El control legislativo corresponde en nuestro país al Congreso de la Unión y se clasifica a su vez en control de legislación, presupuestal y político. El control de legislación, según lo dispuesto por los artículos 73, 74 y 109 de la CPEUM, se caracteriza por la emisión de normas que regulan la ejecución de los planes y programas, el manejo transparente del uso y destino de los recursos públicos y la generación de criterios de conducta del servicio público.

El control presupuestal, previsto en el artículo 74, fracción IV de la CPEUM, se relaciona con las dos grandes fases del presupuesto: la inicial, que se refiere a la aprobación del presupuesto, y la final, que se identifica con la aprobación de la llamada Cuenta Pública, en la que se comprueba que el gasto ejercido es efectivamente el presupuestado.

El último control denominado político, de acuerdo al artículo 79 de la CPEUM, se refiere a la fiscalización del uso y del destino de los recursos públicos a través de un cuerpo técnico que apoya al poder legislativo denominado Auditoría Superior de la Federación (ASF). Se caracteriza por la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que

comparezcan ante las cámaras para informar de los asuntos que les fueron encomendados y la conformación de comisiones de investigación, tal y como se establece en el artículo 93 de la CPEUM.

El control judicial o jurisdiccional es competencia del Poder Judicial de la Federación, según lo establecen los artículos 103, 104 y 107 de la CPEUM, que se entiende en dos sentidos: como control de constitucionalidad cuando analiza si determinados actos de autoridad se apegan al contenido de la constitución federal o cuando establece si el referido acto vulnera los derechos humanos y sus garantías. Como control de la legalidad, de acuerdo con Márquez (2003, p. 25) “cuando en una determinada controversia se imprime certeza jurídica a la actuación de la autoridad al someter sus actos a la prueba de la revisión jurisdiccional”.

El Control ejecutivo o administrativo, que se encuentra regulado en los artículos 25, 26, 89, fracción I; 90, 108, primer párrafo; 109, fracción III; 113 y 134 de la CPEUM y en las leyes secundarias de carácter administrativo, corresponde al Poder Ejecutivo Federal. Según Lanz (1993,) es tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, ya que es constitutivo del control de la Administración Pública Federal. Este tipo de control puede clasificarse a su vez, desde seis puntos de vista:

- a)** según la clase de actos que se realicen para controlar a los órganos de la administración pública, pueden ser de vigilancia, de recomendación, decisión, evaluación, corrección y sanción;
- b)** por el objeto de control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o de eficiencia;
- c)** por el tiempo o momento en que se realiza la función de control: puede ser control preventivo o *a priori*, que tiene lugar con anterioridad a la generación de la actividad administrativa, también conocido como control *ex ante*; el concurrente o coincidente, que se verifica durante el proceso de la gestión administrativa, y el conclusivo o *a posteriori* o *ex post* que se utiliza para revisar o verificar los actos administrativos a controlar;

d) por la forma de actuación de los órganos administrativos, el control puede ser oficioso, cuando discrecionalmente la administración ejercita sus atribuciones; a petición de parte, cuando la actividad de control se da a solicitud de un ciudadano interesado; y, obligatorio, cuando la ley ordena la actividad de control;

e) desde el punto de vista del sujeto que realiza el control, éste puede ser interno si lo realizan órganos de la propia administración, externo si su ejercicio se encomienda a órganos ajenos a la administración;

f) por los efectos o resultados del control, se pueden clasificar a su vez en formal si al constatar la legalidad de los actos de la administración, los efectos de la revisión son únicamente declarativos, o constitutivos cuando de la actuación del órgano encargado del control se generan derechos y obligaciones o es un antecedente para acciones posteriores de carácter correctivo o sancionatorias” (Márquez, 2003, pp. 24-25).

A continuación se abordará tanto el control interno y como el externo. El primero desde el punto de vista preventivo y coincidente, el segundo desde el punto de vista de la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos.

1.7.1. El control interno

De acuerdo al Instituto Mexicano de Contadores Públicos [IMCP] (2008) “los inicios del control interno se dieron primordialmente en aspectos contables. Se habló mucho sobre el tema en ámbitos de evaluación/alcances, en relación con los aspectos de planeación y eficiencia durante la auditoría de estados financieros”. Con el paso del tiempo, afirma, el concepto se ha transformado en algo más robusto, en el proceso diseñado para proveer una seguridad razonable en relación con el logro de los objetivos de una organización”.⁶

⁶ El IMC ha señalado además que el alcance del control interno, es mucho mayor a la mera generación de información financiera que tiene como objetivos: a) promover la eficiencia y eficacia de las operaciones (hacer las cosas en menos tiempo, al menor costo, logrando el estándar de calidad esperado). b) asegurar la confiabilidad en la información financiera (presentación y revelaciones bajo los principios contables aplicables). c) mantener el cumplimiento con las leyes y regulaciones aplicables (evitar pasivos y obligaciones extraordinarias que pudiesen interferir en el logro de objetivos y el concepto de negocio en marcha).

En este contexto, el control interno consta de tres elementos: el ambiente de control, que representa la combinación de factores que afectan a las políticas y procedimientos de entidad que fortalecen o debilitan a los controles; el sistema contable, que son los métodos y registro establecidos para identificar, reunir, analizar, clasificar, registrar y producir información cuantitativa de las operaciones de una entidad; y los procedimientos de control, que son procedimientos y políticas adicionales al ambiente de control del sistema contable, que establece la administración para proporcionar una seguridad razonable de que la entidad logrará sus objetivos (IMCP, 2008).

El control interno también es conocido como *de autocontrol* y lo realizan órganos de la propia entidad administrativa. En el ámbito de la administración pública en nuestro país, tanto federal, estatal como municipal, el control interno se encomienda a unos órganos especializados que pueden tener nivel funcional de secretarías o unidades administrativas que se denominan contralorías internas. Márquez (2003) señala que mediante el control interno o autocontrol, la administración pública conserva la posibilidad de corregir sus errores y revocar las decisiones ilegales o inoportunas, antes de que sean sometidas al control externo.

En México a nivel federal, la institución encargada del control interno del gobierno es la Secretaría de la Función Pública (SFP), que tiene, entre otras atribuciones, la promoción del cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, la coordinación de la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal, así como la evaluación de la gestión de las entidades (Secretaría de la Función Pública [SFP], 2015).

1.7.2. El control externo

De acuerdo con Márquez (2003) el control externo es aquel cuyo ejercicio se encomienda a órganos ajenos al ente sujeto de revisión. En el caso de las empresas se encarga a despachos de auditores, con el propósito de que revisen los sistemas para establecer la validez de los objetivos que se tomaron en cuenta

al implementarlos, la coherencia de los objetivos con las metas proyectadas, el funcionamiento sin distorsiones del sistema y el cumplimiento de las metas propuestas.

Este tipo de control lo realizan aquellos que no forman parte de la administración activa, ubicándose fuera de ella y sin que exista ninguna especie de subordinación o dependencia. Márquez (2003) apunta que comprende la vigilancia, inspección y fiscalización ejercida por los órganos competentes del control externo sobre las operaciones de las entidades sometidas a su control.

Para el Estado el control externo es aquél que llevan a cabo las entidades dotadas de autonomía e independencia que conforman la administración fiscalizadora, cuyo objetivo es supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes públicos. Madariaga (1996) sostiene que el control externo constituye un complemento del autocontrol en tanto que obliga a la administración a respetar las normas jurídicas que la rigen.

De acuerdo con Ríos & Pardinas (2008) el control externo se realiza una vez que las acciones de política han sido implementadas y el presupuesto ha sido ejercido, o bien, una vez que las transacciones financieras gubernamentales han concluido.

Usualmente, la función de control externo es parte de la responsabilidad legislativa y, en los regímenes presidenciales, constituye uno de los pilares del sistema de pesos y contrapesos que justamente defiende este tipo de regímenes políticos.

En México en lo que se refiere a la fiscalización del uso y del destino de los recursos públicos, el control externo es responsabilidad de la Cámara de Diputados, instancia que constitucionalmente tiene la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública⁷, que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, la cual comprende el ejercicio de recursos en toda la administración pública federal

⁷ La Auditoría Superior de la Federación señala que la Cuenta Pública es un documento único que consigna todas las operaciones llevadas a cabo a lo largo de un año por las instituciones que ejercen un presupuesto de gobierno. En este documento se detalla el ejercicio del gasto de los programas de gobierno diseñados para cubrir necesidades de la población como infraestructura, servicios de salud, educación, seguridad pública, apoyo a grupos vulnerables, comunicaciones, cultura y esparcimiento.

centralizada y paraestatal, así como los Poderes Legislativo y Judicial, para lo cual se apoya en la ASF entidad que desarrolla sus funciones en un marco de autonomía técnica y de gestión (Auditoría Superior de la Federación [ASF], 2015).

1.8. Los sistemas y órganos del control interno y externo (fiscalización superior) en México.

De acuerdo con varios estudios realizados por la ASF (2005) en México el control interno y la fiscalización superior han cambiado a través del tiempo y de acuerdo a los momentos históricos de nuestra nación, han sido un producto, en las últimas tres décadas del siglo XX y principios del siglo XXI, de los cambios mundiales, de la globalización, de las modificaciones tecnológicas, de la economía, etc.

Las EFS y las contraloría internas son fundamentales respecto a la eficiencia de las instituciones públicas, ya que por un lado vigilan que el gasto se ejerza adecuadamente y se apliquen según lo comprometido, y por el otro aseguran que los programas gubernamentales cumplan sus objetivos y propician la excelencia en el desempeño público. Manjarrez apunta que “las características de las instituciones de control y fiscalización varían no sólo entre países, sino a lo largo de la historia de cada nación. Éstas cambian, se desarrollan y se ajustan de acuerdo con la evolución de cada país y al momento político que vive” (2003, pp. 18-19).

Para conocer los antecedentes de ambos tipos de control en nuestro país, es referencia obligatoria el trabajo realizado por Lanz (1993) quien sostiene que éstos datan de la época prehispánica hasta el año 1986 en que concluye su primer estudio, al que tiempo después le añade un apartado más que abarca hasta 1993, por lo que autores como Guerrero (2003), Manjarrez (2003) o la propia SFP (2015) abonan a lo hecho por Lanz y afirman que se puede hablar de antecedentes hasta las reformas constitucionales del año 2000.

1.8.1. Antecedentes del control interno

Los antecedentes del control interno o autocontrol comprenden, según Lanz (1993) cinco periodos: 1) Antecedentes prehispánicos y época colonial. 2) Organización y control de la Hacienda Pública en México Independiente, entre 1824 y 1917. 3) Historia del Departamento de Contraloría entre 1917 y 1932. 4) Etapa de dispersión del control entre los años 1933 y 1982. 5) la Secretaría de Contraloría General de la Federación.

Por los fines que persigue el presente trabajo solo haré un resumen de lo más importante de cada etapa, sin entrar en ningún tipo de estudio o análisis, complementado dos periodos, que desde mi opinión son relevantes, me refiero a los relativos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y a la SFP.

Primer periodo: se ubica en la época prehispánica, en el reino azteca, en el que se encuentra el Cihuacóatl, que era la máxima autoridad de la organización fiscal, que ayudado por otros funcionarios como los Calpixque, “cuidaba el buen uso de los tributos que integraban la hacienda pública”. Respecto a la organización indígena, debe destacarse que a pesar de los rudimentarios métodos administrativos de la época, existían normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos bajo el control de los calpixque, de los hueycalpixtle y del Cihuacóatl, funcionarios que tenían a su cargo la recaudación y vigilancia de los tributos que recibía la monarquía azteca, auxiliados con la intervención de jueces, así como amplias medidas de previsión para evitar malos manejos y desviaciones en las conductas de los funcionarios, y severas sanciones que en los casos de corrupción llegaban hasta la pena de muerte (Lanz, 1993).

Los sistemas administrativos de la época colonial, por el contrario, eran sumamente complicados, pues existían numerosas disposiciones y diferentes funcionarios que detentaban el control y vigilancia de la Hacienda Real. En esta misma época destacan dos diversas etapas: la comprendida desde la consumación de la Conquista hasta el siglo XVIII y la que inició con motivo de la

Ordenanza de Intendentes emitida en 1786, con el advenimiento de la Corona española de los Borbones, y que concluyó, por ende, la aplicación de ciertas reglas de influencia francesa (Lanz, 1993).

En esta época se advierten remotos antecedentes de algunas de nuestras actuales instituciones, pues en cuanto a la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial en el manejo de los recursos reales se daba la actuación colegiada de los denominados oficiales reales: contador, tesorero, factor y veedor (antecedente de los que actualmente se conoce como contador), los que tenían la obligación de declarar sus bienes antes de iniciar sus funciones, según inventarios que debían depositar en la Caja de las Tres Llaves (Lanz, 1993).

Segundo periodo: la organización y el control desde el año 1824 (inicio de nuestra constitucionalidad formal) hasta 1917. En este periodo histórico, el control fue manejado primeramente en un Departamento de Cuenta y Razón, después por la Tesorería General de la Federación, por una Dirección General de Rentas, por los comisarios y subcomisarios de Hacienda Federal en los Estados, hasta llegar a la creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa como una dependencia de la Secretaría de Hacienda en el año de 1910, no sin antes pasar por una “Sección Liquidataria” instituida en 1881 a fin de ordenar las cuentas que por los problemáticos episodios políticos de nuestra historia y a pesar de los constantes esfuerzos que se habían realizado no se habían logrado manejar correcta y sistemáticamente (Lanz, 1993).

Tercer periodo: que comprende de 1917 a 1932 y corresponde a una etapa breve en cuanto al tiempo aunque trascendente en cuanto a los órganos que durante ella se creó y funcionó con el fin de lograr un perfeccionamiento de los sistemas públicos de control interno: el Departamento de Contraloría General de Nación creado en 1917, que se reestructuró y cambió de denominación en 1926 como Departamento de Contraloría de la Federación, extinto a partir del año 1933. La importancia de este departamento radica en que además de ser el antecedente histórico directo de la Secretaría de la Contraloría General de Federación constituye el primer

esfuerzo en la evolución del control administrativo de nuestro país al unificar los sistemas y procedimientos de control respecto de los recursos y bienes de la Nación (Lanz, 1993).

La autonomía con que se pretendió manejar dicho órgano, respecto de las demás dependencias del Poder Ejecutivo es que a pesar de haberse originado su creación según reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, durante los quince años de su existencia, sus facultades y atribuciones estuvieron determinadas en dos Leyes Orgánicas propias de 1918 y 1926, con sus respectivos Reglamentos (Lanz, 1993).

Bajo su protección se ordenaron las facultades de fiscalización y vigilancia de los gastos públicos; en materia de contabilidad y glosa se precisaron atribuciones para la formación de la cuenta anual de la Hacienda Pública; se dieron pasos importantes en el inventario y cuidado de la administración de los bienes inmuebles nacionales así como en la atención y custodia de los fondos, valores y bienes muebles, y más aún, se inició propiamente la institucionalización del servicio civil (Lanz, 1993).

Cuarto periodo: el cual duró cincuenta años de 1933 hasta 1982, en los que el control, con la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación, se concentró de nuevo; por una parte en la Secretaría de Hacienda, y por otra, a través de constantes reformas legislativas, se fue dispersando hasta ubicarse en cinco diferentes secretarías de Estado: Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Patrimonio Nacional, y en las dos procuradurías: General de la República y General de Justicia del Distrito Federal (Lanz, 1993).

Aún con las ventajas de los sistemas de control establecidos durante su desarrollo, fue desorbitada debido al desarrollo de nuestro país en lo económico, político y jurídico, al grado que las complejidades de la Administración Pública en sus dos grandes vertientes, central y paraestatal, fue necesario adoptar nuevos sistemas de control más adecuados para la normatividad, vigilancia,

funcionamiento y operación de las unidades de control de la Administración Pública Federal, sin relevar, por otra parte, a las demás dependencias y entidades de aquellas funciones de control y supervisión que les fueran propias (Lanz, 1993).

En este periodo se emitieron las Leyes de Responsabilidades de 1940 y 1980 que vinieron a reglamentar las modificaciones que sustancialmente había sufrido la Constitución al respecto, entre 1957 y 1917, y que habían permanecido sin adecuada regulación durante 23 años. Es en etapa cuando se instituye la obligación legal de todos los servidores públicos de presentar declaraciones de bienes al inicio y términos de sus gestiones; se pretende regular las faltas administrativas para distinguirlas de los delitos en el servicio público, y se introduce en el sistema jurídico mexicano la figura jurídica del “enriquecimiento inexplicable” (Lanz, 1993).

Quinto periodo: La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental. El marco jurídico a cuyo amparo nació esta Secretaría fueron las reformas al Título Cuarto de la Constitución General de la República, la expedición la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las reformas al Código Penal y Código Civil (Lanz, 1993).

Estas modificaciones vinieron a generar orden en lo que se refiere a los cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos: políticas, penales, administrativas y civiles, y constituyen el primer intento en nuestro país de la integración del Derecho Disciplinario del Estado, para cuidar y mantener la prestación del servicio público en función de los deberes genéricos de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia (Lanz, 1993).

En cuanto a la imparcialidad, se emitieron normas y disposiciones para combatir el nepotismo, el que, a pesar de haber sido prohibido en la legislación colonial, siguió sin contar con una regularización adecuada durante la Independencia, pues sólo se dictaron algunas medidas sobre el particular para los servidores del Poder Judicial y en algunos dispositivos asilados de orden administrativo (Lanz, 1993).

En diciembre de 1994 con una reforma efectuada a la LOAPF se ampliaron las funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y cambió su denominación por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativa (SECODAM). Como resultado de esta reforma, la Secretaría asumió nuevas atribuciones en materia de control, además de que estaría también encargada de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades. En enero de 1997 entraron en vigor nuevas reformas que fortalecieron también órganos de control interno del Ejecutivo (Lanz, 1993).

Los cambios le transfirieron a la SECODAM la facultad de nombrar y remover libremente a los contralores y a los titulares de las áreas de quejas, auditorías y responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Esta Secretaría resultó nuevamente fortalecida a partir del 14 de marzo de 2002, cuando entró en vigor la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, a través de la cual se le otorgaron mayores facultades: pasó de ser una instancia de control preventivo a ser un poderoso instrumento de carácter preventivo y correctivo tanto a priori como a posteriori (Guerrero, 2003, pp. 17-18).

Con motivo del Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y reforma entre otros ordenamientos legales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2003, cambia la denominación de la SECODAM por SFP confiriéndole la atribución para dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada (SFP, 2015).

El Sistema del Servicio Profesional es un mecanismo para la administración del personal del Gobierno Federal que garantiza su ingreso, desarrollo y permanencia a través del mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, vocación de servicio y lealtad institucional, así como para impulsar la profesionalización del servicio público en beneficio de la sociedad. De

manera expresa se prohíbe cualquier acto de discriminación en razón de género, edad, capacidades diferentes, preferencias, condiciones de salud, estado civil, religión, origen étnico o condición social (SFP, 2015).

Con el objeto de atender de manera oportuna las nuevas atribuciones que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal le confiere a la Secretaría, se expide el Reglamento Interior de la SFP publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2003, con el cual se realiza una reestructuración orgánica de la dependencia y de las funciones entre sus unidades administrativas (SFP, 2015).

Las crónicas periodísticas nacionales del año 2009, específicamente del martes 8 de septiembre, se centraron en el anuncio por el ejecutivo federal de la desaparición de las Secretarías de Turismo, Reforma Agraria y de la Función Pública, como una necesaria medida de austeridad. La SFP fue disuelta el 2 de enero de 2013 de acuerdo al “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2013) y se quedó en espera en tanto se creaba un órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción.

Después de años en inactividad dada la no asignación de un Secretario por parte del gobierno entrante del actual presidente de México, las funciones de la SFP fueron reinstauradas el 3 de febrero de 2015 al nombrarse por fin un Secretario, lo cual inmediatamente rehabilitó la Secretaría en sus funciones originales (SFP, 2015).

1.8.2. Antecedentes del control externo

De acuerdo con Lanz (1993) el control externo en nuestro país encuentra su antecedente primario en el Tribunal Mayor de Cuentas constituido por las Cortes españolas en el año de 1453, como órgano con funciones de inspección de las cuentas de la hacienda real.

Las facultades de este tribunal, continúa Lanz (1993), fueron objeto de reformas en el año de 1470 quedando ampliadas en cuanto a su competencia de

fiscalización de la Hacienda Pública Hispania; atribuciones con las que continuó hasta 1510, en que una disposición de la administración real lo suprimió, asignando a sus funciones al Consejo de Hacienda, mismo que asumió las tareas de fiscalización de las cuentas de la hacienda ibérica.

En 1524 los reyes españoles tomaron la decisión de crear en la Nueva España un Tribunal Mayor de Cuentas con facultades específicas y estrictas en tal sentido, con la mira de mantener una vigilancia constante sobre los gastos del conquistador Hernán Cortés, pero especialmente sobre los ingresos que venían percibiendo (Lanz, 1993).

Este Tribunal, de acuerdo con la narración de Lanz (1993), en el devenir de la Colonia a la Independencia mantuvo durante tres siglos las funciones de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública, hasta hace poco antes de la Constitución federalista de 1824, misma que vino a facultar al Congreso en su artículo 50, fracción 8ª para “fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno” (Lanz, 1993, p. 526).

El gobierno federal expidió un decreto, continua Lanz (1993), sobre “Sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública”, por el que se determinó suprimir al Tribunal Mayor de Cuentas, creándose la Contaduría Mayor de Hacienda como dependencia de la Cámara de Diputados y cuyas funciones consistían en practicar el examen y la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

Lanz (1993) sostiene que las ‘Bases Orgánicas’ erigidas en norma constitucional en 1843, fijaron facultades precisas al Congreso para vigilar los gastos públicos y con fundamento en ellas, se expidió el decreto de 16 de diciembre de 1853 con cuyas disposiciones se pretendió implantar, en la vida de la Nación, la función de vigilancia sobre la hacienda gubernamental, y a constituir, prácticamente restableciéndolo, el Tribunal Mayor de Cuentas, con determinación de que la Contaduría Mayor de Hacienda quedaría como órgano adscrito a su jurisdicción

La Constitución de 1857 consignó dentro de las facultades del Congreso, la de aprobar el presupuesto de gasto de la Federación que anualmente debía someter a su consideración el Ejecutivo imponiendo las contribuciones necesarias para cubrirlo. Con esta base y fundamento, se expidió un decreto que abrogaba el que devolvió vigencia al Tribunal Mayor de Cuentas, restableciéndose la Contaduría Mayor con sus mismas funciones de control y vigilancia sobre la Hacienda Pública del país (Lanz, 1993).

En 1867, después de una década de luchas civiles, reinicia la Contaduría sus actividades ampliadas por el ordenamiento referente a la 'Presentación de los Proyectos del Presupuesto', que la facultaron para glosar la cuenta de la Tesorería y, dentro de ella, la de todas las oficinas, empleados o agentes que manejaran caudales federales (Lanz, 1993).

Al promulgarse en 1904 la Ley Orgánica de la propia contaduría, Lanz (1993) señala que se puso énfasis en que, como órgano dependiente de la Cámara de Diputados, por disposición constitucional, tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario federal, para verificar si los cobros y gastos se habían efectuado con la autorización necesaria, si unos y otros se hallaban debidamente comprobados y, finalmente, si había exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad.

En 1937 se expide una nueva Ley Orgánica de la Contaduría, abrogando la anterior y determinando en su artículo 10 que sus facultades consistirían en el examen de la cuenta anual que debía presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la fracción XXVIII del Artículo 73 de la Constitución (Lanz, 1993).

El 18 de diciembre de 1978, y en palabras de Lanz (1993, p. 527) "se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de ese año, cuyo artículo Cuarto Transitorio abrogó la Ley anterior, y todas las disposiciones que se le opusieran, en tanto que su artículo 10 definía a la institución como un *órgano técnico de la Cámara de*

Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, determinando que en el desempeño de sus funciones estaría bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la propia Cámara”.

Ya en el estudio de Manjarrez (2003) se señala que la fiscalización superior en México tiene una nueva expresión en 1995, con una iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar el sistema de revisión de la Cuenta Pública y fortalecer el órgano técnico encargado de esta revisión, así como las reformas de 1999 a los artículos 74 y 79 constitucionales, las que sentaron las bases para que el Congreso de la Unión expidiera una Ley que regulara la organización de una nueva entidad superior de fiscalización y las demás leyes que normaran la gestión, el control y la evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

El 29 de diciembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que con las reformas mencionadas, dieron origen a partir del primero de enero de 2001 a la ASF, dotándola de nuevas atribuciones que no tenía la Contaduría Mayor de Hacienda (Manjarrez, 2003).

De acuerdo con Manjarrez (2003) con esta reforma se creó un órgano de apoyo del Poder Legislativo en sustitución del antiguo órgano técnico, dotado jurídicamente de atribuciones para verificar e informar a la ciudadanía respecto de la confiabilidad de la rendición de las cuentas públicas y la medida en que los programas y acciones gubernamentales cumplen con su cometido social, así como de las irregularidades y falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

En el ámbito internacional, en octubre de 1977, se publica y se difunde *La Declaración de Lima* (INTOSAI, 1998), que indica cuáles son las condiciones necesarias para que las auditorías y las instituciones auditoras lleguen a resultados independientes y objetivos. La finalidad última de esta declaración no es otra que reivindicar la realización de auditorías independientes a los sistemas

públicos. Cualquier EFS que no satisfaga esta existencia no está a la altura de la norma.

En el 2007 en México se publica la Declaración de México sobre Independencia de la Entidades Fiscalizadoras Superiores, estableciendo ocho principios básicos como requisitos esenciales para la correcta fiscalización del sector público, que emanan directamente de la Declaración de Lima (INTOSAI, 2007).

Como hemos visto, los actuales sistemas de control interno y fiscalización superior a cargo de la SFP y la ASF son el resultado de la transformación de nuestro país, sobre todo de 1999 al 2003, creando condiciones legales para establecer un sistema más avanzado de control interno, de rendición de cuentas y de fiscalización superior.

Consideraciones finales del capítulo

De lo antes expuesto se desprende que el control interno y la fiscalización superior conforman un mecanismo de control gubernamental cuyo alcance es mucho mayor a la sola generación de información financiera, ya que permite prevenir, corregir o castigar a aquellas entidades y servidores públicos que no actúen dentro del marco de la legalidad.

En nuestro país el control interno o autocontrol corresponde al Poder Ejecutivo y lo realizan órganos de la propia administración. Desde el punto de vista del tiempo o del momento en que se realiza la función de control, puede ser preventivo, coincidente o conclusivo. El primero tiene lugar con anterioridad a la generación de la actividad administrativa, el segundo se verifica durante el proceso de la generación de la gestión administrativa y el tercero se utiliza para revisar o verificar los actos administrativos a controlar.

En el ámbito de la administración pública tanto federal, estatal como municipal, el control interno se encomienda unos órganos especializados que a nivel federal se denomina SFP, que es la encargada precisamente del control interno del gobierno.

Márquez (2003, p. 34) señala que este tipo de control permite que la administración pública conserve la posibilidad de corregir sus errores y de revocar las decisiones que considere “ilegales o inoportunas antes de que sean sometidas al control externo”.

Por lo que se refiere al control externo, éste se realiza una vez que las acciones de política han sido implementadas y el presupuesto ejercido, o bien, una vez que las transacciones financieras gubernamentales han concluido. Usualmente la función de control externo es parte de la responsabilidad legislativa y constituye en los regímenes presidenciales como el nuestro, uno de los pilares de pesos y contrapesos del poder.

La fiscalización del uso y destino de los recursos públicos se realiza a través de un cuerpo técnico que apoya al poder legislativo denominada ASF que es la EFS que desarrolla sus funciones en un marco de autonomía técnica y de gestión.

Para lograr la corresponsabilidad entre ciudadano y gobierno es fundamental crear certeza de cómo, por qué y en qué se usan los recursos públicos (porque parte de ese dinero proviene de los impuestos que la ciudadanía paga), cómo se cumplen los objetivos de los planes y programas, cómo se ejerce éticamente servicio público y cómo son eficientes las instituciones públicas. El control interno y la fiscalización superior (aunque no las únicas) son herramientas poderosas para llegar a ese fin.

CAPÍTULO 2

LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

“La organización política de una sociedad que desea prevenir el abuso del poder por parte de sus gobernantes, requiere garantizar la posibilidad de hacerlo rendir cuentas, es decir, sancionarlo política o legalmente en caso de incurrir en tales abusos. No será la virtud moral la que conduzca el comportamiento de sus gobernantes, ministros o legisladores, sino su conveniencia propia o el temor al castigo”. (Crespo, 2001).

En este capítulo se analizará a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) desde su marco jurídico de actuación. Veremos que la ASF lleva a cabo el control externo verificando el cumplimiento de los objetivos de programas federales al revisar la Cuenta Pública después de concluirse el ejercicio fiscal. A pesar de ser un órgano técnico del Poder Legislativo, goza constitucionalmente de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones que le permiten consolidar sus propias normas de auto regulación para su funcionamiento.

Por otro lado, se estudiará a la SFP también desde su marco jurídico de actuación, ya que es la encargada de llevar a cabo la función del control interno dentro de las dependencias del Poder Ejecutivo. Con las facultades para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos. Las disposiciones que emite en la materia se aplican a toda la Administración Pública.

Si bien es cierto que los dos tipos de control a nivel gubernamental tienen diferencias que radican en la naturaleza jurídica, formal y material de los órganos que los llevan a cabo y de sus actos⁸, también es cierto que las áreas que lo llevan a cabo en el contexto de la transparencia y la rendición de cuentas, fiscalizan el

⁸ El control interno se realiza antes, durante y después de ejecutada la gestión gubernamental, efectuándolo áreas que dependen de las estructuras orgánicas. El control externo se ejerce de manera posterior a la gestión financiera del gobierno por medio de instituciones independientes de las entidades fiscalizadas.

ejercicio del gasto público, por lo tanto ambos tienen funciones distintas y complementarias a la vez.

2.1. Entidades de Fiscalización Superior

La función técnica y especializada de las EFS y su papel en el contexto de un Estado federal en que se ejercen de forma preponderante recursos federales favorecen que aparezcan como un verdadero órgano supremo de fiscalización, cuyo ámbito de actuación es suficientemente amplio para controlar la gestión financiera de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los entes de derecho público, de la federación, los estados, los municipios, e incluso, de los particulares (ASF, 2007).

El marco constitucional de las EFS a nivel federal y estatal en nuestro país, se encuentra en los artículos 134, 74, fracción VI, 79 y artículos 116, fracción II, párrafo sexto, de la CPEUM vigente, los cuales disponen:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 29 de enero de 2016).

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 29 de enero de 2016).

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias

técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 29 de enero de 2016).

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 29 de enero de 2016)”.

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

... VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación... (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015)”.

“Artículo 79. La Auditoría 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. (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015)

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015)

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. (Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.)”.

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987)

Fracción II... 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 legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público. (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015)”.

Observemos que nuestra Carta Magna señala que las características generales de las EFS, tanto a nivel federal como a nivel estatal serán la 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. Además de que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En este sentido, la ASF (2015a) ha realizado una serie de estudios en los que concluye que:

“Los ámbitos en los que se proyecta la autonomía de la EFSF impactan al diseño institucional del órgano, pues deben considerarse como garantías para su actuación independiente, presupuesto indispensable para que esté en aptitud de cumplir con eficacia las tareas encomendadas por la Constitución y sus leyes. Por ende, cada una de ellas debe vincularse con la estructuración normativa del órgano y no sólo con el cumplimiento de sus atribuciones”.

Al respecto, Ríos & Pardini (2008, p. 5) comentan que se requieren tres factores para determinar la capacidad y el ejercicio eficaz de las EFS: “(1) Que goce de

autonomía política, la cual incluye la independencia de presiones (políticas) externas además de tener la capacidad de decidir libremente los criterios y alcances de auditoría; (2) que cuente con recursos humanos suficientes para llevar a cabo sus labores; y, (3) que cuente con la capacidad de influir en el comportamiento de los entes fiscalizados (por ejemplo por medio de sanciones)”.

Por su parte, la Declaración de Lima señala:

“Artículo 5. 1. Las Entidades de Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores. 2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades de Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones. 3. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos deben ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control” (INTOSAI, 1998).

Como vemos, la Declaración de Lima señala que las EFS deben tener independencia de la institución controlada y que aquella no puede ser absoluta por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, debiendo gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Esto implica entonces que no haya ningún vínculo respecto a los sujetos a fiscalizar ni subordinación de ningún tipo, de haberlos se prestaría a simulaciones que afectarían de gran manera en todos los aspectos. Internacionalmente se ha consensado que la independencia técnica, organizativa y presupuestal de las EFS sean un requisito indispensable para su adecuada operación, desarrollo y consolidación.

En 1998 el Secretario General de la INTOSAI, Franz Fiedler, señalaba precisamente que la independencia que se defiende en la Declaración de Lima sea también sancionada por la legislación, exigiendo entonces que las

instituciones funcionen correctamente para que haya una seguridad jurídica, lo cual solo podrá darse en una democracia que se rija por el imperio de la ley (INTOSAI, 1998).

En su estudio Vallès (2001) destaca que los órganos de control externo se caracterizan por tener una doble naturaleza jurídica, por un lado son orgánicamente dependientes a la asamblea legislativa, pero a la vez son 'autónomos e independientes' en su funcionamiento ordinario y su organización interna. Señala además que la independencia descansa en dos ejes: la independencia funcional y la independencia orgánica interna:

“La primera pretende evitar la interferencia en la realización de la función fiscalizadora, de presiones e influencias externas, sean estas procedentes del órgano del cual dependen orgánicamente, como de los sujetos o entes que son objeto de la actividad fiscalizadora que debe desarrollar... Para ser efectiva requiere la previsión y la garantía de cierta autonomía presupuestaria...

La segunda intenta conseguir el más alto grado de objetividad e imparcialidad en la actividad ordinaria de los agentes y sujetos que ejecutan y llevan a cabo la actividad fiscalizadora” (Vallès, 2001, pp. 320-321).

Comparte además, que las finalidades de la independencia pueden ser agrupadas de la siguiente forma: “1) conseguir la neutralidad e imparcialidad política de los órganos de control externo, de sus miembros y, en consecuencia, también del resultado de sus funciones; 2) la garantía de continuidad y el mantenimiento de una confianza democracia legítima” (Vallès, 2001, p. 343).

Entonces ¿cómo es posible lograr la independencia que defiende la Declaración de Lima si las EFS 'dependen', en nuestro país, del Poder Legislativo?

Vallès invita a reflexionar señalando que una primera respuesta se encuentra en la interpretación historicista, ya que la dependencia parlamentaria de los órganos de control externo “es fruto, más que un deseo democrático incorporarlos en la órbita del poder legislativo, de la reacción frente a la anterior fase histórica de proximidad y de *domesticación* por parte del Ejecutivo” (2001, p. 321).

Esto quiere decir que en el pasado se encontraban algunos órganos de control del gasto público ubicados dentro del Poder Ejecutivo, con quien establecían unos lazos de ‘colaboración, incluso de subordinación’.

Ríos & Pardinás (2008), sin embargo, señalan que existen actualmente casos en que las EFS pertenecen a la estructura del Poder Ejecutivo, como una agencia de auditoría interna: California en Estados Unidos, Bolivia, China y las Filipinas. En Chile, otro ejemplo, es independiente de cualquier rama del Estado.

Y cito textualmente lo que Vallès concluye:

“Consecuentemente, los órganos de control externo son concebidos y regulados, de forma mayoritaria, como instituciones dependientes del poder legislativo (situados por lo tanto dentro de la órbita parlamentaria), auxiliares del Parlamento en el control del gasto público, pero sin que esta condición implique necesariamente que se configure como un órgano parlamentario. Dicho de otra forma, su dependencia legislativa tiene más un significado político-histórico, que jurídico, justificada en la medida en que su independencia funcional resulta mejor garantizada con su proximidad al ámbito parlamentario que al del Ejecutivo.

La independencia del órgano de control externo tiene sustento más allá del carácter histórico, se consigue por las garantías que se le atribuyen para el ejercicio de sus funciones de fiscalización, no tanto por su adscripción o separación orgánica, como por el establecimiento de unas garantías adecuadas” (2001, p. 324).

Lo anterior nos permite estimar que la labor de fiscalización requiere que la EFS cuente con credibilidad institucional, la cual se logra con el ejercicio de autonomía e independencia en el desempeño de su tarea, tal y como lo reflejan las mejores prácticas a nivel internacional.

En esta tarea que jurídicamente en México consiste en la Revisión de la Cuenta Pública (Portal, 2013), sus alcances van más allá al identificar, por ejemplo, los problemas estructurales de la administración pública y los hechos irregulares que son señalados en el Informe del Resultado, donde

se ofrecen propuestas y recomendaciones para su solución, así como acciones correctivas y preventivas.

2.1.1. La autonomía y su aplicación a los órganos constitucionales

La RAE (2001) señala que la palabra 'autonomía' proviene del latín *autonomía*, y este del griego *αὐτονομία*, potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.⁹

Para García Máynez (1993, p. 104) la autonomía es “la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas”.

La autonomía entonces es un atributo que la Constitución o las leyes confieren a un ente público para el adecuado desempeño de una función del Estado o de gobierno. La autonomía requerida para desempeñar una función de Estado es aquella que se caracteriza por no estar sujeta a instrucciones de parte de alguno de los poderes de la Unión, sino únicamente a los mandamientos de la Constitución y de las leyes.

Los órganos constitucionales que gozan de 'autonomía' son aquéllos que están expresamente determinados por la Constitución para el cumplimiento de una función estatal dentro de un espacio institucional propio y reservado, bajo una garantía de 'independencia' que los aleja del ámbito de influencia del conjunto de poderes tradicionales.

Ugalde Calderón (2010, p. 262), apunta que su existencia se justifica porque es necesario “encomendarles tareas primordiales del Estado, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales”.

⁹ Desde una perspectiva etimológica, sus raíces son los vocablos griegos *αὐτοσ*, que significa 'mismo', y *νομος* que significa 'ley', es decir, potestad para darse leyes a sí mismos o dictarse sus propias normas. También significa condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.

De acuerdo al estudio de Pedroza (2002, pp. 178-181) para que un ente u órgano sea considerado autónomo es necesario que cubra los siguientes elementos:

1. “Contar con autonomía de tipo político-jurídica, administrativa y financiera; es decir, que gocen de cierta capacidad normativa que les permita crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal; que tiene libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismos, sin depender de la administración general del Estado; y, que pueden determinar en una primera instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo.
2. Tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria (capacidad de formular su regulación interna).
3. Deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
4. Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
5. Deben contar con la capacidad de auto organizarse.
6. Deben gozar de autonomía financiera o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.
7. Debido a su carácter técnico no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
8. Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad.
9. Los nombramientos son de mayor duración que las demás autoridades políticas.
10. Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades.
11. La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los Secretarios de Estado.

12. Debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
13. Debe tener derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.
14. Debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.
15. Las decisiones más importantes son tomadas de manera colegiada.
16. Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.
17. Tiene que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.
18. No debe estar sujetos a las instrucciones del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial”.

Esto nos permite estimar que García Maynes toma la autonomía como potestad para dictarse sus propias leyes, es decir, desde su perspectiva etimológica, potestad que otorga o debe otorgar la Constitución. Para justificar las razones por las cuales un órgano o ente necesita que la carta magna le confiera autonomía Ugalde y Pedroza consideran que es necesaria cuando éstos tienen la misión de realizar actividades fundamentales del Estado que requieren cierto grado de especialización y que para desarrollarlas no deben tener influencias externas. Sin embargo, Pedroza es mucho más específico al enlistar 18 elementos que son fundamentales para que un ente, o bien un órgano, pueda considerarse como verdaderamente autónomo.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) 172456. P./J. 20/2007. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007, Pág. 1647. **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS**, ha determinado jurisprudencialmente las características de los órganos constitucionales autónomos de la siguiente manera:

“[El] Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.

Observemos que la Suprema Corte alude a la idea de que los órganos constitucionales autónomos ‘coadyuvan al equilibrio constitucional’; destaca la especialización de funciones, vinculada con la ‘independencia’ y ‘autonomía’ de los órganos que la realiza; destaca su pertenencia al Estado, a pesar de la ubicación que puedan tener en el contexto constitucional; y, finalmente, señala sus características esenciales.

En ese mismo sentido, Ugalde Calderón (2010) sostiene que las características de los órganos constitucionales autónomos:

“[a] deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, con lo cual tienen independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional... b) Atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, es decir, deben atender eficazmente asuntos primordiales del Estado en beneficio de la sociedad.

En el texto constitucional se les dotó de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen sus fines, que ejerzan una función del Estado que por su especialización e importancia social requieren de autonomía. c) Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa). d) Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa). e) Deben mantener con otros órganos el Estado relaciones de coordinación” (Ugalde Calderón, 2010, p. 456).

Jurídicamente los órganos constitucionales autónomos son órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales, que tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en alguno de ellos.

Al reflexionar sobre la autonomía constitucional de la ASF, Astudillo (2009) considera que la propia CPEUM distingue la autonomía plena de la autonomía parcial o limitada:

“La autonomía plena... es la que se confiere a aquella institución del Estado que se presenta como elemento *necesario* del ordenamiento constitucional, al considerarse como pieza *indefectible* del Estado, todo lo cual propicia que tenga una *estructura dictada desde la misma Constitución*, que goce de una *posición de paridad* respecto de otros órganos constitucionales, y que participe con el conjunto de poderes públicos en la *dirección política del Estado*. Toda institución que cumpla con estas expectativas alcanza la categoría de *órgano constitucional autónomo*... Los órganos que no cumplen con el *standard* de una

autonomía *plena*, y que por lo mismo no alcanzan las consideraciones de órganos constitucionales autónomos, pero que cubren algunos de sus requisitos, se conocen como *órganos de relevancia constitucional*, en virtud de ostentar una posición intermedia entre los entes autónomos y los entes públicos federales...” (Astudillo, 2009, p. 52).

La consideración anterior permite cuestionar entonces si la ASF tiene autonomía constitucional plena o limitada, por su relación con el Poder Legislativo, específicamente, de la Cámara de Diputados, aunque hemos visto que no se trata de una relación de subordinación. Cuestión que escapa en este momento a nuestro estudio, pero que es interesante tomar nota de ella cuando analicemos a la ASF y a la EFS de nuestro estado.

2.1.2. Autonomía técnica y de gestión de las Entidades de Fiscalización Superior¹⁰

En líneas anteriores se habló de los elementos que requieren un órgano o un ente para que ‘constitucionalmente’ se le considere como verdaderamente autónomo. En este apartado se comentará la existencia diversos tipos de autonomía en los órganos o entes, para posteriormente comentar de cuáles tipos gozan las EFS.

De acuerdo a Ugalde Calderón (2010): existe autonomía ‘técnica, orgánica o administrativa, financiera-presupuestaria, normativa, de funcionamiento y plena’. A continuación, veamos las características de cada una:

“La técnica es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. Orgánica o administrativa es que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Financiera-presupuestaria significa que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines (ésta se vincula con la autonomía de gestión que supone un ámbito de libertad conferido a una institución para que pueda ejercer su presupuesto con miras a cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada).

¹⁰ Estos de tipos de ‘autonomía’ son los que se les reconoce a las EFS a nivel Constitucional en nuestro país.

Normativa consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas. De funcionamiento es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa. Plena que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa” (Ugalde Calderón, 2010, p. 258).

En cuanto a la autonomía técnica de las EFS, la SCJN en la Controversia Constitucional 87/2003 destaca que “la revisión de las cuentas públicas es una tarea preponderantemente técnica para la que se requiere de conocimientos especializados en materia de auditoría...”.

La ASF señala que la ‘autonomía técnica’ implica básicamente 1) que la EFS tenga un espacio institucional propio para que se estructure bajo cánones que garanticen su competencia técnica y profesional; 2) que los titulares tengan garantizada su independencia y que las personas que conformen su personal estén altamente especializadas; 3) que las normas que regulan las atribuciones y el funcionamiento de la EFS contengan mandatos expuestos suficientemente amplios para cumplir adecuadamente con sus funciones, 4) que las normas que disciplinan los mecanismos de actuación sustantiva de la EFS sean lo suficientemente prescriptivas para desempeñar con eficacia y alto rigor técnico su cometido institucional; 5) que la conducción de la EFS sea igualmente profesional, sin que exista posibilidad alguna de interferencia política en la determinación técnica de su trabajo (ASF, 2007).

Por su parte, la autonomía de gestión de las EFS debe entenderse como su capacidad para decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la Constitución y sus leyes. Este tipo de autonomía presupone: 1) libertad para la cuantificación y

determinación de su propio presupuesto; 2) la plena facultad para la aplicación y ejecución del presupuesto asignado sin más condicionamientos que el cumplimiento del marco legal y presupuestario aplicable para el adecuado ejercicio de sus atribuciones; y, 3) la capacidad para fiscalizar autónomamente el presupuesto asignado. (ASF, 2007).

En su estudio, Figueroa (2009) apunta que según la evaluación de 2009 de las leyes mexicana de fiscalización superior, que valora la legislación vigente hasta el 31 de diciembre de 2008, la autonomía plena de las EFS es evaluada a través de tres dimensiones: 1) gestión interna, 2) determinación de su universo de trabajo, y 3) 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.

En esta evaluación, comenta Figueroa (2009, p. 156), también se revisan las facultades del Congreso y de la Comisión que vigila a la EFS o coordina las relaciones de ésta con el Congreso, con la finalidad de verificar que no contradigan las facultades del órgano fiscalizador o limiten su autonomía, de tal forma que lo conviertan en dependiente o subordinado a la Comisión o al Congreso.

En la primera dimensión se incluyen aspectos como el nombramiento del personal de la EFS por parte de su titular. Un servicio fiscalizador de carrera. Que el titular, ya sea solo o colegiadamente, pueda decidir con libertad tanto la organización de la institución como elaborar su reglamento y su presupuesto, ejerciéndolo en forma independiente (Figueroa, 2009, p. 155)

En la segunda dimensión, Figueroa (2009, p. 156) señala que trata de que la EFS elabore, sin estar sujeto a opiniones o aprobación, su programa anual de trabajo (auditorías, revisiones visitas, etc.) y pueda establecer metodologías en la revisión de la cuenta pública, con base en las disposiciones legales aplicables.

La tercera dimensión trata de que la EFS tenga la competencia de que si determina daños y perjuicios al erario público, tenga la capacidad tanto de fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias como de promover los procedimientos por responsabilidades que corresponda.

Si estas dimensiones están ausentes de la ley o son débiles sus disposiciones respecto de alguna de ellas, esta evaluación (Figuroa, 2009) considera que la autonomía de la EFS es relativa. Estos aspectos los tendremos en cuenta cuando analicemos la EFS en Michoacán.

2.2. La Auditoría Superior de la Federación. Un poco de historia

De acuerdo a información contenida en su sitio web, la ASF es un órgano especializado de la Cámara de Diputados que cuenta con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de los recursos presupuestales que le son asignados (ASF, 2015).

Señala además que su misión es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público (ASF, 2015).

En materia de ética y conducta, la ASF cuenta con una Política Institucional de Integridad que está compuesta por el Código de Ética, el Código de Conducta y las Directrices para Prevenir el Conflicto de Intereses. La finalidad de estos instrumentos es que el personal de la ASF se conduzca bajo estrictos principios y lineamientos de independencia, imparcialidad y rigor técnico (ASF, 2015).

Con base en este marco de actuación, se diseñó el Plan Estratégico de la ASF (2011-2017) que orienta los esfuerzos institucionales de una manera coherente y ordenada, a través del establecimiento de objetivos estratégicos con metas específicas, que están orientados a mejorar el servicio que la ASF ofrece a la Cámara de Diputados y a la sociedad en general (ASF, 2015).

La normativa en la que se basa la actuación de la ASF está contenida en los siguientes ordenamientos jurídicos:

- I. Reforma al artículo 74 Constitucional. DOF 09/08/2012;
- II. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- III. Decreto por el que se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 16, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- IV. Reglamento Interior de la ASF;
- V. Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el Ejercicio Fiscal;
- VI. Manual de Organización de la ASF;
- VII. Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación.

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y su Unidad de Evaluación y Control, tiene su origen en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que la define como un órgano técnico que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia, encargado de auxiliarla en su atribución de evaluar el desempeño de la ASF, a efecto de proponer acciones para elevar la calidad de su labor, aportar elementos para mejorar el proceso de fiscalización superior, perfeccionar el marco jurídico aplicable y, en funciones de contraloría, vigilar que sus servidores públicos se conduzcan en términos de lo que disponga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás legislación aplicable (ASF, 2015).

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece en su artículo 76 que la Cámara de Diputados contará con una Comisión para coordinar

sus relaciones con la ASF y evaluar el desempeño de este órgano técnico. El artículo 77, fracción XII, precisa que la Comisión legislativa ordenará a su Unidad de Evaluación y Control la práctica de auditorías a la ASF para garantizar que su facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública se realice de manera adecuada, garantizándole que la ASF no se aparte del objeto de la revisión de la Cuenta Pública de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

En las características del modelo mexicano de fiscalización que acabamos de señalar se destaca la autonomía, cobertura de actuación, facultad sancionatoria, rendición de cuentas y convenios. La fiscalización superior que lleva a cabo la ASF tiene las características de ser *a posteriori* de la gestión financiera gubernamental (principio de posterioridad); tiene lugar sobre el año fiscal reportado (principio de anualidad); tiene un carácter externo (control superior externo); y es independiente y autónoma respecto a otros entes de control (Fiscalización Comparada, 2005, pp. 143-144).

La AFS cuenta con autonomía técnica y de gestión, es decir, goza constitucionalmente de dos ámbitos de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, que le permiten consolidar sus propias normas de auto regulación para su funcionamiento.

Como ejemplos, con plena independencia, define su programa anualmente su programa de auditorías, en el que especifica cómo, cuándo, cuántas y de qué tipo de auditorías llevará a cabo; por otro lado, con base en un Código de Ética lleva a cabo las tareas de revisión de la Cuenta Pública que obliga a los Servidores Públicos a conducirse con imparcialidad, objetividad, independencia, confidencialidad y con una actitud constructiva que contribuya a mejorar la gestión gubernamental.

Puede revisar organismos públicos de la administración pública federal y de los poderes Legislativo y Judicial, entidades autónomas, recursos transferidos a estados y municipios, así como a particulares y fideicomisos (cobertura de actuación). Está facultada para atender directamente las acciones de carácter correctivo, promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades y presentar denuncias y querellas derivadas de presuntas conductas ilícitas (facultad sancionatoria).

Asimismo, informa anualmente a la Cámara acerca de los resultados de su labor fiscalizadora, a través del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública, y una vez entregado formalmente a la Cámara de Diputados adquiere el carácter de público. Del análisis de ese informe, la Cámara inicia a su vez, uno de los mecanismos de control que aplica al propio órgano fiscalizador (rendición de cuentas).

Establece convenios de colaboración y coordinación con los órganos encargados de la fiscalización tanto en el nivel federal como en los gobiernos locales (convenios). El éxito de las EFS está asociado en buena medida a su marco de atribuciones y funciones, particularmente Independencia funcional, organizacional, operacional (técnica y de gestión), y financiera (Fiscalización Comparada, 2005, p. 161).

Ackerman (2007, p. 187) señala que la ASF “ha tenido también un rápido avance con respecto a su desarrollo institucional. Después de décadas de ser totalmente ineficaz, hoy ha llegado a ser una institución altamente profesional e independiente. Asimismo, ha actuado de manera proactiva en varios sentidos, incluyendo el desafío directo a la manera en la cual el Poder Ejecutivo maneja sus finanzas”.

Lo que confirma Astudillo (2009, pp. 46-49) quien apunta y nos parece importante mencionarlo, que en la reforma al artículo 79 constitucional del 7 de mayo del año 2008, perfiló a la “fiscalización superior como una función pública sometida a un conjunto de principios de actuación”, además de que la autonomía que se le

reconoce se encuentra precisamente establecida en este artículo de la constitución federal, que se encarga de establecer las “directrices que configuran su status constitucional”.

No obstante lo anterior, la relación con la Cámara de Diputados lleva al cuestionamiento si la autonomía e independencia que la misma constitución reconoce a la ASF pueden ser fortalecidas, ya que en el contexto en que se encuentra puede restarle credibilidad (Portal, 2013) sobre todo por su trato con la Comisión de Vigilancia y la Unidad de Evaluación de la Cámara de Diputados.

Si bien es cierto, por ejemplo, que la designación del Auditor Superior de la Federación se encuentra establecida en el artículo 79 constitucional que a la letra dice:

“La Cámara de Diputados designara al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. la ley determinara el procedimiento para su designación. Dicho titular durara en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de esta Constitución (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015).

El artículo 84 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFSF, 2016), que señala:

I. La Comisión formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un período de diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de Titular de la Auditoría Superior de la Federación. La Comisión podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas que estime pertinente, para postular los candidatos idóneos para ocupar el cargo; II. Concluido el plazo anterior, y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, la Comisión, dentro de los cinco días naturales siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas”.

“III. Del análisis de las solicitudes los integrantes de la Comisión entrevistarán por separado para la evaluación respectiva y dentro de los cinco días naturales siguientes, a los candidatos que, a su juicio, considere idóneos para la conformación de una terna; IV. Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días naturales, la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno los tres candidatos, para que éste proceda, en los términos del artículo anterior, a la designación del Titular de la Auditoría Superior de la Federación, y V. La persona designada para ocupar el cargo, protestará ante el Pleno de la Cámara”.

También es cierto que puede tratarse de una designación política, opinión que compartimos con Mijangos (2009) en que ésta puede obedecer a criterios no técnicos por la composición política de la Cámara. Lo que Portal (2013, p. 12) nos comparte como actual Auditor Superior de la Federación, ya que desde su perspectiva “existe un blindaje natural derivado de la pluralidad de la Cámara de Diputados, en donde la interacción de las distintas fuerzas políticas descarta el nombramiento de alguien identificado con una corriente partidista”.

En otro ejemplo, tenemos que la Comisión de Vigilancia de la ASF que supervisa sus tareas fundamentales como el conocimiento y opinión sobre su presupuesto o la ratificación de su reglamento interior, puede afectar, estando de acuerdo otra vez con Mijangos (2009) el carácter técnico de la ASF porque esta Comisión se integra con diputados de los partidos y sabemos que sus criterios son esencialmente políticos no técnicos.

Estas situaciones políticas entre la ASF y el Congreso Federal han sido consideradas en nuestro país, tan es así que en el año 2007, durante la realización del XIX Congreso de la INTOSAI, se emite la Declaración de México que complementa la Declaración de Lima (INTOSAI, 2007), donde, entre otras, establece condiciones básicas para la libre realización de la fiscalización sin obstáculos políticos, administrativos, financieros o legales así como la apertura al escrutinio público de sus resultados, para garantizar la objetividad de los hallazgos detectados, la credibilidad de las instituciones fiscalizadoras, la transparencia de los procesos y la posibilidad de que dichas observaciones se traduzcan en

acciones preventivas o correctivas para la mejora de los gobiernos (INTOSAI, 2007).

Es que la “fiscalización superior es una actividad técnica que, en gran medida, se desenvuelve en la esfera de lo político. Su institucionalidad depende de la prevalencia de la autonomía e independencia respecto de todos los factores vinculados con la militancia partidista y con las presiones de los entes auditados. Sólo actuando bajo estos principios, se trascienden los aspectos coyunturales y casuísticos de las situaciones que se revisan” (Portal, 2013, pp. 11-12).

Se desprende de lo antes expuesto que es sano revisar esa relación y reforzar los mecanismos con los que se cuenta para blindarla, por la importancia que reviste la labor de la ASF.

2.3. El otro tipo de control: el interno o de autocontrol

De acuerdo con Ríos & Pardinás (2008) el control interno recibe esta denominación porque los organismos o entidades encargados de ejercerlo pertenecen a la institución que ejerce el gasto sujeto a revisión. Es usualmente simultáneo al ejercicio presupuestal y se apoya en auditorías concurrentes con la ejecución del presupuesto (en algunas ocasiones puede darse una vez concluido el ejercicio presupuestal).

En México a nivel federal quien lleva a cabo el control interno es la SFP. El control del Ejecutivo Federal tiene la posibilidad de intervenir en el curso de las acciones gubernamentales. Solares (2004) refiere que la actuación de este ‘autocontrol’ de la administración pública se realiza en diferentes vertientes que abarca desde los actos de verificación, vigilancia, recomendaciones, evaluación y corrección, hasta la imposición de sanciones administrativas.

El control interno conlleva un enfoque preventivo con la finalidad de evitar casos potenciales de errores, abuso, desperdicio y corrupción al interior de las instituciones públicas, por lo que en términos generales es el conjunto de medidas

que instrumenta una institución para reducir riesgos y asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

En la medida en que las instituciones públicas cuenten con un control interno efectivo, podemos confiar en que están cumpliendo con sus objetivos y haciendo buen uso de los recursos públicos que provienen de nuestros impuestos y que les son asignados para brindarnos bienes y servicios (ASF, 2015).

A nivel internacional, se ha establecido que el control gubernamental externo e interno, se interrelacionan y nutren en conjunto, conformando un trípode que propicia la cultura de control, junto al control ciudadano o control social, donde las fuerzas de la sociedad civil promueven acciones en pos de la adquisición de virtudes democráticas de control y rendición de cuentas.

Como miembro de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), Argentina discutió el documento “El control interno desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas”, donde destaca lo siguiente:

“[...] La necesidad de promover el control interno en las entidades del Sector Público, propicia una nueva concepción de un Estado Social de Derecho que crea una serie de controles y sus respectivas instancias con diversas funciones, dando paso así a la pluralidad de controles existentes hoy en día, esperando con ello garantizar la eficiencia, eficacia y transparencia de la administración pública y el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

La función administrativa del Estado así concebida y construida sobre la base de un efectivo control interno, estructura los demás controles sean éstos de orden externo, vigilantes todos del cumplimiento de la finalidad social del Estado; control político, ejercido por los órganos de representación pública y focalizado a la vigilancia de la gestión del ejecutivo; control disciplinario, que vela por el ejercicio diligente y eficiente de quienes desempeñan funciones públicas”.

Un efectivo Control Interno contribuye a la transparencia de la gestión de las EFS, y a su vez, favorece una efectiva rendición de cuentas, en apoyo a una

gestión eficiente y eficaz, cuyo propósito se centra en precautelar y fortalecer los sistemas administrativos de las EFS con acciones tendientes al logro de sus objetivos institucionales, fines y metas en forma transparente. Brinda confiabilidad a la información que emana de la entidad, garantizando que ella sea oportuna, eficaz, precisa y disponible al servicio de la ciudadanía” (OLACEFS, 2014).

Observemos que la colaboración entre ambos órganos y sistemas de control es fundamental para la eficacia de la fiscalización de la gestión pública. Al respecto dice Vallès (2001, pp. 138-139) que “el control interno, financiero y de legalidad es imprescindible para un buen funcionamiento de la Administración y del gasto público. Sin un control interno efectuado con carácter previo, por la propia Administración, el control externo pierde eficacia, profundidad, relevancia y utilidad”.

2.3.1. La Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública (SFP) tiene entre sus atribuciones las de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como establecer acciones y mecanismos que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública a la sociedad (Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública [UCEGP], 2007).

De acuerdo a su Manual de Organización General, el reto es el de contribuir a una mejora permanente de los servicios gubernamentales, enraizar una nueva ética en el servicio público que propicie el cumplimiento de las disposiciones legales, el manejo transparente de los recursos, la atención oportuna a la opinión y denuncias de la ciudadanía, la implementación y evaluación de un servicio profesional de carrera y la rendición puntual de cuentas a la sociedad.

Esta secretaría tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) y demás ordenamientos legales aplicables en la materia:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas;
- Ley General de Bienes Nacionales;
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

De acuerdo a la presentación del Prontuario de Disposiciones Jurídicas de la Secretaría de la Función Pública ([PDJSFP], 2010), la Secretaría en su carácter de dependencia globalizadora en materia de control, está facultada para llevar a cabo el control, vigilancia, fiscalización y evaluación del ejercicio del gasto público federal; realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas y en su caso, hacer las denuncias respectivas ante el Ministerio Público, así como para recibir y registrar, en el ámbito de su competencia, las declaraciones de situación patrimonial de los mismos.

Además, es la encargada de organizar y coordinar el desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, con la finalidad de que sus recursos y procedimientos técnicos sean aprovechados con criterios de eficiencia; establecer la normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas; formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que genere.

Finalmente, es la encargada de dirigir, organizar y operar el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades, así

como conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal (PDJSFP, 2010).

Según las últimas reformas a la Constitución Federal del 27 de mayo de 2015, el artículo 113 establece que el titular de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, integrará el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción que es “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

Es importante apuntar que en 2012 se inició un proceso de desaparición de la SFP por parte del Ejecutivo Federal para crear un órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción y que éste entraría en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le dieran existencia jurídica, de conformidad con el segundo artículo transitorio del Decreto por el que se modifican los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de la LOAPF. Como resultado, la SFP fue disuelta en 2013, siendo derogada (artículo 37) en la LOAPF el 2 de enero de 2013 (DOF, 2013).

Las crónicas periodísticas nacionales del año 2009, señalaron que el Congreso de la Unión decidió no aprobar las propuestas del Ejecutivo y durante más de dos años las funciones de la SFP fueron desenvueltas a título de despacho y sin el rigor de una Secretaría de Estado.

El 03 de febrero de 2015, con la designación por parte del Ejecutivo Federal de un nuevo Titular de la SFP y con la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (DOF, 2016c), la estructura orgánica básica de la Secretaría se modifica de nueva cuenta e inmediatamente se rehabilita la Secretaría en sus funciones originales.

En la LOAPF vigente hasta el 17 de julio de 2016, la SFP no aparecía listada en el artículo 26 que establece las dependencias con que contará el Poder Ejecutivo para el despacho de los asuntos del orden administrativo. Sus atribuciones y facultades se encontraban contenidas en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, que a la letra dice:

“DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013”.

“TRANSITORIOS Segundo.- Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica”.

“Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto” (DOF, 2013).

Esta situación fue curiosa ya que la SFP no tenía fundamento legal porque no formaba parte de las dependencias que se enlistaban en el artículo 26 de la LOAPF. Sin embargo, por la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 (SFP, 2016) se le dotó de existencia orgánica y competencia funcional.

El Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, reformó, entre otros, los artículos 26 y 37 relativos a la Secretaría de la Función Pública (DOF, 2016a).

En el artículo 26 de esta 'nueva' LOAPF ya aparece en la lista de dependencias y se establece, entre otras 'novedades', que el nombramiento del Secretario de la Función Pública que somete el Presidente de la República a ratificación del Senado de la República, deberá estar acompañado de la declaración de interés de la persona propuesta, en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (DOF, 2016a).

Por lo que vemos al señalar, entre otros, que el Secretario ya no será designado libremente por el Ejecutivo Federal sino que deberá ser ratificado por el Senado de la República, se busca que la SFP tenga independencia funcional, es decir, que aunque esté integrada en la estructura jerárquica de la Administración, tendrá independencia en el ejercicio de sus atribuciones (Rebollo & Pais, 2005).

Aunque no debemos olvidar que una independencia absoluta es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal (INTOSAI, 2008), por lo que se la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

2.4. Diferencias genéricas de los órganos de control externo y de control interno en México

Como hemos visto el control interno se lleva a cabo antes, durante y después de realizada la gestión gubernamental y lo efectúan áreas que dependen de las estructuras orgánicas. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, es la SFP la que coordina esta tarea a través de los órganos internos de control de las respectivas dependencias.

El control externo se ejerce de manera posterior a la gestión financiera del gobierno por medio de instituciones independientes de las entidades fiscalizadas. En México corresponde esta tarea a la ASF, que audita a los tres Poderes de la Unión y a cualquier entidad que utilice recursos federales, ya sean órganos autónomos, estados, municipios y particulares (ASF, 2015).

Lanz (1993) señala que las diferencias genéricas entre la AS y SFP radican en la naturaleza jurídica, formal y material de ambos órganos y de sus actos, tal y como lo veremos a continuación:

La ASF es el órgano especializado de la Cámara de Diputados que cuenta con autonomía técnica y de gestión, que se encarga de fiscalizar, de manera externa¹¹, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los estados y municipios, y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales (ASF, 2015).

Al pertenecer al Poder Legislativo y al ser la autoridad constitucionalmente facultada para realizar las labores de fiscalización de los recursos públicos federales, ejerce un control externo de tipo financiero observando los principios de rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad hacendaria, que a *posteriori* o *ex post* verifica la legalidad del ejercicio presupuestal que haya concluido, así como el cumplimiento de los programas (ASF, 2015).

Por su parte la SFP es una dependencia del Ejecutivo Federal, es decir, un órgano administrativo, que lleva a cabo funciones de control administrativo de la gestión pública, cuyo objeto principal radica en la sistematización y en el fortalecimiento de las facultades de control interno de la Administración Pública, es decir, constituye

¹¹ La ASF cumple su acción desde el exterior de la administración pública en contraposición con la verificación y evaluación que se lleva a cabo desde el interior de la propia administración.

un control interno de la administración ejercido por un órgano de la misma y que realiza *durante el ejercicio del presupuesto, o sea, a priori o ex ante*, con el propósito de prevenir las gestiones ilegales.

Su ámbito de competencia en materia de control, fiscalización y evaluación se encuentra directa y exclusivamente dirigido a la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal (SFP, 2015).

La sistematización de la función de control se debe entender “como elemento integrante de un programa de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública del Estado, dentro de un marco jurídico que responde a la legalidad de los actos de autoridad, particularmente a la luz de los objetivos y metas de la planificación global del desarrollo” (Lanz, 1993, p. 545).

En el contexto de la transparencia y rendición de cuentas, la SFP es la encargada de llevar a cabo la función del control interno dentro de las Dependencias del Poder Ejecutivo, quien revisa el gasto federal durante el ejercicio fiscal en una auditoría paralela o concomitante (SFP, 2015).

La ASF que, como órgano técnico del Poder Legislativo, lleva a cabo la función de control externo, tiene la atribución de verificar el cumplimiento de los objetivos de programas federales a través de la Auditoría al revisar la cuenta pública después de concluirse el ejercicio fiscal, tratándose de una auditoría *ex post* del año en cuestión (ASF, 2015)

Las normas a nivel internacional que han sido base para los cuerpos normativos de nuestro país en la coordinación entre la auditoría interna y la fiscalización superior, establecen que si bien la principal diferencia entre ambos tipos de entes radica en la línea de mando, esto no obsta para que los valores y principios que ambas sigan sean esencialmente los mismos. Que aunque subsistan diferencias administrativas y de procedimiento entre las acciones de auditoría interna y de fiscalización superior, parten de fundamentos comunes (ASF, 2014).

2.4.1. El gasto público: lugar común para el control interno y externo en México

El tema del gasto público¹² es de gran relevancia porque implica que los gobiernos tomen decisiones en torno a diversos asuntos que afectan la vida del ciudadano: la salud, la educación, el desarrollo rural, los impuestos, etc. La pregunta del ciudadano siempre será si los recursos asignados a hospitales, carreteras, escuelas, fuentes de empleo, se destinan realmente a esos fines o van a parar en los bolsillos de los funcionarios.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece que el gasto público comprende las erogaciones en que incurren el conjunto de dependencias federales y entidades federativas del país, las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo o de deuda pública, la inversión física, inversión financiera, así como responsabilidad patrimonial.

En el orden federal, el gasto público comprende las erogaciones realizadas por el Poder Legislativo; el Poder Judicial; los entes autónomos; los tribunales administrativos; la Procuraduría General de la República; la Presidencia de la República; las dependencias y las entidades. Sin embargo, el presupuesto es más que un documento ya que “codifica los gastos planificados de un gobierno y los ingresos públicos previstos; es el reflejo de sus prioridades en materia de políticas públicas para el año venidero” (Ramkumar, 2009, p. 6).

La evaluación del gasto público a nivel federal se realiza de la siguiente manera: el control interno lo lleva a cabo la SFP con el objetivo de vigilar el cumplimiento de las reglas y disposiciones para ejercer el gasto público, su fase de evaluación es durante la ejecución del presupuesto.

El control externo lo lleva a cabo la ASF con el objetivo de evaluar el uso y destino de los recursos públicos, su fase de evaluación es ex post, una vez que los

¹² El gasto público implica el conjunto de erogaciones que realizan los gobiernos federal, estatal y municipal, el sector paraestatal y los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en el ejercicio de sus funciones.

recursos públicos ya fueron ejercidos. En razón de la fiscalización ex post, la ASF debe complementarse con el control presupuestario de la SFP durante el ejercicio de sus recursos.

Siguiendo estas ideas, la INTOSAI establece:

“3. Control interno y externo... 3.3. Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior a un control total” (1998, p. 6).

Desde nuestra perspectiva, con esa visión en el 2012 se creó del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que de acuerdo a sus bases generales (Sistema Nacional de Fiscalización ([SNF], 2012) es el esfuerzo conjunto por vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de recursos públicos, que busca generar las condiciones e incentivos para que se contribuya al fortalecimiento de la rendición de cuentas a nivel nacional.

Es importante el trabajo conjunto de SFP con la ASF para identificar los riesgos que existen en las instituciones del Gobierno Federal, para fortalecer el SNF y lograr las mejores prácticas de control de los gobiernos y del ejercicio del gasto, no solamente del federal, sino de los locales y los municipales (SNF, 2012)

El SNF está integrado por la ASF, la SFP, las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas, miembros de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), y las Secretarías de las Contralorías estatales, integrantes de la Comisión Permanente de Contralores Estados - Federación (CPCE-F).

Para una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos del Sistema, se considera indispensable la incorporación de todos los órganos que realizan actividades de fiscalización (interna o externa) en el país e independientemente

del Poder en el que estén encuadrados –Ejecutivo, Legislativo o Judicial–, o el orden de gobierno al que correspondan –federal, estatal o municipal– (SNF, 2012)

De acuerdo al documento denominado información general del SNF, la invitación de formar del sistema nacional está abierta a las contralorías internas de los organismos constitucionalmente autónomos, así como a las representaciones de los síndicos y contralores municipales (SNF, 2015).

La inclusión de estas últimas instancias en torno a los trabajos del SNF permitirá asegurar que los beneficios de la fiscalización lleguen a todos los órdenes de gobierno, en especial al municipal, que representa para los ciudadanos el contacto más directo con las autoridades gubernamentales (SNF, 2015).

Asimismo, la coordinación de las acciones de cada una de las partes que llevan a cabo labores de fiscalización en el país tendrá como consecuencia generar condiciones que permitan un mayor alcance en las revisiones, así como el evitar duplicidades y omisiones (SNF, 2015).

En virtud de que la auditoría gubernamental es una actividad profesional multidisciplinaria ejercida por entes internos o externos respecto al objeto auditado y está sujeta, en sus dos vertientes, al cumplimiento de principios elementales comunes.

La aplicación de normas profesionales comunes y de aceptación universal redundará, principalmente, en el reforzamiento de la credibilidad y confiabilidad en los resultados de la auditoría gubernamental considerada como un todo (ASF, 2014).

El 22 de julio de 2015 se firmaron las Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización [Bases Operativas], mismas que constituyen el marco que permitirá a los integrantes del SNF orientar su trabajo durante el período de diseño, elaboración y aprobación de la Ley General que establezca las bases de coordinación del SNF como subsistema consolidado y

autónomo que funja como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción (Bases Operativas, 2015).

2.4.1.2. El Sistema Nacional Anticorrupción

En la Gaceta Parlamentaria del 26 de febrero de 2015 la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular el dictamen para crear el 'Sistema Nacional Anticorrupción' que, de acuerdo a la lectura del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, busca ser una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competente en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.

Los ejes principales de la Reforma Constitucional son las atribuciones que se le conceden a la ASF, a la SFP, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, así como la conformación de un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana (DOF, 2015a).

Con la finalidad de dotar al Sistema Nacional Anticorrupción del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se concede facultades al Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno; se contempla la figura de órganos internos de control con los que deberán contar los entes públicos federales, estatales y municipales, así como del Distrito Federal y los órganos políticos administrativos de sus demarcaciones territoriales (DOF, 2015a).

El Sistema Nacional Anticorrupción contará, de acuerdo al artículo 113 constitucional (DOF, 2015a), con un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana, que se coordinarán entre sí para cumplir con las políticas

en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad pública.

La reforma constitucional, entre otras, contempla la obligación de los servidores públicos de declarar los conflictos de interés y castigos para quienes incurran en éstos; sanciones severas a los servidores públicos y/o particulares que incurran en actos de corrupción; que el titular de la SFP sea ratificado por el Senado a propuesta del Ejecutivo; castigo a los particulares y empresas que incurran en actos de corrupción.

Además, que el Tribunal Federal de Justicia pueda ordenar, tal y como lo dispone la fracción IV del artículo 109 de la CPEUM: “la suspensión de actividades, disolución, o intervención de la sociedad respectiva (empresa) cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública (erario) o a los entes públicos, federales, locales o municipales” (DOF, 2015a).

Respecto a las atribuciones que se concede a la ASF (artículo 79 de la CPEUM), destacan la facultad de auditar en ‘tiempo real’, es decir, de realizar directamente auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, derivado de denuncias y con la autorización del titular del ASF, con el objeto de investigar y sancionar de manera oportuna posibles actos irregulares; la fiscalización de los recursos federales en los estados, teniendo facultades para investigar el uso de los recursos provenientes de las participaciones federales que son repartidos entre los estados (DOF, 2015a).

En el caso de SFP, su titular será propuesto por el Ejecutivo pero deberá ser ratificado por el Senado, con el fin de garantizar imparcialidad en su trabajo y se crea un nuevo esquema para fincar responsabilidades a servidores públicos y, en su caso, particulares que comentan faltas administrativas. Contempla además la obligación de los servidores públicos de declarar los conflictos de interés y castigos para quienes incurran en éstos, estableciendo sanciones severas a los

servidores públicos y/o particulares que incurran en actos de corrupción (DOF, 2015a).

EL 7 de julio de 2016 es publicado el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (DOF, 2016b), donde se dispone que la ASF en particular tendrá, bajo su responsabilidad, la implementación de una serie de nuevas atribuciones cuyo objetivo es profundizar y ampliar el ejercicio de la auditoría gubernamental en México.

Entre los puntos de mayor relevancia para nuestro estudio está el de la fiscalización de las participaciones federales, que permite a la institución revisar directamente o de manera coordinada con las EFS de los estados bajo determinados supuestos, el contenido de las cuentas públicas estatales.

Consideraciones finales del capítulo

La ASF y la AFP son formal y materialmente diferentes, ya que realizan un control gubernamental desde distintos ángulos y motivaciones: uno externo y el otro interno, uno *a posteriori* y otro *a priori*; uno, posterior al ejercicio presupuestal, y el otro, preventivo y permanente.

Por un lado, la ASF es el órgano especializado de la Cámara de Diputados que cuenta con autonomía técnica y de gestión y es el encargado de fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los estados y municipios, y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

La ASF cumple su acción desde el exterior de la administración pública en contraposición con la verificación y evaluación que se lleva a cabo desde el interior

de la propia administración. Al pertenecer al Poder Legislativo y al ser la autoridad constitucionalmente facultada para realizar las labores de fiscalización de los recursos públicos federales, ejerce un control externo de tipo financiero observando los principios de rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad hacendaria, que a *posteriori* o *ex post* verifica la legalidad del ejercicio presupuestal que haya concluido, así como el cumplimiento de los programas.

Por su parte, la SFP es una dependencia del Ejecutivo Federal, es decir, un órgano administrativo, que lleva a cabo funciones de control administrativo de la gestión pública, cuyo objeto principal radica en la sistematización y en el fortalecimiento de las facultades de control interno de la Administración Pública, es decir, constituye un control interno de la administración ejercido por un órgano de la misma y que realiza *durante el ejercicio del presupuesto*, o sea, *a priori* o *ex ante*, con el propósito de prevenir las gestiones ilegales. Su ámbito de competencia en materia de control, fiscalización y evaluación se encuentra directa y exclusivamente dirigido a la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

No obstante lo anterior, la evaluación del gasto público a nivel federal nos ayuda a sostener que ambos tipos de control son complementarios entre sí: el control interno lo lleva a cabo la SFP con el objetivo de vigilar el cumplimiento de las reglas y disposiciones para ejercer el gasto público, su fase de evaluación es durante la ejecución del presupuesto.

El control externo lo lleva a cabo la ASF con el objetivo de evaluar el uso y destino de los recursos públicos, su fase de evaluación *ex post*, una vez que los recursos públicos ya fueron ejercidos. En razón de la fiscalización *ex post*, la ASF debe complementarse con el control presupuestario de la SFP durante el ejercicio de sus recursos.

CAPÍTULO 3

CONTROL INTERNO Y EXTERNO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN

“Lo natural, lo lógico en estas sociedades corrompidas por el favoritismo. ¿Qué ha pasado? Que al padre de familia, al hombre probo, al funcionario de mérito, envejecido en la Administración, al servicio leal del Estado que podría enseñar al Ministro la manera de salvar la Hacienda, se le posterga, se le desatiende y se le barre de la oficina como si fuera polvo. Otra cosa me sorprendería; esto no. Pero hay más. Mientras se comete tal injusticia, los osados, los ineptos, los que no tienen conciencia ni título alguno, apandan la plaza en premio de su inutilidad”. (Pérez Galdós, 2003, p. 65).

En el presente capítulo se hablará de la Auditoría Superior de Michoacán (ASM) y de la Secretaría de Contraloría del Estado de Michoacán (SECOEM) como órganos que ejercen el control externo e interno en nuestro estado. Se analizará su marco jurídico, sus atribuciones, características, debilidades y fortalezas. Michoacán, como en el resto de las entidades federativas, tiene legislación estatal en materia de control, rendición de cuentas, transparencia y fiscalización superior *similar* a la establecida a nivel federal, ya que la Constitución de nuestro país obliga a los estados a ajustar sus ordenamientos jurídicos al marco federal y a no dictar normas que contradigan las leyes federales.

Desde nuestra perspectiva el Estado ha tenido avances y retrocesos en materia de control interno y fiscalización superior, que han marcado el final del siglo XX y el principio del siglo XXI. Actualmente, el Sistema Nacional Anticorrupción busca ser la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos, obligando a las entidades federativas, entre ellas a Michoacán, de que exista congruencia entre la legislación federal y estatal, para

que se puedan coordinar acciones en todos los niveles de gobierno a fin de abatir la corrupción que se ha convertido en un reclamo a nivel nacional.

3.1. La Auditoría Superior de Michoacán

Históricamente, por lo que ve a la fiscalización superior en Michoacán (Auditoría Superior de Michoacán [ASM], 2015a), la Constitución Política del Estado de 1918 expresaba que el órgano fiscalizador del H. Congreso del Estado se denominaba 'Contaduría General de Glosa', nombre que se conservó hasta el 31 de marzo del año 2003, apareciendo ya como precepto constitucional, la expedición de 'finiquitos', y la 'obligación de otorgar fianza, por parte de los empleados que manejen fondos'.

La legislación referente al órgano técnico y fiscalizador del Congreso del Estado, nunca contó con leyes orgánicas reglamentarias sino hasta la aprobada el 1º de enero de 1932, en la cual quedó establecida la normatividad sobre las atribuciones y responsabilidades de la Contaduría General de Glosa y de los empleados que la integran (ASM, 2015a).

De acuerdo a los antecedentes contenidos en el sitio web oficial de la Auditoría Superior de Michoacán (ASM, 2015a), en julio 28 de 1986 se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, que tuvo vigencia hasta el 31 de marzo del 2003.

Hacia finales del año 2000, los nombres de los órganos fiscalizadores de los Congresos de los Estados se denominaban 'Contadurías Mayores de Hacienda', procurando uniformarse con la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico del Congreso Federal. Michoacán y otras entidades federativas conservaban los nombres de 'Contadurías Generales de Glosa'.

Acorde con las nuevas corrientes del control gubernamental, el 27 de marzo de este 2003, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, misma que se publicó el 28 del propio mes, y entró en vigor el 1º de abril de ese

año, dando nueva denominación al órgano técnico del Congreso del Estado, como *Auditoría Superior de Michoacán (ASM)*.

De esta manera, se fortalece la estructura del órgano técnico citado, al cual se le otorga autonomía técnica y de gestión, le amplía las facultades que no tenía la Contaduría General de Glosa, elementos que permitirían la revisión de las cuentas públicas del Estado y municipios, lo que redundaría en un manejo transparente de los recursos públicos (ASM, 2015a).

En la Guía del Ciudadano publicada en el 2015 dentro de su página web (ASM, 2015b), se señala que es una Institución Pública perteneciente al Poder Legislativo del Estado de Michoacán, constituida como un Órgano Técnico de Fiscalización del Congreso del Estado de Michoacán. Como pertenece al Poder Legislativo, es el Congreso local, a través de la Comisión Inspector de la Auditoría Superior de Michoacán, quien la vigila. Esta Comisión está integrada por diputados pertenecientes a los diferentes partidos políticos, constituyéndose con mínimo tres y máximo cinco diputados.

Con base en las disposiciones legales que regulan a la auditoría, su principal atribución (ASM, 2015b, p. 5) es fiscalizar los recursos públicos que administran los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, los organismos paraestatales, los organismos autónomos, los municipios, los organismos paramunicipales, los fideicomisos, fondos, comités, sindicatos, instituciones; y en general, cualquier persona física o moral que maneje recursos públicos.

Es interesante saber que para la Auditoría Superior, fiscalizar se entiende (ASM, 2015b, p. 5) como auditar, revisar, vigilar, evaluar o verificar que los recursos públicos se apliquen o administren conforme a las disposiciones legales vigentes, sancionando al servidor público o particular que incumpla, viole o transgreda dichas disposiciones. La información de lo que va a 'fiscalizar' la obtiene de un documento que concentra las operaciones que en un año calendario generan

todas las instituciones públicas, llamado la Cuenta Pública, que refleja en qué, cómo y para qué se gastó el recurso público.¹³

La ASM tiene facultades plenas para requerir a las instituciones públicas o particulares que manejen recursos públicos, cualquier información que considere necesaria para la Fiscalización. El resultado de sus actividades se integran en el documento denominado 'Informe de Resultados de la Revisión, Fiscalización y Evaluación de la Cuenta Pública de las Entidades', el cual es entregado al Congreso del Estado, a través de la Comisión Inspector para que sea dictaminado (ASF, 2015b, p. 5).

Cuando la ASM encuentra que servidores públicos, ex servidores públicos o particulares que manejen o administren recursos públicos incurrieron en alguna responsabilidad, tiene facultades de sancionar a través del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, estipulado en la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo (ASM, 2015b, p. 7).

En cuanto a la transparencia, la Auditoría Superior se concibe como la institución estatal impulsora del manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos públicos, promotora de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes del Estado y los entes públicos de Michoacán (ASM, 2015a), por lo que su meta es arraigar la cultura de la rendición de cuentas, claras y transparentes, en todos y cada uno de los servidores públicos que manejan recursos que pertenecen a la sociedad, de acuerdo los objetivos Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (LTAIPEM).

3.1.1. Marco Jurídico de la Auditoría Superior de Michoacán

Actualmente la ASM está regulada por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Ley Orgánica y de Procedimientos del

¹³ La cantidad de cuentas públicas en nuestro Estado son 114 que corresponden una al Gobierno del Estado y 113 a los Municipios del Estado.

Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo, Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, y Reglamento Interior de la Auditoría Superior de Michoacán

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPEM), que regula la fiscalización superior de las entidades, así como la organización y funcionamiento de la ASM en los artículos 44, fracciones VIII, X, XI, XII, XIII y XV; 133, 134, 135, y en su Título Cuarto, establece que es un Órgano Técnico del Congreso del Estado, 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 disponga la Ley.

El artículo 133 de la CPEM establece que dentro de sus atribuciones, la ASM revisará, fiscalizará y evaluará la gestión de los poderes del Estado, de los ayuntamientos y de todas las demás entidades públicas estatales y municipales que manejan fondos públicos, y de aquellos organismos que por disposición de ley se consideren autónomos, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes, bajo los principios de legalidad, celeridad, eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, vigilancia, fiscalización técnica oportuna, imparcialidad, confiabilidad, definitividad, en forma simultánea, anual, posterior, externa, independiente y autónoma.

Para la ASM la fiscalización es “la revisión y evaluación que en forma simultánea o posterior, independiente y autónoma realiza la Auditoría Superior para verificar si los ingresos, el manejo, la custodia y aplicación de fondos y recursos públicos, se ajustaron a la normatividad que regula su operación y si se cumplieron los objetivos y metas contenidos en los programas estatales y municipales; así como para evaluar el desempeño institucional y de los servidores públicos que administraron, ejercieron y aplicaron los recursos públicos”, tal y como lo dispone

el artículo 4, fracción X de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán (LFSEM).

El Congreso del Estado, señala el artículo 134 de la CPEM, designará a su titular con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, para lo cual emitirá convocatoria pública a efecto de recibir propuestas de aspirantes a ocupar este cargo. El Auditor Superior del Estado de Michoacán durará en su encargo siete años.

De conformidad a lo que establece la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal Federal y Estatal y demás leyes federales que contengan normas para la coordinación en sus actividades en materia de Fiscalización, la ASM podrá celebrar convenios en la materia, observando las normas estatales y municipales. Cuenta además con el Servicio Civil de Carrera para la profesionalización de la fiscalización en los procedimientos de reclutamiento, contratación, capacitación, promoción y evaluación permanente.

3.1.2. Cambios a los controles externos para ajustarse con el Sistema Nacional Anticorrupción

La Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Michoacán, el 7 de septiembre de 2015, publica el Dictamen con proyecto de Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución del Estado en materia de anticorrupción (Dictamen, 2015), señalando en sus conclusiones que "... resulta importante el que exista congruencia entre la legislación Federal y Estatal, que permitan coordinar acciones en todos los niveles de gobierno, y en el caso que nos ocupa en el sistema de anticorrupción, que es un reclamo a nivel nacional y que Michoacán no es la excepción..." (Dictamen, 2015, p. 9).

Asimismo, este Dictamen (2015, p. 11) sostiene que "... la reforma constitucional surge como esfuerzo para armonizar nuestra constitución local en materias de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, responsabilidades

de los servidores públicos y combate a la corrupción; que las reformas aprobadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el Constituyente Permanente, disponen como obligatorias para las legislaturas estatales, y por tanto, es menester cumplir en sus términos”.

Señalando además que ‘actualmente’ no se cuenta con los elementos suficientes y competentes para aprobar la cuenta pública de la hacienda de los ejercicios fiscales anteriores, toda vez que los ‘trabajos realizados por la ASM’ no generan información ‘confiable’ que refleje razonablemente la situación financiera de la hacienda estatal y municipal del gasto público y la evaluación al desempeño institucional de los servidores públicos (Dictamen, 2015, p. 7).

Lo anterior hace necesario reformar el contenido del artículo 8º de la constitución estatal para establecer la obligatoriedad de que sea pública toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que ‘reciba y ejerza recursos públicos’ o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal (Dictamen, 2015, p. 7).

Lo que se refiere particularmente a la ASM, el dictamen establece que tendrá ‘autonomía’ para que ejerza su presupuesto, la facultad para revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas y los ejercicios anteriores, promover las acciones que correspondan ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o a las autoridades competentes.

Actualmente la ASM tiene la facultad de sancionar a los servidores públicos, ex servidores públicos o particulares que manejen o administren recursos públicos y que incurran en alguna responsabilidad a través del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, estipulado en la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán.

Con las reformas mencionadas, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado será el órgano facultado para imponer sanciones a los servidores públicos estatales y municipales y a los particulares que incurran en responsabilidad administrativa o incurran en actos vinculados con falta administrativa o incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; fincando también a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Las adiciones, reformas y derogaciones a la Constitución relativas, entre otras, a la ASM, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan la leyes generales a que se refiere el Transitorio Segundo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, publicado el 27 de junio de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, en tanto, continuará aplicándose la legislación en materia de recursos públicos, en el ámbito estatal y municipal, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del Decreto.

Como lo comentamos en el capítulo anterior, en julio de 2016 fue publicado el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (DOF, 2016b), encontrando como puntos de mayor relevancia la fiscalización de las participaciones federales, que permite a la institución revisar directamente o de manera coordinada con las EFS de los estados bajo determinados supuestos, el contenido de las cuentas públicas estatales.

3.1.3. Comentarios a las reformas constitucionales en materia de control externo

En cuanto a la fiscalización superior, las reformas a la Constitución local publicadas en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Michoacán, el

7 de septiembre de 2015, establecen que la ASM será la entidad de fiscalización del Congreso del Estado, que tendrá además de autonomía técnica y de gestión, la capacidad para que en el ejercicio de sus atribuciones decida sobre su organización interna, ejercicio de su presupuesto, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley

Después de analizar las consideraciones de las iniciativas presentadas (Dictamen, 2015), se interpreta que para lograr que la ASM pueda decidir con libertad su organización, elaborar tanto su reglamento interno como su presupuesto y ejercerlo en forma independiente, la voluntad política del Congreso del Estado es de suma importancia, ya que se tiene el criterio 'no técnico' de ampliar o restringir el presupuesto de la Auditoría o de manifestarse a favor o en contra de la labor de la Auditoría y ejercer una presión que afecte sus trabajos de acuerdo a los vaivenes políticos.

Estimamos (de esta interpretación) que es necesario, además, establecer alternativas para la designación y remoción del Auditor Superior, ya que se percibe que se trata de una designación partidista o política que no obedece a criterios técnicos sino puramente políticos, debiendo privilegiar, por lo menos, los méritos curriculares de los aspirantes así como el conocimiento técnico en materia de fiscalización superior.

Lo anterior lo fundamento en que la actuación de la ASM está sujeta a un órgano eminentemente político: la Comisión Inspector de la Auditoría Superior, que se conforma de acuerdo a los grupos parlamentarios o representación parlamentaria (diputados que pertenezcan a un mismo partido político).

Esta comisión, de acuerdo a lo establecido en el artículo 82 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (LOPCEM), estará integrada "preferentemente por quienes tengan experiencia en las áreas de revisión y fiscalización pública, y le corresponde participar, conocer y dictaminar, de manera enunciativa, más no limitativa sobre los asuntos siguientes:

I. Vigilar y evaluar la organización y funcionamiento de la Auditoría Superior de

Michoacán, y de manera particular el cumplimiento de las funciones de sus servidores públicos... IX. Estudiar y, en su caso, ratificar el proyecto de presupuestos de egresos que le presente el Auditor Superior de Michoacán, para su posterior presentación al Comité de Administración y Control...” (LOPCEM, 2015). La ‘experiencia’ que se requiere para conformar esta comisión, es un atributo complicado de cubrir por un representante popular.

Aún y cuando la ASM se coordine con el Poder Legislativo Estatal, éste no debe tener una injerencia que implique subordinación o mando jerárquico, lo que no quiere decir que la autonomía signifique que la ASM se maneje en la opacidad e impunidad, por el contrario debe estar vigilada por el Congreso local como depositario de la soberanía popular y ‘obligada’ también a rendirle cuentas

En este orden de ideas, la autonomía constitucional es necesaria para potenciar sus competencias técnicas y evitar cualquier intromisión o presión política y no basta, como lo vemos en Michoacán, con transformaciones parciales de la ASM. La autonomía constitucional ‘entraña’ que la Auditoría se conciba como un órgano primario no derivado del Estado, es decir, como aquel que se encuentra en igualdad jerárquica con otros poderes y órganos del Estado y que participa en las decisiones fundamentales y esenciales de éste.

Es necesario también que se conciba en el Estado que la fiscalización superior no implica que la ASM sea una agencia anticorrupción, sino que su función es fiscalizar el gasto y el desempeño de la administración pública, con el fin de asegurar el buen cumplimiento de las metas y de la normatividad aplicable, que se traduce en mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

Finalmente, queremos comentar que la primera acción del Congreso del Estado ante la promulgación de las leyes del SNA, fue la publicación el 15 de julio de 2016, en la Gaceta Parlamentaria de la LXXVIII Legislatura de Michoacán, la Iniciativa con Proyecto de Decreto para la expedición de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, Ley de Responsabilidades Administrativas, reformas y adiciones

de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública, de la Ley de Fiscalización Superior, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, del Código de Justicia Administrativa y del Código Penal del Estado de Michoacán, a cargo de un grupo parlamentario.

La iniciativa se presenta “para dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Segundo Transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo de fecha 13 de noviembre de 2015, en materia de combate a la corrupción” (Gaceta Parlamentaria, 2016, p. 2).

Esperemos que a partir este primer ejercicio el Congreso del Estado esté comprometido seriamente en trabajar en las reformas de los ordenamientos legales para armonizar la legislación estatal con el SNA, con base en la transparencia y la rendición de cuentas no sólo porque así lo marca la CPEUM, sino porque es una necesidad para que Michoacán avance en el tema del combate a la corrupción.

3.2. La Coordinación de Contraloría del Estado de Michoacán, una historia reciente

En lo que se refiere al control interno, en 1978 existía la Contraloría como Dependencia del Poder Ejecutivo de Michoacán, que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de ese año, estaba facultada para establecer y coordinar los sistemas de evaluación presupuestal que permitían verificar el cumplimiento de las políticas establecidas, así como los planes y programas autorizados y sus resultados.

De los antecedentes contenidos en el Manual de Organización de la Coordinación de Contraloría [Manual], publicado en el Periódico Oficial el 17 de febrero de 2009,

se desprende que con las reformas a la Ley Orgánica en 1980, las funciones de control y evaluación, así como las de vigilar que se llevaran a buen fin los objetivos y políticas fijadas por el Ejecutivo Estatal, pasaron a ser atribuciones de la Coordinación de Programación, a través de la Dirección de Evaluación.

En este tiempo, correspondía a la Oficialía Mayor recibir quejas y denuncias sobre posibles delitos cometidos por los servidores públicos, y registrar la situación patrimonial de los mismos, a través de la Unidad de Orientación, Información y Quejas (Manual, 2009). En 1987, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, el 11 de mayo se crea la Contraloría General del Estado como Dependencia de la Administración Pública Estatal, a la que le correspondía planear, organizar, y coordinar el sistema de control y evaluación de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo, inspeccionar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos (Manual, 2009).

Mediante el Decreto Legislativo número 50, el 2 de diciembre de 1996 se publica en el Periódico Oficial del Estado la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en donde se modifica el nombre de la Contraloría General de Estado por Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo. Asimismo, se concretan y fortalecen sus atribuciones en función de los Programas de Modernización y Simplificación Administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y con ello la modernización del sistema de control gubernamental.

Con otro Decreto Legislativo de fecha 12 de abril de 2002 (Manual, 2009), se modifica el nombre de la Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo por Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Se concretan y se robustecen sus atribuciones en función del desarrollo administrativo y control preventivo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y con ello la modernización del sistema de control gubernamental y el fortalecimiento de sus programas de auditoría, evaluación, vigilancia y control del gasto público del gobierno, que permitan eficientar y transparentar su ejercicio

Asimismo, se fortalecen y modernizan los sistemas de registro y control relativos a las funciones propias de responsabilidad y situación patrimonial de los servidores públicos; el mejoramiento del sistema de orientación e información, reforzando los programas de atención y quejas de la ciudadanía, así como la mejora regulatoria de la simplificación y modernización administrativa de los procedimientos que facilitaran e hicieran más expeditos los trámites que realizara la población ante distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal (Manual, 2009).

En enero 9 de 2008 se publica en el Periódico Oficial la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, en la cual 'otra vez' se modifica el nombre de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por Coordinación de Contraloría, convirtiéndose de Secretaría a Coordinación Auxiliar del Ejecutivo, pasando las facultades del desarrollo administrativo a la Secretaría de Finanzas y Administración.

Lo anterior implicó, desde nuestro punto de vista, prescindir del medio para lograr la mejora continua y desarrollar las capacidades del gobierno para atender de manera eficaz, eficiente y oportuna, la diversas necesidades de la población, concluyendo que con la reforma del año 2008 se presentó una involución, ya que la función de control interno de las actividades propias de la gestión pública quedó limitada y le restó valor e importancia respecto de las demás entidades de la administración pública estatal.

De ser una Dependencia de la Administración Pública Estatal Centralizada, pasó a ser una Coordinación Auxiliar del Ejecutivo Estatal, o sea, dependiente del Despacho del Ejecutivo, lo que significa ejercer una función limitada en materia de control interno.

Estimamos además que los cambios señalados no alcanzaron para verificar los actos de los órganos y servidores públicos que la integran con respecto a lo dispuesto en el marco jurídico y de los procedimientos que de éste emanan si se considera que "el control interno ha sido reconocido como una herramienta

administrativa que adecuadamente implantada, coadyuva a lograr objetivos y metas de las instituciones públicas, elevar su desempeño y consolidar la transparencia y la rendición de cuentas” (ASF, 2015, p. 5).

En otras palabras, perdió eficacia y actualidad, máxime si se toma en cuenta de que a nivel nacional e internacional, los órganos de control interno deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible.

En el tiempo en que se redactó una parte del el presente trabajo, entró a discusión en el Pleno del Congreso del Estado una ‘nueva’ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (LOAPEM), publicada en el Diario de Debates, 2012-2015, Sesión extraordinaria N° 138, domingo 13 de septiembre de 2015, cuarto año de ejercicio fiscal, primer periodo ordinario de sesiones, donde se prevé convertir a la Coordinación de Contraloría en Secretaría de Contraloría, considerando que “una de las principales demandas de la ciudadanía y prioridad del Gobierno del Estado es la transparencia y rendición de cuentas, así como cumplir en forma cabal con los ordenamientos legales y administrativos vigentes.”¹⁴

Más tarde, el 29 de septiembre de 2015 se publica en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo la ‘nueva’ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la que en su artículo 17 señala que “en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Gobernador del Estado, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Estatal Centralizada:... III. Secretaría de la Contraloría...” (LOAPEM, 2015).

¹⁴ En esta iniciativa se propone dar mayor nivel y fuerza a la actual Coordinación de Contraloría que se transforma en la Secretaría de Contraloría. Con ello se contará con una dependencia fortalecida y eficaz, encargada de prevenir y vigilar la exacta aplicación de la normatividad para un mejor desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos.

En los artículos transitorios del Decreto 557 que expide esta Ley Orgánica se dispone que entrará en vigor el 1º de octubre de 2015, y de lo que nos ocupa, el artículo quinto establece lo siguiente:

La Coordinación de Contraloría se transforma en la Secretaría de la Contraloría, por lo que todos sus recursos humanos, materiales y financieros se transferirán a la mencionada Secretaría, junto con los expedientes, archivos, acervos y demás documentación en cualquier formato en que se encuentre bajo su resguardo.

A partir de la entrada en vigor del presente Decreto las menciones contenidas en leyes, reglamentos y disposiciones de cualquier naturaleza, respecto a la Coordinación de Contraloría, se entenderán referidas a la Secretaría de la Contraloría” (LOAPEM, 2015).

De acuerdo con las consideraciones de la iniciativa antes mencionada, la SECOEM será la dependencia “encargada de prevenir y vigilar la exacta aplicación de la normatividad para un mejor desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos de la Administración Pública Estatal”.

El artículo 20 de esta ‘nueva’ Ley Orgánica del 2015, establece que la SECOEM tiene las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar y prevenir el cumplimiento de las leyes, atribuciones, facultades, reglamentos y normatividad administrativa y financiera por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;
- II. Realizar y dar seguimiento a los resultados de las revisiones, inspecciones, fiscalizaciones, evaluaciones y auditorías practicadas en las dependencias o entidades de la Administración Pública Estatal, en forma directa o por conducto de auditores externos, a fin de asegurar que se corrijan las deficiencias detectadas, o en su caso deslindar las responsabilidades;
- III. Informar al Gobernador del Estado, sobre el resultado de las evaluaciones y revisiones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y turnar el resultado, cuando proceda, a las autoridades competentes o dictar las acciones para corregir las irregularidades;

IV. Proponer al Gobernador del Estado, la contratación de los auditores y evaluadores externos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, a los comisarios o a sus equivalentes en los órganos de gobierno, normando y controlando su desempeño;

V. Coadyuvar con la Auditoría Superior de Michoacán y en su caso con la Auditoría Superior de la Federación, para el establecimiento de los procedimientos y mecanismos que permitan el cumplimiento de sus atribuciones, según lo establece la Ley de Planeación Hacendaria, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo;

VI. Supervisar que el ejercicio presupuestal se apegue a lo establecido en la legislación aplicable;

VII. Coordinarse con las dependencias públicas federales competentes para la fiscalización, control y evaluación de los recursos, que el Ejecutivo Federal transfiera al Estado para su ejercicio;

VIII. Registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y practicar las investigaciones que fueren pertinentes;

IX. Atender las quejas y denuncias que sobre el desempeño de los servidores públicos, presenten los ciudadanos en los términos de la ley de la materia;

X. Conocer, investigar y sancionar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas y remitirla, en los casos que la ley señale, a la autoridad competente para que se determine la aplicación de las sanciones correspondientes;

XI. Establecer los lineamientos y controles para la entrega y recepción de los asuntos, bienes y valores propiedad o al cuidado del Gobierno del Estado, a cargo de servidores públicos, hasta el nivel y puesto que determine, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

XII. Vigilar y supervisar la entrega y recepción que se haga de los asuntos y bienes inventariados, en la toma de posesión de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

XIII. Supervisar que el ejercicio de las atribuciones de los servidores públicos del Estado, se lleve a cabo con apego a las leyes y lineamientos vigentes en materia de transparencia y rendición de cuentas; y,

XIV. Las demás que le confieran las normas jurídicas aplicables”. (LOAPEM, 2015)

No alcanzamos a detectar si al regresarle el carácter de dependencia de la administración pública estatal y otorgarle estas ‘nuevas’ atribuciones, se implementarán estrategias y mecanismos que aseguren la correcta aplicación de los recursos públicos en congruencia con el presupuesto de egresos destinado a las obras y acciones realizadas por las dependencias y entidades del Gobierno del Estado, con apego a las leyes y normas específicas en la materia, así como la promoción del desempeño honesto y transparente de los servidores públicos para fortalecer una efectiva rendición de cuentas.

Al transformarse nuevamente como dependencia del poder ejecutivo, nuestra opinión es que debe visualizarse como el órgano de fiscalización y control estatal responsable de vigilar y verificar que los recursos públicos se apliquen y administren con eficiencia, eficacia, honradez en congruencia con el presupuesto de egresos para satisfacer los objetivos que están destinados, no enfocarse únicamente a “la promoción de una cultura del servicio público para prevenir, detectar y sancionar prácticas de corrupción”, tal y como la misma contraloría define su filosofía, la razón de ser y las funciones básicas de la dependencia (Secretaría de Contraloría del Estado de Michoacán [SECOEM], 2015).

3.2.1. Cambios a los controles internos para ajustarse con el Sistema Nacional Anticorrupción

En el Dictamen con proyecto de Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución del Estado en materia de anticorrupción ([Dictamen], 2015), se establecen nuevas atribuciones del Congreso Local en cuanto a los órganos de control, elevando a rango constitucional facultades para elegir, reelegir y destituir del cargo a los comisionados del ahora Instituto

Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. La elección por las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos autónomos: Tribunal de Justicia Administrativa, Comisión Estatal de los Derechos Humanos, Instituto Electoral de Michoacán y Tribunal Electoral del Estado.¹⁵

En caso de la contraloría del Poder Ejecutivo (Dictamen, 2015), el titular de este órgano será nombrado por el Gobernador y ratificado por parte del Congreso del Estado, mediante votación calificada de dos partes de sus integrantes presentes en la sesión respectiva, con la finalidad de que el designado funcionario cuente con el aval de su trayectoria, experiencia y capacidad probadas y de la representación popular y política expresada en el Congreso del Estado.¹⁶

Además se habla de que la “confianza y certidumbre de su función pública reside precisamente en el mecanismo a partir del cual se le otorga dicho nombramiento, obligando a realizarse con apego a los principios irrestrictos de legalidad y objetividad” (Dictamen, 2015, p. 3).

Este mecanismo, dice legislador local, “resulta primordial en la búsqueda del equilibrio de los Poderes, impulsando desde nuestro marco normativo, la cooperación y corresponsabilidad de esta soberanía en el control y vigilancia mediante la Contraloría General del Estado” (Dictamen, 2015, p. 3).

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, dentro de las reformas a la constitución local, el Título Cuarto cambia su denominación al “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y patrimonial del Estado” (Dictamen, 2015).

¹⁵ Con ello se obedece el mandato constitucional de la fracción III del artículo 109 de la constitución federal de que “los entes públicos estatales contarán con organismos internos de control”.

¹⁶ El argumento se centró en que la efectividad y eficiencia del órgano de control y vigilancia del Estado estriba en gran parte en la experiencia y rectitud de su titular, elementos fundamentales para lograr certeza en la ciudadanía

El órgano de control interno del ejecutivo estatal, a través de su titular, formará parte del Sistema Estatal Anticorrupción (Dictamen, 2015), con otros titulares como los de la Auditoría Superior, Fiscalía Especializada en Combate a la corrupción, así como el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa, Instituto Michoacano para la Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, un representante del Consejo del Poder Judicial del Estado y otro del Consejo de Participación Ciudadana y titulares de las contralorías municipales.

3.2.2. Comentarios a las reformas constitucionales en materia de control interno

En cuanto al control interno, desde nuestro particular punto de vista, si las consideraciones para la expedición de una 'nueva ley orgánica' se basaron en que la Administración Pública requiere un ajuste de fondo para actuar con la eficacia que se requiere para resolver los problemas que plantea un Estado cuyas actividades, necesidades y problemas son más complejos cada día (Dictamen, 2015), no se comprende las razones por las cuales entre los principios rectores de la 'nueva' Administración Pública Estatal 'transparencia y rendición de cuentas', conceptualmente aparecen sesgados de sus fundamentos.

Observemos lo siguiente: "Artículo 2. [...] se entenderán por: Transparencia. Utilizar de manera responsable y clara los recursos públicos; ofrecer a la sociedad el acceso a la información, bajo la premisa de máxima publicidad" (LOAPEM, 2015).

Aquí se estima que se cae en el error de reducir la transparencia como sinónimo de derecho a la información pública. Lo analizamos en el capítulo I, que el derecho a la información pública puede llegar a ser un verdadero motor de la transparencia, ya que es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública pero no es lo mismo que transparencia.

La transparencia implica la práctica de colocar la información en la 'vitrina pública' como dice Ugalde (2002), para que los interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.

Las consecuencias de la opacidad con que se manejan las finanzas gubernamentales y la discrecionalidad para el ejercicio del gobierno son múltiples, por principio la falta de transparencia crea un círculo vicioso: al no tener certeza de cómo se usan los recursos públicos, el ciudadano tiene muy pocos incentivos para contribuir al erario porque lo ve como la manifestación de actos de corrupción, y eso es precisamente uno de los graves problemas de nuestro estado.

Si la transparencia es uno de los ejes rectores de la 'nueva' Administración Pública, la debe considerar en dos sentidos: 1) con el carácter de obligatoriedad por parte del servidor público de 'dar' no de 'ofrecer' a la sociedad, el conocer 'claramente' la gestión pública y las funciones que desempeña; y, 2) como 'política pública' que no se limita a brindar el acceso a la información pública.

Lo mismo pasa con la rendición de cuentas. "Artículo 2. [...] se entenderán por: Rendición de Cuentas: En ejercicio de sus atribuciones utilizará los recursos públicos únicamente para cumplir la misión institucional, adoptando criterios de racionalidad, asignándolos de manera transparente e imparcial, e informará de forma puntual y correcta de sus acciones frente a las y los ciudadanos, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes" (LOAPEM, 2015)

La rendición de cuentas no significa buenas intenciones de los funcionarios públicos hacia la sociedad, ya lo decía Maquiavelo: "los hombres hacen el bien por la fuerza; pero cuando gozan de los medios y libertad para ejecutar el mal, todo lo llenan de confusión y desorden" (2011, pp. 265-266)

Apreciemos que se establece claramente que sólo "informará de forma puntual y correcta de sus acciones frente a las y los ciudadanos..." y la rendición de cuentas, para ser efectiva, no se reduce sólo a informar, sino que debe tener dos

componentes fundamentales: 1) la capacidad de respuesta, es decir, la obligación de rendir cuentas y el derecho a obtener respuesta; y, 2) garantizar que se tomen medidas o se provean reparaciones cuando la rendición de cuentas falle (Schedler, 2008)

Es necesario entonces establecer en esta ‘nueva ley’ que los elementos de la rendición de cuentas implican la ‘obligación’ de informar, justificar, explicar, ser responsables de la acción gubernamental, y la imposición de sanciones a quienes violenten las normas correspondientes. Así, se tendrá cuidado de no ‘tomar malas decisiones e incurrir en abuso del poder’, como dice Crespo (2001) no necesariamente pensando en el bienestar de los gobernados sino por su propia conveniencia.

Por otro lado, en las consideraciones de reforma a la ley orgánica se señala que:

“[...] Una de las principales demandas de la ciudadanía y prioridad del Gobierno del Estado es la transparencia y la rendición de cuentas, así como cumplir en forma cabal con los ordenamientos legales y administrativos vigentes. Es por ello que esta iniciativa propone dar mayor nivel y fuerza a la actual Coordinación de Contraloría que se transforma en la Secretaría de Contraloría. Con ello se contará con una dependencia fortalecida y eficaz, encargada de prevenir y vigilar la exacta aplicación de la normatividad para un mejor desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos de la Administración Pública Estatal” (LOAPEM, 2015).

Al respecto, si analizamos detenidamente se entiende que al convertir la Coordinación en Secretaría se busca otorgar a ésta ‘mayor nivel y fuerza’ para que cumpla la función de prevenir y vigilar la exacta aplicación de la normatividad para un mejor desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos.

Estimamos que con esto se pierde de vista que el control interno busca más que un buen desempeño de los servidores públicos. Es importante que se tome en cuenta que el control interno tiene en sí mismo un enfoque preventivo con la finalidad de evitar casos potenciales de errores, abuso, desperdicio, corrupción al interior de las instituciones públicas.

Es preciso además que se realice un estudio serio para regresarle atribuciones sustanciales a la 'nueva Secretaría' como las del Desarrollo Administrativo, que fueron eliminadas con la reforma del 2008 a la LOAPEM. En la 'novedad' de que el titular de la Secretaría de Contraloría será propuesto por el Gobernador y ratificado por el Congreso del Estado¹⁷, es necesario que se regule también el proceso para la remoción del cargo, la independencia en sus acciones se fortalece con ello.

3.3. Participación ciudadana, transparencia y acceso a la información pública en Michoacán

En materia de transparencia y acceso a la información pública, en el año 2008 nace en Michoacán el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán (ITAIMICH), como organismo de autoridad, decisión, promoción, difusión e investigación sobre el derecho a la transparencia y acceso a la información pública, con autonomía patrimonial, de operación y de gestión. Esto gracias a la reforma al artículo 97 de la CPEM, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de septiembre de 2008.

En el Dictamen (2015) ya comentado, por medio del cual se adicionan diversas disposiciones de la Constitución del Estado en materia de anticorrupción, encontramos que este organismo autónomo fue objeto de reforma y transformación, sustituido por el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IMAI).

El IMAI, señala el Dictamen (2015, p. 11), será un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho al acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

¹⁷ La ratificación, en este sentido, es el acto que constituye la confirmación de una función o encargo.

El nuevo organismo se registrará por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (LTAIPEM) vigente hasta que el Congreso Estatal expida las modificaciones necesarias a la legislación relacionada (Dictamen, 2015, p. 18) y por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia.

El IMAI se registrará en particular por el principio de máxima publicidad. La reforma al artículo 8º de la constitución local establece la obligatoriedad de que sea pública toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Obligatorio es también el documentar todo acto que derive de sus facultades, competencias o funciones y que sólo podrá ser reservada o declarada inexistente, en los términos que disponga la ley (Dictamen, 2015, p. 12).

Tendrá competencia para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal (Dictamen, 2015, p.14).

Las resoluciones del instituto son vinculatorias para los sujetos obligados. La ley establecerá los medios de apremio para asegurar el cumplimiento de sus decisiones y, en su caso, denunciarán ante el Tribunal de Justicia Administrativa a los sujetos obligados que las incumplieran (Dictamen, 2015, p. 14).

Para hablar de participación ciudadana en el Estado, la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (LMPCM), publicada el 8 de septiembre de 2015, en su artículo 6 dispone lo siguiente:

“La participación ciudadana es un derecho y una obligación de los ciudadanos, los procedimientos que prevé esta Ley para ejercerlos deberán realizarse de tal forma que no se perturbe ni afecte el orden constitucional o legal, la tranquilidad pública e institucional o el derecho de terceros.

Los Órganos del Estado, en los ámbitos de su respectiva competencia, establecerán las medidas necesarias para que los mecanismos de participación ciudadana funcionen de forma real, efectiva y democrática. Se removerán para tal efecto, los obstáculos que impidan o dificulten el pleno ejercicio del derecho de los ciudadanos michoacanos a participar en la vida política, económica, cultural y social del Estado de Michoacán” (LMPCM, 2015).

En su artículo 1 establece:

“Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social, tienen como objeto reglamentar los mecanismos de participación ciudadana, así como, los procesos para hacerlos efectivos, asegurando mediante la participación y vigilancia ciudadana el completo ejercicio legal y transparente del gobierno” (LMPCM, 2015).

Así como las EFS pueden beneficiarse de la interacción con la sociedad civil, ya que contribuye a fortalecer la confianza, legitimidad y credibilidad de las instituciones fiscalizadoras y a incrementar el impacto del trabajo que realizan y la calidad del control institucional (OLACEFS, 2014), también la contraloría puede verse beneficiada toda vez que los actores ciudadanos tienen la posibilidad de utilizar la información del sistema de control para acciones de incidencia concreta incrementando la rendición de cuentas del estado.

Dice la OLACEFS (2015) y coincidimos en ello, que la mayor cercanía de la sociedad civil organizada a la prestación de servicios y a los usuarios, “su sensibilidad a la implementación en la práctica de programas de gobierno y su

menor grado de limitación burocrático-administrativa, las posiciona como actores institucionales relevantes del control público”.

En este sentido debemos tomar en cuenta lo que nos comparte Hevia de la Jara (2007) de que el aporte de las organizaciones civiles y sociales al control democrático de los gobiernos es enorme, no sólo porque al gozar de mayor autonomía pueden ejercer sus funciones con mayor libertad y con más interés, puesto que vigilan temas que les importan realmente, sino también porque pueden utilizar recursos de poder de manera más directa.

La Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán de Ocampo (LDSM) establece en su artículo 3, fracción IV que “la Política del Estado se orientará a promover la participación ciudadana y la organización social en la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación de los programas sociales”.

En este marco la SECOEM (2015) apunta que las aproximaciones hacia una Contraloría Social en Michoacán se han dado en dos aspectos: 1) en lo referente al sistema de quejas, denuncias, atención ciudadana, transparencia y en los procesos de adjudicación, 2) el segundo a la integración de comités comunitarios, consejos ciudadanos y asociaciones con funciones de supervisión, vigilancia y control de recursos asignados a programas sociales y obras públicas, los cuales se establecen como un requisito dentro de las reglas de operación de los propios programas.

La SECOEM afirma que la contraloría social entra en el marco de la participación ciudadana sustantiva, se inscribe dentro de un proyecto de modernización y reformas políticas del Estado, en el que se enfatiza el cambio de relación entre gobierno y sociedad dando mayores espacios para la participación ciudadana a fin de que coadyuve a la consolidación de la democracia integral (SECOEM, 2015).

3.3.1. La historia de una madre

Cuando se inició esta investigación, nuestra lectura estaba centrada en la Guía ciudadana para la vigilancia del gasto público “Nuestro dinero... nuestra

responsabilidad”. El documento comienza de manera extraordinariamente hermosa:

“La historia de una madre. En septiembre de 1996 Susheela Devi, una mujer campesina de la India, asistió a un congreso sobre el derecho a la información organizado conjuntamente por la National Campaign on Peoples’ Right to Information (Campaña Nacional por el Derecho Popular a la Información) y dos importantes institutos de prensa de su país. También se encontraban presentes V.P. Singh, ex primer ministro de la India y muchas otras figuras conocidas.

Los organizadores invitaron a Susheela a hablar en nombre de una organización comunitaria de agricultores y obreros. En los meses anteriores dicho grupo había organizado una campaña masiva para exigir que se otorgara a los ciudadanos el derecho a obtener información, incluida aquella que expondría la corrupción que pudiera estar plagando a los programas de obras públicas de la localidad.

Durante el congreso, un periodista de un diario nacional le preguntó a Susheela por qué ella y la organización que representaba exigía con tanta vehemencia el acceso ciudadano a tal información. Susheela, una mujer de escasa instrucción formal, madre de tres hijos, respondió: «Cuando envío a mi hijo al mercado con diez rupias a comprar algo, le exijo que me rinda cuentas cuando regresa a casa. De igual forma, cuando el gobierno gasta mi dinero tengo derecho a exigir la rendición de cuentas por estos gastos».

Guiados por esta sencilla lógica de rendición de cuentas, Susheela y miles como ella en la nación india participaron en una la lucha de una década que culminó en la promulgación de una ley que otorga al ciudadano el derecho a la información. Hoy día diversos grupos ejercen los derechos consagrados en esa ley para obtener documentos de gobierno y ensañan métodos nuevos que le permiten a una ciudadanía participativa valerse de los expedientes públicos para llevar a cabo su labor de vigilancia y auditoría”. (Ramkumar, 2009, pág. V)

En nuestro país Hofbauer & Zepeda (2005) han señalado, en lo que estamos rotundamente de acuerdo, que el límite más importante con respecto a la rendición de cuentas es la asimetría de información que está ligada a la opacidad del ejercicio público, a la falta de transparencia.

Para abatir esa 'asimetría' se requieren una serie de atributos que van más allá del simple hecho de publicar documentos y datos existentes; para lograr la transparencia del ejercicio público gubernamental la información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable (Hofbauer & Zepeda 2005).

El presupuesto público es uno de los objetivos centrales en el marco de la transparencia y rendición de cuentas de la cosa pública y del desempeño gubernamental, la información del presupuesto debe permitir evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos. Este tipo de información y su análisis revelan el grado de eficiencia y eficacia del gasto público.

La 'sencilla lógica' de Susheela de que saber cómo se aplica, en qué y por qué se gasta nuestro dinero es un derecho y lo que comentan Hofbauer & Zepeda de que esa información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable, nos lleva a reflexionar de todo lo que hemos logrado en estas últimas décadas como sociedad en nuestro Estado, en la rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública, pero lo mucho que nos falta para que el gobierno divulgue claramente sus actividades y el presupuesto.

Lo mucho que nos falta para que las instancias encargadas de controlar y fiscalizar, entre otros, el gasto público, y la ciudadanía, estemos capacitados para exigir rendición de cuentas y determinar si los recursos públicos se están gastando debidamente, tal y como lo considera Schedler (2008).

La rendición de cuentas es un vínculo permanente entre gobernantes y gobernados, su fin es dar 'cuentas' sobre lo que informan, explican y justifican los servidores públicos en cumplimiento de sus obligaciones y en el manejo de los recursos, así como determinar las sanciones que se deriven de su ejercicio en un marco que permita la transparencia y la participación ciudadana.

Sabemos que hoy en día las leyes de nuestro país han fijado mecanismos de apertura informativa que permiten un control más intenso de la actividad presupuestaria en diversos ámbitos, desde el 2002 con la Ley de Transparencia y

Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el DOF el 11 de junio, o actualmente con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el DOF del 4 de mayo de 2015.

No hay que olvidar que existe una preocupación ciudadana por dar al manejo de las finanzas públicas una adecuada transparencia en la programación, presupuestación, control y evaluación; la demanda por un sector público eficiente es cada vez mayor, la sociedad exige conocer la forma en que se asignan los recursos en el sector público, cómo se controla su aplicación, cómo, por qué y en qué se gasta y de qué manera se le evalúa.

Las crónicas periodísticas e informes de organizaciones civiles como Alianza Cívica, Fundar, Red Ciudadana, Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia (que se pueden consultar fácilmente en sus sitios web), entre otras, constantemente apuntan que los funcionarios en nuestro país en ocasiones se benefician del secretismo en torno al ejercicio del presupuesto, impidiendo, de cierta manera, que el 'ciudadano común y corriente' tenga un mejor entendimiento del proceso presupuestario, de los procesos de auditoría y vigilancia, etc.

Según Athié (2005, p. 1) "el tema de los presupuestos públicos siguen siendo críptico y problemático". El informe de la cuenta pública de la ASF, por ejemplo, es inaccesible, ya que se conforma de aproximadamente 65 volúmenes y más de 27 mil páginas, no obstante que se señala en el sitio web de la ASF que el mismo día que ésta presenta a la Cámara de Diputados el informe de la cuenta pública se convierte en información 'de dominio público' y disponible en la sitio web de la auditoría; lo mismo sucede con el informe de la cuenta pública en Michoacán.

3.3.2. El gasto público: caso de Michoacán

El lugar común del que hablé a nivel federal, en nuestra entidad se presenta en la evaluación y fiscalización del gasto público. Compartimos opinión con Vallès cuando señala que:

“...El control interno, financiero y de legalidad es imprescindible para un buen funcionamiento de la Administración y del gasto público. Sin un control interno efectuado con carácter previo, por la propia Administración, el control externo pierde eficacia, profundidad, relevancia y utilidad. Pero a la vez deben potenciarse los mecanismos de colaboración entre los órganos de control externo y los sistemas control interno de la Administración, para que el control externo pueda centrar sus funciones y dedicar la mayor parte de sus recursos humanos y materiales a realizar la función que le es propia: la fiscalización de la gestión pública atendiendo a criterios de economía, eficacia y eficiencia” (Vallès, 2001, pp. 138-139).

En Michoacán en el 2012 tanto la entonces Coordinación de Contraloría como la ASM firmaron las ‘Bases Generales de Coordinación para promover el desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización’.

En este documento se reconoce que “la fiscalización superior y la auditoría interna requieren de la colaboración de los servidores públicos que ejecutan tales funciones y que con el desarrollo del SNF, se coadyuvaría sistemáticamente a la actualización de conocimientos, al intercambio de experiencias, y cuando proceda, a la homologación de los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales de auditoría, así como a promover la mejora de las disposiciones de carácter administrativo, contable, financiero jurídico, en el ámbito de sus respectivas competencias” (Bases Generales, 2012).

Además la SECOEM coadyuva con la ASM y en su caso con la ASF, para el establecimiento de los procedimientos y mecanismos que permitan el cumplimiento de sus atribuciones, según lo establece la Ley de Planeación Hacendaria, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo y supervisa que el ejercicio presupuestal se apegue a lo establecido en la legislación aplicable, coordinándose con las dependencias públicas federales competentes para la fiscalización, control y evaluación de los recursos que el Ejecutivo Federal transfiera al Estado para su ejercicio.

Dado que la auditoría gubernamental “es una actividad profesional multidisciplinaria ejercida por entes internos o externos respecto al objeto auditado y está sujeta, en sus dos vertientes, al cumplimiento de principios elementales comunes” (ASF, 2014, p. 6), existen las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, del que Michoacán es parte.

Mencionamos estas normas porque constituyen un marco de referencia para la actuación de aquellos entes encargados de revisar la gestión de los recursos públicos, como la ASM y la SECOEM, y señalan líneas y directrices que constituyen las mejores prácticas en la materia y gozan de un consenso universal entre la comunidad auditora, por lo que constituyen una referencia necesaria para esta labor (ASF, 2014).

La práctica auditora, tanto interna como externa, puede encontrar ellas importantes referencias (ASF, 2014, pp. 4-7) “para sistematizar su práctica, determinar áreas de oportunidad, e incursionar en nuevas disciplinas y procesos de acuerdo con sus necesidades, pero también en función de sus capacidades, disponibilidad de recursos y desarrollo institucional, apegándose, en todo momento, a su mandato y al cumplimiento de sus respectivas misiones”.

Sostenemos con todo lo expuesto que es necesario incrementar el nivel de coordinación entre la ASM y la SECOEM para mejorar la eficiencia de la gestión gubernamental y fortalecer la credibilidad y confiabilidad de los ciudadanos en los resultados de la auditoría gubernamental del gasto público, en virtud de que tenemos la impresión que el diseño de las reglas que rigen el gasto público contribuyen precisamente al gasto inadecuado de esos recursos.

Consideraciones finales del capítulo

De lo anterior concluimos que por mandato constitucional lo dispuesto en la legislación para los estados en materia de control, rendición de cuentas, transparencia y fiscalización superior, es similar a la establecida a nivel federal, por lo que en Michoacán se cuenta con la EFS denominada Auditoría Superior de

Michoacán (ASM), como órgano técnico del Congreso del Estado con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, tal como sucede en la federación.

Cuenta además con la Secretaría de Contraloría del Estado (SECOEM) que es la dependencia encargada de prevenir y vigilar la exacta aplicación de la normatividad para un mejor desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos de la Administración Pública Estatal, con atribuciones parecidas a las de la SFP.

Observamos que tanto la ASM como la SECOEM sufrieron cambios por la entrada en vigor a nivel federal del Sistema Nacional Anticorrupción, reflejados en las reformas a la Constitución Política del Estado en septiembre de 2015.

En el caso de la ASM, se establece que será la entidad de fiscalización del Congreso del Estado con autonomía técnica, de gestión y capacidad para que en el ejercicio de sus atribuciones decida sobre su organización interna, ejercicio de su presupuesto, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la Ley y promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, la Fiscalía Especializada en Combate a la corrupción o las autoridades competentes.

La SECOEM por su parte, resalta la transformación de la Coordinación de Contraloría a Secretaría de la Administración Pública Estatal centralizada, así como la novedad de que su contralor será propuesto por el Gobernador, que será ratificado por el Congreso del Estado.

En materia de transparencia y acceso a la información pública el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIMICH) también sufrió cambios con las reformas a la constitución local, ya que fue sustituido por el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IMAI), que es responsable de garantizar el cumplimiento del

derecho al acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

La participación ciudadana en nuestro estado, según la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (LMPCM), es un derecho y una obligación de los ciudadanos y para ejercerlos debe realizarse de tal forma que no se perturbe ni afecte el orden constitucional o legal, la tranquilidad pública e institucional o el derecho de terceros. Ésta es muy importante, porque su aporte al control democrático de los gobiernos es enorme ya que vigilan temas que les interesan realmente y porque pueden utilizar recursos de poder de manera más directa.

Resulta curioso que tuvo que existir la presión federal para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción para que el legislador estatal ‘se diera cuenta’, según sus propias palabras en el proyecto de reforma a la Constitución Estatal 2015, que la ASM ha sido rebasada por lo que es necesario fortalecerla “con una normatividad acorde con la realidad actual, que le permita ser más eficiente, que impulse la transparencia, que genere las condiciones para una eficiente rendición de cuentas y genere certidumbre a las y los ciudadano michoacanos en sus autoridades”.

Las reformas en materia de fiscalización superior en el estado, y por ende, de la ASM, entrarán en vigor una vez que lo hagan a nivel federal las leyes generales a que se refiere la CPEUM.

En cuanto al control interno, la SECOEM que es la dependencia encargada de prevenir y vigilar la exacta aplicación de la normatividad para un mejor desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos de la Administración Pública Estatal, so pretexto de implementar estrategias que permitan la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, se convierte de Coordinación auxiliar del Gobernador en Dependencia de la Administración Pública Estatal Centralizada.

No obstante lo anterior, no se le devuelven las facultades del desarrollo administrativo (transferidas a la Secretaría de Finanzas en el 2008) que son un medio necesario para lograr la mejora continua y desarrollar las capacidades del gobierno para atender de manera eficaz, eficiente y oportuna, la diversas necesidades de la población.

Finalmente estimamos que los cambios que ha sufrido la Contraloría deben permitir que su misión de promover una cultura del servicio público para prevenir, detectar y sancionar prácticas de corrupción se conjugue con la de ser el órgano de fiscalización y control estatal responsable de vigilar y verificar que los recursos públicos se apliquen y administren con eficiencia, eficacia, honradez en congruencia con el presupuesto de egresos para satisfacer los objetivos que están destinados.

CAPÍTULO 4

CONTROL INTERNO Y EXTERNO EN EL ESTADO DE VERACRUZ

“Políticos «ocasionales» lo somos todos nosotros cuando depositamos nuestro voto, aplaudimos o protestamos en una reunión «política», hacemos un discurso «político» o realizamos cualquier otra manifestación de voluntad de género análogo, y para muchos hombres la relación con la política se reduce a esto”. (Weber, 1979, p. 6).

El análisis de este capítulo se centrará en el Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz (ORFIS) y en la Contraloría General del Estado del Veracruz. Se eligió esta entidad federativa porque de acuerdo a la Constitución Política Local y a la Ley de

Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz, su Entidad de Fiscalización Superior cuenta además de autonomía técnica y de gestión, de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestaria para el ejercicio de sus funciones, fiscalizando de forma independiente las cuentas públicas de acuerdo a lo señalado por la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En cuanto a la Contraloría General en el Estado de Veracruz, lo interesante es que lleva a cabo actividades en materia de desarrollo administrativo, cuya misión principal es la de ‘promover el uso óptimo, honesto y transparente de los recursos y elevar la calidad en la gestión y desempeño de los servidores públicos, así como fomentar la cultura de rendición de cuentas en la Administración Pública Estatal’. Situación muy distinta en Michoacán con los constantes cambios, evoluciones e involuciones que ha sufrido el control interno.

Escapa al alcance de este trabajo el análisis minucioso del control interno y externo de ambas entidades federativas, el propósito en este capítulo es comentar algunos aspectos de ambos tipos de control en Veracruz, que desde mi

perspectiva, pueden ser punto de partida para un redimensionamiento del control interno y externo en nuestro estado.

Se habla, en el control externo de la 'autonomía' del órgano fiscalizador; en el control interno, de las actividades de desarrollo administrativo, de la promoción del uso óptimo y transparente de los recursos del estado y de la cultura de rendición de cuentas en la Administración Pública Estatal, y de ambos su capacidad para sancionar. Para entonces dar paso al siguiente capítulo con un comparativo de debilidades y fortalezas tanto en Michoacán como Veracruz en esta materia.

4.1. El control interno y el control externo en Veracruz, un cambio de panorama

Históricamente la fiscalización en las entidades federativas de nuestro país durante las últimas décadas del siglo XX y la primera del XXI, se caracterizaba, como lo señalan en su estudio Ríos & Pardinás (2008, p. 16) por la falta de claridad en los procedimientos y por la amplia posibilidad de la manipulación de los resultados, opacidad en los procesos, la poca o casi nula publicidad de los resultados, del uso de las auditorías y de los informes de resultados como armas de presión y control político.

Zacatecas fue punta de lanza del cambio al publicar en el año 2000 la nueva Ley de Fiscalización Superior del Estado. Veracruz y Campeche lo siguen al realizar reformas para ampliar la capacidad del poder legislativo en materia de auditoría y fiscalización.

Ya en el 2008 la mayoría de los estados habían aprobado reformas para la revisión de las cuentas públicas pero había diferencias sustanciales en ello, por lo que el Congreso federal aprobó una reforma constitucional que obliga a las legislaturas estatales a ajustar el marco normativo local a fin de garantizar los niveles mínimos de autonomía política y de gestión a las Entidades de Fiscalización Superior.

El control externo en nuestro país ha estado a cargo del Poder Legislativo como un contrapeso de los otros poderes. En este sentido el Estado de Veracruz estableció en su Constitución Local de 1825 que el Congreso debía tomar cuenta al gobierno respecto de la recaudación e inversión de fondos públicos a través de la oficina de Glosa.

“Limitada en sus recursos y competencia para llevar a cabo su tarea, ésta se concentró fundamentalmente en vigilar a los ayuntamientos de los municipios, tarea por demás estrecha por lo precario de la situación imperante” (Gómez, 2005, p. 514). Hasta 1998 la Tesorería General del Estado concentraba la cuenta pública y la presentaba al Congreso para su glosa y posterior dictamen.

En 1985 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal creándose la Dirección General de Contraloría, dependiente directamente del Ejecutivo, lo que significa, de acuerdo al estudio de Gómez (2005), que Veracruz adopta formalmente los controles externo a cargo del Congreso e interno llevado a cabo por el Ejecutivo Estatal.

Otra reforma realizada en 1989 permite la creación de la Contraloría General como dependencia centralizada del Poder Ejecutivo, encargada del control y evaluación gubernamental, así como de la inspección, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública local centralizada y paraestatal (Gómez, 2005).

A nivel federal, en ese lapso, se crean los programas para combatir y erradicar la pobreza, llamado ramo 026, enviando recursos a los estados y municipios que se encuentran en esa situación. ¿Cómo se vigilaba la aplicación de ese recurso en Veracruz? En primer lugar, señala Gómez (2005), la Secretaría de Finanzas y Planeación se encargaba de acopiar y distribuir los recursos recibidos y la Contraloría General de Fiscalizarlos. En 1998 se reforma la Ley de Coordinación Fiscal adicionando un nuevo capítulo *De los fondos de Aportaciones Federales, ramo 033*, disponiendo la necesidad de ‘crear órganos de vigilancia en las entidades para fiscalizarlos’ (Gómez, 2005).

Siguiendo el estudio de Gómez (2005), en ese mismo año se promulga la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda en el Estado y las competencias transferidas por la federación las empieza a ejercer, delimitándose el ejercicio de ambos controles: el externo a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, el interno a cargo de la Contraloría General.

Vendrá entonces una reforma integral a la Constitución local y en mayo del año 2000 se crea el Órgano de Fiscalización Superior, dando paso a que el control interno, *ex ante*, lo llevaría a cabo la Contraloría General durante el ejercicio de los recursos presupuestados; el externo, *ex post*, el Órgano de Fiscalización Superior, una vez presentada la cuenta pública.

En esta llamada reforma integral a la Constitución de Veracruz se dispone que uno de los órganos autónomos del Estado es el Órgano de Fiscalización Superior, el cual, conforme al artículo 47, contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrá autonomía técnica y presupuestal y que sólo podrá ser fiscalizado por el Congreso del Estado (Congreso del Estado, 1999).

La Exposición de motivos de la iniciativa de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, del 13 de septiembre de 1999 establece la creación de un Órgano de Fiscalización Superior “para atender las funciones superiores de fiscalización, acorde con la reciente reforma constitucional federal, para reproducir en el ámbito estatal un mecanismo de control interorgánico, en complemento a los intraorgánicos” (Congreso del Estado, 1999, pág. 68).

Se argumenta además que los organismos autónomos tendrán las características de contar con autonomía técnica y presupuestal, así como personalidad jurídica y patrimonio propios, por ser organismos altamente especializados que desarrollarán funciones de “primerísima importancia como son... la sustantiva de fiscalización en apoyo a la que realiza el Congreso” (Congreso del Estado, 1999, p.68).

Finalmente la mencionada exposición de motivos señala que:

“...una innovación más importante para modernizar la fiscalización del manejo de los recursos públicos, ha determinado sustituir la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso, por un órgano denominado de Fiscalización Superior del Estado, con autonomía técnica y de gestión, ajustándonos a los lineamientos recomendados por la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSA [sic] por sus siglas en inglés)... y que, además, se identifica y correlaciona con el órgano similar definido en la reforma de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 1999...” (Congreso del Estado, 1999, p.68 y ss.).

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de la Llave (LOPLVER), actualizada a mayo de 2016, en su Título Cuarto “De la Organización de los Servicios Legislativos, de Fiscalización y Administrativos y Financieros del Congreso”, en su artículo 54 dispone que “para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de los servicios legislativos, de fiscalización y de los administrativos y financieros, el Congreso contará con una Secretaría General”. En su artículo 55 establece que “la Secretaría General, como órgano responsable de la coordinación y supervisión de los servicios del Congreso, contará con las Secretarías de Servicios Legislativos, de Fiscalización y de Servicios Administrativos y Financieros, las que tendrán la organización y funcionamiento que señale el Reglamento y fije el presupuesto”.

Las atribuciones de esta Secretaría de Fiscalización se encuentran dispuestas en el artículo 61 de la LOPLVER que señala:

I. Revisar y analizar la aplicación de los recursos públicos de los Ayuntamientos, durante el ejercicio fiscal correspondiente, mediante la verificación de sus estados financieros, anexos y demás información relativa que les requiera el Congreso;

II. Evaluar el avance del informe de la Gestión Financiera de los Ayuntamientos, conforme a su Programa Operativo Anual. Dicho Programa será aprobado por la Comisión Permanente de Vigilancia;

III. Practicar, por instrucciones del Secretario General, previo acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, Presidente de la Junta de Coordinación Política o de la Comisión Permanente de Vigilancia, indistintamente, con la aprobación del Pleno del Congreso o, en su caso, de la Diputación Permanente, auditorías a los Ayuntamientos, o designarle interventores;

IV. Instrumentar programas permanentes de capacitación y orientación preventiva para los servidores públicos municipales, conforme a su Programa Operativo Anual;

V. Apoyar a la Secretaría General en la recepción, control y sistematización de las declaraciones de situación patrimonial que presenten los servidores públicos estatales y municipales, así como programar y ejecutar acciones tendientes al cumplimiento de las disposiciones en la materia;

VI. Fungir como órgano de control interno del Congreso en los procedimientos previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles para el Estado de Veracruz-Llave;

VII. Tener a su cargo el Registro de Deuda Pública Municipal;

VIII. Recibir quejas o denuncias administrativas en contra de servidores públicos municipales, excepto ediles, turnarlas a los órganos de control interno respectivos y darles el seguimiento correspondiente;

IX. Supervisar la correcta interpretación y aplicación de la normatividad vigente en materia de presentación de los estados financieros de los Ayuntamientos, con anexos y demás información relativa;

X. Establecer un banco de información del ámbito municipal, que sirva de base para la elaboración de manuales que permitan una adecuada funcionalidad y manejo de la información; y

XI. Las demás que expresamente le señalen el Congreso o la Diputación Permanente, en su caso, así como las leyes y reglamentos aplicables”.

Dentro de la filosofía de esta Secretaría¹⁸, su misión es “fortalecer la cultura de rendición de cuentas, mediante la revisión y evaluación de la gestión financiera de

¹⁸ En la filosofía de las instituciones se consideran factores como la integridad, valores éticos, compromiso, visión, es decir, a dónde quieren llegar, misión, o sea, quiénes son, dónde están, etc.

los Ayuntamientos durante el ejercicio fiscal vigente”. Su visión es “ser un Órgano Técnico de Fiscalización del H. Congreso, confiable, objetivo y en constante actualización, que en el desempeño de sus funciones, promueva la cultura honestidad responsabilidad, eficacia, transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos de la Administración Municipal, coadyuvando a mejorar el nivel de vida de la ciudadanía veracruzana y contribuir con ello al desarrollo del Estado” (Congreso del Estado, 2016).

Con lo señalado anteriormente se deduce que el Congreso del Estado de Veracruz cuenta con dos órganos que le apoyan en sus labores de fiscalización, que le permite una mejor vigilancia de los recursos públicos: el ORFIS y la Secretaría de Fiscalización.

El primero, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y presupuestal, ocupado de efectuar la revisión de las Cuentas Públicas de los entes fiscalizables, una vez concluido el ejercicio. La segunda, como parte de su estructura orgánica, encargada de dirigir, coordinar y supervisar actividades de evaluación de la gestión financiera de los entes públicos municipales, (aunque no nos queda claro si también estatales) durante el ejercicio que transcurre.

4.2. El camino recorrido por el Órgano Fiscalizador Superior en Veracruz

La comentada reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave [CPEVER] actualmente de Ignacio de la Llave, en el año 2000 permitió la renovación del orden jurídico en el estado, reconociéndose la figura de la fiscalización superior que dio origen al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ‘ORFIS’ (Congreso del Estado, 1999).

Concretamente el artículo 67, fracción III de la CPEV lo señala como un organismo dotado de autonomía técnica, presupuestal y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de llevar a cabo la fiscalización de las cuentas públicas tanto estatal como municipales, para apoyar al Congreso del Estado en el

desempeño de sus funciones de control y vigilancia (Congreso del Estado, 1999, pp. 131-134).

De la lectura del artículo anteriormente invocado, podemos señalar que la autonomía técnica del ORFIS se refiere a que es la propia institución la que determina que áreas u organismos van a ser auditados, la muestra a revisar y el enfoque o tipo de auditoría al que serán sometidos.

La autonomía de gestión implica que por ley decide libremente sobre la administración de su presupuesto, políticas de contratación y la definición o modificación de su reglamento y organigrama.

Finalmente, la autonomía presupuestal comprende la capacidad para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con sus atribuciones, así como para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto, y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios (Congreso del Estado, 1999).

En cumplimiento al artículo 33, fracción VI de la CPVE, que establece como facultades del Congreso “expedir la ley que regule la organización y atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado” (Congreso del Estado, pp. 96-96), se expide la Ley Número 59 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz-Llave, publicada el 26 de mayo de ese año 2000 en la Gaceta Oficial del Estado número 105 Normal.

Al hacer un análisis del contenido de la Ley Número 59 de Fiscalización Superior, se desprende que el 22 de abril de 2003 se hicieron reformas para permitir la fiscalización a los recursos federales durante el ejercicio fiscal a petición de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 6, fracción XI bis), se añadió el capítulo IV referente a los sujetos responsables y las indemnizaciones y sanciones correspondientes, así como la definición de las formalidades del procedimiento administrativo de fiscalización y las reglas generales de dicho procedimiento en el capítulo I, como aparece en la Ley 59 de Fiscalización Superior de 2007.

Más tarde, en el año 2008 se abroga esta Ley y se aprueba la Ley 252 de Fiscalización Superior para el Estado, con el objetivo, entre otros, de regular el procedimiento de fiscalización; detallar sus etapas de comprobación y determinación de responsabilidades; los medios de apremio; el recurso de reconsideración y el principio de anualidad; eliminar la etapa de seguimiento al informe del resultado de la cuenta pública, la posibilidad excepcional de revisión de ejercicios anteriores en casos de proyectos multianuales y acciones de fiscalización durante el ejercicio presupuestal anual en curso, cuando existieran denuncias por posibles irregularidades de los entes fiscalizables. Esta ley se publica en la Gaceta Oficial del Estado el viernes 6 de junio del año 2008. (Gaceta Oficial, 2008).

En 2015 el Congreso del Estado de Veracruz aprueba el dictamen con proyecto de Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave presentado por la Comisión Permanente de Vigilancia, y el día 4 de agosto de 2015 se publica en la Gaceta Oficial del Estado, Número Extraordinario 308, la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Gaceta Oficial, 2015).

El argumento del Congreso del Estado es que debido a la evolución del sistema de fiscalización de nuestro país, es necesario formular una nueva ley en la materia para el Estado de Veracruz, la cual tiene como objeto que el ORFIS cuente con un marco conceptual actualizado a fin de fortalecer la función fiscalizadora que realiza, así como su organización (Gaceta Oficial 148, 2015).

Actualmente el desarrollo de actividades del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz [ORFIS] se fundamenta en la Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (ORFIS, 2016).

De acuerdo con lo establecido en la Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

(LFSVER) y Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (RIORFIS), a cargo de la ORFIS estará un auditor general, designado por mayoría de tres cuartas partes de los integrantes del Congreso, cuyo periodo es de siete años, con la posibilidad de ser reelegido en el encargo una sola vez y de ser removido sólo por causas graves consignadas en la norma fundamental (ORFIS, 2016)

El artículo 10 de la LFSVER y el 21 del RIORFIS disponen que el auditor general deberá ser veracruzano y de formación académica jurídica o del área de contaduría pública.

Los artículos 33, fracción XXXII y 67, primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave (CPEVER), así como 18, fracción XXV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz (LOPLEV), establecen que la fiscalización al ORFIS la realiza el Congreso del estado por conducto de la Comisión Permanente de Vigilancia.

Con base en la información que aparece en el sitio web oficial del ORFIS, su misión es hacer de la fiscalización superior “el instrumento eficaz que estimule el control, la transparencia y la rendición de cuentas de los entes fiscalizables, dando cumplimiento al mandato legal que le da origen” (2015).

Su visión es “consolidar la imagen institucional con una dinámica estable y técnicamente fortalecida, que convalide la confianza de la Población y de los Entes Fiscalizables en los procesos y resultados de las auditorías, así como en las acciones posteriores que impactan favorablemente en la gestión pública” (ORFIS, 2016).

El ORFIS (2016) promueve, en apego a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la máxima publicidad de los actos de los sujetos obligados, la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas de los servidores públicos, pues la información generada, administrada o en posesión de los sujetos

obligados es un bien público y por ello toda persona tiene derecho a obtenerla en los términos y con las excepciones que la misma ley señala.

4.2.1. Marco Jurídico del Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz

El conjunto de disposiciones jurídicas que norman, orientan y conducen las acciones de fiscalización en el Estado de Veracruz, es decir, el marco jurídico del quehacer fiscalizador está integrado, principalmente, por la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley 584 de Fiscalización Superior y de Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley 36 de Responsabilidades de Los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (ORFIS, 2016).

La Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (CPEVER) establece en su Capítulo VI “De los Organismos Autónomos”, que el ORFIS es un organismo autónomo que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. Que tiene autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo y sólo podrá ser fiscalizado por el Congreso del Estado (CPEVER, 2015).

En su artículo 33, fracción VI, señala que el Congreso local tiene como atribución expedir la ley que regule la estructura y atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS), así como emitir la convocatoria para elegir a su titular, mismo que será electo por las dos terceras partes de los diputados presentes. Por su parte, la fracción XXIX de ese artículo dispone que el Congreso del Estado revise las Cuentas Públicas del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado (CPEVER, 2015).

El ORFIS tendrá como atribuciones (CPEVER, 2015) iniciar y sustanciar el procedimiento de fiscalización de las Cuentas Públicas; ordenar y efectuar revisiones de gabinete y visitas domiciliarias o de campo, en los términos previstos por la ley, para comprobar la gestión financiera de los entes fiscalizables; determinar los daños y perjuicios que afecten a las haciendas públicas de los entes fiscalizables y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

Promover ante las autoridades competentes, con motivo del procedimiento de fiscalización, el fincamiento de otras responsabilidades de orden administrativo, penal o civil que correspondan, tal y como lo dispone el artículo 67, fracción III, numeral 5 (CPEVER, 2015).

Este mismo artículo en sus numerales 6 y 7 (CPEVER, 2015) dispone que el titular del ORFIS durará en su cargo siete años, podrá ser reelegido en el cargo por una sola vez y sólo se le podrá remover por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LOPLEV) establece que el Congreso del Estado tiene atribuciones para expedir la ley que regule la organización y atribuciones del ORFIS; emitir la convocatoria para elegir a su titular; coordinar y evaluar, sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión, el desempeño de sus funciones; así como de revisar las Cuentas Públicas del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos con el apoyo del ORFIS (LOPLEV, 2012).

La Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LFSVER) señala que la fiscalización superior es aquella facultad que ejerce el ORFIS para la revisión de las Cuentas

Públicas a cargo del Congreso. De manera general establece las bases de la organización y funcionamiento del ORFIS (LFSVER, 2015).

El Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (RIORFIS), regula la organización, funcionamiento y distribución de atribuciones entre las áreas administrativas que integran el ORFIS, el nombramiento de los servidores públicos, la delegación de facultades y el régimen de suplencia de sus titulares (ORFIS, 2016).

4.2.1.1. El Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz y sus principios basados en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

En la exposición de motivos de la iniciativa de Reforma Integral a la Constitución de Veracruz (Congreso del Estado, 1999) citada anteriormente, aparece que la naturaleza del ORFIS en Veracruz se ajusta a los lineamientos recomendados por la INTOSAI, en el sentido de que es importante que las EFS cuenten con independencia garantizada por la ley, es decir, con independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones y que el órgano de control externo no pertenezca a la organización de la institución que debe ser controlada.

Llama la atención la diferencia del ORFIS respecto a la mayoría de los casos en nuestro país, donde la EFS opera dentro de la estructura del Poder Legislativo, como en Michoacán que es una entidad de fiscalización del Congreso del Estado, con autonomía técnica y de gestión, que con las últimas reformas en el 2015 a la constitución local, capacidad para que en el ejercicio de sus atribuciones decida sobre su organización interna, ejercicio de su presupuesto, funcionamiento y resoluciones (Dictamen, 2015).

En cambio en Veracruz se encuentra establecida como un organismo 'autónomo', que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como de autonomía

técnica y presupuestal y que sólo podrá ser fiscalizado por el Congreso del Estado (CPEVER, 2015).

Estimamos que el señalar en la exposición de motivos que la creación del ORFIS como encargada del control externo se ajusta a los lineamientos recomendados por la INTOSAI para las EFS, se basa en que la Declaración de Lima¹⁹ es considerada como un texto básico de los principios que deben regir el adecuado funcionamiento de las EFS de todo el mundo (INTOSAI, 1998).

Estos principios sirven de base también para que México publique en el 2007 la “Declaración de México” (INTOSAI, 2007), donde se reconocen ocho principios básicos derivados de la Declaración de Lima, como requisitos esenciales para la correcta fiscalización del sector público, donde destacan, desde nuestro punto de vista dos:

- 1) la existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco; y
- 2) la independencia de la Autoridad Superior de la EFS y de los miembros. Para el caso de instituciones colegiadas, incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

4.2.1.2. El Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz y relación con el Sistema Estatal de Fiscalización y el Sistema Nacional de Fiscalización

El Sistema Estatal de Fiscalización de Veracruz (SEFISVER) se creó para impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que tiene como fin lograr una coordinación efectiva de los entes responsables de la auditoría, revisión, evaluación y control de la administración pública estatal y municipal, respetando la soberanía y autonomía de los diferentes órganos y ámbitos de gobierno. Su implementación es una de las acciones preventivas que el ORFIS ha llevado a

¹⁹ Esta es la razón por la cual es un referente obligado para el control gubernamental y de la fiscalización superior en México.

cabo, con el objeto de que los entes fiscalizables ejerzan sus recursos en términos de eficacia, eficiencia, transparencia, economía y honradez (ORFIS, 2016).

Esta coordinación inicia su camino con la ratificación y firma de las Bases Generales de Coordinación para promover el desarrollo del sistema Nacional de Fiscalización el 23 de octubre de 2012, entre la Secretaria de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación (ORFIS, 2016).

Como antecedentes es posible mencionar que en octubre 23 de ese mismo año, se firma el Convenio de Coordinación celebrado entre el ORFIS y la Contraloría General del Estado, cuyo objeto es establecer los mecanismos de cooperación y coordinación entre ambos entes mediante la conformación de un Grupo de Trabajo, para de implementar e impulsar el SNF, el control, la vigilancia, la inspección y la evaluación al manejo de los recursos públicos, así como la actualización de conocimientos, el intercambio de experiencias y la ordenación, la homologación y la unificación respectivas a los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas de aplicación administrativa, contable, financiera y jurídica (ORFIS, 2016).

En el mes de julio de 2015 se emiten las Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización. El 4 de agosto de 2015, se publica en la Gaceta Oficial la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado, que tiene por objeto reglamentar la función estatal de fiscalización superior que ordena la CPEUM y la CPEVER, así como establecer las bases de la organización y funcionamiento del Órgano de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS, 2016).

Finalmente, el 26 de enero de 2016 se publican en la Gaceta Oficial del Estado los 'Lineamientos del Sistema Estatal de Fiscalización', que establecen las acciones de coordinación, seguimiento, fortalecimiento y, en general, el funcionamiento del Servicio de Fiscalización para alcanzar su objetivo de conformidad con lo

dispuesto por el Título Cuarto de la Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz (ORFIS, 2016).

El SEFISVER tiene como propósitos (ORFIS, 2016) la coordinación entre los integrantes del sistema, el fortalecimiento del control interno, la homologación de auditorías, evitar duplicidades y omisiones en las labores de fiscalización, lograr una mayor cobertura de fiscalización a los recursos federales, estatales y municipales, comunicar con sencillez y claridad los resultados de las auditorías a la sociedad, brindar capacitación conjunta, promover la certificación profesional en materia de auditoría e impulsar el fortalecimiento institucional de los órganos de fiscalización²⁰

El Sistema Nacional de Fiscalización es un eje y una vertiente principal del Sistema Nacional Anticorrupción para vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de recursos públicos y generar las condiciones e incentivos que contribuyan al fortalecimiento de la rendición de cuentas a nivel nacional.

Por lo tanto, la creación del SEFISVER es una acción que prepara el camino para trabajar de una manera articulada, permitiendo que los trabajos de fiscalización se realicen de manera homogénea, coordinada y se fortalezcan los trabajos tanto preventivos de control interno, como de fiscalización en todas las dependencias y entidades que ejercen recursos públicos, ya sean federales, estatales o municipales, permitiendo que esos recursos públicos se apliquen para los fines y objetivos que están destinados (ORFIS, 2016).

4.3. La Contraloría General del Estado de Veracruz de la Llave. Una nota del control interno

La Contraloría General de Gobierno se crea en 1985 como una Dirección General dependiente de la Secretaría General de Gobierno, con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Veracruz-Llave (LOAPEV), de acuerdo

²⁰ En Veracruz no hubo grandes cambios normativos para ajustarse al SNA tal y como sucedió en Michoacán.

a la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de fecha 17 de agosto de 1985 (Contraloría General, 2015).

En 1989 mediante el Decreto de Reforma No. 58 publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 30 de diciembre de ese año, se instituye como Contraloría General del Estado con rango de secretaría de despacho. Hasta diciembre de 1998, la Contraloría General se integró con las Direcciones Generales de Control y Evaluación, de Auditoría Gubernamental, de Responsabilidades y Situación Patrimonial y las Coordinaciones Administrativa y de Informática (Contraloría General, 2015).

La Contraloría General del Estado se transformó de una dependencia eminentemente fiscalizadora y sancionadora, en una instancia de carácter preventivo, para lo cual se emitió un nuevo Reglamento Interior en mayo de 1999, instrumento que creó las Direcciones General de Desarrollo Administrativo y la de Asuntos Jurídicos; que cambió la denominación de la Coordinación Administrativa por la de Dirección General de Administración y Finanzas, y se le adscribieron los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal (Contraloría General, 2015).

Por el artículo tercero transitorio de la Constitución Política local publicado en la Gaceta Oficial del 18 de marzo de 2003, la LOAPEV cambia su denominación a Ley Número 58 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LOPEVER), lo que trae como consecuencia que en el año 2006 esta nueva legislación modifique la denominación de Contraloría General del Estado a Contraloría General, modificando también sus atribuciones, expidiéndose un nuevo Reglamento Interior en el que se actualizan su competencia y organización, dando lugar también a la actualización del Manual General de Organización (Contraloría General, 2015).

De acuerdo a lo establecido en la LOPEVER, la Contraloría General forma parte de la Administración Pública Centralizada. Es la dependencia responsable de la función de control, evaluación de la gestión gubernamental y desarrollo

administrativo, así como de la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, durante el ejercicio presupuestal correspondiente (Contraloría General, 2015).

Además, es la autoridad competente para aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Veracruz de Ignacio de la Llave. Al frente de la Contraloría General habrá un Contralor que nombra directamente el Gobernador del Estado, siempre y cuando reúna los requisitos que establece el artículo 7º de la LOPEVER:

“I. Ser veracruzano, en términos de lo dispuesto por el artículo 11 de la Constitución Política del Estado; II. Contar con título profesional expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; III. Tener un modo honesto de vivir; y IV. No tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción...”
(Contraloría General, 2015).

Acerca del Sistema Nacional Anticorrupción, al momento de la elaboración del presente trabajo, sigue pendiente la homologación de las normas estatales con la Ley Federal de Transparencia.

4.3.1. Normas del Control Interno

En marzo del 2008 se publica en la Gaceta Oficial el ‘Acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno para la administración pública del estado’, disponiendo que la Contraloría General es la responsable de organizar y coordinar el Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, así como de emitir las normas y lineamientos que regulen los procedimientos de control, supervisión y evaluación de la Administración Pública Estatal (Gaceta Oficial, 2008).

Nuevamente se cita a la INTOSAI (Gaceta Oficial, 2008), señalando que entre las mejores prácticas internacionales que se han aplicado en el estado para mejorar y

transparentar la gestión gubernamental, destaca la adopción de disposiciones relativas al control interno²¹ emitidas por la Comisión de Normas de Control Interno del organismo internacional, con la intención de alcanzar con eficacia los objetivos institucionales en un ambiente propicio a las más altas normas éticas y un entorno de alto desempeño institucional.

Para Veracruz el control interno es una herramienta administrativa que apoya los esfuerzos de prevención a la corrupción, monitoreando la administración de recursos públicos y señalando deficiencias individuales y debilidades sistemáticas para mejorar áreas de oportunidad.

El control interno permite el análisis de las medidas recomendadas para el mejoramiento continuo de la administración dentro de las organizaciones y el reforzamiento del proceso administrativo, además de que posibilita el contar con un sistema eficaz de control en la rendición de cuentas, lo que facilita las tareas de fiscalización y significa una herramienta indispensable para la transparencia de la gestión pública (Contraloría General, 2015).

Estas normas generales deberán observarse en las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, las cuales tiene el objetivo de establecer mecanismos de control interno que coadyuven en el cumplimiento de sus metas y objetivos, prevenir los riesgos que puedan afectar el logro de éstos, fortalecer el cumplimiento de las leyes y disposiciones normativas, generar una adecuada rendición de cuenta y transparentar el ejercicio de la función pública (Gaceta Oficial, 2008)

A continuación veamos lo que el acuerdo establece como definición de normas generales de control interno, control interno y sus objetivos:

²¹ En cuanto al control interno la Declaración de Lima establece, de manera general, que los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de diferentes departamentos e instituciones. Que los órganos de control interno dependen necesariamente del director en cuya dependencia se crearon, no obstante deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible en apego a la estructura constitucional correspondiente.

“Artículo 12... [las normas generales de control interno] son la base para que los titulares de las dependencias y entidades establezcan y en su caso, actualicen las políticas, procedimientos y sistemas específicos de control interno que formen parte integrante de sus actividades y operaciones administrativas, asegurándose que estén alineados a los objetivos, metas, programas y proyectos institucionales” (Gaceta Oficial, 2008).

“Artículo 13... fracción IV. [El control interno es] el proceso integrado, dirigido y vigilado por los titulares de las dependencias o entidades, para proporcionar seguridad razonable que se están logrando los objetivos de efectividad, orden, eficiencia y economía en las operaciones; calidad en los servicios públicos; cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás normatividad aplicable; y elaboración de información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad” (Gaceta Oficial, 2008).

“Artículo 10. [Los objetivos del control interno son] I. Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones, programas, proyectos y calidad de los servicios que se brinden a la sociedad; II. Medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales y prevenir desviaciones en la consecución de los mismos; III. Mantener un adecuado manejo de los recursos públicos y promover que su aplicación se realice con criterios de eficiencia, economía y transparencia; IV. Elaborar información financiera, presupuestal y de gestión, veraz, confiable y oportuna, y V. Propiciar el cumplimiento del marco legal y normativo aplicable a las dependencias y entidades” (Gaceta Oficial, 2008).

Es interesante observar que en esencia, el control interno en Veracruz se basa en las normas internacionales en la materia, principalmente en lo que sugiere la INTOSAI, ya que para la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), el control interno “contribuye al cumplimiento de la misión, objetivos y programas estratégicos” y sus normas proporcionan una “garantía razonable del cumplimiento de los objetivos generales de la organización” (OLACEFS, 2014), espíritu, que desde nuestra perspectiva, se refleja en el artículo 12 transcrito anteriormente al establecer las normas generales de control interno, ya que las operaciones y actividades administrativas deben estar contempladas en los objetivos, metas, programas y proyectos institucionales.

El artículo 13, fracción IV, refleja las características deseables del control interno de promover, entre otras, “la eficiencia, eficacia y transparencia para generar confianza”, así como de enaltecer “la organización proyectando credibilidad, competencia e independencia” (OLACEFS, 2014).

Finalmente, se comenta que “formar parte de la estructura organizacional para generar un cambio de cultura, así como propiciar y facilitar el control externo y la participación ciudadana con la rendición de cuentas” son también características deseables del control interno (OLACEFS, 2014), las cuales se manifiestan en el artículo 10 que dispone, por ejemplo, que entre los objetivos del control interno se encuentra mantener un adecuado manejo de los recursos públicos y promover que su aplicación se realice bajo los criterios de eficiencia, economía y transparencia.

No hay que olvidar las directrices para las normas de control interno de la INTOSAI no proporcionan políticas detalladas, procedimientos o prácticas para implementar el control interno (OLACEFS, 2014) sino que brindan principios que guían su diseño de acuerdo al contexto del sector público de cada país, a sus características esenciales, a los enfoques, a la complejidad de su funcionamiento, etc.

4.3.1.1. El Desarrollo Administrativo: un proceso dinámico y continuo

El Desarrollo Administrativo, según la Contraloría General (2013), es el medio utilizado por las dependencias y entidades para lograr la mejora continua. Tiene como propósito desarrollar la capacidad del gobierno para atender de manera eficiente, eficaz, oportuna y con calidad las diversas necesidades de la población. Para que funcione, señala que es importante mantener una visión global de la administración pública y un enfoque abierto a satisfacer las necesidades de la población utilizando los recursos que le estén disponibles.

En el Gobierno del Estado de Veracruz la política del Desarrollo Administrativo ha recorrido el siguiente camino, según los antecedentes de la Contraloría General contenidos en el Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo

Administrativo: en 1998 el titular del ejecutivo estatal crea la Dirección General de Desarrollo Administrativo adscrita a la Contraloría General. La LOAPEV en 1999, artículo 34, fracción XI, otorgó a la Contraloría General funciones en materia de simplificación y desarrollo administrativo.

En 1999 dentro de su reglamento interno se da sustento a la Dirección General de Desarrollo Administrativo conformándola por las Subdirecciones de Planeación y Desarrollo de Promoción y Capacitación (Contraloría General, 2011).

Ya en el año 2000 se crea la Subdirección de Programas Gubernamentales de Modernización (Contraloría General, 2011). La Dirección General de Desarrollo Administrativo en la actualidad, según lo establecido Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (RICGV), se denomina Dirección General de la Función Pública y se conforma de tres subdirecciones: de mejora de la gestión pública, de control y evaluación de sistemas informáticos y de normatividad y evaluación del control interno (Gaceta Oficial 148, 2015).

La promoción del desarrollo administrativo, según la Contraloría General (2015) requiere la participación de todos los que conforman la dependencia o entidad, por lo que es fundamental la motivación de todo el personal. En Veracruz los promotores del desarrollo administrativo son las unidades administrativas de las dependencias y entidades.

De acuerdo al RICGV, entre los promotores se encuentran la Dirección General de la Función Pública de la Contraloría General y los agentes o consultores externos, cuya función consiste en estudiar y observar las formas en que se desarrollan los procesos y generan los bienes y servicios, cómo se ligan con las políticas del Plan Veracruzano de Desarrollo y sus distintos programas de acción y a partir de aquí establecer acciones de mejora en donde el centro de su actuar se encuentra el ciudadano (Gaceta Oficial 148, 2015).

4.3.1.2. Participación social y transparencia

Los mecanismos de pesos y contrapesos o ‘de contención’ para evitar los abusos de la autoridad se denominan, entre otros, ‘de rendición de cuentas’. Éstos pueden ser horizontales o verticales (PNUD, 2010); en el primero la propia autoridad se vigila y se controla auto reflexivamente y unas instancias vigilan y controlan a otras; en el segundo, donde desde la sociedad se imponen controles de autoridad. Cuando la sociedad impone controles al poder público, es cuando se presenta la rendición de cuentas social.

La Contraloría Social según Hevia de la Jara es “un tipo de participación ciudadana que busca que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en la esfera pública, ya sea de forma directa, por medio de su inclusión en comités de obra, órganos colegiados, etc., o indirecta, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias; se define también como un tipo de rendición de cuentas, específicamente como de tipo vertical” (2007 p. 8).

Para la Secretaría de la Función Pública (SFP, 2015) de acuerdo a los documentos de participación ciudadana, la Contraloría Social “es el conjunto de acciones, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad, y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes”.

El sustento de la Contraloría Social (SFP, 2015) se encuentra en los derechos constitucionales a la información, de petición, de participación de diversos sectores de la sociedad en la planeación democrática del desarrollo nacional consagrados en la Constitución Federal.

Se diferencia de otras formas de participación ciudadana en dos aspectos: “el primero es que su intervención en lo público se orienta específicamente al control, vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno. Así, se diferencia

de otros espacios de participación donde el foco está en la incidencia, la planeación, la construcción de agendas o la ejecución de políticas públicas” (Hevia de la Jara, 2007, p. 9).

“El segundo es que son acciones institucionalizadas, están normadas en leyes, reglamentos o reglas de operación. Por eso se diferencian de otras acciones de participación que buscan controlar a las autoridades, pero por medios no institucionalizados, como los plantones o tomas de oficinas públicas” (Hevia de la Jara, 2007, p. 9).

En el Estado de Veracruz desde 2005 existen los Comités de Contraloría Ciudadana. En la Gaceta Oficial se publica el ‘Acuerdo por el cual se establecen las bases para la constitución de Comités de Participación Ciudadana’. En los considerados del documento se establece que con el propósito de “promover y consolidar la participación social, es importante la Constitución de Comités de Contraloría Ciudadana que controlen y vigilen la actuación gubernamental” (Gobierno del Estado, 2005) .

El artículo segundo del acuerdo señala: “Los Comités de Contraloría Ciudadana serán órganos independientes de las dependencias y entidades, integrados invariablemente por personas de la sociedad veracruzana, organizada o no, las cuales serán usuarias o beneficiarias de manera directa o indirecta de un servicio, obra o acción llevada a cabo por la administración pública estatal”: (Gobierno del Estado, 2005)

De acuerdo al Programa Veracruzano de Modernización y Control de la administración pública 2011-2016 (Gaceta Oficial, 2012), se impulsa la constitución de ‘Comités de Contraloría Ciudadana Adelante’ en las dependencias y entidades de la administración pública estatal y promover la contraloría social en programas federales que operen en la entidad.

Estos comités son definidos (Gaceta Oficial, 2012) como organismos autónomos de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, cuyo objetivo

será de colaborar en las acciones de control y vigilancia las obras, acciones, y servicios que proporcionan las dependencias y entidades del ámbito local, mediante la verificación del cumplimiento de procesos de construcción y evaluación del desempeño de los servidores públicos.

¿Cuál es la intervención de la Contraloría General? En su estructura existe la Dirección de Contraloría Social y Participación Ciudadana, que de acuerdo a las disposiciones de RICGV, su titular tendrá entre sus facultades:

“...promover la participación ciudadana en actividades de seguimiento, supervisión, vigilancia y evaluación de las obras, acciones, trámites y servicios de las Dependencias Entidades, a través de la constitución de los Comités de Contraloría Ciudadana; difundir estrategias de participación ciudadana y contraloría social que permitan involucrar a la sociedad en el seguimiento, supervisión, vigilancia y evaluación de las obras, acciones, trámites y servicios de las Dependencias y Entidades; establecer los lineamientos y manuales conforme a los cuales se promoverán y operarán los mecanismos de participación ciudadana y contraloría social; proporcionar asesoría, capacitación y apoyo a los Comités de Contraloría Ciudadana, propiciando la intervención del sector público y privado” (Gobierno del Estado, 2015).

Aquí nos permitimos hacer el señalamiento que desde nuestro particular punto de vista la participación ciudadana en la rendición de cuentas gubernamental y en otros ámbitos, debe promoverse y surgir precisamente desde la sociedad, que sea una responsabilidad, un compromiso estar atentos, estar informados del actuar de las autoridades, sobre todo en saber cómo, por qué y en qué se gastan los recursos públicos, exigiendo transparencia y acceso a la información pública, ya que “sin información asequible a los ciudadanos, existe poca posibilidad de llevar a cabo ejercicios que impacten al control del propio poder” (Hevia de la Jara, 2007, p. 8). La labor del Estado es salvaguardar esas acciones como derechos de todos nosotros.

4.3.1.3. La transparencia en la Contraloría General

La transparencia gubernamental es la “disposición de hacer accesible a los ciudadanos información pública, ya sea respondiendo a las solicitudes de información que los ciudadanos hagan (transparencia activa) y/o publicándola sin que nadie la solicite (transparencia pasiva)” (Hevia de la Jara, 2007, p. 26). El acceso a la información pública es un derecho normado constitucionalmente, que obliga a la autoridad a entregar la información solicitada bajo los principios de máxima publicidad, acceso gratuito, contar con mecanismos claros de acceso y revisión y donde sólo la información personal y la que guarde relación con la seguridad nacional tiene restricción de acceso.

La Contraloría General establece se puede solicitar información que ésta conserve, resguarde o genere, siempre y cuando no tenga el carácter de reservada o confidencial (Gobierno del Estado, 2016).

Si consideramos que el acceso a la información “es el ejercicio de un derecho ciudadano por medio del cual los gobernados pueden conocer, solicitar y supervisar las acciones de los gobernantes, por lo que la información debe ser de dominio público a menos que existan razones para reservarla” (Naessens, 2010, p. 2123), es posible comprender la distinción que la Contraloría establece entre la información reservada y la información confidencial, tal y como lo vemos a continuación:

[La información reservada es] “... aquella que no podrá ser difundida y que cumpla con cualquiera de los siguientes supuestos: 1. La que comprometa la seguridad pública nacional, estatal o municipal, o pueda afectar la integridad territorial, la estabilidad o la permanencia de las instituciones políticas; 2. Aquella cuya difusión ponga en peligro o dañe la estabilidad financiera o económica nacional, estatal o municipal. No se comprende en este rubro la información relativa a la deuda pública; 3. La que pueda generar una ventaja indebida en perjuicio de un tercero; 4. Las actuaciones y las resoluciones relativas a procedimientos judiciales o administrativos, cuando aún no hayan causado estado;

5. Las actuaciones y las resoluciones relativas a los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, salvo cuando exista resolución definitiva, administrativa o jurisdiccional; 6. Las opiniones, estudios, recomendaciones o puntos de vista que formen parte de un proyecto de trabajo de los sujetos obligados, cuya divulgación suponga un riesgo para su realización o pueda ser perjudicial al interés público, pero una vez tomada la decisión o aprobado el proyecto, todo lo anterior será información pública. 7. La contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes;

8. La que pueda ocasionar serios obstáculos a las actividades relacionadas con el cumplimiento de las leyes y reglamentos, y a la prevención o persecución de los delitos, incluyéndose en este rubro las averiguaciones previas en materia de procuración de justicia; 9. La que ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona; y 10. La que por disposición expresa de otra ley vigente, al momento de la publicación de la Ley número 848 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, sea considerada reservada” (Gobierno del Estado, 2016).

[La información confidencial] “... es aquella que sólo podrá ser divulgada con el consentimiento expreso de los particulares, titulares de dicha información. En ella estarán comprendidos: 1. Los datos personales; 2. La información que en caso de difundirse ponga en riesgo la vida, integridad física, seguridad o salud de cualquier persona o su patrimonio y afecte directamente el ámbito de su vida privada; 3. La información que se obtenga cuando las autoridades intervengan las comunicaciones privadas, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias de ese precepto; y 4. La que por mandato expreso de otra ley vigente, al momento de la publicación de la Ley número 848 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deba ser considerada confidencial” (Gobierno del Estado, 2016).

La Contraloría distingue también la información pública y la información pública de oficio. La primera es un “bien público contenido en documentos escritos o impresos, en fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital o en cualquier

otro medio que esté en posesión de la Contraloría, y que no haya sido clasificada como de acceso restringido” (Gobierno del Estado, 2016). La segunda, es decir, la información pública de oficio consiste en:

“...la información general que los sujetos obligados pondrán a la disposición del público, periódica, obligatoria y permanentemente sin que medie solicitud o petición, y que se relaciona con tal carácter en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley número 848 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y que de manera resumida debe contener lo siguiente: Normatividad, Estructura orgánica, Directorio de funcionarios, Sueldos, Viáticos, Ejercicio del presupuesto, Indicadores y metas, Trámites y servicios, Cuenta pública, Enajenaciones, Resultados de auditorías, Licitaciones, Informes de labores” (Gobierno del Estado, 2016.)

Si tomamos en cuenta que el derecho de acceso a la información pública “es, en la práctica, el derecho que tienen las personas para conocer los documentos que producen y manejan las autoridades públicas, en el ejercicio de sus atribuciones y que puede llegar a ser un verdadero motor de la política de transparencia”, (Merino, 2007, citado por Naessens, 2010, p. 2124) estaremos en condiciones de visualizar que en Veracruz el derecho de acceso a la información pública se considera como un instrumento de la transparencia.

4.3.1.4. El gasto público: caso de Veracruz.

La Contraloría dentro del Programa de Fiscalización Interna (Gaceta Oficial 148, 2015) tiene la facultad de ordenar el ejercicio de auditorías, revisiones, inspecciones y evaluaciones a las Dependencias y Entidades, por acuerdo del Gobernador.

Esta acción tiene el objeto de verificar y evaluar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos; la eficiencia de sus operaciones, comprobar la correcta obtención de los ingresos y de la aplicación del gasto y verificar el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores establecidos en los planes, programas y actividades institucionales y en general, que la actuación que

rige el ejercicio de sus atribuciones, se hayan realizado conforme al marco jurídico y normativo aplicable, tal y como lo dispone el artículo 15, fracción XV, del RICGV.

El ORFIS, a través del SEFISVER, fortalece a los Organismos Fiscalizadores Estatales y Municipales con la finalidad de incrementar la confianza pública a través de los valores y beneficios, adoptar las Normas Profesionales del SNF para contribuir al desarrollo y fortalecimiento de los Organismos Fiscalizadores, homologar la metodología de Auditoría, fortalecer la creación de capacidades, a través de la formación profesional, certificación profesional, asistencia técnica, capacitación y actividades de desarrollo, para el progreso continuo de los servidores públicos que integran el Sistema Estatal de Fiscalización.

Recordemos que las normas profesionales de auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización del que forman parte tanto la Contraloría General como el ORFIS y que se aplican al Sistema Estatal de Fiscalización, establecen que aunque subsistan diferencias administrativas y de procedimiento entre las acciones de auditoría interna y de fiscalización superior, parten de fundamentos comunes (ASF, 2014).

Consideraciones finales del capítulo

Hemos visto que Veracruz es de los Estados que a partir de las reformas que se dieron en el año 2000 integra al ORFIS como un organismo 'autónomo', con personalidad jurídica y patrimonio propios y con ello es punta de lanza para la consideración de otorgarle autonomía constitucional a las Entidades de Fiscalización Superior en México.

Para el ORFIS es preciso hacer de la fiscalización superior un instrumento eficaz que estimule el control, la transparencia y la rendición de cuentas de los entes fiscalizables, consolidando la imagen institucional con una dinámica estable y técnicamente fortalecida que convalide la confianza de la población y de los entes fiscalizables en los procesos y resultados de auditorías que impacten favorablemente en la gestión pública.

Por otra parte, el control interno en esta entidad es considerado como un conjunto de mecanismos implementados al interior de las instituciones gubernamentales, con el propósito de examinar el gradual avance del cumplimiento de sus metas y objetivos, así como la adecuada administración de los recursos y de los riesgos inherentes a la actividad gubernamental.

Tanto para el ORFIS como para la Contraloría General del Estado lo establecido por la INTOSAI y la Declaración de Lima es base fundamental para su composición interna, ya que son textos reconocidos internacionalmente donde aparecen los principios que deben regir el adecuado funcionamiento de las EFS de todo el mundo

Estos principios constituyen un referente obligado para el control gubernamental y de la fiscalización superior en México aunado a la Declaración de México de 2007, y este referente ha permitido en Veracruz la adopción de disposiciones relativas al control interno emitidas por la Comisión de Normas de Control Interno del organismo internacional, con la intención de alcanzar con eficacia los objetivos institucionales en un ambiente propicio a las más altas normas éticas y un entorno de alto desempeño institucional.

Veracruz cuenta además con el control denominado 'vertical', ya que desde la sociedad cuenta con comités de contraloría ciudadana como organismos autónomos de las dependencias y entidades del ámbito local, cuyo objetivo es colaborar en las acciones de control y vigilancia de las obras, acciones y servicios, verificando el cumplimiento de procesos de construcción y evaluación del desempeño de los servidores públicos.

Finalmente, observamos que en materia de transparencia y acceso a la información pública el Gobierno del Estado está obligado por ley a entregar información solicitada bajo los principios de máxima publicidad, acceso gratuito, y de contar con mecanismos claros de acceso y revisión, donde la información personal y las que guarde relación con la seguridad nacional tiene restricción de acceso.

CAPÍTULO 5

EL CONTROL INTERNO Y EL CONTROL EXTERNO EN LOS ESTADOS DE MICHOACÁN Y VERACRUZ

“Suele pensarse, pues, que la vigilancia sobre el gobierno y su rendición de cuentas exige una elevada y permanente movilización ciudadana, que para ello tendría que mostrar un alto nivel de interés e información política. En realidad, esto no es así. En las democracias los ciudadanos se muestran por lo general sumamente desinteresados y desinformados sobre el acontecer político cotidiano” (Crespo, 2001, p. 45)

Este capítulo centra su atención en el análisis del control interno y del control externo realizado a través de la fiscalización superior en Michoacán y Veracruz, en cuanto a la ‘autonomía’ de su EFS, en la independencia funcional y organizativa de su control interno y la facultad de sancionar de ambos tipos de control.

El comparativo se basará en las normas básicas aplicables para el control externo e interno en cada entidad federativa: para las EFS las Constituciones locales, la Ley de Fiscalización Superior, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los Reglamentos Interiores. Para las contralorías estatales, la Ley Orgánica de la Administración Pública, los Reglamentos Interiores, la Ley de Planeación Hacendaria y Gasto Público y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se hace el comparativo con Veracruz porque su EFS es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, situación que en Michoacán se ha visualizado como una alternativa para la ASM. El objetivo es analizar debilidades y fortalezas del ORFIS frente a la ASM.

Por otro lado, en cuanto al control interno, desde nuestro punto de vista, la Contraloría General en Veracruz tiene un esquema que contempla elementos de las mejores prácticas reconocidas internacionalmente para que el control interno sea eficaz y permita la cooperación entre éste y la EFS, al ser la dependencia

responsable de la función de control, evaluación de la gestión gubernamental y desarrollo administrativo, así como la responsable de la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

Esa cooperación entre la EFS y las Contraloría Generales es importante para el control presupuestario, por ser el presupuesto un instrumento de distribución del poder entre los distintos órganos políticos del Estado. El objetivo también es analizar debilidades y fortalezas de la Auditoría General de Veracruz frente a la SECOEM.

5.1. Características de la Auditoría Superior de Michoacán y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.

Comencemos entonces con un comparativo entre la ASM y el ORFIS tomando como base lo que señalan las Constituciones Políticas locales, la Ley de Fiscalización Superior y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz, así como el Reglamento Interior de ambas EFS.

Tabla 1. Características generales de la Auditoría Superior de Michoacán (ASM) y del Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS).

Concepto	ASM	ORFIS
Definición	Órgano técnico del Congreso del Estado con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, que decidirá sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos de la Ley.	Organismo autónomo del Estado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, que apoya al Congreso en el desempeño de su función de fiscalización superior
Objetivo	Ser el Órgano Técnico del Congreso del Estado que facilite la fiscalización de presupuestos, gasto y obras públicas, pactados a favor de la sociedad michoacana.	Hacer de la Fiscalización Superior el instrumento eficaz que estimule el control, la transparencia y la rendición de cuentas en los Entes Fiscalizables, dando cumplimiento al mandato legal que le da origen.

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en las Constituciones Políticas locales, la Ley de Fiscalización Superior y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz, así como en el Reglamento Interior de la ASM y del ORFIS.

Concepto	ASM	ORFIS
Autonomía	De acuerdo la Constitución local cuenta con autonomía técnica y de gestión. De acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior tiene además autonomía financiera.	De acuerdo a la Constitución local y a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, tiene autonomía técnica, de gestión y presupuestal.
Nombramiento del Auditor Superior	El Congreso del Estado designará al titular de la ASM con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Emitirá convocatoria pública.	El Congreso Estatal emitirá la convocatoria para elegir al titular del ORFIS, mismo que será electo por las dos terceras partes de los diputados presentes
Requisitos para ser Auditor General	De acuerdo a la LFSEM: ser mexicano y tener treinta años cumplidos al inicio de su gestión; contar con experiencia mínima de cinco años en el control, manejo y fiscalización de recursos públicos o privados; no haber tenido durante el año previo al de su nombramiento, observaciones no salvaguardadas por parte de alguna entidad que realice funciones de control o fiscalización; no tener cargo directivo en entidades, partido u organización política; poseer al día del nombramiento, título y cédula profesional debidamente registrados en las carreras de Contaduría Pública, Administración, Economía o especialidad afín.; otorgar fianza administrativa ante el Congreso por el importe que la Ley determine para el cumplimiento de sus funciones.	De acuerdo a la LFSVER: no haber sido, durante el año previo al de su nombramiento, titular de dependencia o entidad del Poder Ejecutivo del Estado; Senador, Diputado Federal o Local; Magistrado; Presidente Municipal o Gobernador del Estado; poseer al día de su nombramiento, título profesional de contador público, licenciado en derecho, licenciado en economía, o licenciado en administración, con antigüedad mínima de 5 años; contar al momento de su designación, con una experiencia de al menos cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en las Constituciones Políticas locales, la Ley de Fiscalización Superior y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz, así como en el Reglamento Interior de la ASM y del ORFIS.

Concepto	ASM	ORFIS
Requisitos para ser Auditor General (continuación...)	No haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delito doloso. Deberá contar con experiencia de 5 años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades	
Tiempo del encargo	Siete años	Siete años
Remoción del encargo	El procedimiento no está claramente señalado en la Constitución local, Ley de Fiscalización Superior (LFSEM), Reglamento Interior y Ley de Responsabilidades y de Registro Patrimonial de los Servidores del Edo. Se interpreta el sentido de lo que la LFSEM señala, que el Auditor podrá ser removido en los términos y por las causas previstas en la Constitución, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en esa Ley. Se interpreta además que la remoción estará a cargo del Congreso del Estado.	Sólo se le podrá remover por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento por el Congreso local, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Quinto la Constitución local.
Designación o nombramiento del personal de la EFS	Los funcionarios de la Auditoría Superior de Michoacán hasta Director de Área, de acuerdo al Catálogo de Puestos y las estructuras orgánico-ocupacionales que al efecto se aprueben, serán designados con base en la normatividad que para tal efecto apruebe el Congreso del Estado.	Los Titulares de las Áreas Administrativas y el personal directivo, serán nombrados o removidos libremente por el Auditor General en cualquier momento, sin responsabilidad alguna para el Órgano. La remoción tendrá por efecto la separación inmediata y definitiva del servidor público de que se trate.

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en las Constituciones Políticas locales, la Ley de Fiscalización Superior y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz, así como en el Reglamento Interior de la ASM y del ORFIS.

Concepto	ASM	ORFIS
Designación o nombramiento del personal de la EFS (continuación...)	El personal y unidades administrativas serán autorizados por el Comité de Dirección de la ASM, de acuerdo a lo que permita el presupuesto asignado.	
Presupuesto	Elabora su presupuesto anual para autorización y debida inclusión del presupuesto de egresos del Poder Legislativo. La Comisión Inspectorá estudia y, en su caso, ratifica el proyecto de presupuestos de egresos que le presente el Auditor Superior, para su presentación al Comité de Administración y Control.	Elabora su proyecto de presupuesto anual para aprobación del Congreso.
Servicio Profesional de Carrera	Sí. El Reglamento Interior de la ASM lo denomina Servicio Civil de Carrera. La LFSEM establece que la ASM operará y desarrollará el Servicio Civil de Carrera para la profesionalización de la fiscalización en los procedimientos de reclutamiento, contratación, capacitación, promoción y evaluación permanente. El Reglamento Interior apunta que la normatividad del Servicio será aprobada por el Congreso del Estado.	Sí. El Reglamento Interior del ORFIS lo denomina Servicio Público de Carrera. La LFSVER establece que el ORFIS tiene competencia para Expedir el Reglamento del Servicio Público de Carrera, así como el Estatuto sobre las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos del Órgano, que deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Estado y VIII. Darse su Reglamento Interior así como el Reglamento del Servicio Público de Carrera del Órgano
Programa anual de trabajo	El Auditor Superior aprobará el Programa Anual de Actividades de la Auditoría Superior para conocimiento de la Comisión Inspectorá de la ASM.	El Auditor General aprobará el Programa Anual de Trabajo del ORFIS, los programas de actividades, de auditorías para la fiscalización de las Cuentas Públicas.

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en las Constituciones Políticas locales, la Ley de Fiscalización Superior y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz, así como en el Reglamento Interior de la ASM y del ORFIS.

Concepto	ASM	ORFIS
Programa anual de trabajo (continuación...)	Elaborará el Programa Anual de Fiscalización para su presentación al Congreso del Estado.	Así como aquellos necesarios para el cumplimiento de las facultades del Órgano, así como sus ajustes y modificaciones
Reglamento Interno	El Reglamento Interior lo aprueba el Congreso del Estado. Es decir, el Congreso lo emite a propuesta de la ASM.	Podrá darse su Reglamento Interior así como el Reglamento del Servicio Público de Carrera del Órgano. Podrá expedir su Reglamento Interior que tendrá por objeto la distribución de atribuciones entre sus unidades administrativas, delegación de facultades, señalamiento de aquellas de carácter delegable y las que no podrán ser delegables del Auditor General, régimen de suplencia de sus titulares y los requisitos para su nombramiento. Para su debida validez el Reglamento Interior deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Estado
Supervisión ¿Quién vigila al vigilante?	El Congreso del Estado a través Comisión Inspector de Auditoría Superior.	El Congreso del Estado por conducto de la Comisión Permanente de Vigilancia.
Facultad para sancionar	Sí tiene facultades para sancionar a los servidores públicos, ex servidores públicos o particulares que manejen o administren recursos públicos que incurran en alguna responsabilidad a través del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.	Sí tiene facultades para sancionar a los servidores públicos, ex servidores públicos y, en su caso, los particulares, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al patrimonio de un ente fiscalizable. Fincará indemnizaciones y sanciones pecuniarias, de acuerdo al procedimiento correspondiente. En caso de la presunta existencia de ilícitos penales, presenta la denuncia penal correspondiente

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en las Constituciones Políticas locales, la Ley de Fiscalización Superior y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz, así como en el Reglamento Interior de la ASM y del ORFIS.

Concepto	ASM	ORFIS
Facultad para sancionar (continuación...)	Las sanciones previstas en la LFSF "Del procedimiento para la determinación y aplicación de responsabilidades corresponderán a las establecidas en la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimoniales de los Servidores Públicos". En su caso, presentar denuncias penales. Los resarcimientos a las Entidades y las sanciones económicas tendrán carácter de créditos fiscales.	Será coadyuvante del M.P. en término de la legislación penal aplicable. Las sanciones económicas tendrán carácter de créditos fiscales.
¿Qué se hace con el importe de las indemnizaciones, sanciones pecuniarias, bienes recuperados y derechos?	Los bienes recuperados quedarán a disponibilidad de las Entidades que sufrieron daño o perjuicio y sólo podrán ser ejercidos de conformidad con lo establecido en el presupuesto autorizado. El importe de las sanciones y los derechos se destinarán al Fondo de Fortalecimiento para la Fiscalización Superior, que serán depositados en una institución bancaria en la modalidad de inversión. Se utilizarán exclusivamente para solventar gastos extraordinarios de la ASM.	El importe de las indemnizaciones recuperadas vía procedimiento administrativo de ejecución, quedará a disposición de los entes fiscalizables que sufrieron daño p perjuicio. El importe de las sanciones pecuniarias quedará a disposición del ORFIS como ingreso propio y destinará a actividades relativas al ejercicio de sus atribuciones.
Coordinación con el control interno	Existe desde el 2005 el Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.	Mediante el Sistema Estatal de Fiscalización de Veracruz que tiene por objeto la coordinación efectiva de los entes responsables de la auditoría, revisión, evaluación y control de la administración pública estatal y municipal.

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en las Constituciones Políticas locales, la Ley de Fiscalización Superior y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz, así como en el Reglamento Interior de la ASM y del ORFIS.

Concepto	ASM	ORFIS
Coordinación con el control interno (continuación...)	Este acuerdo tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado "Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control de Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción". Mediante el Acuerdo de Coordinación en materia de transparencia y combate a la corrupción celebrado con la ASM, firmado en diciembre de 2015.	Se respetará la soberanía y autonomía de los diferentes órganos de gobierno. Mediante el Convenio de Coordinación entre el ORFIS y la Contraloría General del Estado, firmado en 2014, para alienar las funciones y atribuciones al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Fiscalización.

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en las Constituciones Políticas locales, la Ley de Fiscalización Superior y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz, así como en el Reglamento Interior de la ASM y del ORFIS.

5.2. Análisis de las Entidades de Fiscalización Superior de Michoacán y Veracruz

Ambas entidades federativas están a lo dispuesto por el artículo 116 constitucional que establece:

"... El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

II... 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 legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las

entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público (Párrafo adicionado DOF 07-05-2008. Reformado DOF 26-05-2015, 27-05-2015).

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. (Párrafo adicionado DOF 07-05-2008).”

El Congreso del Estado de Michoacán practica la revisión de la cuenta pública a través del órgano especializado de carácter técnico que es la ASM. Es decir, se trata de un órgano técnico del Congreso del Estado que pertenece al legislativo pero que no depende de éste.

Cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, que decidirá sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley.

Lo anterior significa que la ASM puede decidir sin ‘interferencias’ sobre el proceso de planeación; las fuentes de información que utilizan; las formas de analizarlas e interpretarlas; los criterios de selección de las auditorías; las reglas para decidir cuáles realizar; la selección de propuestas de auditoría; la elaboración de un programa anual de auditorías, visitas e inspecciones; el proceso de ejecución de la auditoría; los hallazgos y su evidencia; la confronta; las acciones emitidas; el proceso de elaboración del Informe de Auditoría; así como el seguimiento y conclusión de las acciones emitidas.

Además, tiene facultades suficientes para decidir sobre la forma en que se administran los recursos financieros, humanos y materiales de la Auditoría; para decidir en cuanto a su organización interna y respecto a su funcionamiento.

Sin embargo, encontramos en la tabla de comparación que la no interferencia en algunos actos solo están en el papel, ya que en situaciones tan importantes como la aprobación del Programa Anual de Actividades éste debe hacerse del conocimiento de la Comisión Inspectorá de la ASM para su presentación al

Congreso del Estado, o bien, la aprobación del Reglamento Interior por parte del Congreso del Estado quien finalmente lo emite a propuesta de la ASM, no sin antes revisarlo.

El ORFIS además de autonomía técnica y de gestión, tiene autonomía presupuestal. La finalidad de este tipo de autonomía es que el órgano fiscalizador no esté sujeto a los 'vaivenes políticos', a las decisiones coyunturales, a los caprichos y deseos de los grupos parlamentarios del Congreso del Estado.

Esta es otra ventaja del ORFIS respecto a la ASM, ya que sin autonomía presupuestal, la Auditoría de Michoacán tiene una ventana de control por parte del Congreso del Estado y de los diversos grupos parlamentarios, porque el presupuesto es parte del presupuesto del Poder Legislativo del Estado.

Aunado a lo anterior está el programa anual de trabajo donde se establece las auditorías, revisiones, visitas, etc. en el que el ORFIS lleva también ventaja sobre la ASM ya que éste los aprueba directamente junto con los programas de actividades, de auditorías para la fiscalización de las Cuentas Públicas y aquellos necesarios para el cumplimiento de las facultades del Órgano, así como sus ajustes y modificaciones. En cambio, la ASM aprueba el programa anual de actividades para conocimiento de la Comisión Inspectorá y elabora el programa anual de fiscalización para su presentación al Congreso del Estado.

El ORFIS en Veracruz no es un órgano técnico del Congreso estatal, es un organismo autónomo del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios. Lo que significa que es centro de imputación de derechos y deberes distinto del Estado; en otras palabras, que puede entrar en relación jurídica a título propio, independientemente del Estado.

Consideramos una ventaja que el ORFIS tenga derechos de propiedad y derechos de crédito, así como patrimonio propio.²² Esta posición se sustenta mediante un

²² Jurídicamente patrimonio son todos los derechos y las obligaciones susceptibles de ser cuantificables en dinero y que están adscritos a una persona.

ejemplo 'muy simple': el ORFIS tiene la capacidad de adquirir bienes inmuebles para asentar sus oficinas y prestar el servicio con calidad, eficiencia y eficacia.

La ASM no puede realizar ninguno de estos movimientos, ya que durante 2015 principios de 2016 ha cambiado de sede en tres ocasiones y está supeditada a lo que disponga el Congreso del Estado para su ubicación, el actual domicilio es un inmueble rentado y está a punto de volver a cambiar de sede.

El tener un inmueble propio significa la inversión de recursos considerables solo una vez y el ahorro sobre el pago de rentas sería un disponible que se podría utilizar en cubrir otras necesidades para mejorar su vida interna.

En cuanto al nombramiento del titular, ambos tienen el mismo procedimiento: de elección por las dos terceras partes de los diputados presentes. Sin embargo, su remoción no la tiene claro, solo se establece que podrá ser removido por las causas graves que la Constitución local y demás leyes señalen, interpretándose que será el Congreso el facultado ello.

El ORFIS por su parte sí establece cómo y en qué circunstancias será removido. Recordemos que lo importante para la definición de autonomía de un cargo no es quien nombra al funcionario sino 'quién lo remueve' y por qué, ya que de ese modo se permite ganar 'verdaderos' espacios de autonomía.

Vemos que en el ORFIS el Auditor General podrá nombrar y remover libremente a los Titulares de las Áreas Administrativas y el personal directivo, sin responsabilidad alguna para el Órgano.

En cambio, los funcionarios de la ASM hasta Director de Área, de acuerdo al Catálogo de Puestos y las estructuras orgánico-ocupacionales, serán designados con base en la normatividad que para tal efecto apruebe el Congreso del Estado. El personal y unidades administrativas serán autorizados por el Comité de Dirección de la ASM, de acuerdo a lo que permita el presupuesto asignado.

En lo que se refiere al Reglamento Interior de ambas EFS, en Michoacán lo aprueba el Congreso del Estado a propuesta de la ASM. En este aspecto, el ORFIS también tiene ventajas, ya que podrá darse su Reglamento Interior que deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Estado para su debida validez.

El Servicio Profesional de Carrera está presente en ambas EFS. Para el ORFIS se denomina Servicio Público de Carrera, y es éste quien tiene competencia para expedir el Reglamento del Servicio Público de Carrera, así como el Estatuto sobre las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos del Órgano, que deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Estado.

En Michoacán se denomina Servicio Civil de Carrera. La ASM operará y desarrollará el Servicio Civil para la profesionalización de la fiscalización en los procedimientos de reclutamiento, contratación, capacitación, promoción y evaluación permanente. La normatividad del Servicio será aprobada por el Congreso del Estado.

Los aspectos relativos al programa anual de trabajo, al nombramiento del personal, al reglamento interior y del servicio profesional de carrera, determinan el grado de autonomía de la EFS local (Figuroa, 2009) y de ello podemos deducir que la ASM tiene una autonomía relativa o limitada, porque en éstos dependen de decisiones del Congreso del Estado.

En Michoacán se está en espera de que entren en vigor las reformas constitucionales en materia de anticorrupción, lo que implicará que la ASM dejará de ser un órgano técnico para convertirse en la Entidad de Fiscalización del Congreso del Estado, con capacidad para, entre otras, decidir sobre su presupuesto el cual ya no estará dentro del presupuesto del Congreso; pero no se especifica el procedimiento de remoción del auditor.

Respecto al 'presupuesto', el auditor del Estado de Michoacán ha declarado:

“... la dependencia económica de la Auditoría con el Congreso motiva que cuestiones incluso de carácter laboral en el órgano fiscalizador, deben esperar

hasta ser analizados por la Junta de Coordinación Política, lo que afecta el desahogo de los trabajos a que la ley le obliga. La Auditoría recibe recursos de la Federación que hasta el momento no han llegado por que el recurso no ha sido liberado.

La inclusión de la Auditoría como Unidad Programática Presupuestaria no es inmediata, ya que tiene que pasar el filtro de la Junta de Coordinación Política, misma que deberá turnar al Ejecutivo del Estado la petición para que la prevea al momento de elaborar su propuesta presupuestal. Al ser incluida como UPP la Auditoría, el presupuesto anual del Congreso local se verá disminuir, ya que los recursos que contemplaba para el órgano fiscalizador en sus gastos, pasarán directamente a éste” (Monreal Vázquez, 2015).

Bajo el nuevo esquema, la ASM nombrará a los Contralores Municipales con la finalidad de fortalecer su autonomía porque puede revisar de manera confiable y sin limitaciones, si los representantes populares cumplen con el mandato popular de ejercer el presupuesto público con responsabilidad. (Gaceta Parlamentaria, 2015, p. 6).

Por otra parte, podrá fiscalizar ‘en tiempo real’, es decir, bajo ciertas circunstancias podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso las entidades fiscalizadas, y en su caso, promoverá las acciones que correspondan al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado (TJAE), la Fiscalía Especialidad en Combate a la Corrupción (FECC) o a las autoridades competentes.

Observemos que el TJAE resolverá las faltas administrativas graves investigadas y substanciadas por la ASM. El TJAE será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades.

Será el encargado también de fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o al patrimonio de los entes públicos, así como imponer sanciones a servidores públicos y particulares que incumplan

gravemente en resoluciones del organismo garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales (Gaceta Parlamentaria, 2015, pp. 13-14). Aún así la autonomía de la hemos hablado a lo largo de esta investigación sigue siendo un tema pendiente para la ASM, que debe ser considerada para fortalecer las actividades de fiscalización que realiza.

5.3. Características de la Secretaría de Contraloría en Michoacán y de la Contraloría General en Veracruz

A continuación se realiza un comparativo entre la Secretaría de Contraloría en Michoacán y la Contraloría General en Veracruz, tomando como base lo que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Planeación Hacendaria y Gasto Público, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los Reglamentos Internos de los Estados de Michoacán y Veracruz.

Tabla 2. Características generales de la Secretaría de Contraloría en Michoacán y de la Contraloría General en Veracruz

Concepto	Secretaría de la Contraloría. Michoacán	Contraloría General. Veracruz
Definición	Dependencia fortalecida y eficaz, encargada de prevenir y vigilar la exacta aplicación de la normatividad para un mejor desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos de la Administración Pública Estatal.	Dependencia responsable de la función de control y evaluación de la gestión gubernamental y desarrollo administrativo, así como de la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, durante el ejercicio presupuestal correspondiente.
Misión	Promover una cultura del servicio público sustentada en valores, a través de acciones confiables de control gubernamental, para prevenir, detectar y sancionar prácticas de corrupción.	Promover el uso óptimo, honesto y transparente de los recursos y elevar la calidad en la gestión y desempeño de los servidores públicos, así como fomentar la cultura de rendición de cuentas en la Administración Pública Estatal.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Planeación Hacendaria y Gasto Público y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz.

Concepto	Secretaría de la Contraloría. Michoacán	Contraloría General. Veracruz
Visión	Ser una Secretaría de excelencia y de calidad, reconocida por su autoridad moral que transforme la Administración Pública en estructuras socialmente confiables, que se nutra constantemente con la participación de los ciudadanos.	Lograr el reconocimiento y credibilidad de la sociedad como institución que contribuye a lograr un Gobierno honesto y transparente que proporciona bienes y servicios con nivel de excelencia a la Población Veracruzana.
Nombramiento del titular	El Gobernador lo nombra libremente.	El Gobernador lo nombra libremente.
Remoción del encargo	El Gobernador lo remueve libremente. Debe acatar las disposiciones aplicables a la materia, entre las que se encuentra la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios.	El Gobernador lo remueve libremente. Debe acatar las disposiciones aplicables a la materia, entre las que se encuentra la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Tiempo del encargo	Se interpreta que durante el tiempo del mandato del Gobernador en turno.	Se interpreta que durante el tiempo del mandato del Gobernador en turno.
Nombramiento de mandos directivos de la Contraloría	Son nombrados por el titular de la contraloría y necesitan el aval del gobernador del estado.	Son nombrados por el titular de la contraloría.
Designación de los contralores internos	Por el titular de la Contraloría	Por el titular de la Contraloría
Responsabilidades en términos de evaluación y modernización administrativa (facultades de desarrollo administrativo)	No, desde el año de 2008 que fueron transferidas a la Secretaría de Finanzas.	Si, además de que emite criterios y lineamientos en esa materia.
Control de la eficiencia gasto público	De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo: V. Coadyuvar con la ASM y en su caso con la ASF.	De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: II. Participar en la evaluación...

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Planeación Hacendaria y Gasto Público y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz.

Concepto	Secretaría de la Contraloría. Michoacán	Contraloría General. Veracruz
Control de la eficiencia gasto público (continuación...)	Lo anterior para el establecimiento de los procedimientos y mecanismos que permitan el cumplimiento de sus atribuciones, según lo establece la Ley de Planeación Hacendaria, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo. VI. Supervisar que el ejercicio presupuestal se apegue a lo establecido en la legislación aplicable; VII. Coordinarse con las dependencias públicas federales competentes para la fiscalización, control y evaluación de los recursos, que el Ejecutivo Federal transfiera al Estado para su ejercicio.	periódica de la relación que guardan los programas, así como en los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública y con los objetivos y prioridades del Plan Veracruzano de Desarrollo, así como los resultados de su ejecución, a fin de recomendar la adopción de las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y proponer la adecuación, en su caso, del plan y los programas respectivos. III. Controlar y evaluar los programas de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública, conforme a los objetivos del Plan Veracruzano de Desarrollo; IV. Proponer las normas y lineamientos que regulen los procedimientos de control, supervisión y evaluación de la Administración Pública Estatal, así como realizar el control y evaluación del gasto público, conforme al registro de las operaciones financieras, presupuestales y contables que se realicen a través del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz; V. Revisar que los recursos financieros ministrados por la Federación al Gobierno del Estado, sean canalizados hacia los objetivos propuestos en los programas respectivos y se apliquen con honestidad y transparencia.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Planeación Hacendaria y Gasto Público y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz.

Concepto	Secretaría de la Contraloría. Michoacán	Contraloría General. Veracruz
Control de la eficiencia gasto público (continuación...)		XXII. Verificar que las dependencias y entidades cumplan con las disposiciones legales en materia de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores. XXV. Supervisar que los recursos, las estructuras administrativas y procedimientos de la Administración Pública Estatal sean empleados de manera eficiente y racional. XXIII. Realizar auditorías, revisiones y evaluaciones a las dependencias y entidades; XXVIII. Supervisar que los recursos financieros otorgados por la Federación dentro de los convenios y programas que se establezcan con el Estado, sean canalizados hacia los objetivos propuestos en los mismos y se apliquen con honestidad y transparencia.
Facultades para sancionar	Sí tiene facultades para sancionar, para ello integra pliegos preventivos de responsabilidad, recibe quejas o denuncias, instrumenta procedimientos, investiga y determina responsabilidades e impone sanciones. Las sanciones consisten en amonestación; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor a tres días; sanción económica; destitución; inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público.	Sí tiene facultades para sancionar, para ello impone sanciones administrativas: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica, cuando se haya causado un daño patrimonial u obtenido con lucro; inhabilitación temporal para desempeñar cargo, empleos o comisiones en el servicio público.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Planeación Hacendaria y Gasto Público y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz.

Concepto	Secretaría de la Contraloría. Michoacán	Contraloría General. Veracruz
Facultades para sancionar (continuación...)	Cuando se vislumbre responsabilidad penal presentará denuncia ante el Ministerio Público correspondiente. Para el cumplimiento de sus atribuciones las autoridades de seguridad pública serán auxiliares cuando se les solicite; si existe resistencia, se estará a lo dispuesto a la legislación penal.	Para el cumplimiento de las atribuciones, podrá emplear los siguientes medios de apremio: sanción económica; el auxilio de la fuerza pública; si hay resistencia lo que determine la legislación penal.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Planeación Hacendaria y Gasto Público y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Michoacán y Veracruz.

5.4. Análisis de Control Interno en Michoacán y Veracruz

La Secretaría de la Contraloría (SECOEM) se define como la dependencia que se encarga de prevenir y vigilar la exacta aplicación de la normatividad por parte de los servidores públicos; que tiene como misión ‘promover’ la cultura del servicio público para prevenir, detectar y sancionar las prácticas de corrupción y que como visión ser una Secretaría de excelencia y calidad, con autoridad moral para transformar la Administración Pública Estatal.

La Contraloría General (COGVER) en cambio, se define como responsable de la función de control y evaluación de la gestión gubernamental y del desarrollo administrativo, que tiene como misión promover el uso óptimo, honesto y transparente de los recursos, fomentando la cultura de la rendición de cuentas en la Administración Pública Estatal. Su visión es lograr el reconocimiento y credibilidad de la sociedad que contribuye a un Gobierno honesto y transparente.

En este sentido, la literatura en la materia señala que por misión se entiende la razón de ser de la institución, es decir, contestar la pregunta: ¿para qué está la institución, para qué se constituyó? Es el primer concepto o mensaje clave fundamental con el que se estará trabajando, dará su cara a la comunidad, establecerá su prestigio y guiará sus acciones. Mientras la visión revela lo que se

desea alcanzar, por ejemplo, el escenario deseable, la transformación, la meta lograda, etc. (Guerra, 2012).

Como ciudadanos comunes percibimos que la SECOEM únicamente centrará sus esfuerzos para lograr un mejor desempeño de los servidores públicos y evitar en lo posible actos de corrupción. En cambio, por la misión y visión de la COGVER, vemos que se dedicará a la promoción del uso y aplicación honesto y transparente de los recursos públicos, propiciando condiciones para la rendición de cuentas gubernamental.

Tanto en la SECOEM como en la COGVER sus titulares serán nombrados y removidos libremente por el Gobernador del Estado, acatando lo establecido, entre otros, de las disposiciones de responsabilidades de los servidores públicos; tanto en Michoacán como en Veracruz no se señalan los requisitos específicos que debe reunir la persona para esta posición.

En Michoacán, una vez que entren en vigor las reformas a la Constitución local en materia anticorrupción, el Contralor será nombrado por el Gobernador y ratificado por las dos terceras partes de los diputados presentes. Este será un avance importante para nuestra entidad, aunque carece de señalamiento expreso y claro el procedimiento para su remoción.

En cuanto al nombramiento y remoción del titular de las contralorías en los estados, queremos citar lo que Ríos & Cejudo señalan:

“En el análisis de la autonomía de la contraloría distinguimos dos actores. Por una parte el titular de la propia contraloría, y en segundo lugar, aquellos servidores públicos en quienes se delega la responsabilidad de vigilar cotidianamente a las agencias burocráticas...

Que el gobernador del estado tenga la prerrogativa para nombrar y remover libremente al contralor general no es asunto que atente contra la independencia de este servidor público, pues la posición exige un lazo de dependencia y coincidencia de intereses entre estos actores.

La independencia relevante del contralor debe ser con respecto a los entes que vigila y audita. En este sentido lo que puede incidir en la objetividad y efectividad de las labores de la contraloría es la autonomía de su titular para decidir la organización interna de la dependencia, los mandos directivos, los controladores internos y su plan de trabajo”. (Ríos & Cejudo, 2010, p. 165).

Así que en el caso que nos ocupa en Michoacán los mandos directivos son nombrados por el contralor y necesitan el aval del gobernador del estado; en Veracruz, son nombrados únicamente por el contralor general. Es decir, en nuestra entidad la organización interna de la dependencia así como el nombramiento de los mandos directivos lo deciden de manera conjunta el contralor y el gobernador; en Veracruz, el titular es quien lo determina.

En lo que se refiere al control de la eficiencia del gasto público, la SECOEM de acuerdo a sus atribuciones establecidas en la LOAPEM coadyuva con la ASM y con la ASF en apego a la Ley de Planeación Hacendaria, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado, dicha ley establece que será ‘apoyo’ de la Secretaría de Finanzas (SF), en coordinación con la ahora Coordinación General de Gabinete y Planeación (CGGP), antes Coordinación de Planeación para el Desarrollo (CPLADE) en la evaluación del gasto público, ya que el control, en el Poder Ejecutivo y sus organismos descentralizados estará a cargo precisamente de la SF, de la SECOEM y del CGGP.

En el artículo 99 de la Ley de Planeación de Michoacán se establece que la Coordinación de Contraloría, ahora Secretaría de la Contraloría, las contralorías municipales y los órganos administrativos “verificarán periódicamente, al menos en cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos para identificar la eficiencia, la economía, eficacia y calidad en la Administración Pública y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes”.

Además de que ‘supervisa’ que el ejercicio presupuestal se apegue a la norma y se coordina con dependencias federales para la fiscalización, control y evaluación de los recursos que el Ejecutivo federal transfiera al Estado para su ejercicio.

En las reformas a la LOAPEM se han establecido atribuciones a una Coordinación Auxiliar de la oficina del Gobernador que no tiene rango de Secretaría, que desde nuestro punto de vista debieron transferirse a la ‘ahora’ Secretaría de Contraloría o en su defecto, asignárselas ahora que de Coordinación pasa a convertirse en dependencia de la Administración Pública Centralizada.

Podemos mencionar, por ejemplo, las establecidas en el artículo 36, fracciones III y IV de la LOAPEM, relativas a “asegurar que las diversas dependencias desarrollen sus responsabilidades en forma coordinada y alineada, que sus programas de acciones estén encaminadas a garantizar los derechos humanos y los principios rectores de la Administración Pública Estatal”, o “Coadyuvar con la Secretaría de Finanzas y Administración que los proyectos anuales de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, se ajusten al Plan de Desarrollo Integral del Estado”.

Por eso hacemos énfasis que el Desarrollo Administrativo que le fue ‘quitado’ desde 2008 a la Contraloría es necesario desde la visión de la prevención y corrección de desviaciones de recursos y que en las dependencias y entidades se aplique el gasto público con honestidad y transparencia.

Además si consideramos que “el control interno ha sido reconocido como una herramienta administrativa que adecuadamente implantada, coadyuva a lograr objetivos y metas de las instituciones públicas, elevar su desempeño y consolidar la transparencia y la rendición de cuentas” (Cervantes, 2015, p. 25) los cambios señalados, desde nuestro punto de vista, no alcanzan para verificar los actos de los órganos y servidores públicos que la integran con respecto a lo dispuesto en el marco jurídico y de los procedimientos que de éste emanan, es decir, perdió eficacia y actualidad.

En cuanto a las irregularidades de los servidores públicos, la SECOEM instauro el procedimiento administrativo de responsabilidades a los servidores públicos y en su caso, precisa las responsabilidades administrativas de acuerdo a la ley; integra pliegos preventivos de responsabilidad, recibe quejas o denuncias, instrumenta procedimientos, investiga y determina responsabilidades e impone sanciones que consisten en amonestación; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor a tres días; sanción económica; destitución; inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En caso de que detecte responsabilidad penal presentará denuncia ante el Ministerio Público correspondiente, auxiliándose de las autoridades de seguridad pública cuando se les solicite; si existe resistencia, se estará a lo dispuesto a la legislación penal.

La Contraloría General de Veracruz en el control de la eficiencia del gasto público, de acuerdo a la LOPEVER, tiene asignadas más atribuciones que la SECOEM, ya que realiza el control y evaluación del gasto público, conforme al registro de las operaciones financieras, presupuestales y contables que se realicen a través del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz; supervisa que los recursos financieros otorgados por la Federación dentro de los convenios y programas que se establezcan con el Estado, sean canalizados hacia los objetivos propuestos en los mismos y se apliquen con honestidad y transparencia.

La COGVER supervisa que los recursos, las estructuras administrativas y procedimientos de la Administración Pública Estatal sean empleados de manera eficiente y racional; participa en la evaluación periódica de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública, así como los resultados de su ejecución, con la finalidad recomendar la adopción medidas para corregir las desviaciones; controla y evalúa los programas de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública.

Revisa que los recursos financieros ministrados por la Federación al Gobierno del Estado, sean canalizados hacia los objetivos propuestos en los programas respectivos y se

apliquen con honestidad y transparencia; verifica que las dependencias y entidades cumplan con las disposiciones legales en materia de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; realiza auditorías, revisiones y evaluaciones a las dependencias y entidades.

Impone sanciones administrativas: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica, cuando se haya causado un daño patrimonial u obtenido con lucro; inhabilitación temporal para desempeñar cargo, empleos o comisiones en el servicio público.

Para el cumplimiento de las atribuciones, podrá emplear los siguientes medios de apremio: sanción económica; el auxilio de la fuerza pública; si hay resistencia lo que determine la legislación penal.

Veamos la siguiente tabla de comparación con las atribuciones señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de 2008 que se otorgan a la 'recién' creada Coordinación de Contraloría y las atribuciones en la 'nueva' Ley Orgánica del 2015 que se otorgan a la ahora 'Secretaría' de Contraloría.

Tabla 3. Comparación de las atribuciones de la Coordinación de Contraloría en el 2008 y las atribuciones de la Secretaría de Contraloría en 2015

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, año 2008, artículo 44 Coordinación de Contraloría	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, año 2015, artículo 20 Secretaría de la Contraloría
I. Revisar las bases a que se deben sujetarse las dependencias y entidades de la Admón. Pública Estatal, en las licitaciones para la adjudicación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y vigilar su cumplimiento. II. Organizar, coordinar y vigilar el sistema de control gubernamental, evaluar, en coordinación con la Coordinación de Planeación para el Desarrollo, el avance y ejecución de los programas de las dependencias y entidades de la Admón. Pública Estatal.	I. Vigilar y prevenir el cumplimiento de las leyes, atribuciones, facultades, reglamentos y normatividad administrativa y financiera por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; II. Realizar y dar seguimiento a los resultados de las revisiones, inspecciones, fiscalizaciones, evaluaciones y auditorías practicadas en las dependencias o entidades de la Administración Pública Estatal, en forma directa o por conducto de auditores externos, a fin de asegurar que se corrijan las deficiencias detectadas, o en su caso deslindar las responsabilidades.

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de 2008, y en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de 2015.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, año 2008, artículo 44 Coordinación de Contraloría	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, año 2015, artículo 20 Secretaría de la Contraloría
<p>III. Fijar las normas de control, evaluación fiscalización, contabilidad y auditoría, que deben observar las dependencias y entidades de la Admón. Pública Estatal. IV. Establecer lineamientos y bases generales para la realización de auditorías a las dependencias y entidades de la Admón. Pública Estatal; V. Vigilar el debido ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos, llevando a cabo revisiones, auditorías y peritajes, con el objeto de promover la eficacia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas; VI. Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de las Admón. Pública Estatal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, deuda, patrimonio, fondos y valores al cuidado del Gob. del Edo.; VII. Vigilar que los servidores públicos que manejen fondos públicos, otorguen fianza que garantice debidamente su manejo; VIII. Vigilar y supervisar directamente, que las dependencias y entidades de la Admón. Pública Estatal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales. IX. Vigilar, por sí o en coordinación con las autoridades federales competentes, que se cumplan en todos sus términos las disposiciones de los acuerdos y convenios celebrados por la Federación y el Estado, que deriven de las inversiones de fondos federales en la entidad, supervisando la correcta aplicación de los mismos;</p>	<p>III. Informar al Gobernador del Estado, sobre el resultado de las evaluaciones y revisiones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y turnar el resultado, cuando proceda, a las autoridades competentes o dictar las acciones para corregir las irregularidades; IV. Proponer al Gobernador del Estado, la contratación de los auditores y evaluadores externos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, a los comisarios o a sus equivalentes en los órganos de gobierno, normando y controlando su desempeño; V. Coadyuvar con la Auditoría Superior de Michoacán y en su caso con la Auditoría Superior de la Federación, para el establecimiento de los procedimientos y mecanismos que permitan el cumplimiento de sus atribuciones, según lo establece la Ley de Planeación Hacendaria, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo; VI. Supervisar que el ejercicio presupuestal se apegue a lo establecido en la legislación aplicable; VII. Coordinarse con las dependencias públicas federales competentes para la fiscalización, control y evaluación de los recursos, que el Ejecutivo Federal transfiera al Estado para su ejercicio; VIII. Registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y practicar las investigaciones que fueren pertinentes; IX. Atender las quejas y denuncias que sobre el desempeño de los servidores públicos, presenten los ciudadanos en los términos de la ley de la materia;</p>

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de 2008, y en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de 2015.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, año 2008, artículo 44 Coordinación de Contraloría	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, año 2015, artículo 20 Secretaría de la Contraloría
<p>X. Vigilar el correcto cumplimiento de la inversión de fondos estatales, en los convenios de coordinación que el Estado celebre con los municipios de la entidad; XI. Dar seguimiento a los resultados de las revisiones, inspecciones, fiscalizaciones, evaluaciones y auditorías practicadas en las dependencias o entidades de la Admón. Pública Estatal, en forma directa o por conducto de auditores externos, a fin de asegurar que se corrijan las deficiencias detectadas; XII. Informar al Gobernador del Estado, sobre el resultado de las evaluaciones y revisiones a las dependencias y entidades de la Admón. Pública Estatal y turnar el resultado, cuando proceda, a las autoridades competentes o dictar las acciones para corregir las irregularidades; XIII. Designar a los auditores externos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, a los comisarios o a sus equivalentes en los órganos de gobierno, normando y controlando su desempeño; XIV. Coadyuvar con la Auditoría Superior de Michoacán, para el establecimiento de los procedimientos y mecanismos que permitan el cumplimiento de sus atribuciones, especialmente al ejercicio presupuestal de las entidades fiscalizables, en materia de servicios personales, según lo establece la Ley de Presupuesto de Contabilidad y Gasto Público; XV. Supervisar que el ejercicio presupuestal en materia de servicios personales, se apegue a lo establecido en la legislación aplicable; XVI. Coordinarse con las dependencias públicas federales competentes para el control y evaluación de los recursos, que el Ejecutivo Federal transfiera al Estado para su ejercicio; XVII. Registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y practicar las investigaciones que fueren pertinentes;</p>	<p>X. Conocer, investigar y sancionar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas y remitirla, en los casos que la ley señale, a la autoridad competente para que se determine la aplicación de las sanciones correspondientes; XI. Establecer los lineamientos y controles para la entrega y recepción de los asuntos, bienes y valores propiedad o al cuidado del Gobierno del Estado, a cargo de servidores públicos, hasta el nivel y puesto que determine, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; XII. Vigilar y supervisar la entrega y recepción que se haga de los asuntos y bienes inventariados, en la toma de posesión de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; XIII. Supervisar que el ejercicio de las atribuciones de los servidores públicos del Estado, se lleve a cabo con apego a las leyes y lineamientos vigentes en materia de transparencia y rendición de cuentas; y, XIV. Las demás que le confieran las normas jurídicas aplicables</p>

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de 2008, y en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de 2015.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, año 2008, artículo 44 Coordinación de Contraloría	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, año 2015, artículo 20 Secretaría de la Contraloría
<p>XVIII. Atender las quejas y denuncias que sobre el desempeño de los servidores públicos, presenten los ciudadanos en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán; XIX: Conocer e investigar, las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas y remitirlas a la autoridad competente, para que se determine la aplicación de las sanciones correspondientes; XX. Establecer las normas, lineamientos y controles para la entrega recepción de los asuntos, bienes y valores propiedad o al cuidado del Gobierno del Estado, a cargo de servidores públicos, hasta el nivel y puesto que determine, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; XXI. Vigilar y supervisar la entrega recepción que se haga de los asuntos y bienes inventariados, en la toma de posesión de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; y, XXII. Las demás que le confieran las normas jurídicas aplicables.</p>	

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de 2008, y en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de 2015.

Las partes sombreadas son atribuciones que ya no tiene a su cargo la actual SECOEM. Siguiendo la lógica del análisis comparativo del apartado anterior, nos sorprende que cuando era parte de las Coordinaciones Auxiliares de la Oficina del Gobernador, tuviera la facultad de designar a los auditores externos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, a los comisarios o a sus equivalentes en los órganos de gobierno, normando y controlando su desempeño.

En cambio, ahora que es una Dependencia de la Administración Pública Estatal Centralizada sólo tenga la facultad de proponer al Gobernador del Estado, la contratación de los auditores y evaluadores externos de las dependencias y

entidades de la Administración Pública Estatal, a los comisarios o a sus equivalentes en los órganos de gobierno, normando y controlando su desempeño.

El Congreso del Estado ha señalado en los antecedentes de la reforma a la LOAPEM que “la efectividad y eficiencia del órgano de control y vigilancia del Estado estriba en gran parte en la experiencia y rectitud de su titular, elementos fundamentales para lograr certeza en la ciudadanía... la confianza y la certidumbre de su función pública, reside en el mecanismo a partir del cual se le otorga dicho nombramiento...” (Gaceta Parlamentaria, 2015, pág. 3)

La interrogante es si actualmente sólo tiene atribución de proponer al gobernador y no decide la contratación de auditores y evaluadores externos ¿qué pasará con este procedimiento al momento que sea el Congreso quien ratifique el nombramiento del titular de la dependencia? Es ilógico que una vez que su autonomía se refleje en que el contralor es ratificado por los diputados locales, éste en el ejercicio de sus funciones no pueda nombrar y decidir en su vida interna y procedimientos.

Cerramos con lo que la ASF señala en su Informe General de la Cuenta Pública 2014, respecto al control interno:

“El control interno es un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, la alta dirección y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción. ¿Qué pasa cuando el control interno es insuficiente o inadecuado?

1. Los procesos, los recursos y la información tienen un riesgo alto de presentar prácticas ineficientes, indebidas o corruptas;
2. Los registros contables y financieros de una entidad no son confiables;
3. No se cumplen las obligaciones de transparencia;
4. Existe debilidad en la prevención.
5. No hay promoción de la honestidad, los actos deshonestos del personal pasan desapercibidos;
6. No hay medición suficiente respecto al desempeño;
7. Existe desorden organizacional, no existen incentivos para la mejora continua;

8. La infraestructura tecnológica es inadecuada o subutilizada; 9. Los proyectos de infraestructura presentan retrasos y sobrecostos” (ASF, 2016).

5.5. Cooperación y Coordinación entre la Contraloría y la EFS en Michoacán y Veracruz

Ambas entidades federativas pertenecen al Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), esfuerzo conjunto por vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de recursos públicos, buscando generar las condiciones e incentivos para que se contribuya al fortalecimiento de la rendición de cuentas a nivel nacional.

Para mostrar la importancia del SNF en este aspecto, citamos el mensaje de la Auditoría Superior en el Informe General de la Cuenta Pública 2014:

“[...] Resulta relevante destacar que... se detalla el impacto del control interno y la integridad como factores estructurales que pueden asegurar el cambio y la mejora en el aparato gubernamental; de no atenderse estas asignaturas de manera efectiva, existe una alta probabilidad de que prácticas lesivas al interés público, identificadas en los procesos de fiscalización, se repitan año con año y entorpezcan la puesta en marcha y funcionamiento del SNA.

A través de la experiencia adquirida en la revisión de la Cuenta Pública podemos dar fe de la complementariedad existente entre la auditoría interna y la fiscalización superior; por ello hemos hecho hincapié en la necesidad de conformar un frente común por medio de la consolidación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF). Uno de los elementos que reflejarán el éxito de esta conjugación de esfuerzos es el establecimiento de un marco de referencia común respecto a la implementación de sistemas de control interno para todo el sector público nacional...

Asimismo, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) favorecerá el surgimiento de nuevas áreas de cooperación entre diversas instituciones que permitirá a la fiscalización superior sumarse al impulso emprendido por el Estado para enfrentar el fenómeno de la corrupción con un enfoque multifactorial, en vez de atender solamente sus efectos aislados” (ASF, 2016, p. 20).

Veracruz tiene una fortaleza frente a Michoacán al haber creado el Sistema Estatal de Fiscalización (SEFISVER) como acción de carácter preventivo para que los entes fiscalizables ejerzan sus recursos en términos de eficacia, eficiencia, transparencia, economía y honradez, a través del cual se impulsa el SNF (ORFIS, 2016).

La LFSVER regula el sistema en su Título Cuarto y establece que sus objetivos serán la coordinación entre los integrantes del Sistema, el fortalecimiento del control interno, la homologación de auditorías, el evitar duplicidades y omisiones en las labores de fiscalización, lograr mayor cobertura de fiscalización a los recursos federales, estatales y municipales, comunicar con sencillez y claridad los resultados de la auditoría a la sociedad, la capacitación conjunta, la certificación profesional en materia de auditoría y el fortalecimiento institucional de los órganos de fiscalización.

No obstante en Michoacán, la LFSEM dispone en su Capítulo Tercero denominado “De la Coordinación Fiscal con la Federación”, que la ASM, de conformidad a lo que establece esta Ley, la Ley de Coordinación Fiscal Federal y Estatal y demás leyes federales que contengan las normas para la coordinación en sus actividades en materia de Fiscalización, podrá celebrar convenios en la materia, observando las normas estatales y municipales.

Además la SECOEM en el mes de febrero de 2016 publica en el Periódico Oficial del Estado el “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos de operación de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública estatal”, bajo el argumento que el sistema de control gubernamental se fortalece con la vigilancia en la asignación y uso de los recursos y que la “prioridad es combatir la impunidad y fortalecer la confianza del ciudadano en sus autoridades, mediante sistemas internos de control del ejercicio de las funciones encomendadas a cada servidor público” (Periódico Oficial, 2016, p. 1).

5.6. Cuenta Pública: calificación de la Auditoría Superior de la Federación

La ASF entrega a la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 28, 29, 30, primer párrafo, y 85, fracción XV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (ASF, 2016)

El Informe General que comentamos corresponde a la fiscalización de la Cuenta Pública 2014, que en palabras de la ASF:

“[...] representa una perspectiva estratégica que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ofrece sobre la gestión gubernamental y el ejercicio presupuestario para referencia de la H. Cámara de Diputados, los entes auditados, y otras partes interesadas, incluyendo a la ciudadanía. C La fiscalización superior es uno de los elementos que, en mayor medida, contribuyen a la rendición de cuentas del aparato gubernamental, es decir, a la obligación que tienen todos los servidores públicos de mostrar, clara y oportunamente, el uso que han hecho de los recursos que les fueron confiados para el desempeño de sus funciones, y que asuman las consecuencias derivadas de los resultados obtenidos.

La fiscalización superior proporciona elementos de gran valía para promover la gobernanza, es decir, conformar gobiernos que entreguen resultados de calidad, generen condiciones de bienestar y estén orientados por principios como la eficiencia, la eficacia, la oportunidad y la transparencia en la praxis de las distintas entidades oficiales”. (ASF, 2016, p. 16)

De estos resultados, la ASF dio a conocer a la ciudadanía mediante su sitio web y medios de comunicación nacional y locales, que Veracruz es el Estado peor calificado dentro de su auditoría seguido de Michoacán. Señala además, que en la integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de los programas públicos, “es necesario romper con la concepción tradicional que persiste en el sector público sobre la participación social, que erróneamente no se considera como un elemento vigilante, empoderado, con información suficiente para evaluar la gestión de los programas sociales” (ASF, 2016).

Los avances en las legislaciones de Veracruz y Michoacán en materia de rendición de cuentas, transparencia, anticorrupción y participación ciudadana, deben consolidarse y constatarse en la práctica, pero también debemos estar consientes y reconocer que no podrán por si solas transformar el sistema político de sus entidades sin una auténtica voluntad de cambio de los actores políticos, en este caso del Ejecutivo estatal y del Congreso del Estado.

Lo anterior lo sostenemos sin olvidar que la ASF revisa las operaciones consignadas en la Cuenta Pública (ASF, 2016) correspondiente no sólo del poder Ejecutivo, sino también del Legislativo y Judicial, órganos autónomos, descentralizados y desconcentrados de la Administración Pública Federal e, inclusive, de particulares que ejerzan recursos federales, así como estados y municipios que utilicen Recursos Federales Transferidos

Consideraciones finales del capítulo

En el Estado de Michoacán ha existido lo que llamo evolución e involución en cuanto al control interno que ejerce la recién creada Secretaría de Contraloría. Con el argumento de buscar estrategias que permitan la implantación Sistema Nacional Anticorrupción, en 2015 se realiza una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal donde la Coordinación de Contraloría surgida en el 2008 se convierte nuevamente en Dependencia de la Administración Pública Estatal Centralizada.

La Secretaría de la Contraloría (SECOEM) es la dependencia que se encarga de prevenir y vigilar la exacta aplicación de la normatividad por parte de los servidores públicos. Tiene como misión 'promover' la cultura del servicio público para prevenir, detectar y sancionar las prácticas de corrupción y su visión ser una Secretaría de excelencia y calidad, con autoridad moral para transformar la Administración Pública Estatal.

En Veracruz la Contraloría General de Gobierno se crea en 1985 como una Dirección General dependiente de la Secretaría General de Gobierno, que con el

tiempo se transformó de una dependencia eminentemente fiscalizadora y sancionadora en una instancia de carácter preventivo. En el año 2006, con la reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado se modifica la denominación de Contraloría General del Estado a Contraloría General que su nombre actual.

La Contraloría General (COGVER) es la responsable de la función de control y evaluación de la gestión gubernamental y del desarrollo administrativo, que tiene como misión promover el uso óptimo, honesto y transparente de los recursos, fomentando la cultura de la rendición de cuentas en la Administración Pública Estatal. Su visión es lograr el reconocimiento y credibilidad de la sociedad que contribuye a un Gobierno honesto y transparente.

En cuanto a la fiscalización superior en nuestro Estado tuvo que existir la presión federal para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción para que el legislador estatal 'se diera cuenta', según sus propias palabras en el proyecto de reforma a la Constitución Estatal, que la Auditoría Superior de Michoacán ha sido rebasada y que es necesario fortalecerla con una normatividad acorde con la realidad actual que le permita ser más eficiente, que impulse la transparencia, que genere las condiciones para una eficiente rendición de cuentas y genere certidumbre a las y los ciudadano michoacanos en sus autoridades

Las reformas en materia de fiscalización superior en el estado, y por ende, de la Auditoría Superior de Michoacán, entrarán en vigor una vez que lo hagan a nivel federal las leyes generales a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Estado de Veracruz a partir de las reformas que se dieron en el año 2000, se integra el Órgano de Fiscalización Superior conocido como ORFIS como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y presupuestal, el cual sólo podrá ser fiscalizado por el Congreso del Estado, que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, ajustando el control externo a los lineamientos recomendados por la INTOSAI. Con ello es punta de lanza para la

consideración de otorgarle autonomía constitucional a las Entidades de Fiscalización Superior en México.

Lo interesante de la reforma integral a la Constitución local de Veracruz es que la 'autonomía' otorgada al Órgano de Fiscalización Superior, según la exposición de motivos, radica en que la especialización de sus actividades requiere de instrumentos sólidos para evitar 'vaivenes políticos o coyunturales' que lo afecten, además de ser una respuesta a la reforma federal que creó la Auditoría Superior de la Federación.

En voz de la ASF (2016) conocimos que la auditoría gubernamental coadyuva a mejorar el servicio público en términos de eficiencia, eficacia, economía y transparencia. Constituye, de hecho, un aliado estratégico de los entes auditados que les permite contar con una evaluación objetiva, imparcial y basada en pruebas documentales de su gestión.

Es importante no perder de vista que ni el ORFIS ni la ASM son autoridades judiciales, es decir, no tienen la potestad de imponer sanciones penales. Observamos en el cuadro comparativo de las EFS de ambos estados que de las consecuencias que se desprenden de una auditoría hay algunas que quedan bajo su responsabilidad y otras en las que promueve, ante las autoridades competentes, para que procedan en contra de quien o quienes resulten responsables de los hechos documentados en el curso de la fiscalización superior.

Michoacán y Veracruz no han rendido cuentas claras del uso de los recursos federales y tienen una pésima calificación por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Así que la efectividad del control y la fiscalización superior no dependen exclusivamente del marco normativo de la Entidad de Fiscalización Superior y de las contralorías estatales, sino de la voluntad política de los miembros del Congreso local y del Ejecutivo estatal para que realmente sea eficiente, eficaz y transparente la administración y la aplicación de los recursos públicos.

CONCLUSIONES

Nos gustaría comenzar comentando que las hipótesis del proyecto de investigación se comprobaron parcialmente, ya que considerábamos, en primer lugar, que dotar de independencia funcional al control interno en la administración pública estatal, sería requisito necesario y suficiente que permitiría contar con un sistema de control preventivo y de verificación que garantizara la correcta administración y aplicación de los recursos públicos en el Estado.

En segundo lugar, considerábamos que dotar a la Auditoría Superior de Michoacán de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, para que apoye al Congreso Local en el desempeño de su función de fiscalización superior, la convertiría 'automáticamente' en un instrumento eficaz para estimular el control, la transparencia y la rendición de cuentas en los Entes Fiscalizables, ejerciendo con ello sus funciones y sus atribuciones de vigilancia, control, evaluación y auditoría en un plano autonomía.

En líneas más adelante veremos que nuestra teoría estaba parcialmente en lo correcto, ya que sí son requisitos necesarios más no son suficientes para lograrlo.

Concluimos entonces que nuestro estudio nos demuestra que a mejor control interno, a mejor fiscalización superior y a mayor participación ciudadana crece la confianza de la sociedad en sus gobiernos y se propicia la aplicación de los recursos públicos de forma adecuada y transparente.

Por ello en Michoacán, además de un rediseño en el marco normativo tanto de la Secretaría de Contraloría como en la Auditoría Superior de Michoacán, es conveniente que el Ejecutivo estatal y el Congreso local tengan la voluntad política para considerar al control interno y a la fiscalización superior como una inversión rentable que se puede traducir en un mejor aprovechamiento de los recursos públicos disponibles y en un importante disuasivo de conductas irregulares y corruptas.

Ambos tipos de control aunados al control social, forman un sistema que evita actos de corrupción, que de ocurrir sí hay posibilidad de ser perseguidos de acuerdo al marco jurídico vigente. Si la sociedad percibe que existe transparencia respecto de las acciones de sus autoridades y que los recursos públicos se aplican de manera eficaz y eficiente, tendrá la confianza para cumplir con sus obligaciones ciudadanas.

La voluntad política de la que hablamos debe ser entendida como la disposición plena de los gobiernos para cumplir y hacer cumplir las leyes, las normas, los compromisos para con la sociedad por encima de intereses personales, partidistas o vaivenes políticos, actuando en consecuencia con el discurso sostenido hacia la ciudadanía que depositó en ellos su confianza. Esa voluntad no debe deslindarnos de nuestra responsabilidad que como ciudadanos también tenemos en los intereses comunes de nuestro Estado.

Hemos visto que el sistema político en su conjunto no tiene como prioridad combatir ni la corrupción ni la impunidad, pero no nos podemos cruzar de brazos y decir ¡no hay voluntad política! Como sociedad es preciso saber que los esquemas de participación ciudadana como los observatorios de grupos universitarios, empresarios, ONG's, sumados a la acción institucional del gobierno activan los mecanismos de pesos y contrapesos.

La participación ciudadana la debemos promover los ciudadanos desde los ciudadanos y no culpar de todo a los gobiernos siendo indiferentes de nuestra responsabilidad social. Los esfuerzos que en el 2015 hizo tanto el Ejecutivo estatal como el Congreso local al promover y aprobar las reformas a la Constitución Política del Estado de Michoacán y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal han sido importantes, sin embargo, éstos no rendirán fruto sino se promueve y consolida la participación ciudadana para controlar y vigilar la actuación gubernamental.

Las herramientas básicas que permiten la corresponsabilidad del ciudadano y el gobierno, que permiten crear certeza de cómo y en qué se usan los recursos

públicos, en qué medida se cumplen objetivos, planes y programas, cómo se ejerce éticamente el servicio público, de qué manera son eficientes las instituciones públicas, etc., son el control interno y la fiscalización superior. Si ambos actúan sin presiones externas ni influencias de cualquier tipo sus resultados serán más objetivos.

La INTOSAI ha insistido que uno de los requerimientos que se deben cumplir para que el trabajo de auditoría de las Entidades de Fiscalización Superior sea efectivo, es asegurar su independencia y autonomía.

La independencia del control externo contribuye a que también sean independientes sus resultados. Consideramos que las reformas a la Constitución local del 2015 solo representaron un pequeño avance, debe lograrse además que dentro de la Ley de Fiscalización Superior se establezca, por ejemplo, que la Comisión Inspectoral del Congreso no limite la actividad operativa de la auditoría.

Fortalecer la autonomía de la ASM implica, entre otros, que ésta pueda decidir libremente el ejercicio de su presupuesto, que pueda elaborar su normatividad y aprobar su plan anual de trabajo sin estar sujeto a aprobaciones u opiniones.

Qué caso tiene haberle otorgado, aparte de autonomía técnica y de gestión, “capacidad para que en el ejercicio de sus atribuciones decida sobre su organización interna, ejercicio de su presupuesto, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley”, si esa Comisión puede “ordenar cuando lo estime pertinente la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a la entidades”, lo que es un factor que entorpece su tarea de emitir resoluciones objetivas.

Aquí aplica la voluntad política del Congreso de la que tratamos en líneas anteriores, si la Auditoría no tiene presiones políticas será mucho más objetivo en su ejercicio y centrará su análisis en razonamientos técnicos que permitan lograr los objetivos para los que fue diseñada dentro del marco jurídico vigente: fiscalizar el gasto y el desempeño de la administración pública con el fin de asegurar el buen cumplimiento de las metas y partidas asentadas en la cuenta pública, así

como el de la normatividad aplicable generando información veraz, sustentada en pruebas documentales contundentes, sobre el ejercicio de los recursos provenientes del erario público. Así convertirá su actividad fiscalizadora en un importante disuasivo de conductas irregulares y corruptas, con un ejercicio preventivo y correctivo.

Se ha concluido en diversos estudios que no existe un modelo institucional ideal de fiscalización superior, por lo que para Michoacán el reto es lograr lo que a nivel internacional se sostiene y se ha comprobado que el mejor modelo es aquel que permite generar condiciones para que el órgano de fiscalización desarrolle sus funciones alejado de presiones e influencias externas, emita informes de auditoría con impacto en la actividad legislativa y alcance un lugar destacado en la opinión pública.

Lo anterior debe sumarse a la colaboración con los órganos de control interno, ya que su enfoque preventivo está encaminado a evitar casos de errores, abuso, desperdicio y corrupción al interior de las instituciones públicas. Si ambos controles realizan sus respectivas actividades de manera efectiva, la ciudadanía puede confiar en que se está cumpliendo con los objetivos y haciendo buen uso de los recursos públicos, entre otros, para brindarle los bienes y servicios necesarios para su desarrollo.

El reto en Michoacán es que dentro de las atribuciones legales que tiene el órgano encargado del control interno de supervisar que el ejercicio presupuestal se apegue a lo establecido en la legislación aplicable, se reflejen los resultados de las actividades relativas a eficientar la gestión mediante un control gubernamental con enfoque eminentemente preventivo, a través de un cuidadoso seguimiento y vigilancia del gasto público.

Además vigilar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales con estricto apego a la legalidad e involucrar a la ciudadanía en la vigilancia del desempeño gubernamental, a través de quejas y denuncias, sancionando las prácticas corruptas y las que vayan contra la Ley, para que de esa manera se materialice la

colaboración con el control externo para lograr la eficacia de la gestión pública estatal.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliográficas:

- Ackerman, J. (2007). *Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México*. México: Siglo XXI: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Acosta Romero, M. (1991). *Teoría general del derecho administrativo*. México: Porrúa
- Adam Adam, A., & Becerril Lozada, G. (1996). *La Fiscalización en México*. México: Universidad Autónoma de México
- Aragón, M. (2002). *Constitución, democracia y control*. México: Universidad Autónoma de México
- Auditoría Superior, d. I. (2015). *Modelo de Evaluación de Control Interno en la Administración Pública Municipal*. Auditoría Superior de la Federación. México: Cámara de Diputados-ASF
- Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM* (Vols. A-CH). (1999). México: UNAM
- Escudero Morales, P., & Galindo Rodríguez, J. (2007). *Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública*. México: Comisión Nacional de Derecho Humanos
- García Máñez, E. (1993). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Porrúa
- Gómez Díaz Durán, C. A. (2005). La naturaleza jurídica del Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz (ORFIS). En M. N. Gámiz Parral, & J. E. Rivera Rodríguez, *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*. México: Universidad Autónoma de México
- Hevia de la Jara, F. (2005). *La Contraloría Social Mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado al 2004*. México: CIESAS-Universidad de Veracruz
- Hofbauer, H., & Zepeda, J. A. (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI-CIDE
- Lanz Cárdenas, J. T. (1993). *La Contraloría y el contro interno en México: antecedentes históricos y legislativos*. México: Fondo de Cultura Económica
- Lara Ponte, R. (1993). *Naturaleza jurídica-administrativa de los órganos de control. Perspectivas actuales de derecho, ensayo jurídico en tiempos de cambio*. México: ITAM
- Madariaga Gutiérrez, M. (1996). *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el siglo XXI*. Chile: Editorial Jurídica de Chile
- Madison, J., Hamilton, A., & Jay, J. (1998). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica

- Manjárez Rivera, J. (2003). *La construcción democrática de la rendición de cuentas en la fiscalización de la administración pública de México: 1997-2001*. México: Instituto Nacional de Administración Pública
- Maquiavelo, N. (2011). *El Príncipe. El Arte de la Guerra. Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio. Vida de Castruccio Castracani. Discursos Sobre la situación de Florencia*. Madrid: Edorial Gredos
- Márquez Gómez, D. (2003). *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*. México: Universidad Autónoma de México
- Naessens, H. (2010). *Ética Pública y Transparencia. Ética Pública y Transparencia*. Toluca, Estado de México: Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma del Estado de México
- Rebollo Delgado, Lucrecio & Pais Rodríguez, Ramón (2005). *Introducción al Derecho I. Derecho Público*, Madrid: Dykinson
- Pedroza de la Llave, S. T. (2002). Los órganos constitucionales autónomos en México. En J. M. Serna de la Garza, & J. A. Caballero Juárez, *Estado de derecho y transición jurídica*. México: Universidad Autónoma de México
- Pichardo Pagaza, I. (2002). *Introducción a la nueva Administración Pública en México*. México: INAP-CONACYT
- Ríos Cázares, A., & Pardinás, J. E. (2008). *Hacia la reforma constitucional. Las entidades de fiscalización superior en México*. México: CIDE
- Serra Rojas, A. (1981). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa
- Vázquez Alfaro, J. L. (1996). *El control de la administración pública en México*. México: Universidad Autónoma de México
- Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial

Hemerográficas:

- Cervantes Flores, F. (n.d. de febrero de 2015). Estudio general de la situación que guarda el sistema de control interno institucional en el sector público federal. *Revista técnica sobre Rención de Cuentas y Fiscalización Superior*
- Gaceta Legislativa, C. d. (30 de julio de 2015). *De la Comisión Permanente de Vigilancia, dictamen con proyecto de Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de*

Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado el 6 de diciembre de 2015, de [juridico.segobver.gob.mx: http://juridico.segobver.gob.mx/pdf_legis/Dictamen60.pdf](http://juridico.segobver.gob.mx/pdf_legis/Dictamen60.pdf)

Gaceta Oficial 148, E. d. (14 de abril de 2015). *Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Recuperado el 19 de octubre de 2015, de [ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx):
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo102702.pdf>

Gaceta Oficial, E. d. (20 de marzo de 2008). *Acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno para la Administración Pública del Estado*. Recuperado el 2016 de enero de 17, de [gob.mx](http://www.gob.mx): <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/30272/veracruz-normas-generales-de-control-interno.pdf>

----- (18 de abril de 2012). *Programa Veracruzano de Modernización y Control de la Administración Pública*. Recuperado el 15 de enero de 2016, de [veracruz.gob.mx](http://www.veracruz.gob.mx):
<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2012/06/tf07-ps-pvd-11-16-gaceta-11.pdf>

----- (4 de agosto de 2015). *Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Recuperado el 4 de diciembre de 2015, de [editoraveracruz.gob.mx](http://www.editoraveracruz.gob.mx):
<http://www.editoraveracruz.gob.mx/gacetas/2015/08/Gac2015-308%20Martes%204%20Ext.pdf>

Gaceta Parlamentaria, E. d. (7 de septiembre de 2015). *Dictamen de Proyecto de reformas a la Constitución Política del Estado de Michoacán*. Recuperado el 22 de octubre de 2015, de: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/gacetas/Gaceta_IV_167_C_07-09-2015.pdf

----- (15 de julio de 2016). *Iniciativa con Proyecto de Decreto para la expedición de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción; se expide la Ley de Responsabilidades Administrativas; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública; de la Ley de Fiscalización Superior; de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia; del Código de Justicia Administrativa y del Código Penal, todas del Estado de Michoacán de Ocampo*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/gacetas/Gaceta_I_039_N_XV_15-07-2016.pdf

Hofbauer, H., & Zepeda, J. A. (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI-CIDE.

Periódico Oficial (14 de marzo de 2016). *Lineamientos de Operación de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal*. Recuperado el 08 de agosto de 2016, de: <http://www.asm.gob.mx/?cat=90>

Villanueva, E. (enero de 2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia.
Transparencia: libros, autores e ideas,

Legislativas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave

Ley de Coordinación Fiscal Federal

Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz-Llave

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo

Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz de la Llave

Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán de Ocampo

Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Veracruz-Llave

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo

Reglamento Interior de La Auditoría Superior de Michoacán

Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado de Michoacán de Ocampo

Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz

Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Convenios:

Convenio de Coordinación que celebra el Órgano de Fiscalización Superior y la Contraloría General del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Convenio de Coordinación que celebra el Órgano de Fiscalización Superior y la Contraloría General del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Electrónicas:

Ackerman, John M. (comp.). (2008). *biblio.jurídicas.unam*. Recuperado el 25 de julio de 2015, de Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2661/26/pdf>

Ackerman, John M. & Astudillo, C. (coord.). (2009). *biblio.jurídicas.unam*. Recuperado el 25 de julio de 2015, de La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2739/2.pdf>

Agencias. (30 de septiembre de 2015). *msnnoticias.com*. Recuperado el 22 de febrero de 2016, de Se realizan 3 mil auditorías a la Cuenta Pública 2014: Orfis: <http://www.msnoticias.com/notas.asp?id=133454>

Arellano González, J. (2008). *imcp.org.mx*. Recuperado el 30 de julio de 2015, de http://www.imcp.org.mx/IMG/pdf/boletin_abril8.pdf

Astudillo, C. (octubre de 2009). *Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional*. Recuperado el 9 de enero de 2016, de bibliohistoricojuridicas.unam.mx: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2739/7.pdf>

- Athié, A. (2005). *presenciaciudadana.org*. Recuperado el 7 de enero de 2016, de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.A: <http://www.presenciaciudadana.org.mx/acceso/documentos/LIBRO%205.pdf>
- Auditoría Superior, d. I. (diciembre de 2005). *diputados.gob*. Recuperado el 22 de septiembre de 2015, de www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/.../fiscalizacion_comparada.pdf
- (diciembre de 2007). *asf.gob.mx*. Obtenido de http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/InsInvJurcomp.pdf
- (2013). *asf.gob.mx*. Recuperado el 22 de septiembre de 2015, de http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf
- (20 de noviembre de 2014). *asf.gob.mx*. Recuperado el 8 de agosto de 2016, de Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/NormasProfesionales2014.pdf
- (2015a). *asf.gob.mx*. Recuperado el 26 de septiembre de 2015, de <http://www.asf.gob.mx/Default/Index>
- (2015b). *Biblioteca de Fiscalización Superior*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/483/9.pdf>.
- (2015c). (2013) *asf.gob.mx* Recuperado el 14 de agosto de 2015, de Guía para el Ciudadano, http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf
- (febrero de 2016). *asf.gob.mx*. Recuperado el 22 de febrero de 2016, de Informe General Cuenta Pública 2014: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>
- Auditoría Superior Michoacán. (2015a). *asm.gob.mx*. Recuperado el 9 de octubre de 2015, de: http://www.asm.gob.mx/html/Antecedentes/index_.html
- (2015b). *asm.gob.mx*. Recuperado el 9 de octubre de 2015, de: http://www.asm.gob.mx/wp-content/uploads/2015/09/GUIA_DEL_CIUDADANO_ASM.pdf
- Bases Generales, d. C. (23 de octubre de 2012). *asofis.org.mx*. Recuperado el 12 de noviembre de 2015, de http://www.asofis.org.mx/documentos/otros/bases_generalesSFN.pdf
- Bases Operativas, p. e. (22 de julio de 2015). *snf.org.mx*. Recuperado el 12 de diciembre de 2015, de <http://www.snf.org.mx/bases-operativas-para-el-funcionamiento-del-snf-1.aspx>

- Béjar Rivera, J. L., & Orrico Gálvez, A. (n.d. de enero de 2013). *Revista de Derecho*. Recuperado el 25 de julio de 2015, de El control administrativo en México: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2013/02/Bejar-Rivera-y-Orrico-Galvez-El-Control-Administrativo-en-Mexico.pdf>
- Casillas Mendoza, S. (11 de agosto de 2014). *cambiodemichoacán*. Recuperado el 20 de enero de 2016, de <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-231422>: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-231422>
- Chalico Pérez, H. P. (29 de junio de 2004). *udlap.mx*. Recuperado el 12 de septiembre de 2015, de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/chalico_p_hp/
- Colegio de México, D. (n.d. de 2015). *dem.colmex*. Recuperado el 21 de julio de 2015, de Diccionario del Español Usual en México: <http://dem.colmez.mx>
- Congreso del Estado, V. (13 de septiembre de 1999). *legisver.gob.mx*. Recuperado el 17 de enero de 2016, de Exposición de motivos de la iniciativa de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/INICIATIVA/pdf>
- Contraloría General, E. d. (agosto de 2011). *sistemas.cgever.gob.mx*. Recuperado el 18 de octubre de 2015, de Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Administrativo: http://sistemas.cgever.gob.mx/11/manuales/org/MANUAL_ORGANIZACI%D3N_DIR_GRAL_DESARROLLO_ADMIN.pdf
- (2013). *Boletín 8*. Recuperado el 22 de noviembre de 2015, de [cgever.com.mx](http://sistemas.cgever.gob.mx/2013/boletines/Bolet%C3%ADn%20008.pdf): <http://sistemas.cgever.gob.mx/2013/boletines/Bolet%C3%ADn%20008.pdf>
- (2015). *veracruz.gob.mx*. Recuperado el 14 de diciembre de 2015, de <http://www.veracruz.gob.mx/contraloria/>
- Crespo, J. A. (2001). *asf.gob*. Recuperado el 19 de enero de 2016, de Fundamento político de la Rendición de Cuentas: http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc1.pdf
- Diario Oficial, d. I. (2 de enero 2013). *diputados.gob.mx*. Recuperado el 9 de mayo de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref39_02ene13.pdf
- (27 de mayo de 2015a). *dof.gob.mx*. Recuperado el 4 de noviembre de 2015, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015
- (21 de octubre de 2015b). *dof.gob.mx*. Recuperado el 8 de agosto de 2016, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5412068&fecha=20/10/2015

----- (18 de julio de 2016a). *diputados.gob.mx*. Recuperado el 4 de agosto de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref54_18jul16.pdf

----- (18 de julio de 2016b). *dof.gob.mx*. Recuperado el 8 de agosto de 2016, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

----- (5 de agosto de 2016c). *diputados.gob.mx*. Recuperado el 8 de agosto de 2016, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5446994&fecha=05/08/2016

Diccionario Etimológico, C. (julio de 2015). *etimologiasdechile.net*. Recuperado el 7 de julio de 2015, de Voz "control": <http://etimologiasdechile.net/?control>

Figuroa Neri, A. (diciembre de 2007). *asf.gob.mx*. Recuperado el 29 de diciembre de 2015, de La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior: http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/aimee_doctocomp.pdf

----- (2009). *juridicas.unam*. Recuperado el 29 de diciembre 2015, de Reflexiones sobre la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de las Entidades de Fiscalización Superior Locales: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2739/12.pdf>

Fiscalización Comparada, A. S. (diciembre de 2005). *Biblioteca de Fiscalización Superior*. Recuperado el 17 de diciembre de 2016, de Fiscalización Superior Comparada: una aproximación a los modelos de fiscalización superior en el mundo: [file:///C:/Users/Sears/Downloads/fiscalizacion_comparada%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sears/Downloads/fiscalizacion_comparada%20(1).pdf)

Función Pública, S. (2010). *funcionpublica.gob.mx*. Recuperado el 23 de septiembre de 2015, de <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/legislacion/prontuario.html>

Glosario de Términos más usuales, e. I. (2001). *culturadelalegalidad.org.mx*. (SHCP, Editor) Obtenido de <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/PolitcasPblicasYGobernabilidad/documentos/Glosario%20de%20Terminos%20Mas%20Usuales%20en%20la%20Administracion%20Publica%20Federal%20-%20SHCP.pdf>

Gobierno Constitucional de Michoacán, d. O. (17 de febrero de 2009). Manual de Organización de la Coordinación de Contraloría. *Periodico Oficial del Gobierno Constitucional de Michoacán de Ocampo*, 26.

Gobierno del Estado, V. (25 de julio de 2005). *litorale.com.mx*. Recuperado el 22 de enero de 2016, de Gaceta Oficial, Acuerdo por el cual se establecen las bases para la constitución de Comités de Contraloría Ciudadana: <http://litorale.com.mx/ivec/img/Gaceta25Jul2005.pdf>

----- (20 de marzo de 2008). *www.gob.mx*. Recuperado el 22 de enero de 2016, de Gaceta Oficial, Acuerdo por el que se establecen las Normas Generales de Control Interno para la Administración Pública del Estado:

<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/30272/veracruz-normas-generales-de-control-interno.pdf>

----- (14 de abril de 2015). *ordenjuridico.gob.mx*. Recuperado el 22 de enero de 2016, de Gaceta Oficial, Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo102702.pdf>

----- (enero de 2016). *veracruz.gob.mx*. Recuperado el 26 de enero de 2016, de Contraloría General del Estado de Veracruz: <http://www.veracruz.gob.mx/contraloria/seccion/contraloria/>

Guerra Díaz, E. (5 de marzo de 2012). *SpokNews*. Recuperado el 19 de enero de 2016, de La importancia de la misión y visión institucionales para perfilar adecuadamente una fundación empresarial: <http://www.expoknews.com/la-importancia-de-la-mision-y-vision-institucionales-para-perfilar-adecuadamente-una-fundacion-empresarial/>

Guerrero Gutiérrez, E. (agosto de 2003). *ife.org.mx*. Recuperado el 29 de agosto de 2015, de http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf

Hevia de la Jara, F. (abril de 2007). *rendiciondecuentas.org*. Recuperado el 9 de enero de 2016, de Contraloría Social y Protección de Programas: http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0072.pdf

Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (n.d. de 1998). *es.issai.org*. Recuperado el 22 de septiembre de 2015, de La Declaración de Lima: http://es.issai.org/media/14482/issai_1s.pdf

----- (n.d. de 2007). *es.issai.org*. Recuperado el 22 de enero de 2016, de Declaración de México sobre Independencia: http://es.issai.org/media/14491/issai_10_s.pdf

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. (n.d. de 2009). *transperencia.edomex*. Recuperado el 16 de septiembre de 2015, de Preguntas frecuentes de interés general: <http://transperencia.edomez.gob.mx/informacion/formatos/preguntas2.htm>

López Ayllón, S., & Fierro, A. E. (22 de marzo de 2010). *Biblio Jurídicas*. Recuperado el 2015 de julio de 2015, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2800/4.pdf>

Márquez Gómez, D. (n.d. de 2007). *biblio.juridicas*. Recuperado el 22 de julio de 2015, de Un paradigma antiguo en materia de rendición de cuentas: El tribunal de cuentas: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2396/2.pdf>

Merino, M. (n.d. de agosto de 2005). *uaq.mx*. (CIDE, Ed.) Recuperado el 25 de agosto de 2015, de El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información

pública en las entidades federativas de México:
<http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/biliografia-modulo3/Comparac-Merino.pdf>

Merino, M., López Ayllón, S., & Cejudo, G. (n.d. de 2010). *biblio.juridicas*. Recuperado el 9 de enero de 2016, de La estructura de la rendición de cuentas en México: <http://biblio.juridicas.org./libros/librohtm?l=2800>

Noventa Grados, R. (23 de febrero de 2016). *noventagradocom.mx*. Recuperado el 3 de marzo de 2016, de Cuenta pública 2014: <http://www,noventagradocom.mx/Martes>

Mijangos Borja, M. d. (30 de octubre de 2009). *biblio.juridicas*. Recuperado el 25 de enero de 2016, de Autonomía Constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2739/2.pdf>

Monreal Vázquez, P. (13 de agosto de 2015). Auditoría Superior de Michoacán tendría autonomía financiera en 2016. *Cambio de Michoacán*, pág. 33.

O'Donnell, G. (31 de diciembre de 2011). *revistapostdata*. Obtenido de Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política: <http://www.revistapostdata.com.ar/category/postdata-n-7/>

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalizadoras Superiores. (03 de octubre de 2014). *olacefs.com*. Recuperado el 18 de agosto de 2015, de El control interno desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/03-argentina1.pdf>

Olvera Rivera, A. J. (01 de diciembre de 2009). *Unpan 1*. Recuperado el 22 de septiembre de 2015, de La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan041778.pdf>

Organo de Fiscalización Superior de Veracruz, . (2015). *orfis.gob.mx*. Recuperado el 21 de enero de 2016, de Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz: <http://orfis.gob.mx/orfis/html>

Osornio Corres, F. J. (n.d. de 1992). *biblio.juridicas*. Recuperado el 14 de diciembre de 2015, de Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/483/9.pdf>

Pérez Galdós, B. (s.f.). *biblioteca.org.ar*. Recuperado el 9 de diciembre de 2015, de <http://www.biblioteca.org.ar/libros/92729.pdf>

Pérez Porto, J. &. (2014). *Definicion.de*. Recuperado el 22 de septiembre de 2015, de <http://definicion.de/fiscalizacion/>

- Periodistasdigitales. (7 de enero de 2016). *plumaslibres.com,mx*. Recuperado el 27 de enero de 2016, de En México los controles administrativos, como el ORFIS, son una vacilada: <http://plumaslibres.com.mx/2016/01/07/en-mexico-los-controles-administrativos-como-el-orfis-son-una-vacilada-ahued/>
- Portal, J. M. (marzo de 2013). *rendiciondecuentas.org.mx*. Recuperado el 29 de enero de 2016, de Autonomía Constitucional de la ASF: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/01_RCC_Juan-M.-Portal_corregido-ISBN.
- (11 de julio de 2014). *rendiciondecuentas.org.mx*. (CIDE, Ed.) Recuperado el 29 de enero de 2016, de Red por la rendición de cuentas: El valor del control interno,: <http://rendiciondecuentas.org.mx/el-valor-del-control-interno-2/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, P. (n.d. de 2015). *undp.org*. Recuperado el 5 de julio de 2015, de Promover la Rendición de Cuentas Social. Nota temática. De la teoría a la práctica: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note-ES.pdf.pdf>
- (n.d de 2010). *undp.org*. Recuperado el 07 de agosto de 2015, de Promover la rendición de cuentas social: de la teoría a la práctica: <http://undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20social%20accountability-Guidance%20Note-Esp.pdf.pdf>.
- Ramkumar, V. (marzo de 2009). *internationalbudget.org*. Recuperado el 29 de diciembre de 2015, de Nuestro dinero, nuestra responsabilidad: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-Spanish.pdf>
- Real Academia, E. D. (2001). *rae.es*. (22.ª, Editor) Recuperado el 7 de julio de 2015, de <http://www.rae.es/rae.html>
- Ríos Cázarez, A., & Cejudo, G. (22 de marzo de 2010). *biblio.juridicas*. Recuperado el 19 de enero de 2016, de Estructura de la rendición de cuentas en México: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2800/7.pdf>
- Sarmiento Pavas, D. (marzo de 2004). *revistas.uexternado.edu.co*. Recuperado el 19 de septiembre de 2015, de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contad/article/view/1304/1241>
- Schedler, A. (n.d. de octubre de 2008). *Ifai*. Recuperado el 5 de agosto de 2015, de ¿Qué es la rendición de cuentas?: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>
- Secretaría de Contraloría del Estado de Michoacán. (2015). *secoem.michoacan.gob.mx*, Recuperado el 8 de agosto de 2016, de <http://www.secoem.michoacan.gob.mx/filosofia/>

Secretaría de la Función Pública. (2015). *funcionpublica.gob.mx*. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>

----- (2016). *funcionpublica.gob.mx*. Recuperada el de 8 agosto de 2016, de <http://www.gob.mx/sfp#reformas>

Sistema de Control Gubernamental. (03 de 2005). *congreso.gob.pe*. Recuperado el 13 de 09 de 2015, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CF67A0A4AFF5187705257E70070DCE9/\\$FILE/BVCI0001590.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CF67A0A4AFF5187705257E70070DCE9/$FILE/BVCI0001590.pdf)

Sistema Nacional, d. F. (27 de noviembre de 2012). *snf.org.mx*. Recuperado el 4 de noviembre de 2015, de <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=14&mid=90&fileid=22>

----- (4 de diciembre de 2015). *snf.org.mx*. Recuperado el 12 de diciembre de 2015, de La invitación de formar parte del SNF está abierta a las contralorías internas de los organismos constitucionalmente autónomos, así como a las representaciones de los síndicos y contralores municipales. La inclusión de estas últimas instancias en torno a

Solares Mendiola, M. (2004). *biblio.juridicas*. (U. A. México, Ed.) Recuperado el 30 de julio de 2015, de La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva Jurídica: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/3/1327/1.pdf>

Ugalde Calderón, F. V. (n.d. de 2010). *ijf.cjf*. (I. d. Federal, Ed.) Recuperado el 24 de septiembre de 2015, de Órganos constitucionales autónomos: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

Ugalde, L. C. (n.d. de 2002). *asf.gob*. Recuperado el 22 de julio de 2015, de La Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales: http://www.asf.gob.mx/uploads/63_serie_de_rendicion_de_cuentas/rc4.pdf

----- (n.d de abril de 2002). *UAQ*. Recuperado el 3 de 08 de 2015, de Rendición de cuentas y democracia. El caso de México: <http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/biliografia-modulo3/Rendicion%20de%20cuentas%20y%20democracia.%20El%20caso%20de%20Mexico..pdf>

Unidad de Control, y. E. (octubre de 2006). *funcionpublica.gob.mx*. Recuperado el 23 de septiembre de 2015, de http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/difusion_disposiciones_juridicas/doctos/guia_informeAnualFinal150107_UAJ.pdf

Vallès Vives, F. (septiembre de 2001). *hdl.handle*. (B. Universidad de Bellaterra, Ed.) Recuperado el 23 de agosto de 2015, de El control externo del gasto público y Estado Constitucional: <http://hdl.handle.net.10803/5068>

Villegas, H. (n.d. de 2001). *Academia*. Recuperado el 27 de julio de 2015, de Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario: http://www.academia.edu/8454470/Hector_Villegas_-_Curso_de_Finanzas_Derecho_Financiero_y_Tributario

http://www.asf.gob.mx/Section/54_Marco_Legal

http://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos

http://www.asf.gob.mx/Publication/61_Publicaciones_tecnicas

http://www.asf.gob.mx/Publication/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas

<http://www.asm.gob.mx/?cat=152>

http://www.asm.gob.mx/?page_id=90

http://www.asm.gob.mx/?page_id=346

<http://www.orfis.gob.mx/Transparencia/MarcoLegal.php>

<http://www.orfis.gob.mx/Transparencia/>

<http://www.orfis.gob.mx/orfis.html>