La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior

Aimée Figueroa Neri

La Auditoría Superior de México
en el horizonte internacional de la fiscalización superior

Primera Edición, diciembre 2007
ISBN-978-968-5500-12-8
D.R. © Auditoría Superior de la Federación
Av. Coyoacán 1502, Col. Del Valle,
CP 03100, México, DF
Tel. 5200 1500

Cuidado de la edición: Brígida Botello Aceves
Diseño editorial: Manuel E. Flores Pérez

El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse en forma alguna, sin permiso previo por escrito de los editores.

Índice

Pag.

Presentación 5

Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional 9

La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México 27

Nota metodológica 43

Tribunal Federal de Cuentas de Alemania 49

Auditoría General de la Nación de Argentina 71

Contraloría General de la República de Chile 89

Contraloría General del Estado de Ecuador 107

Tribunal de Cuentas de España 125

Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América 141

Oficina Auditora del Estado de Finlandia 165

Tribunal Superior de Cuentas de Honduras 181

Auditoría Superior de la Federación de México 197

Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido 217

Confianza frente a desconfianza. Análisis comparativo 233

La Auditoría Superior de la Federación, un balance 249

Autores 257

Agradecimientos 263

Bibliografía recomendada 267

“Para MiniFrank”

Presentación

CPC Arturo González de Aragón

Presentación

La rendición de cuentas y la fiscalización superior se han convertido en un tema recurrente para los interesados en el análisis y la construcción de una democracia moderna. Efectivamente, si los gobernantes no responden de sus acciones a la sociedad; si el uso de los recursos públicos no es transparente, económico, eficaz y eficiente; si se perpetúa una visión patrimonialista y abusiva de los cargos públicos, se reducen de manera sustancial las posibilidades de un ejercicio democrático de los asuntos públicos.

Los pesos y contrapesos para el equilibrio entre poderes; la división y sistematización de las distintas funciones públicas; el principio de legalidad en la acción del gobierno; las garantías individuales y sociales contenidas en la Constitución y sus leyes reglamentarias, entre otros elementos, forman parte de la estructura legal y administrativa de un buen gobierno. La rendición de cuentas y la fiscalización superior, cuando son efectivas, representan un factor adicional invaluable para la gobernabilidad, la gobernanza y el desarrollo de las sociedades.

El ejercicio fiscalizador es, sin duda, un tema sensible y delicado para quienes están sujetos a él. Sin embargo, también constituye un instrumento de gran utilidad para que cualquier gobierno haga un mejor uso de los recursos a su disposición y que, de ello, se deriven ganancias de orden político, al generar una mejor imagen ante una sociedad que valora cada vez más aspectos como la transparencia y la rendición de cuentas. La fiscalización sirve a todos: es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, detonada principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio público.

La gran diversidad de las sociedades y sus diferentes tradiciones legales y administrativas se refleja en las distintas clases de órganos encargados de la fiscalización superior que existen en la actualidad. Las naciones, en su mayoría, consideran necesario contar con un instrumento que les permita auditar la actuación gubernamental. De esta pluralidad también se desprenden preocupaciones comunes, valores universales, características deseables y marcos de actuación considerados como prácticas favorables; uno de los más recurrentes es la necesidad de que la entidad encargada de la fiscalización superior sea independiente de aquellos que debe auditar. La gran cuestión es determinar el modo en que esta situación pueda ser emulada, alcanzada y conservada por los países que aún tienen un camino por recorrer para alcanzar un mejor ejercicio democrático.

La doctora Aimée Figueroa Neri, coordinadora de este esfuerzo común, nos ofrece un estimulante análisis comparado del ejercicio fiscalizador, común a la gran mayoría de los países, pero divergente en función de su naturaleza, modo de organización y capacidad de gestión ante el ente auditado. Su estudio se enfoca a dar respuesta a preguntas centrales en este tema: ¿cómo deben ser las entidades a cargo de esta importante función?, ¿cuál es la función de las entidades fiscalizadoras superiores en los sistemas de rendición de cuentas de los estados democráticos actuales?, y ¿cómo rinden cuentas las entidades de fiscalización superior ante los poderes públicos y la sociedad?

Con el concurso de investigadores especialistas en el tema, la doctora Figueroa hace un recorrido, mediante una muestra representativa, de las diversas tradiciones legales y administrativas vigentes; analiza el desarrollo de la fiscalización superior en México y busca determinar las prácticas internacionalmente aceptadas que caracterizan los sistemas de rendición de cuentas más avanzados, a fin de establecer, en un ejercicio de *benchmarking*, el grado de desarrollo de la Auditoría Superior de la Federación. Las comparaciones, en este caso, no son odiosas, sino benéficas, puesto que pretenden un objetivo positivo: que el ejercicio del poder sea a favor de los ciudadanos, a quienes el gobernante tiene el privilegio de servir.

CPC Arturo González de Aragón
Auditor Superior de la Federación
México, 2007

Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional

Aimée Figueroa Neri

Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional

Los ciudadanos tienen derecho a verificar por sí mismos o a través de sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de controlar su empleo…

Artículo XIV de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789

Este trabajo analiza las funciones de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) en el sistema de rendición de cuentas de las democracias actuales, por un lado, y determina los requisitos y las condiciones necesarias para que estas entidades puedan realizar su trabajo conforme a las tendencias internacionales, por el otro.

Rendición de cuentas, fiscalización superior y democracia

Entre los principales debates teóricos sobre las democracias contemporáneas se encuentran la vigilancia y el control entre los poderes públicos y sus instituciones, con miras a que éstos funcionen correcta y eficazmente, así como las relaciones entre tales poderes e instituciones con la sociedad.

En esta discusión, el concepto de rendición de cuentas alcanza un protagonismo incuestionable. Sin entrar en el debate conceptual, dicha noción nos remite a la obligación de los gobernantes y la administración pública de informarse entre sí (rendición de cuentas horizontal) y de informar a los ciudadanos y sociedad en general (rendición de cuentas vertical).[1]

Aunque la rendición de cuentas tiene la voluntad política como uno de sus principales elementos, es mediante el ordenamiento jurídico que se consigue el aseguramiento, al menos *de iure*, de que aquélla sea efectiva. Por lo tanto, el diseño jurídico que se hace de las instituciones públicas –organización, funciones y limitaciones– cobra una importancia mayúscula en el sistema de rendición de cuentas de cualquier Estado democrático que pretenda regirse bajo el imperio de la ley, es decir, un auténtico y eficaz Estado de derecho.

En la mayoría de estados contemporáneos podemos encontrar un sistema de rendición de cuentas y sus correspondientes instituciones y ordenamiento jurídico, el cual puede clasificarse en tres subsistemas:

a) Controles de unos poderes públicos frente a otros (candados, frenos, contrapesos y vigilancia).
b) Información pública (transparencia y el derecho de información que gozan los ciudadanos).

---

1 Schedler 2004: 33-34, con base en la clasificación de Guillermo O`Donnell.

c) Responsabilidades y sanciones para los funcionarios públicos derivadas del incumplimiento de deberes y obligaciones y que se descubren a través de los controles y la información pública.

En este contexto, la rendición de cuentas sobre la gestión financiera pública y sus resultados es, tal vez, la columna vertebral de todo el funcionamiento de una sociedad organizada como Estado democrático, ya que implica una seguridad tanto para las instituciones como para los individuos y un bienestar social en general, además de las repercusiones económicas.[2] El diseño jurídico de las instituciones encargadas del control y la vigilancia de los recursos públicos estatales, permite observar el grado de desarrollo de las democracias y la salvaguarda del Estado de derecho.

En un Estado con división tripartita de poderes públicos corresponde al Poder Legislativo (parlamento o congreso), como órgano que representa la soberanía popular, aprobar el presupuesto público (ingresos) y controlar su ejercicio (gasto) a través del deber público de fiscalización superior,[3] y al Poder Ejecutivo y su administración pública, la ejecución de tal presupuesto (gestión financiera) y el informe de sus resultados. El Poder Judicial actúa sólo –con base en el estricto apego a las disposiciones constitucionales (control constitucional)– si hay conflictos sobre la aplicación e interpretación de las normas que rigen esta relación de control y vigilancia entre los otros dos poderes.

Aunque es indudable la importancia del control interno que establece el propio Poder Ejecutivo, el control externo a éste –a cargo por lo general del Poder Legislativo– está en la lupa de las instituciones públicas y de los actores políticos de un país. Por ello, en las democracias vigentes, los nuevos diseños institucionales han optado por garantizar que este control, denominado técnica e internacionalmente *auditoría superior*, [4] se realice de un modo legítimo e incuestionable a través de la formación de órganos independientes que, aun cuando estén vinculados al Poder Legislativo, realicen esta auditoría superior a las instituciones gubernamentales con imparcialidad y alejados de cualquier influencia externa, en especial que sean "inmunes" a los intereses políticos o partidistas, al menos en su diseño y regulación jurídica.[5]

La denominación aceptada universalmente de estos organismos es entidades fiscalizadoras superiores o entidades de fiscalización superior [6] y se encuentran agrupadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés),[7] la cual durante más de cincuenta y siete años ha sido, además de un foro de encuentros e intercambio de conocimiento y experiencias de las EFS, una gestora y fuente de información en materia de fiscalización superior.

INTOSAI y su influencia en la fiscalización superior de los estados democráticos [8]

Después de la segunda guerra mundial se reunieron representantes de diversas EFS en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en Berna, Suiza, y decidieron crear un

---

2 Attilla Chikán, "Una interpretación de la Declaración de Lima", en "INTOSAI: 50 años", 2003, p. 109.

3 Por fiscalización superior entendemos "el deber público del Poder Legislativo de revisar el ejercicio de los recursos públicos; dicho deber se realiza a través de la revisión que hace una EFS de la cuenta pública anual y de los informes parciales o avances de gestión financiera que se consolidan en ella", en Figueroa Neri 2005: 53.

4 Por su relación con los poderes públicos o superiores de un estado y la auditoría superior gubernamental que se debe realizar.

5 Al respecto, García Vázquez 2007.

6 Superior o Supreme Audit Institutions, en inglés.

7 International Organization of Supreme Audit Institutions, www.intosai.org

8 Los datos fueron tomados de INTOSAI 2003.

foro de auditoría gubernamental. En noviembre de 1953, delegados de 34 países llevaron a cabo en La Habana, Cuba, el Primer Congreso Internacional de las Instituciones Superiores de Auditoría (Internacional Congress of Supreme Audit Institutions, INCOSAI), en el cual se fundó la INTOSAI como una organización internacional, autónoma, independiente y apolítica, con el objetivo de promover el intercambio de ideas y experiencias entre sus miembros, las EFS de países de todo el mundo, en el campo de la auditoría gubernamental. Se estableció como sede de la Secretaría Internacional de la INTOSAI la EFS de Cuba y se determinó la celebración de un congreso de la INTOSAI (INCOSAI) cada tres años en distintos lugares. En 1960, la EFS de Cuba se disolvió y, en 1962, asumió la Secretaría General de la INTOSAI en forma permanente la de Austria.

El lema de la INTOSAI *experiencia mutua ómnibus prodest* (la experiencia mutua beneficia a todos) [9] se ratifica con la misión establecida en su actual Plan Estratégico 2005-2010: [10]

> La INTOSAI es una organización autónoma, independiente, profesional y apolítica creada para proporcionar apoyo mutuo, fomentar el intercambio de ideas, conocimiento y experiencias, actuar como portavoz oficial de las entidades fiscalizadoras superiores en la comunidad internacional, y promover una mejoría continuada en la diversificada gama de EFS que la integran.

Su visión es

> promover el buen gobierno, habilitando a las EFS para que ayuden a sus respectivas administraciones a mejorar el rendimiento, perfeccionar la transparencia, garantizar la obligación de rendición de cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública y fomentar el uso de los recursos públicos en beneficio de sus pueblos.

El plan estratégico señala cuatro metas que guiarán sus actividades en los próximos años.[11] La primera consiste en promover EFS fuertes, independientes y multidisciplinarias, así como desarrollar y adoptar normas profesionales. La segunda es crear competencias y capacidades profesionales en las EFS a través de la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo. La tercera meta consiste en promover la cooperación, la colaboración y la mejora continua de las EFS y compartir conocimientos, incluidos los puntos de referencia, estudios sobre mejores prácticas e investigación. La cuarta meta de la INTOSAI es convertirse en una organización internacional modelo.

La INTOSAI está organizada actualmente de la siguiente forma:

a) Secretaría General.
b) Comité Directivo, integrado por todas las EFS que han sido sede, la Secretaría General y siete entidades más elegidas por votación.
c) Siete grupos regionales de trabajo: AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS y SPASAI.[12]
d) Cinco comités: Normas de Auditoría, Normas de Contabilidad, Auditoría TI, Normas de Control Interno, y Deuda Pública.

---

9 Tomado de INTOSAI 2003: 10-14.
10 INTOSAI 2005: 6.
11 INTOSAI 2005: 7.
12 AFROSAI (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África); ARABOSAI (Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores); ASOSAI (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia); CAROSAI (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe); EUROSAI (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa); OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores); SPASAI (Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico Sur).

e) Un subcomité sobre la independencia de las EFS.
f) Cuatro grupos de trabajo sobre: Auditoría del Medio Ambiente, Privatización, Evaluación de Programas, y Auditoría de Instituciones Internacionales.
g) Dos *task force*: Lucha contra el Blanqueo Internacional de Dinero y sobre Planificación Estratégica del Comité Directivo de la INTOSAI.

Entre los logros de la INTOSAI se resaltan:

a) Los miembros han crecido de 34 EFS a 185 en 2003, cifra casi igual a los miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
b) Celebración de 18 congresos; en noviembre de 2007 se efectuará el XIX INCOSAI en México.
c) En 1970, la ONU confirió a la INTOSAI el *status* de organización no gubernamental y un año más tarde el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC, por sus siglas en inglés) la reconoce como un órgano consultivo.
d) La *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental* se ha publicado trimestralmente desde 1974 con el auspicio de la EFS de Estados Unidos. En la actualidad se publica en las cinco lenguas oficiales de trabajo de la INTOSAI (alemán, árabe, español, francés e inglés).
e) Creación y funcionamiento de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), en 1986, que promueve la formación de auditores para las EFS.
f) Organización de 16 seminarios de formación junto con la ONU.
g) Desde 1995 se ha publicado la revista especializada de auditoría *IntoIT*.

Dentro del gran acervo y la producción de documentos que se han convertido en las guías para la auditoría superior, destacan:

a) Glosario de términos y expresiones seleccionados de auditoría gubernamental.
b) Normas de auditoría, que se emplean con ciertas modificaciones en el trabajo de fiscalización de las EFS en la Unión Europea.
c) Directrices sobre normas de control interno.
d) Normas de contabilidad.
e) Guía para la presentación de informes sobre la deuda pública.
f) Código de ética de la INTOSAI.
g) Normas para un mejor ejercicio de la auditoría de las privatizaciones.
h) Lineamientos sobre la auditoría de financiamiento público y privados, y concesiones.
i) Lineamientos para la mejor práctica en la auditoría de la regulación económica.
j) Orientación para la ejecución de auditorías de actividades con una perspectiva medio ambiental.
k) Control interno, que brinda las bases para la rendición de cuentas en el gobierno.
l) Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización.

Además, los 18 congresos celebrados han producido documentos de gran interés, y el sitio web de la organización contiene información valiosa y gratuita en los cinco idiomas oficiales de la INTOSAI.

Esta organización carece de fuerza ejecutiva para las EFS que agrupa o los estados a los que pertenecen. Franz Fiedler, secretario general de la INTOSAI y presidente del Tribunal de Cuentas de Austria en 2003, señaló: “Al igual que cada EFS individual extrae su fuerza del poder de sus argumentos, y en menor medida –o para nada– de la posibilidad de utilizar una fuerza ejecutiva, la INTOSAI se basa en la persuasión”.[13] Tanto es así que la INTOSAI se

[13] INTOSAI 2003:151.

ha ganado, además de la categoría de órgano consultivo ECOSOC de las Naciones Unidas, el reconocimiento de organismos internacionales como el Banco Mundial, la Unión Europea y la OTAN, entre otros. Es indudable su contribución para generar las mejores prácticas en materia de fiscalización superior y, por ende, para la rendición de cuentas y la democracia.

EFS y rendición de cuentas

¿Cómo deben ser las EFS? ¿Cuál es su función en los sistemas de rendición de cuentas de los estados democráticos actuales? ¿Cómo rinde cuentas la propia EFS ante los poderes públicos y la sociedad? Estas tres interrogantes parecen resumir los temas prioritarios en la agenda pública de la fiscalización superior. Para estar en condiciones de aproximarnos a una respuesta, es necesario recurrir a los documentos institucionales de la INTOSAI, ya que constituyen una fuente legítima y científicamente válida de información en la materia al concentrar las experiencias y los conocimientos de las EFS del mundo y consensuar sin ningún interés político las mejores prácticas internacionales.

1. Independencia de las EFS, condición *sine qua non*

Hay consenso tanto en la INTOSAI como en las ciencias políticas, económicas y jurídicas en considerar la independencia de las EFS respecto de los poderes públicos e instituciones que audita como su principal activo, y la condición *sine qua non* para que cumplan sus funciones y la auditoría gubernamental alcance sus propósitos.[14]

Lo anterior no es nuevo y, al menos en la INTOSAI, se estableció, en 1977, en la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización,[15] conocida como la Declaración de Lima, producto del IX INCOSAI celebrado en esa ciudad. Compuesta tan sólo de 25 artículos, conserva en la actualidad su vigencia y validez universal:[16]

a) Declara la independencia de las EFS y las razones para ello, así como la naturaleza y las condiciones.
b) Expone las limitaciones existentes en las actividades de las EFS y el poder de las decisiones de éstas.
c) Proporciona directrices metodológicas sobre el contenido y los campos de actividad de las EFS.
d) Establece la posición que ocupan las actividades de la EFS en el ámbito internacional.

El tipo de independencia que requiere la EFS para cumplir eficazmente sus funciones se conceptúa y caracteriza en los artículos 5° al 9° de la Declaración de Lima, de los cuales puede extraerse lo siguiente:

a) La independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, en virtud de que la EFS se encuentra inserta en la totalidad del sistema institucional del Estado.
b) La independencia de las EFS está unida inseparablemente a la de los miembros de un colegio facultado para tomar las decisiones (tribunales o consejos) o del director o titular de la EFS organizada de manera monocrática.
c) Tanto la independencia de la EFS como la de sus titulares debe quedar garantizada en la Constitución o norma jurídica suprema equivalente, al igual que las relaciones entre la EFS y el Poder Legislativo (parlamento o congreso), aun cuando aquélla actúe como órgano de este último.

[14] Al respecto, Ackerman 2006.
[15] INTOSAI 1977.
[16] Chikán 2003: 108.

d) No existe ningún tipo de subordinación del gobierno y la administración pública a la EFS. El gobierno asume la plena y exclusiva responsabilidad de las operaciones realizadas por él y sus omisiones, y no puede remitirse a operaciones de control y dictámenes de la EFS para su descargo.
e) La independencia de las EFS debe contener tres aspectos mínimos: ser organizativa, funcional y financiera. Lo organizativo implica la autonomía del titular o titulares de las EFS para la gestión interna y dirección de la EFS; lo funcional se refiere a la actividad de la auditoría, desde la elaboración del programa de fiscalización hasta la aplicación de los métodos y las técnicas que determine libremente la EFS; lo financiero abarca dos aspectos: la facultad de elaborar y solicitar directamente su presupuesto al organismo público responsable, y la ejecución de ese presupuesto con base en las disposiciones legales, pero sin sujeción a alguna persona u organismo.

La independencia o autonomía de cualquier ente público es, sin duda, una preocupación de los actores políticos, ya que implica la delegación o pérdida de poder;[17] por lo tanto, no ha dejado de ser un tema de debate para las EFS, la INTOSAI y los estudios políticos y jurídicos sobre poder, actores e instituciones públicas.

En abril de 2004 se celebró en Viena el Simposio sobre la Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior, con el auspicio de la ONU y la INTOSAI. Con esta actividad y las memorias se concluyen los trabajos iniciados en 1998 por un grupo de trabajo de la INTOSAI que se convirtió en subcomité en 2001 y que tiene a su cargo el fortalecimiento de la independencia de las EFS mediante dos objetivos básicos: establecer la independencia de las EFS cuando no esté consagrada en la legislación (constitución) de sus respectivos estados, y hacer efectiva la independencia de las EFS en países en que esté consagrada en la legislación, pero no se aplica.

La independencia de las EFS está sustentada en ocho principios básicos:

a) La existencia de un marco constitucional/reglamentario/legal apropiado y eficaz, así como disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco.
b) La independencia de la autoridad superior de la EFS (y sus miembros en los organismos colegiados), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.
c) Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.
d) Acceso irrestricto a la información (de los sujetos e instituciones a fiscalizar).
e) El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.
f) Libertad de decidir sobre el contenido y el momento de sus informes, así como su publicación y divulgación.
g) La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.
h) Autonomía financiera y gerencia/administrativa, además de disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

La INTOSAI ha determinado los diferentes modos en que puede demostrarse la adhesión o el cumplimiento a estos principios por parte de cada entorno legal e institucional de las EFS;[18] también ha identificado las principales violaciones a su independencia, muchas veces sucedidas a pesar de las disposiciones *de iure* establecidas:[19]

[17] Al respecto, ver Crespo 2001.
[18] INTOSAI 2004: 115-122.
[19] *Ibid*., p. 5.

a) Disolución de EFS si han elaborado informes que no son del gusto de los respectivos gobiernos.
b) Destitución por el gobierno de los jefes de las EFS tras la publicación de informes que contienen críticas (legitimada oficialmente en ocasiones mediante medidas legislativas que reducen de manera abrupta la duración del mandato de los funcionarios afectados).
c) Adopción de medidas por el gobierno para impedir la publicación de los informes de las EFS.
d) Prohibición por parte del gobierno de que los miembros de EFS asistan a reuniones internacionales.
e) Injerencia del gobierno en el nombramiento del personal de las EFS y en sus carreras profesionales.
f) Amenazas o actos de violencia contra auditores sin que se impongan sanciones a los culpables.
g) Reducción de los recursos financieros para mermar su ámbito de actuación.

La importancia de la EFS para el Poder Legislativo radica en la información sobre el uso gubernamental de los recursos públicos, sin la cual éste sería incapaz de ejercer el poder de control y la vigilancia del Poder Ejecutivo, para, en su momento, aplicar los procedimientos e instrumentos de control, como comparecencias, votos de censura y sanciones en caso de responsabilidades.

En consecuencia, el principal interesado en fiscalizar al Poder Ejecutivo es el Legislativo y las EFS vinculadas a éste, en mayor o menor medida según su grado de independencia. Se pensaría, entonces, que el Poder Legislativo y la EFS trabajan para un mismo fin y rigen sus relaciones de acuerdo con el principio de la confianza mutua.[20] Es el Poder Ejecutivo el que tiene la tentación de mermar la independencia de la EFS; sin embargo, "… a veces los Parlamentos (Poder Legislativo) también caen en la tentación de menoscabarla. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser independientes tanto del Gobierno como del Parlamento".[21]

Los estados democráticos han transitado de formas tradicionales de yuxtaposición del Poder Legislativo en su totalidad al Poder Ejecutivo, a congresos o parlamentos integrados por varios partidos políticos. En este escenario, la mayoría en un congreso carece de la voluntad de ejercer un control incondicional sobre el Poder Ejecutivo, ya que su grupo o grupos parlamentarios tienen un interés natural en mantener al Ejecutivo en el poder. Así, los representantes en el congreso que representan a los partidos gobernantes, carecen del interés e imparcialidad para soportar las críticas manifestadas por la EFS, menos aún para emplear los instrumentos de control y sanciones. Parece ser que a la oposición parlamentaria todavía en minoría, le corresponde asumir los informes de la EFS y emplearlos en el debate parlamentario, con el riesgo de que también en este caso el trabajo y los informes de la EFS sean utilizados con base en intereses de partido más que en las finalidades propias de la auditoría superior. [22]

Por otro lado, aunque haya una tensión natural entre el Poder Ejecutivo y la EFS, debe haber una cooperación basada en la tarea principal de esta última, la fiscalización. Esta actividad debería tener dos dimensiones: revelar las deficiencias en la ejecución de los presupuestos públicos (perspectiva del pasado) y recomendar mejoras (perspectiva de futuro); sin la cooperación del Poder Ejecutivo para corregir las fallas y ejecutar las recomendaciones de

[20] Sobre las relaciones del Poder Legislativo y las EFS en México, ver García Vázquez 2007.
[21] INTOSAI 2004: 5.
[22] Con base en Fiedler 2003:127.

mejora, la fiscalización superior no alcanza su eficacia plena. Especialmente, es importante que el ministerio o secretaría responsable de la hacienda pública establezca una cooperación constructiva con la EFS; ambas instituciones deben estar comprometidas con la misma tarea: el uso más eficiente de los recursos públicos. La cooperación ha de regirse con base en la igualdad y no en la subordinación entre la EFS y el Poder Ejecutivo.[23]

Las EFS deben mantenerse independientes y alejadas de las consideraciones políticas e intereses de partido, a pesar de las relaciones y escenarios expuestos. Una forma de contribuir a esta independencia es adaptar a cada sistema nacional los ochos principios y la Declaración de Lima para que las EFS puedan trabajar adecuadamente. Así, resulta necesario saber qué debe hacer una EFS, es decir, cuál es su mandato y principales funciones.

2. Función de la EFS en el sistema de rendición de cuentas

Conforme a la Declaración de Lima, las experiencias y discusiones documentadas por la INTOSAI, los ocho principios enunciados y los diez casos que se analizan y comparan en esta investigación, puede delimitarse el mandato primario de las EFS con dos tipos de normas: positivas, que consisten en las facultades y competencias que el ordenamiento jurídico impone a las EFS; y negativas, que comprenden las funciones que no deben otorgárseles o se les prohíben expresamente.

Son tres las funciones básicas de una EFS: fiscalizar, asesorar e informar.

a) Fiscalizar

Ni la fiscalización superior ni la auditoría gubernamental son fines en sí mismas; su objetivo último es contribuir a una mejor gestión financiera del Estado, mediante el control de los recursos públicos ejercidos en el pasado que permita hacer recomendaciones para el futuro, como ya se apuntó.

Las características principales del control a cargo de la EFS y que deben configurarse en el ordenamiento jurídico respectivo, son:

- Es un control externo y posterior a cargo de la EFS independiente, que puede, además, ejercer control previo, separado del control interno y previo a cargo de la propia administración pública.
- Abarca la eficacia de los órganos de control interno, con la respectiva delimitación de funciones y cooperación con éstos.
- Se orienta hacia la legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que abarquen a cada operación y a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y sistemas. En terminología actual, es una auditoría gubernamental integral y con medición de desempeño institucional.
- Es un control ordenado conforme a un programa previo, establecido por la propia EFS, independientemente de que los poderes públicos puedan solicitar auditorías especiales para casos concretos.
- Es un control técnico con base en el procedimiento de muestreo, ya que en muy pocos casos puede controlarse la totalidad del presupuesto ejecutado. Las técnicas, los métodos y procedimientos serán determinados por la propia EFS, siguiendo normas y estándares conocidos y aceptados científicamente. Es deseable la elaboración de manuales de procedimientos.
- Es un control profesional de alta calificación. El personal debe gozar de certidumbre en sus cargos y tener la calificación, experiencia e integridad moral necesaria;

[23] *Ibid*., pp. 124 y 125.

además, debe fomentarse su capacitación y gozar de una remuneración acorde con las exigencias profesionales especiales. En ciertos casos se puede contratar a peritos ajenos a la EFS.

La delimitación del objeto del control, es decir, qué va a fiscalizar la ESF, también debe quedar plasmado correctamente en la legislación; en particular, los siguientes aspectos:

- Fiscalización del uso de los fondos o activos públicos por parte de un receptor o beneficiario, cualquiera que sea su naturaleza legal, así como la recaudación de rentas públicas adeudadas al gobierno. Es decir, controla ingresos [24] y gastos,[25] incluyendo la rentabilidad de su recaudación y declaraciones individuales de los contribuyentes y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos.
- Toda actividad estatal estará sometida al control de la EFS, aun cuando no quede reflejada en el presupuesto general.
- Controla a todo tipo de instituciones y sujetos que reciban recursos públicos, establecidos en el extranjero o con formas jurídicas especiales (empresas con participación estatal, fideicomisos, contratos públicos y obra pública y subvenciones). Igualmente, los organismos internacionales o supranacionales.
- Tiene facultades de investigación amplias, que abarcan un acceso a la información que necesita sin restricciones y visitas o auditorías en la sede de los sujetos fiscalizados.
- Controla las sedes y la elaboración electrónica de datos utilizados en la gestión financiera que audita.

b) Asesorar

La información de la EFS es de suma importancia, por lo que debe:

- Asesorar y acompañar en todo el ciclo financiero a los poderes públicos, desde el diseño y la aprobación del presupuesto, pasando por el control ex ante para una mejora en la gestión financiera no concluida en un ciclo anual, la revisión del gasto ejecutado y hasta la fiscalización posterior.
- Tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades, y poder colaborar con estas autoridades mediante sus conocimientos periciales.
- Colaborar e intercambiar experiencias con otras EFS de ámbito nacional, regional y local, y con instituciones de educación superior, asociaciones profesionales o civiles interesadas en la auditoría superior.

c) Informar

Se abundará posteriormente sobre este aspecto, pero podemos adelantar que dos grandes disposiciones deben quedar plasmadas en la legislación:

- La EFS goza del derecho y la obligación de rendir informes al Poder Legislativo o al órgano estatal correspondiente sobre los resultados de su actividad, y publicarlos.
- La EFS debe hacer una rendición de cuentas a los poderes públicos y a la sociedad.

Como complemento, al diseñar una EFS deben establecerse disposiciones legales de tipo negativo, encauzadas a:

---

[24] Al respecto, ver Elizondo Mayer-Serra 2001.

[25] En muchos casos, las auditorías a ingresos son limitadas en comparación con la atención que se presta al control del gasto gubernamental, ver INTOSAI 2004:110.

- Impedir que la EFS audite la política de gobierno, pero sí permitir que realice la auditoría de la aplicación de la política y entregue observaciones, conclusiones, consejos y recomendaciones de auditoría.
- No permitir que la EFS sea la responsable de la ejecución de las sanciones; si bien debe identificar las irregularidades y, en lo posible, determinar las responsabilidades y darles seguimiento. Los tres poderes públicos y sus organismos especiales no deben trasladar sus responsabilidades a la EFS como forma de descargo y sus consecuencias políticas, especialmente las electorales.[26]

  Lo anterior, entre otros efectos, distorsiona la imagen pública de la EFS al atribuirsele funciones que no puede cumplir, lo que genera, entonces, una percepción social negativa de la EFS por una ineficiencia aparente, y propicia en general una información equívoca en la sociedad respecto a la función de cada una de las instituciones públicas.

- Evitar que los empleados de la EFS gocen de primas por descubrimientos de fraudes o mala gestión, ni establecer fondos para la EFS con ingresos por las multas originadas por las responsabilidades encontradas en las instituciones o sujetos auditados. Esta práctica puede ser peligrosa y es preferible asegurar un presupuesto suficiente para la EFS y conceder primas por rendimiento para motivar al personal, además de garantizar un salario adecuado.

- Evitar conflictos de intereses de la EFS en sus relaciones con las organizaciones que audita mediante la participación, o dar la impresión de participación en la gestión interna de la organización; no permitir que su personal desarrolle una relación muy estrecha, o caer en otros supuestos legales de conflictos de intereses.

3. Información pública y EFS

En la llamada “era de la información”, el papel de las EFS como gestoras de información financiera del Estado es de gran importancia para cualquier sociedad, lo que, aunado al reclamo de ésta de una mayor transparencia y acceso a la información pública, hace que la información a la que tiene acceso, posee o genera sea un activo en sí mismo y un bien público, además de información clave para las políticas públicas.

Ya desde la Declaración de Lima [27] se estableció que una EFS debe tener el derecho y la obligación de rendir un informe anual al poder público correspondiente, lo cual debe estar consagrado en la Constitución de cualquier estado. Este derecho/obligación abarca la publicación del informe, lo que propicia su discusión amplia y una mayor probabilidad de que se ejecuten las verificaciones realizadas por la EFS. También ésta puede rendir informes sobre hechos especiales por su importancia y trascendencia.

Los informes deben abarcar la totalidad de la actividad de la EFS, salvo casos en los que la información puede ser clasificada como reservada o confidencial. Por otra parte, deben redactarse de manera precisa, comprensible y objetiva, y limitarse a los resultados esenciales de las auditorías practicadas.

Además, las EFS deben tener libertad para formular observaciones y recomendaciones a las instituciones auditadas, así como para incorporar en los informes sus opiniones. Es deseable que la legislación establezca los requisitos mínimos de contenido de los informes. Respecto a la publicación y divulgación de éstos, hay consenso en que la EFS debe hacerlo una vez que han sido formalmente presentados al poder público correspondiente; el ponerlos en los sitios web es la forma más amplia de divulgación.

---

[26] INTOSAI 2004:110.

[27] Artículos 16 y 17 de la Declaración de Lima.

También se ha hecho patente que en muchos países la legislación no prevé los plazos en que el Poder Legislativo debe examinar el informe de la EFS y hacerlo público y, en otros casos más graves, ni se debate ni se hace público, hasta puede prohibirse su publicación o fijarse medidas restrictivas para ello; así, la población queda sin acceso al trabajo de la EFS.[28]

4. Rendición de cuentas de la EFS

La ausencia de una rendición de cuentas bien estructurada que haga la EFS hacia los poderes públicos y hacia la sociedad, puede ocasionar que aquélla no cumpla correctamente sus funciones. La "vigilancia de los vigilantes" es un tema importante en el diseño de las instituciones públicas.

Si aplicamos la clasificación de la rendición de cuentas, horizontal y vertical, tenemos que la primera se efectúa las más de las veces mediante el control que ejerce el Poder Legislativo sobre la EFS, a través de la revisión de su informe de labores, la ejecución de su presupuesto y la práctica de auditorías externas. Estas últimas, en ciertos casos, están a cargo de despachos profesionales seleccionados de acuerdo con disposiciones legales y abarcan la calidad de los procesos de auditoría. [29]

La vigilancia del Poder Legislativo sobre la EFS puede tener sesgos o intereses políticos o partidistas importantes como los apuntados, e indirectamente generar presión o lesionar la independencia de las EFS. En este sentido, ha habido un avance en la rendición de cuentas de tipo vertical de las EFS hacia la sociedad. Las siguientes prácticas sustraídas de los casos documentados son ejemplo de ello: [30]

a) Establecimiento de una función apropiada de auditoría interna de la EFS.
b) Aplicación en sus propias operaciones de las mismas normas que utilizan en las organizaciones que auditan con el fin de establecer y mantener su reputación y credibilidad.
c) Sometimiento voluntario a alguna forma de control de su desempeño y a una auditoría independiente de su contabilidad, adecuada al medio en que actúan y respetuosa de su independencia.
d) Creación de un código de ética para la función fiscalizadora.
e) Contribución a la cultura de la rendición de cuentas y fiscalización superior, áreas de no fácil conocimiento para la población (publicación de revistas, libros, entre otros).
f) Certificaciones de los procesos con que trabaja la EFS, ofrecidos por empresas privadas u otro tipo de organismos no públicos, por ejemplo, el ISO.
g) Reconocimientos o premios por sus labores, otorgados por organismos no vinculados a sus funciones o instituciones que audita (organizaciones profesionales y de la sociedad civil).
h) Revisión voluntaria por parte de otras EFS (evaluación de/entre pares).
i) Transparencia de la EFS y sus labores, especialmente el diseño de un sitio web con contenidos oportunos.
j) Relación con los medios de comunicación para reforzar la presencia y la imagen de las EFS, así como informar de manera continua al público sobre el papel de las funciones de las EFS, las cuales deben establecer su propia política autónoma de comunicaciones.

[28] Ver en INTOSAI las conclusiones de los grupos de trabajo, 2004: 103-114.
[29] *Ibid*., p. 109.
[30] Ver en INTOSAI 2003 y 2004 los diez países investigados en esta obra; y en el ámbito mexicano, respecto a la Auditoría Superior de la Federación y las EFS subnacionales, ver Figueroa Neri 2005, 2006 y 2007.

El rumbo de las EFS en el horizonte internacional

En las últimas décadas, las EFS han buscado una consolidación de su independencia y encauzado sus labores al perfeccionamiento de la función de fiscalización del gasto; varias de ellas aún no han conseguido ser independientes ni realizar con calidad la fiscalización apuntada. Sin embargo, otras EFS han logrado lo anterior y han evolucionado en su estructura y funciones, al adaptarse a las necesidades de los estados y a los cambios mundiales económicos y políticos. Entre las experiencias internacionales podemos resaltar los siguientes hechos:

a) A mayor democratización e institucionalización de un Estado, mayor independencia de la EFS y aseguramiento de la calidad de su trabajo, mediante una dotación de legislación adecuada, estructura y recursos humanos y financieros para la realización de sus labores.
b) Las EFS legitiman o no, con los resultados y evidencias de sus auditorías, al Poder Ejecutivo y la administración pública, por lo que las EFS contribuyen a la vigilancia entre poderes públicos, la rendición de cuentas y al desarrollo de la democracia de un estado.
c) La fiscalización superior avanza hacia el control de los ingresos, con igual rigor que el de los gastos.
d) Además de la convencional auditoría legal y financiera con base en los criterios apuntados, la evaluación del desempeño institucional es una nueva tarea de las EFS.
e) Las EFS tienen nuevas perspectivas con las que deben auditar, como el desarrollo económico sustentable que implica un cuidado del medio ambiente, un control de la deuda pública estatal, o fenómenos económicos como el lavado o blanqueo de dinero, los mercados virtuales o las tecnologías de información, la *transfronterización* de los recursos públicos y la aparición de organizaciones supranacionales en la Unión Europea y sus implicaciones financieras al interior de los estados miembros.
f) La auditoría superior impacta en la eficiencia económica global a través de dos canales:[31] disuade a la maquinaria del poder estatal de los estados-nación de que traten de obtener ventajas mediante intentos unilaterales distorsionados por intereses políticos a corto plazo; y constituye una resistencia ante los fenómenos de la corrupción y la economía de mercado negro.
g) En el contexto actual de la globalización económica, una EFS independiente y eficiente propicia seguridad jurídica para los actores y mercados, lo que puede reducir la incertidumbre económica y dar señales de una estabilidad en el funcionamiento del Estado e, indirectamente, contribuir al bienestar colectivo.
h) Hay un rediseño o reconfiguración de las EFS para que, además de ser el órgano encargado de la fiscalización superior, sean asesoras de los poderes públicos y sus instituciones y se conviertan en gestoras de información pública y especializada útil para la toma de decisiones públicas en materia económica y financiera.

A pesar de la diversidad y las circunstancias particulares de cada país, las EFS son instituciones públicas que han existido y evolucionado a lo largo de cientos de años y que han mantenido como funciones básicas la vigilancia entre los poderes públicos (dimensión política) y el control de los recursos públicos (dimensión económica). En la actualidad, su importancia se ha visto aumentada debido a la necesidad democrática de la rendición de cuentas efectiva, tanto horizontal como vertical (dimensión social), que propicie, aunque sea de manera indirecta, una mejora en el bienestar social.

[31] Tomado de Chikán 2003:116.

El camino sigue siendo largo y no siempre llano, obstruido las más de las veces por intereses políticos y los consecuentes diseños normativos defectuosos, aunado a los entornos económicos y culturales de las sociedades; no obstante, las EFS se dirigen, o debieran dirigirse, a adquirir su plena independencia y mantener las funciones apuntadas y a convertirse en consultoras especializadas que ayuden no sólo al Poder Legislativo, sino también al Ejecutivo y demás instituciones encargadas de la administración pública. Ir contra esta evolución implica desconocer las mejores prácticas internacionales en materia democrática y económica, a la par que propiciar la ineficiencia de las instituciones, la corrupción y la impunidad respecto de una mala gestión pública.

Fuentes y bibliografía

Ackerman, John M. *Estructura institucional para la rendición de cuentas. Lecciones internacionales y reformas futuras.* México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 9, 2006.

Aranda López, Mae y Fabiola Figueroa Neri. "Vigilancia y transparencia en las democracias", en A. Figueroa Neri. *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior.* México: Universidad de Guadalajara, 2005.

Chikán, Attila. "Una interpretación de la Declaración de Lima", en "INTOSAI: 50 años, 1953-2003", 2003.

Crespo, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 1, 2001.

Fiedler, Franz. "La independencia de las entidades fiscalizadoras superiores", en "INTOSAI: 50 años, 1953-2003", 2003.

Figueroa Neri, Aimée. *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior.* México: Universidad de Guadalajara. Reporte de investigación, 2005, disponible en www.funcionpublica.gob.mx/indices y www.asofis.org.mx

_____ *Cuenta pública en México. Evaluación 2006 de las leyes de fiscalización superior (ámbitos estatal y municipal)*, disponible en www.asofis.org.mx

_____ *Cuenta pública en México. Evaluación 2007 de las leyes de fiscalización superior*, disponible en
www.asf.gob.mx, y http://www.udg.mx/gestor/articulo/2007/05/03/136.html

García Vázquez, Nancy. "Los poderes estatuarios en los gobiernos divididos y unificados. Análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México." Tesis para obtener el grado de doctora en Ciencias Sociales, mención en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede ciudad de México, 2007.

_____ "La organización internacional de entidades fiscalizadoras superiores y la armonización de la fiscalización", documento inédito, 2006.

Mayer-Serra, Carlos Elizondo. *Impuestos, democracia y transparencia.* México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 2, 2001.

Santiso, Carlos. "Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies", documento inédito, 2007.

Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia núm. 32, 2004.

Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso México*. México: Instituto Federal Electoral, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democráctica, 2002.

Documentos

INTOSAI. “Plan estratégico 2005-2010”, 2005, disponible en www.intosai.org

____ “INTOSAI: 50 años, 1953-2003”, 2003, disponible en www.intosai.org

____ “Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización”, 1977, disponible en www.intosai.org

INTOSAI y ONU. “Simposio sobre la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores”, 2004, disponible en www.intosai.org

Organization for Economic Cooperation and Development. “Public Sector Transparency and Accountability, Making it Happen”. Washington, DC: OECD, OAS, 2002.

La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México

Jorge Manjarrez Rivera

La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México

Introducción

En este capítulo abordaremos el desarrollo y la evolución institucional de la fiscalización y la rendición de cuentas en México, las modificaciones legislativas y estructurales que condujeron a la creación de la actual Auditoría Superior de la Federación (ASF), el papel de esta institución en el proceso de modernización del país y su proyección en el ámbito internacional.

En el primer apartado ofrecemos una breve descripción del desarrollo histórico de la rendición de cuentas en México y las diferentes instituciones que, a lo largo de este proceso, se han creado para fiscalizar el uso de los recursos públicos. Comprobaremos la evolución institucional y que el perfeccionamiento de las estructuras legales y administrativas se refleja en dos grandes logros: por una parte, en la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y, por otra, en el inicio de las funciones de la ASF.

En la segunda sección planteamos diversas consideraciones en torno al impacto de la fiscalización superior sobre el proceso de modernización de la sociedad mexicana, para hacer patente que ambos elementos están íntimamente relacionados y que sin uno no puede existir el otro: una sociedad moderna debe contar con instancias públicas transparentes, eficientes, eficaces y que cumplan con los preceptos legales.

En el tercer apartado abordamos la naturaleza y las características de la ASF y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación: destacamos las facultades y atribuciones concedidas a la ASF por el actual marco jurídico de la fiscalización de los recursos federales, como el carácter público de los informes que ésta elabora; el derecho de solicitar información a cualquier poder y ente auditado; la conducción de auditorías de desempeño para revisar que los objetivos previstos para los planes y programas hayan sido cumplidos; la facultad de revisar no sólo los poderes de la Unión, sino los diversos organismos constitucionales autónomos, así como cualquier instancia que ejerza recursos federales, incluyendo los estados, municipios y particulares; y finalmente, la capacidad de fincar responsabilidades económicas resarcitorias y promover sanciones administrativas o denuncias penales ante las autoridades competentes.

El último apartado versará sobre la actividad de la ASF en diversas organizaciones del ámbito internacional, entre las que destacamos su participación en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), organismo autónomo e independiente que agrupa las entidades de fiscalización superior de todo el mundo, cuyo objetivo es promover el intercambio de ideas, experiencias y capacitación para el desarrollo de metodologías afines.

Antecedentes históricos de la fiscalización y rendición de cuentas en México

En México, la rendición y fiscalización de las cuentas públicas es una actividad que tiene sus orígenes en la época prehispánica. En el valle de Anáhuac, en tiempos del dominio azteca, ya había responsables de esta tarea. El cargo de calpixque implicaba la supervisión y el control de los recursos que obtenía y erogaba el imperio mexica, que no sólo sustentaba su hegemonía en el poderío militar, sino también en la organización y el control de su administración pública.

Tiempo después, al ser ocupada la Gran Tenochtitlán por los españoles, en 1521, una de las primeras medidas de Cortés fue el nombramiento de los cargos de ministro, tesorero, factor y contador (todos ellos oficiales de la Real Hacienda), a fin de que se encargaran de la recaudación de los quintos reales y partidas de oro, plata, piedras preciosas, alhajas y demás efectos que, por disposiciones reales, donación y otros títulos, pertenecían al monarca español. Las ordenanzas e instrucciones reales obligaban a que se utilizara un libro llamado Libro Común de Largo Universal de Hacienda Real, en el que se llevaba cuenta y razón de los rendimientos y las aplicaciones.

Posteriormente, en 1524, el rey de España decidió establecer en la Nueva España el Tribunal de Cuentas con el objeto de mantener una constante vigilancia sobre los ingresos que obtenía Hernán Cortés. Este tribunal revisaba el manejo de fondos públicos como medida de protección para los intereses de la monarquía española.

Para destacar la importancia del Tribunal de Cuentas, que constituye el antecedente más remoto y directo de la ASF, basta señalar que, entre las primeras acciones de dicho organismo, está la de haber negado el derecho que Hernán Cortés se adjudicaba para exigir 690 mil ducados que decía haber gastado en la conquista. Las investigaciones del Tribunal de Cuentas culminaron con la acusación hecha a Cortés de sustraer fondos.

Las funciones de este tribunal permanecieron sin alteración durante casi ocho décadas; después, sufrieron modificaciones, ya que, además de la revisión del estado de la Real Hacienda, se debía redactar una memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto, con las observaciones y las sanciones a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos. Asimismo, Felipe III, rey de España, mediante las ordenanzas promulgadas el 14 de febrero de 1605, instituyó el Tribunal de Cuentas de América con sede en las ciudades de México, Lima y Santa Fe de Bogotá, para observar y procurar el buen estado de los recursos que le ofrecían sus colonias. Este tribunal, sin duda, significó una importante columna de poder para la Corona española durante tres siglos de permanencia en el nuevo continente.

De esta época es importante destacar las reformas contenidas en la Ordenanza de Intendencias, en las que se advierten los antecedentes de algunos de nuestros actuales ordenamientos, como son la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial y la promulgación de instrucciones, así como las promulgaciones reales, que podrían identificarse con lo que ahora conocemos como normativa del control.

Por otra parte, la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 y que rigió durante el período en el que se realizaron los movimientos preparatorios de la emancipación de México, fue la primera carta constitucional española. En ella se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos, además de fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debían cobrarse.

En la lucha por la emancipación, en el primer documento político constitucional conocido como Constitución de Apatzingán, se encuentra el primer antecedente constitucional –aun cuando no llegó a entrar en vigor– de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo.

En 1824, tres años después de que México obtuvo su independencia, la primera Constitución federal de la república facultó al Congreso a tomar cuentas anualmente al gobierno. Ese mismo año, el 16 de noviembre, se publicó el decreto que dio origen a la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, la cual sustituyó al Tribunal de Cuentas por una institución acorde con los intereses de nuestro recién fundado país, la Contaduría Mayor de Hacienda, dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados con la misión de efectuar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de hacienda y crédito público.

Al establecerse la Contaduría Mayor de Hacienda, fue necesario dotarla de los instrumentos requeridos para el cumplimiento de sus funciones. El 6 de mayo de 1826 se expidió un decreto sobre la memoria del ministro de Hacienda, que determinaba cómo se había de presentar al Congreso el Presupuesto General de Gastos y la cuenta pública del año anterior, así como las características de glosa que debía realizar la Contaduría Mayor.

Vale la pena mencionar que el decreto señalado constituye el antecedente de procedimiento que se sigue en la actualidad en la ASF para revisar la cuenta pública, así como los requisitos para su presentación ante la Cámara de Diputados.

En esta época, la Contaduría Mayor de Hacienda adquirió gran importancia al ampliarse sustancialmente sus órdenes de revisión. Incluso, en los años posteriores, se expidieron diversas leyes que reforzaron aún más sus funciones. El 21 de mayo de 1831 se emitió la Ley sobre Calificación, Clasificación y Liquidación de la Deuda Pública Interior de la Nación, que disponía que a la sección de crédito público de la Contaduría Mayor le correspondía calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior de la nación, con arreglo a las bases establecidas en la Ley de Deuda Pública del 28 de junio de 1824.

Años más tarde, en 1836, se creó la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados, y poco después se restableció el Tribunal de Cuentas por breves períodos en 1838, ya con la categoría de supremo y con la consideración de especial. Entre sus facultades estaba imponer multas, suspensiones de empleo y privaciones de sueldo a los empleados morosos en el cumplimiento de sus deberes, así como nombrar visitadores para actividades fiscalizadoras.

En la Constitución del 5 de febrero de 1857, en el artículo 72, se facultó al Congreso a aprobar el Presupuesto Anual de los Gastos de la Federación y nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. Al respecto, la creación constitucional de ésta es un claro precedente de la importancia de la rendición de cuentas, que en nuestros días cobra mayor relevancia ante la apertura democrática del país.

A lo largo de la historia, la rendición y fiscalización de la cuenta pública se ha modificado para adecuarse a las exigencias que marcan los tiempos. Por ejemplo, en 1862 se facultó al contador mayor de Hacienda a requerir a las dependencias gubernamentales toda la información necesaria a fin de realizar sus funciones; por ello, el 10 de mayo de ese año se publicó un decreto expedido por el presidente Benito Juárez en el que se estableció, entre otras atribuciones del contador mayor de Hacienda, el pedir a la Secretaría del Despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables las noticias, las instrucciones o los expedientes necesarios para la labor de fiscalización de la Contaduría, los cuales debían ser remitidos sin excusa ni pretexto en calidad de devolución.

Ese mismo día, se publicó otro decreto en el que se designaba un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda para que promoviera y diera seguimiento a los asuntos en que se interesara la cuenta pública de la nación; se le otorgó facultades de fiscalización y cobranza de los créditos a favor de la hacienda nacional, resultantes de las glosas.

A partir de las reformas constitucionales señaladas, fueron varias las leyes que se propusieron para la reorganización de las prácticas reglamentarias de la Contaduría, encaminadas a ampliar y definir sus negocios, como la de 1875, elaborada por la Comisión Inspectora y en la que se especificaban las atribuciones y la división de la Contaduría.

En 1879, surgió el Proyecto de Ley Orgánica Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, el cual distaba mucho del anterior. No obstante, tanto uno como otro eran propiamente reglamentos del trabajo del personal, pero no leyes orgánicas que determinaran funciones y procedimientos.

Hacia fines del siglo XIX, durante el gobierno del general Porfirio Díaz, en 1896, se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual organizaba a la Contaduría en sus aspectos fundamentales. La ley establecía que ésta dependería de la Cámara de Diputados bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspectora. En 1904 se expidió también la segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que derogó la de 1896 y todas las demás disposiciones que se opusieran a ella. En ésta se dotó de facultades a la Contaduría para la revisión y glosa de la cuenta pública de las entidades gubernamentales de esa época, con las funciones de vigilancia que en materia de hacienda le encomendaran las leyes; se detallaron los requisitos y procedimientos para la citada revisión y glosa, y se explicaron las formas de hacer los nombramientos del personal que la integraban, los requisitos para expedir finiquitos, declarar prescripciones y fijar responsabilidades. Durante ese mismo año se expidió el Reglamento de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En 1910 estalló la lucha revolucionaria, y tras esa etapa de inestabilidad social y política, se promulgó la Constitución de 1917, en la que se ratificó a la Contaduría como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.

En 1937, en la época posrevolucionaria, se publicó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda por el presidente de la república, general Lázaro Cárdenas, en la que se le encomendaron las atribuciones de revisión y glosa, fiscalización, y finiquitos.

Esta ley se mantuvo sin cambios hasta el 28 de diciembre de 1948, cuando fue reformada por el presidente Miguel Alemán Valdés. Esta reforma facultó al Poder Ejecutivo federal a que, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resolviera la conveniencia de que los bonos y cupones amortizados de la deuda pública nacional se conservaran por tiempo indefinido y pudieran ser incinerados dentro o fuera del país, con las formalidades que el reglamento respectivo determinara. Se precisó el plazo de un año para que la Contaduría practicara la revisión y glosa; además, se impuso la obligación de que todas las cantidades relativas a los cobros y pagos hechos, estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según procediera.

Respecto del Ejecutivo, se impuso, por conducto de una dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría sobre las actas y los contratos de los que resultaran derechos u obligaciones a las entidades del sector público, con el propósito de verificar si, en sus términos y condiciones, pudieran derivarse daños contra el erario federal que afectaran la cuenta pública.

Casi tres décadas más tarde, en 1978, de nuevo fueron ampliadas las facultades de la Contaduría. El 29 de diciembre de 1978 se publicó, en el *Diario Oficial*, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que estuvo en vigor hasta el 2000; se determinó su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de las cuentas públicas del gobierno federal y del departamento del Distrito Federal.

El 30 de julio de 1999 se publicaron en el *Diario Oficial* las reformas constitucionales que dieron origen a la entidad de fiscalización superior (EFS) de la Federación. La Comisión de Vigilancia de la quincuagésima séptima legislatura expidió el último Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda, el 25 de julio de 2000, en el cual se determinó una nueva estructura enfocada a fortalecer las atribuciones de fiscalización superior. La finalidad era dotar a la institución de un instrumento legal acorde con lo estipulado en las reformas constitucionales de 1999 de los artículos 73, 74, 78 y 79.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue aprobada el 20 de diciembre de 2000, y con ella se creó la ASF, a la que se le dotó de nuevas atribuciones que no tenía la Contaduría Mayor de Hacienda, así como de un reglamento interior, el 5 de septiembre de 2001. Con esta reforma se fundó un órgano de apoyo del Poder Legislativo en sustitución del

antiguo órgano técnico, dotado jurídicamente de atribuciones para verificar e informar a los ciudadanos respecto de la confiabilidad de la rendición de las cuentas públicas y la medida en que los programas y las acciones gubernamentales cumplen su cometido social, así como de las irregularidades y la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

Fiscalización superior y modernización en México

Todo gobierno requiere la aceptación y un mandato implícito o tácito de los gobernados. El pueblo demanda beneficios palpables en su vida cotidiana a cambio de su confianza. Una de estas demandas se materializa en el conocimiento y la transparencia respecto de las acciones de sus autoridades. Sólo de esta manera los ciudadanos ven retribuido el capital político conferido a los gobernantes el día de las elecciones; sin este intercambio no hay aceptación ni confianza.

Transparencia, rendición de cuentas y fiscalización constituyen condiciones ineludibles para que el ciudadano común perciba a su gobierno como un aliado en el desarrollo de su vida familiar y profesional. Su confianza en el gobierno es altamente sensible a cualquier indicio de opacidad, simulación, corrupción o abuso del poder.

Cuando la sociedad recibe señales de falta de honestidad por parte de los servidores públicos, se distorsionan las relaciones entre el gobernante y el gobernado. Por ejemplo, los bienes y los servicios públicos se demandan y se ofrecen con sobornos; disminuye el incentivo a cumplir con obligaciones ciudadanas, como el pago de impuestos, al igual que se desvanece el interés por participar en los espacios de la vida democrática.

En nuestro país, los presupuestos públicos enfrentan limitaciones para cumplir las responsabilidades básicas del Estado, como seguridad, educación, salud, vivienda, infraestructura, administración de justicia y combate a la pobreza. Esta circunstancia obliga al gobierno a hacer un uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos.

Esta situación también exige al servidor público tomar conciencia de que su vocación debe ser el servicio y su objetivo, el mejoramiento del nivel de vida de sus conciudadanos, independientemente de la responsabilidad que desempeñe.

Corresponde al Estado, a través de sus múltiples instancias, la administración de los recursos provenientes de la sociedad. De su eficiente, eficaz y transparente manejo depende, en buena medida, la dinámica del desarrollo del país, y la herramienta más objetiva para constatar el cumplimiento de este precepto es la fiscalización.

Los gobiernos no deben considerar la fiscalización como una concesión a los ciudadanos ni como una medida coercitiva sin sentido. Por el contrario, debe ser percibida como una posibilidad de legitimar, a los ojos de la sociedad, la acción del servidor público y del mismo gobierno. La legitimidad es el principio de un buen gobierno y la observancia de la ley depende, en buena medida, de la percepción del ciudadano respecto de la equidad e integridad de quienes tienen a su cargo su administración.

Como se mencionó, en la historia de nuestro país ha sido constante la preocupación, por parte de los diversos gobiernos, por la institucionalización de la vigilancia en el manejo de los recursos públicos. Se han creado leyes, establecido organismos y diseñado instrumentos, de acuerdo con los alcances y los medios disponibles en cada época. Esa tradición ha cristalizado, a escala federal, en la creación de la ASF, a través de una reforma constitucional que la dotó de competencia y atribuciones para coadyuvar a la promoción de una cultura de rendición de cuentas en la administración pública.

Existe la concepción errónea de que la lucha contra la corrupción, en todas sus manifestaciones, es responsabilidad exclusiva de las entidades de fiscalización, y que cuando ésta se presenta es por omisión de estas instituciones. Es necesario difundir entre el público los verdaderos objetivos, alcances y límites de la acción fiscalizadora dentro del marco de la ley.

Es común escuchar juicios sesgados sobre la eficacia de la actuación de las entidades de fiscalización, en función del número de denuncias penales que se presentan por el mal manejo de los recursos federales. Erróneamente se piensa “Si no hay servidores públicos en la cárcel, la fiscalización no funciona”. Esta idea obedece, en la mayoría de los casos, a la búsqueda de una rentabilidad política para aprovecharse del profundo sentimiento de agravio de la sociedad con respecto a la frecuente visión patrimonialista de los cargos públicos y la consecuente mala utilización de recursos.

De conformidad con el marco legal vigente, la función de la ASF es 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 anual, así como el de la normativa aplicable. La ASF no fue diseñada como una agencia anticorrupción.

Las agencias anticorrupción que administran y procuran justicia en diversos países tienen amplios poderes de investigación, tales como el acceso a cuentas bancarias, detención temporal sin mandato judicial, acceso a información gubernamental y capacidad de obligar comparecencias con fines de investigación. Su labor principal es investigar de oficio cualquier sospecha o evidencia de corrupción gubernamental.

La ASF tiene la facultad de promover denuncias penales ante las autoridades competentes cuando se acredita el mal uso de los fondos públicos y se identifica a los presuntos responsables.

El peso y la seriedad de la institución pueden operar como un importante disuasivo de conductas irregulares y corruptas. Mediante su labor fiscalizadora, la ASF minimiza el riesgo moral que la sociedad asume al conferir a los servidores públicos la facultad de manejar recursos que a ella pertenecen.

Un gobierno debidamente fiscalizado hará un mejor uso de los recursos disponibles. Por el contrario, un gobierno que no concede a la fiscalización el papel que le corresponde, tenderá a ser corrupto, dispendioso e ineficiente y, por lo mismo, carecerá de legitimidad ante sus gobernados.

El ejercicio de la fiscalización se vincula directamente a la conducta social del ciudadano. A mejor fiscalización, mayor confianza de la sociedad. La confianza disminuye los costos de transacción entre gobernantes y gobernados y se refleja, entre otros aspectos, en mayor recaudación tributaria, menor incentivo a prácticas corruptas y mayor simplificación administrativa.

La fiscalización superior debe ser percibida por la sociedad como una inversión rentable que se traduce en transparencia y en mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

Trascendencia de la labor fiscalizadora de la ASF

Para hacerse operativos, los proyectos de modernización deben consignarse en estructuras legales que sustenten la creación de los organismos, les asignen sus atribuciones y definan el alcance de su gestión. En el caso de la fiscalización superior en nuestro país, el objetivo de contar con un organismo de mayor capacidad se concretó con las modificaciones

constitucionales a los artículos 73, 74 y 79, y con la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El marco jurídico que norma la actuación de la ASF contiene importantes líneas estratégicas que corresponden a las expectativas puestas en una institución acorde con un entorno político más complejo, ciudadanos más participativos y demandantes, y la promoción de una cultura administrativa nueva, que abarca valores como transparencia, rendición de cuentas y aplicación de criterios de economía, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

A fin de evaluar distintas experiencias del ámbito internacional que proporcionan elementos de juicio válidos en la creación del nuevo ente, se llevó a cabo un análisis para definir, de entre los modelos existentes, cuál sería el idóneo para las características de nuestro país. La investigación tomó en cuenta ciertos aspectos importantes de los órganos de fiscalización en el derecho comparado.

Con el propósito de fundamentar adecuadamente este proyecto, se formó un grupo de trabajo integrado por senadores y diputados de todos los partidos políticos, quienes estudiaron diversas EFS y determinaron cuáles eran sus principales características, para identificar las mejores prácticas internacionales (*benchmarking*). Los países analizados fueron Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Costa Rica, Chile, Colombia, Dinamarca, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Francia, Guatemala, Honduras, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Reino Unido, República Checa, Uruguay y Venezuela.

Los rasgos comunes identificados versaron sobre facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones; total independencia respecto al Poder Ejecutivo; autonomía técnica y de gestión; y designación de sus autoridades superiores con base en un proceso imparcial de selección a partir de un perfil riguroso de los candidatos. Asimismo, se observó una tendencia a dotar al titular de la entidad de un período amplio e inamovible, salvo por faltas graves previstas en la ley. Un elemento que tomaron en cuenta quienes diseñaron la futura entidad fiscalizadora de México fue que, en la mayoría de los casos investigados, contaban con un modelo de mando unipersonal, es decir, que la toma de decisiones en materia técnica y administrativa correspondía al titular.

Con base en ese estudio, se acordó la necesidad de dotar de atribuciones suficientes a la EFS, a fin de garantizar su correcto funcionamiento como instancia promotora de las mejores prácticas administrativas y de gobierno (*governance*). El marco jurídico resultante de este proceso, y que norma la actuación de la ASF, contiene importantes líneas estratégicas:

a) Establece el carácter público de los informes, una vez entregados a la Cámara de Diputados.
b) Ordena que las revisiones se efectúen con mayor oportunidad, y se reduzcan los plazos para la entrega de los informes.
c) Faculta a la ASF para solicitar, en cualquier momento, informes a los distintos poderes y entes auditados.
d) Amplía las facultades de la ASF para llevar a cabo auditorías al desempeño que permiten determinar si la gestión gubernamental está cumpliendo los objetivos previstos.
e) Otorga a la entidad fiscalizadora facultades para efectuar revisiones a los poderes de la Unión, a los órganos federales autónomos y, en general, a todas las instituciones que ejercen recursos federales, incluyendo los estados, los municipios y los particulares.
f) Concede nuevas atribuciones en materia de sanciones económicas resarcitorias y fincamiento de responsabilidades cuando se determinen daños patrimoniales a la hacienda pública.

g) Otorga autonomía técnica y de gestión a la ASF para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de recursos.

El propósito de estas disposiciones es garantizar la neutralidad en la operación del órgano técnico de fiscalización, para evitar presiones políticas de interés partidista.

Una de las innovaciones de la Ley de Fiscalización Superior es el procedimiento de elección del auditor superior para garantizar la legitimidad e independencia de su mandato. El artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Cámara de Diputados designará al titular de la EFS por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes; que la ley determinará el procedimiento para su designación; y que el titular durará en su cargo ocho años y podrá ser nombrado de nuevo por una sola vez por otros ocho años.

La Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados lleva a cabo este proceso, el cual consta de las siguientes etapas indicadas en la Ley de Fiscalización Superior:

a) Convocatoria pública abierta.
b) Comparecencias de los candidatos ante miembros de la Comisión de Vigilancia de la ASF.
c) Presentación de exámenes sobre fiscalización de los aspirantes al puesto.
d) Eliminación gradual y elección por el pleno de la Cámara de Diputados.

Si comparamos la estructura legal y administrativa de la ASF con las de otras entidades similares del mundo, nos percatamos de que en México se ha diseñado un modelo versátil, eficaz y con amplias potencialidades. Su estructura y funcionamiento le permiten seguir con eficacia todo peso federal, aun cuando éste llegue al ámbito municipal, o sea recibido por particulares que ofrecen determinado servicio al Estado. En algunos países existen trabas tanto legales como formales que impiden una fiscalización a fondo cuando los recursos son ejercidos en los niveles más locales del gobierno.

La capacidad de auditar el desempeño da a la labor fiscalizadora una mayor profundidad, al ir más allá de la mera verificación de los registros contables de las entidades e incursionar en el cumplimiento de los objetivos de los programas y planes auditados, atendiendo a una evaluación más cualitativa de la acción gubernamental; ésta es la tendencia de las principales EFS en el ámbito internacional.

La autonomía de la que fue provista la ASF es lo suficientemente sólida como para que el diseño de su plan anual de auditorías tome sólo como un insumo –y no como una directriz de seguimiento obligatorio– las solicitudes de auditorías presentadas por el propio Poder Legislativo, que, en principio, es la instancia a la cual la ASF reporta sus resultados y provee los recursos presupuestarios que utiliza para su gestión.

La modalidad de seleccionar al titular de la ASF con base en criterios preferentemente técnicos y hacer que su mandato cubra varias legislaturas, le otorga al funcionario en cuestión una gran autonomía respecto a ser objeto de presiones de carácter partidista o tener que comprometer su imparcialidad por acuerdos o arreglos de orden político.

La existencia de una EFS efectiva, autónoma e independiente es una buena inversión para el gobierno. En efecto, las recuperaciones que la correcta acción fiscalizadora lleva a cabo para el erario público se traducen, en varios niveles, en un ahorro neto para la sociedad, puesto que se crea en el funcionario la cultura de la rendición de cuentas y el estímulo a buscar los mejores medios para cumplir los objetivos que le han sido fijados en los planes y programas de gobierno.

Desde un punto de vista económico, la fiscalización superior coadyuva a la asignación más eficiente de los recursos en el cumplimiento de los objetivos y las metas de programas públicos. En el último lustro, la ASF ha obtenido recuperaciones económicas por aproximadamente veinticuatro mil millones de pesos, lo que representa 33 veces el presupuesto anual de la institución. Las recuperaciones obtenidas equivalieron, en 2006, a 17 por ciento del presupuesto de educación (137 000 millones de pesos), a 56 por ciento del de salud (42 355 millones de pesos) y a 90 por ciento del de desarrollo social (26 572 millones de pesos).

Ampliar el presupuesto de la EFS la facultaría a analizar una base auditable más amplia, lo que podría llevar a una recuperación económica de mayor envergadura. Ciertamente, la tendencia futura de la acción fiscalizadora debería orientarse hacia una menor recuperación de fondos en la medida en que éstos sean utilizados en su totalidad de manera racional, eficaz y transparente; sin embargo, en el corto y mediano plazos una mayor presencia del ente fiscalizador se traducirá en un beneficio real.

Los efectos positivos de contar con mecanismos adecuados de fiscalización superior no se circunscriben al ámbito meramente administrativo. En el contexto de la globalización es indispensable que el gobierno del país sea percibido como un ente sujeto a una fiscalización efectiva, lo que se refleja en un nivel de riesgo menor para el inversionista extranjero. Las firmas calificadoras más reconocidas toman en cuenta el tipo de EFS de cada país como una variable que se incluye en el cálculo y la calificación del nivel de riesgo.

Una labor fiscalizadora efectiva es una señal positiva para todos los agentes económicos y coadyuva, por lo tanto, a la estabilidad económica. La ASF ha prestado considerable atención a fiscalizar, evaluar y señalar las repercusiones del endeudamiento público no como un mero ejercicio de control financiero, sino como un medio para alertar al Poder Legislativo y a la sociedad a promover y requerir a los responsables de la gestión de la deuda pública la adopción de las mejores y más sanas prácticas gubernamentales para su administración, transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, en el aspecto administrativo existe una tendencia mundial hacia la implantación, por parte de las principales EFS, de sistemas de aseguramiento de la calidad que incidan en el mejoramiento y alcance de su labor auditora. La ASF ha iniciado el proceso de instalación de un sistema de aseguramiento de la calidad basado en la norma ISO 9001-2000 que, una vez concluido, abarcará la totalidad de sus procedimientos.

Detección de áreas de oportunidad en la administración pública

El desarrollo y la evolución de la administración pública y del propio universo auditable implica que un efectivo ejercicio auditor debe analizar continuamente su acción y buscar, de manera proactiva, las áreas que ofrezcan mayor riesgo de incurrir en prácticas de ineficiencia, corrupción, dispendio o desviación de recursos de sus objetivos originales.

Si bien el marco legal y administrativo proporciona las herramientas y facultades legales para llevar a cabo la fiscalización, no es posible prever todos los casos o las situaciones nuevas que se originen del desarrollo propio de la sociedad o de la tecnología; el impacto de las comunicaciones electrónicas y la informática, por ejemplo, representa un nuevo reto para las EFS al requerir metodologías adecuadas para su análisis.

La ASF ha identificado áreas de opacidad y riesgo sobre las cuales percibe una necesidad de efectuar acciones puntuales, por parte de la administración pública, para avanzar en los procesos de transparencia y rendición de cuentas. Destacan las siguientes áreas: la eficiencia recaudatoria del Estado; fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos; pensiones y jubilaciones; recursos federales transferidos a estados y municipios; proyectos de infraestructura

productiva de largo plazo (Pidiregas); recursos destinados a procesos electorales; educación pública; sistema contable gubernamental; sistema de evaluación del desempeño; donativos de recursos públicos; mejora regulatoria; remuneraciones de servidores públicos; y preservación ambiental y desarrollo ecológico.

Una gran cantidad de recursos es asignada a estos rubros, por lo que se impone una vigilancia efectiva sobre su uso y disposición, de tal modo que la sociedad pueda contar con la certidumbre de su manejo. Atender estas áreas estratégicas tendrá como resultados adicionales preservar el patrimonio nacional, abatir la corrupción, contar con un gasto público más eficiente, liberar recursos para programas prioritarios, solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades de mejora en la administración pública.

Asimismo, la identificación de las áreas de opacidad y riesgo constituye un insumo de gran valor para el legislador. En muchas ocasiones, la creación de una normativa específica que subsane las carencias de la disposición general, conducirá a reducir la discrecionalidad del funcionario público en la aplicación de la ley y permitirá un uso transparente de los recursos públicos.

Aspectos internacionales

En muchas ocasiones, el concepto de globalización sólo se ha vinculado al proceso de apertura comercial generalizado durante los últimos veinte años. Sin embargo, va más allá de la reducción arancelaria o la homologación de reglas y estándares para abrir los mercados internos a la competencia internacional. La globalización forma parte de una visión antigua que tenía por objeto conocer al mundo circundante, hacerlo propio y aprovechar sus ventajas.

Esta tendencia ha estado presente desde la formalización del espacio multilateral para las relaciones internacionales de las EFS alrededor del mundo. En 1953 se estableció la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), y desde entonces se ha privilegiado la adopción de experiencias y conocimientos que se desarrollan en otras latitudes, con el fin de adoptarlos a las propias circunstancias.

La participación de las EFS nacionales en el ámbito mundial tiene como meta básica incrementar las capacidades técnicas en diversas áreas de la auditoría gubernamental. El intercambio de información y experiencias se realiza sobre temas técnicos prioritarios y concretos como deuda pública, medio ambiente, normas de auditoría, normas contables y evaluación de programas.

La búsqueda de referencias en el exterior es una opción natural para las EFS, ya que, por ser instituciones superiores, no existen en el entorno nacional las posibilidades de encontrar instancias pares que permitan adquirir nuevos enfoques para cumplir sus responsabilidades.

En la mayoría de los casos, las relaciones nacionales de las EFS se concentran en el Congreso o en el Poder Ejecutivo, dependiendo de la entidad a la que se le reporta. Esto significa que la interacción se realiza con actores políticos que, en muchas ocasiones, desconocen el tema de fiscalización superior y auditoría gubernamental y que, además, seguramente están guiados por intereses políticos particulares que chocan con la posición de una EFS imparcial, autónoma e independiente.

Por otra parte, un buen número de EFS tienen contacto con académicos nacionales que aportan elementos valiosos para el desarrollo de sus actividades. Sin embargo, sólo una institución par puede abordar las particularidades prácticas que desafían el desarrollo cabal de una auditoría o la revisión de la gestión pública.

Veamos ahora cómo se ha dado la inserción de la EFS de México en el contexto internacional y qué efectos se esperan de ello.

En 1962, la Contaduría Mayor de Hacienda de México ingresó a la INTOSAI durante la celebración de su cuarto congreso, celebrado en Viena, Austria. La entidad sucesora, la ASF, ha aumentado su presencia en las diversas instancias administrativas y técnicas de la INTOSAI, que alcanzó su máxima expresión con la designación de la EFS de México como presidente del Consejo Directivo en 2007.

La ASF ocupa en la actualidad la presidencia del Comité de Deuda Pública (CDP) de la INTOSAI, cuyos objetivos prioritarios son el fomento de la elaboración y difusión de los documentos técnicos sobre auditoría de la deuda pública entre los miembros de la organización, así como la promoción del mejoramiento técnico y profesional del personal de las EFS en materia de auditoría de la deuda pública, a través de los programas de capacitación diseñados para fomentar la cooperación con otros comités de la INTOSAI y sus diversas entidades, como los grupos de trabajo, grupos regionales de trabajo y la iniciativa para el desarrollo de la INTOSAI.

Este comité ha realizado importantes investigaciones en temas técnicos sobre fiscalización de la deuda pública y de capacitación mediante cursos en los que han participado funcionarios de las principales EFS de América Latina, Asia y Europa.

La presidencia de la INTOSAI, que tiene el compromiso de organizar el congreso internacional de esta entidad, instituirá una plataforma privilegiada para colocar a la ASF en el centro del debate teórico y metodológico sobre temas de fiscalización superior y, más aún, le permitirá influir y orientar los esfuerzos de la comunidad internacional en materia de investigación y desarrollo de metodologías e instrumentos de análisis.

Asimismo, en el corto plazo se podrá aprovechar la experiencia de otros países para fortalecer a la ASF mediante capacitación e intercambio de información relacionada con la tarea de revisión de la cuenta pública. En el largo plazo, el acercamiento con diversos países abrirá la posibilidad de incorporar las prácticas más modernas, basadas en los avances de la tecnología de la información en el proceso de revisión de la cuenta pública. Esta situación permitirá adquirir conocimientos sobre las metodologías más eficientes para realizar auditorías al desempeño y fiscalizar áreas como el medio ambiente, gobierno y sistemas informáticos gubernamentales. El papel proactivo de la ASF en la revisión de la gestión gubernamental derivará en recomendaciones concretas para modernizar el funcionamiento del gobierno con la aplicación de prácticas, sistemas y metodologías de punta a escala mundial.

En algunos casos, la ejecución de estos proyectos puede implicar cambios en la Ley de Fiscalización Superior, con miras a ampliar atribuciones del auditor superior de la Federación y de la misma institución. En este sentido, el acercamiento con otras EFS puede proporcionar nuevos elementos para mejorar la legislación existente.

De hecho, el nuevo papel de la ASF en el ámbito internacional generará que los congresos de otros países, de los cuales también dependen la mayoría de las EFS en el mundo, se acerquen a la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados; esto coadyuvará a ampliar la visión de sus integrantes con experiencias en otras latitudes, lo que se traducirá en la necesidad de fortalecer a la actual ASF de manera continua.

Todos estos aspectos positivos también significan beneficios para el ciudadano común: mejor uso de los recursos fiscales a través de la liberación de recursos públicos y su asignación a proyectos prioritarios; mayor eficiencia en la recaudación fiscal, lo que implica que, lejos de incrementar los gravámenes, se amplíe de manera efectiva la base gravable y, por lo tanto, se disponga de mayores recursos para proyectos de impacto social; consecución de los objetivos

sociales de las políticas públicas, de tal manera que aumente la cobertura de las acciones y políticas sociales; mayor eficiencia operativa de las empresas públicas con impacto ambiental, lo cual tendrá como efecto una disminución en el costo de operación de éstas; y mayor calidad en el medio ambiente, entre otros.

En el área de relaciones multilaterales, destaca el Grupo Global de Trabajo (GWG, por sus siglas en inglés), que se formó a petición de la Contraloría General de los Estados Unidos de América en enero de 2000.

La iniciativa previó la integración de un grupo élite formado por las EFS de países con reconocido liderazgo mundial y regional: Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, India, Irlanda, Italia, Japón, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Túnez, Sudáfrica y Suecia.

Se parte de la premisa de que el grupo complementa y no sustituye los trabajos de la INTOSAI; por ello, sus esfuerzos se encaminan a que las EFS estén en posibilidad de responder a los temas emergentes. Como resultado de los trabajos del GWG, se han logrado crear redes bilaterales y multilaterales que atienden asuntos específicos de interés común.

Una de las más importantes iniciativas surgidas en el seno del GWG son las revisiones entre pares. Esto implica que un grupo de EFS revisen las prácticas observadas de la EFS bajo examen y emitan un dictamen correspondiente.

En 2003 se realizó una revisión a las prácticas de auditoría al desempeño seguidas por la Oficina del Auditor General de Canadá, y en 2004 a la Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental de los Estados Unidos de América (GAO, por sus siglas en inglés). La ASF se someterá a una investigación de esta clase en 2008.

Las revisiones entre pares constituyen una oportunidad para que las EFS avalen la calidad de su trabajo, toda vez que la certificación es irrefutable, pues la efectúan instituciones expertas en el tema y reconocidas internacionalmente que no tienen vinculación con el ente auditado. Asimismo, les permite realizar los ajustes o cambios de operación que se pudieran derivar de las sugerencias de las revisiones.

Conclusiones

Uno de los factores más importantes en términos de estabilidad política y vigencia del Estado de derecho es la legitimidad del gobierno ante los ciudadanos, es decir, la aceptación tácita o explícita del orden político por parte de los gobernados. La transparencia, la rendición de cuentas, el uso racional de los recursos públicos y la aplicación de políticas públicas eficaces para resolver los problemas sociales y económicos son los medios que legitiman al gobierno ante la población, y para ello la existencia de una EFS fuerte, autónoma e independiente es una condición ineludible.

En México, el desarrollo histórico que converge en la creación de la ASF es muestra de que, en la medida en que el Estado se ha hecho más complejo y los ciudadanos más participativos, la reacción gubernamental se ha orientado hacia la vía correcta, es decir, a mejorar las condiciones y la naturaleza de su órgano de fiscalización superior. El paso de Contaduría Mayor de Hacienda a ASF no es un cambio superficial ni sólo de nombre: sus implicaciones son profundas y sus consecuencias, por lo mismo, son de gran alcance.

México ha obtenido relevantes beneficios de su estrategia en el entorno internacional. Ha logrado alcanzar un lugar entre los países de mayor desarrollo en esta materia, que no es compartido por ninguno de sus pares en América Latina. La presencia del país en el mundo está avalada por un prestigio reconocido en distintos foros, y que, dada la coyuntura de la celebración del XIX INCOSAI en México en 2007, podría alcanzar nuevas cotas y dejar una huella perdurable.

Si bien las EFS toman sus propias decisiones en términos de su desarrollo administrativo y metodológico, una parte sustancial de la responsabilidad en cuanto a la relevancia, las potestades, la estructura jurídica y la proyección a futuro de la entidad está en manos del Poder Legislativo del que depende. La asignación de recursos suficientes, la no intromisión en sus asuntos internos, y el apoyo y la difusión de sus actividades ante la opinión pública son factores que permiten a la EFS cumplir su cometido con eficacia.

A mayor transparencia, mayor gobernabilidad. Una buena parte del universo auditable se mantiene aún oculto de la vista y la evaluación de la sociedad, y el instrumento más eficaz para hacerlo del dominio público es la fiscalización superior. Un ejercicio auditor serio, responsable, objetivo y técnicamente avanzado ayuda al gobierno a asignar recursos con mayor efectividad, opera como un importante disuasivo de corrupción, y hace que el concepto de la rendición de cuentas se incorpore a la cultura administrativa.

Como conclusión de este capítulo, podemos afirmar que la rendición de cuentas y la creación de un organismo que se encargue de ésta constituyen una obligación ineludible de los gobiernos democráticos, que, al mismo tiempo, le representa una herramienta invaluable en términos de legitimidad y posibilidad de mejorar de modo sustancial su desempeño. En un lustro de funcionamiento, la ASF ha mostrado resultados concretos, que podrán acrecentarse en la medida en que en el Estado mexicano se conciba la rendición de cuentas y la fiscalización superior como prioridades en los planes y programas de gobierno.

Nota metodológica

Aimée Figueroa Neri

Nota metodológica

Lex est quaedam ordinatio rationis ad bonum commune,
Ab eo qui curam communitatis habet promulgate [1]
Santo Tomás de Aquino, Summa Theologiae

Comparar es un riesgo, ya que siempre cabe la posibilidad de cometer errores, descontextualizar y hasta tergiversar la información. No obstante, la comparación de las diez entidades de fiscalización superior (EFS) que presentamos en esta obra, mediante el análisis de su ordenamiento jurídico básico, es indispensable para conocer su diseño institucional y las relaciones que establecen con los poderes públicos, así como estimar sus diferencias y semejanzas. Sólo tomando este riesgo estaremos en condiciones de saber en dónde se ubica la Auditoría Superior de la Federación de México (ASF) en el contexto internacional de la fiscalización superior y hacia dónde debiera dirigirse su diseño y sus relaciones con los poderes públicos, para cumplir con su función en el sistema de rendición de cuentas de México.

El diseño de investigación y la metodología, con las adecuaciones correspondientes, es el mismo que se utilizó en la comparación de las EFS subnacionales de México y que publicó la Universidad de Guadalajara en 2005 con el título *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior.*

Objeto de la investigación

Los ordenamientos jurídicos básicos que diseñan y regulan las funciones principales de las EFS seleccionadas y las relaciones de éstas con los poderes públicos.

Objetivos de la investigación

a) Analizar el diseño institucional de la EFS y sus relaciones con los poderes públicos mediante el análisis comparativo con otras EFS.

b) Identificar fortalezas y oportunidades de mejora del diseño institucional de la ASF en el sistema de rendición de cuentas mexicano.

Selección de las EFS

Los criterios de selección se basan en la posibilidad efectiva de comparar la ASF y cumplir los objetivos del trabajo, ya que, en caso contrario, nos reduciríamos a la mera descripción. Con base en ello, partimos del contexto mexicano en que se ubica la ASF:

a) Sistema político-electoral y poderes públicos. Son países democráticos, con división

[1] La ley es la ordenación de la razón al bien común promulgada por aquel que gobierna la comunidad.

tripartita tradicional de los poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y, de preferencia, con sistema federal o ámbitos subregionales de gobierno.

b) Sistema de fiscalización superior. La EFS es el órgano encargado del control externo, independientemente de sus funciones o papel en el control interno, y es indispensable en la vigilancia y rendición de cuentas entre poderes públicos.

c) Legislación. Considerando que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de México creó a la ASF en 2001 como una EFS moderna, apegada a los lineamientos de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), hicimos una revisión previa a diversas EFS y su ordenamiento jurídico básico para identificar legislaciones similares o contemporáneas (por aprobación o reforma sustancial).

d) Georreferencia. Nos concentramos en América y Europa por las semejanzas de los sistemas de fiscalización superior, originadas por su relación histórica, además de que no es posible, por las limitaciones humanas y de recursos, tener una muestra representativa mundial.

e) Equilibrio entre EFS organizadas, monocráticas y colegiadas. Existen básicamente tres modelos de auditoría superior o auditoría a cargo del control externo de los recursos públicos que ejerce la administración pública de un Estado democrático: [2] Westminster, conocido también como modelo anglosajón o parlamentario; judicial o de cortes (modelo napoleónico); y el modelo colegiado o de consejo.

   Esta tipología se basa en la forma de organización interna y de trabajo de la EFS y, por otra parte, su subordinación o vínculo al Poder Legislativo (parlamento o congreso) y al Ejecutivo. Entre el modelo napoleónico y el de consejo no existe una diferencia definida como la hay con el Westminster, por lo que se puede considerar que hay dos modelos de organización de las EFS: un titular individual que la dirige o varios titulares que lo hacen colegiadamente, pero que tienen un presidente. Esta diferencia no es una variable para tomarse en cuenta en la comparación pretendida, por lo que fue posible hacer una mezcla y observar que, independientemente de su organización interna, el diseño institucional de la EFS y su función en el sistema de rendición de cuentas debe ser comparable.

f) Acceso a la información vía Internet. Al no poder realizar una investigación *in situ* para recopilar la información, hicimos un sondeo previo a los sitios web de las EFS, los congresos o parlamentos, ministerios de finanzas o hacienda, para localizar la información y legislación requerida.

Como no fue posible seguir en su totalidad los criterios apuntados por las diez EFS, se determinó la siguiente selección:

Modelo/continente	Titular individual	Titulares colegiados
Europa	Finlandia Reino Unido	Alemania España
América	Chile Ecuador Estados Unidos de América México	Argentina Honduras

[2] Entre otros, se puede consultar una breve descripción de los modelos en Department for International Development, del Reino Unido, *Characteristics of different external audit. Systems*, 2004, disponible en www.dfid.gov.uk

Métodos

a) Análisis cualitativo individual

De acuerdo con los lineamientos de la INTOSAI y en busca de las características que debe tener una EFS deseable, construimos ocho indicadores descriptivos, además de una introducción al país, sus datos básicos, y el contexto de la EFS, así como una ficha técnica del ordenamiento jurídico básico o aplicable directamente. En cada uno de los análisis individuales el lector encontrará lo siguiente:

Introducción
1. Datos básicos del país
1.1. Territorio
1.2. Población
1.3. Economía
1.4. Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006
2. Sistema político y electoral
3. Poderes públicos

I. Datos básicos de la EFS
1. Nombre oficial
2. Sitio web
3. Resumen histórico
4. Nombre del o los titulares actuales
5. Estructura actual

II. Naturaleza jurídico-institucional
1. Constitucional
2. Legal

III. Titular(es)
1. Procedimiento para su designación, elección o nombramiento
2. Duración
3. Remoción

IV. Autonomía
1. Organizativa
2. Funcional
3. Financiera
4. Relación con los poderes públicos

V. Principales funciones y atribuciones
VI. Procedimiento de fiscalización superior
VII. Informes y productos relevantes
VIII. Relación de la EFS con las EFS subnacionales o regionales

IX. Rendición de cuentas de la EFS
1. Horizontal
2. Vertical

Comentarios finales

Ficha técnica del ordenamiento jurídico básico

Fundamento constitucional:
Nombre completo de la ley :
Fecha de aprobación:
Fecha de publicación:
Fecha de vigencia:
Antecedente inmediato:
Estructura:
La ley tiene reglamento:
Ley en materia de transparencia y acceso a la información:
Correlación entre ambas leyes:

Fuentes y bibliografía

Los cuatro países europeos pertenecen a la Unión Europea (UE), la cual tiene su propia EFS: el Tribunal de Cuentas Europeo. No se hace referencia a este organismo, ya que su ámbito de competencia está definido y separado de las EFS de los estados miembros de la UE.

b) Descripción e interpretación jurídica-financiera. El ordenamiento jurídico básico de la EFS proporciona el diseño institucional de la entidad y sus relaciones con los poderes públicos.

c) Análisis cualitativo comparado.

d) Valoración final del diseño institucional de la ASF e identificación de oportunidades de mejora, como parte última del libro.

Fuentes utilizadas

En cada uno de los análisis individuales anotamos las fuentes utilizadas y, al final de esta obra, anexamos una bibliografía recomendada que incluye algunos trabajos de comparación de EFS o de sistemas de fiscalización superior, los cuales, aunque con objetivos y metodología diferentes a los aquí ofrecidos, pueden ser de interés. En especial, revisamos el trabajo *Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, publicado en 2005 por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF, de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, y las *Memorias del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y en el Mundo*, celebrado en 2005 y editadas por la citada comisión.

Tribunal Federal de Cuentas de Alemania

Aimée Figueroa Neri y Frank Kloster

Tribunal Federal de Cuentas de Alemania[1]

Introducción

1. Datos básicos del país

1.1. Territorio
357 021 kilómetros cuadrados. Su capital es Berlín.

1.2. Población
En julio de 2006 se estimaba en 82' 422 299 habitantes.

1.3. Economía [2]

La economía próspera y tecnológicamente avanzada de Alemania –la quinta más grande en el mundo en términos de poder de paridad de compra (PPP, por sus siglas en inglés)– ha presentado una mejora considerable en 2006 con un incremento de 2.2 por ciento,[3] tras un largo período de estancamiento, caracterizado por una tasa de crecimiento medio de 0.7 por ciento, de 2001 a 2005, y un desempleo crónico alto. Esta mejora ha traído consigo una baja considerable en el desempleo de aproximadamente siete por ciento al final de 2006.

Las razones más importantes del desempleo de Alemania durante la década pasada fueron el estancamiento macroeconómico; la reducción de la inversión en planta y equipo; la reestructuración de las compañías; el consumo nacional bajo; la rigidez estructural en el mercado laboral; la falta de competencia en el sector de servicios; y las altas tasas de interés.

La modernización e integración de la economía de Alemania Oriental continúa siendo un proceso costoso a largo plazo, con los traslados anuales del oeste al este que ascienden a casi ochenta mil millones de dólares. El ex gobierno del canciller Gerhard Schröder inició un paquete exhaustivo de reformas de mercado laboral e instituciones de asistencia social y de salud. El gobierno en curso de la canciller Angela Merkel ha emprendido otras medidas, como un aumento gradual en la edad de jubilación obligatoria de sesenta y cinco a sesenta y siete años y el incremento en la participación del sexo femenino en el mercado laboral.

La población envejecida de Alemania, combinada con el alto desempleo crónico, ha elevado los gastos de seguridad social a un nivel que exceden las contribuciones; no obstante, los ingresos del gobierno en 2006 (los más altos registrados en los últimos años debido a un mejora cíclica) redujeron el déficit presupuestario de Alemania a menos de tres por ciento, límite establecido para los países de la Comunidad Europea. La reestructuración corporativa y los mercados de capitales en crecimiento están formando los cimientos que podrían ayudar a Alemania en los desafíos a largo plazo de la integración económica europea y la globalización.

---

1 Agradecemos especialmente a Martina Hampel y colaboradores del Departamento de Relaciones Internacionales del Tribunal por la información proporcionada.
2 Tomado de *The World Fact Book* (traducción propia).
3 Valor para comparaciones internacionales; valor actual en mayo de 2007 de 9.8 por ciento, según el gobierno alemán.

1.4. Calificación obtenida en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional 2006

Alemania [4] ha obtenido el rango 16 [5] en 2006, con una valoración de 8.0 en una escala de 0 a 10, en la cual 10 es la mejor puntuación.

2. Sistema político y electoral

El nombre oficial es República Federal de Alemania (*Bundesrepublik Deutschland*). Su forma de gobierno es democracia parlamentaria compuesta de 16 estados (*Länder*).

El 18 de enero de 1871 se dio la unificación del Imperio Alemán. Después de la segunda guerra mundial, en 1945, se dividió en cuatro zonas de ocupación: Inglaterra, Estados Unidos, URSS y Francia. El 23 de mayo de 1949 se proclamó como República Federal de Alemania (Alemania del Este). El 7 de octubre de 1949 fue creada la República Democrática de Alemania (Alemania del Oeste), la cual quedó dentro del territorio de la URSS. El 3 de octubre de 1990 se logró la unificación de ambos estados. El 15 de marzo de1991, los países de las cuatro zonas de ocupación regresaron formalmente sus derechos a Alemania.

La Constitución data del 23 de mayo 1949 y desde el 3 de octubre de 1990 pasa a ser Constitución de la Alemania unificada. El sistema legal es el romano canónico (*civil law*) con control jurisdiccional a través de la Corte Constitucional Federal, conocida también como Tribunal Federal Constitucional. El voto es universal y a partir de los dieciocho años.[6]

En virtud de la ley fundamental, los partidos políticos tienen la función de cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo.[7] De este modo, la designación de candidatos para el desempeño de funciones políticas y la organización de las campañas electorales adquieren rango de tarea constitucional. Por esta razón, los partidos políticos perciben del Estado una compensación económica por los gastos de campaña electoral. El sistema de reembolso de gastos por este concepto introducido por primera vez en Alemania, es hoy una práctica habitual en la mayoría de las democracias. La Constitución establece que la organización de los partidos debe responder a los principios democráticos. Los partidos de dudosa adscripción democrática pueden ser prohibidos a petición del gobierno federal. La prohibición misma sólo puede dictarla la Corte Constitucional Federal.

El sistema de partidos alemán es bastante homogéneo. Hasta 1983, estuvieron representados en el Parlamento (*Bundestag*) únicamente partidos que ya habían logrado representación parlamentaria en los primeros comicios de 1949, a saber, los de la denominada Unión, así como el Partido Social Demócrata de Alemania (SPD, por sus siglas en alemán) y el Partido Liberal Democrático (FDP, por sus siglas en alemán). Los partidos de la Unión, pertenecientes a la familia de los partidos cristiano demócratas europeos, son la Unión Cristiano Demócrata (CDU, por sus siglas en alemán) y la Unión Cristiano Social (CSU, por sus siglas en alemán). Mantienen estrechos vínculos entre sí; el primero extiende su actividad a todo el territorio nacional, a excepción de Baviera, y el segundo se circunscribe a este estado federado. En el Parlamento, los diputados de ambas formaciones se asocian con carácter permanente en un solo grupo parlamentario.

El SPD es la segunda gran fuerza política del sistema alemán de partidos. Pertenece a la familia de los partidos social demócratas y socialistas democráticos europeos. La CDU/CSU y el SPD se consideran “partidos populares”, es decir, son formaciones que a lo largo

4 Actualmente se encuentra la Secretaría Internacional de Transparencia Internacional en Berlín, Alemania.
5 Comunicado de prensa de Transparencia Internacional, 2006.
6 GG, § 38, (2) y § 116, (1).
7 Tomado en partes de “La actualidad de Alemania”.

del tiempo han alcanzado una amplia representación transversal del electorado. Ambos mantienen posiciones básicamente favorables al Estado social con prestaciones garantizadas para ancianos, enfermos, discapacitados y desempleados. La CDU/CSU se nutre de manera esencial de los estratos de los profesionales autónomos, industriales y empresarios, en tanto que el SPD de los sindicatos.

El FDP pertenece a la familia de los partidos liberales europeos. Su credo político se basa en la mínima intervención posible del Estado en el mercado. Goza de predicamento [*sic*] entre los estratos de mayor nivel socioeconómico y educativo. El partido Alianza 90/Los Verdes (*Bündnis90/Die Grünen*), más conocido como los "Verdes", cuyo origen se remonta a 1980, es la primera formación fundada después de 1949 que ha tenido continuidad en el tiempo. Los Verdes pertenecen a la familia de los partidos ecologistas europeos. Su distintivo programático es la combinación de la economía de mercado con la tutela a cargo del Estado de los principios de protección de la naturaleza y el medio ambiente.

A raíz de la reunificación, hizo acto de presencia en la escena política el Partido del Socialismo Democrático (PDS, por sus siglas en alemán), surgido en 1989 del Partido Unitario Socialista (SED, por sus siglas en alemán) de la desaparecida República Democrática Alemana (RDA). El PDS ha experimentado una conversión democrática. En un principio esta formación política sólo tuvo presencia en los cinco estados federados orientales, los cuales habían constituido, hasta 1990, la RDA. En las elecciones generales de 2005 se presentaron por primera vez en la lista del PDS, rebautizado como "Partido de la Izquierda, PDS", candidatos de la recién fundada Alternativa Electoral Trabajo y Justicia Social (WASG, por sus siglas en inglés).

El reparto actual de los 614 escaños del Parlamento es:[8]

SPD	→	222	36.16 %
CDU	→	180	29.31
FDP	→	61	9.93
Die Linke / PDS	→	54	8.80
Bündnis 90 / Die Grünen	→	51	8.30
CSU	→	46	7.50

(32 por ciento de los diputados son mujeres.)

3. Poderes públicos

Poder Ejecutivo

El presidente del país es Horst Köhler desde el 1 de julio de 2004. Es elegido por la Asamblea Federal,[9] constituida por los miembros (diputados) del Parlamento y un número igual de miembros elegidos por los parlamentos de los estados federados (*Länder*) con arreglo al sistema de representación proporcional, es decir, conforme a la relación de fuerzas de los partidos representados en los parlamentos de los estados (no necesariamente diputados). La elección del presidente federal es la única función de esta asamblea.

El jefe del gobierno es la canciller Angelica Merkel, desde el 22 de noviembre de 2005.[10] El canciller federal[11] es el único miembro del gobierno federal elegido por el Parlamento. La Constitución le reconoce al canciller el derecho de elegir a los ministros [12] al frente de las distintas

8 Elaboración propia.
9 GG, §54.
10 Su período comienza con su elección y termina por lo general con la constitución del siguiente Parlamento.
11 Tomado en partes de "La actualidad de Alemania".
12 En el período actual consta de quince ministros.

áreas. También decide el número de ministerios y define sus funciones. Tiene competencia directiva, es decir, fija las directrices de la política. Concentra un arsenal de instrumentos de gobierno equiparable al poder de los presidentes en las democracias presidencialistas.

La elección del canciller va precedida de intensas consultas entre los partidos que aspiran a gobernar juntos. Concretamente se decide cómo han de repartirse los ministerios entre los partidos coligados, qué ministerios se mantienen y qué nuevos han de incluirse en el organigrama gubernamental. Al partido más fuerte de la coalición de gobierno se le reconoce el derecho de cubrir el puesto de canciller federal. Además, los partidos acuerdan el programa de actuaciones para la legislatura. Los resultados de esas negociaciones se consignan en un acuerdo de coalición. Una vez dados estos pasos, se procede a la elección del canciller federal.

Las negociaciones entre los partidos de gobierno preparan y acompañan las decisiones del gobierno federal. Si las coincidencias políticas se agotan antes de que finalice el período de sesiones del Parlamento, se ofrece como salida el relevo del jefe del Ejecutivo. El canciller federal puede ser depuesto mediante el mecanismo de la moción de censura constructiva, que exige la simultánea elección de uno nuevo. Esta forma activa de retirar la confianza parlamentaria obliga a los partidos representados en el Parlamento a formar una nueva mayoría gubernamental viable antes de derrocar al canciller. Hasta la fecha, únicamente se ha intentado exigir la responsabilidad política por esta vía en dos ocasiones, y sólo triunfó en una: a raíz del voto de censura aprobado en 1982 contra el canciller federal Helmut Schmidt (SPD); resultó elegido Helmut Kohl (CDU) como nuevo canciller.

El canciller federal también puede plantear en cualquier momento al Parlamento la cuestión de confianza para comprobar si sigue gozando del respaldo irrestricto de los partidos de gobierno. Si aquél pierde la votación de confianza, es decir, si parte de la mayoría gubernamental le da la espalda, el presidente federal puede disolver el Parlamento y convocar elecciones anticipadas.

En la historia de la República Federal de Alemania nunca ha habido derrotas auténticas en una votación de confianza, pero sí, concretamente en tres ocasiones, derrotas convenidas: los diputados de los partidos de gobierno o los ministros se abstuvieron en la votación respectiva con el propósito de derrocar al gobierno en 1972, 1982 y 2005. Se siguió esta vía por ser la votación de confianza el único mecanismo admitido por la Constitución para la celebración de elecciones anticipadas. Sin embargo, para recurrir a este expediente se requiere la anuencia del presidente federal; de cualquier modo, la cuestión es muy controvertida.

Poder Legislativo

Es un sistema de dos cámaras. Está constituido por el Parlamento o cámara baja (*Bundestag*) con 614 representantes elegidos por un sistema combinado de elección directa y representación proporcional;[13] un partido político debe obtener un mínimo de cinco por ciento de todos los votos nacionales o tres mandatos directos en su distrito. [14] Los representantes permanecen cuatro años en su cargo de diputado.

Por su parte, el Senado federal o cámara alta (*Bundesrat*) tiene 69 representantes, que sólo pueden ser los jefes de los estados (*Länder*) o sus ministros, o en ciudades con rango de estado, su acalde o sus secretarios.[15] Cada estado puede enviar tres representantes; estados con más de dos millones de habitantes, cuatro; con más de seis millones, cinco; y con más

[13] BwahlG, § 1 y 4.
[14] BwahlG, § 6, (6).
[15] GG, § 51, (1), Berlín, Bremen y Hamburgo.

de siete millones, seis.[16] Cada representante cuenta como un voto en el pleno del Senado; con la actual distribución de la población alemana por estados de la república resultan 69 representantes, que es igual a 69 votos.

Dado que el Senado debe expresar los intereses de los estados, los representantes de éstos no están libres en su voto; deben votar con unanimidad por su estado previo acuerdo con el gabinete de éste.[17] Los representantes no se eligen; son enviados por los gobiernos de cada estado. De esta forma, el Parlamento es un órgano permanente que no se basa en elecciones directas, sino en las elecciones periódicas estatales y sus probables cambios de gobierno. Indirectamente, el elector en el ámbito estatal define quiénes van a ser sus representantes en el Senado durante el período electo, con lo cual se garantiza la legitimación democrática del Parlamento [18] y se verifica un federalismo efectivo.

Poder Judicial [19]

La administración de justicia recae en su mayor parte en la competencia de los estados federados, es decir, éstos tienen a su cargo la mayoría de los tribunales, juzgados y fiscalías, lo que obedece al principio general de asignación de las competencias que establece el artículo 30 de la Ley Fundamental o Constitución alemana. De acuerdo con ello, el ejercicio de las potestades estatales y el cumplimiento de las tareas estatales es de la incumbencia de los estados federados, a no ser que la Ley Fundamental disponga o autorice otra cosa. El artículo 92 de ésta concreta este principio en relación con el Poder Judicial.

Además de la Corte Constitucional Federal, que es un órgano constitucional autónomo de la Federación, se han creado a escala nacional cinco cortes supremas federales (artículo 95 de la Ley Fundamental), de las cuales tres se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio Federal de Justicia (MFJ) –Corte Federal de Justicia, Corte Federal Administrativa y Corte Federal de Hacienda–; junto con las otras dos –Corte Federal del Trabajo y Corte Federal Social–, fallan sobre todo como instancia suprema de las diferentes ramas de la jurisdicción ordinaria, así como de la jurisdicción administrativa, de hacienda, del trabajo, y social. Existe, de igual modo, la Corte Federal de Patentes, un tribunal nacional que resuelve en primera instancia (artículo 96, párrafo 1, de la Ley Fundamental) y se encuentra también dentro del ámbito de competencias del Ministerio Federal de Justicia.

I. Datos básicos del Tribunal

1. Nombre oficial
Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*, BRH).

2. Sitio web
www.bundesrechnungshof.de

3. Resumen histórico [20]
Fechas importantes para el BRH (por sus siglas en alemán) son:

1714 Cámara General de Contabilidad de Prusia.
1818 Cambio de sede de Berlín a Postdam.
1868 Cámara Superior de Contabilidad, a la vez Tribunal de Cuentas de la Federación del Norte de Alemania.

---

16 GG, § 51, (2).
17 GG, § 51, (3).
18 GG, § 20, (2).
19 Tomado de BMJ 2006: 3.
20 Tomado de Dressler 2006 (traducción propia) y de BRH 2005.

1871 Cámara Superior de Contabilidad, a la vez Tribunal de Cuentas del Reich Alemán.
1872 Ley de la Cámara Superior de Contabilidad.
1923 Reglamento de Presupuesto del Reich.
1945 División externa Hamburgo del Tribunal de Cuentas del Reich.
1948 Cambia de nombre a Tribunal de Cuentas para Tareas Especiales.
1950 Creación del Tribunal Federal de Cuentas.[21]
1985 Ley actual del Tribunal Federal de Cuentas.
1997 Cambio importante de la ley, al crearse nueve oficinas regionales de auditoría.[22]
2000 Cambio de sede de Francfort del Main a Bonn.

4. Nombre del titular actual

El presidente es el doctor Dieter Engels.[23] Como vicepresidente funge Norbert Hauser.

5. Estructura actual

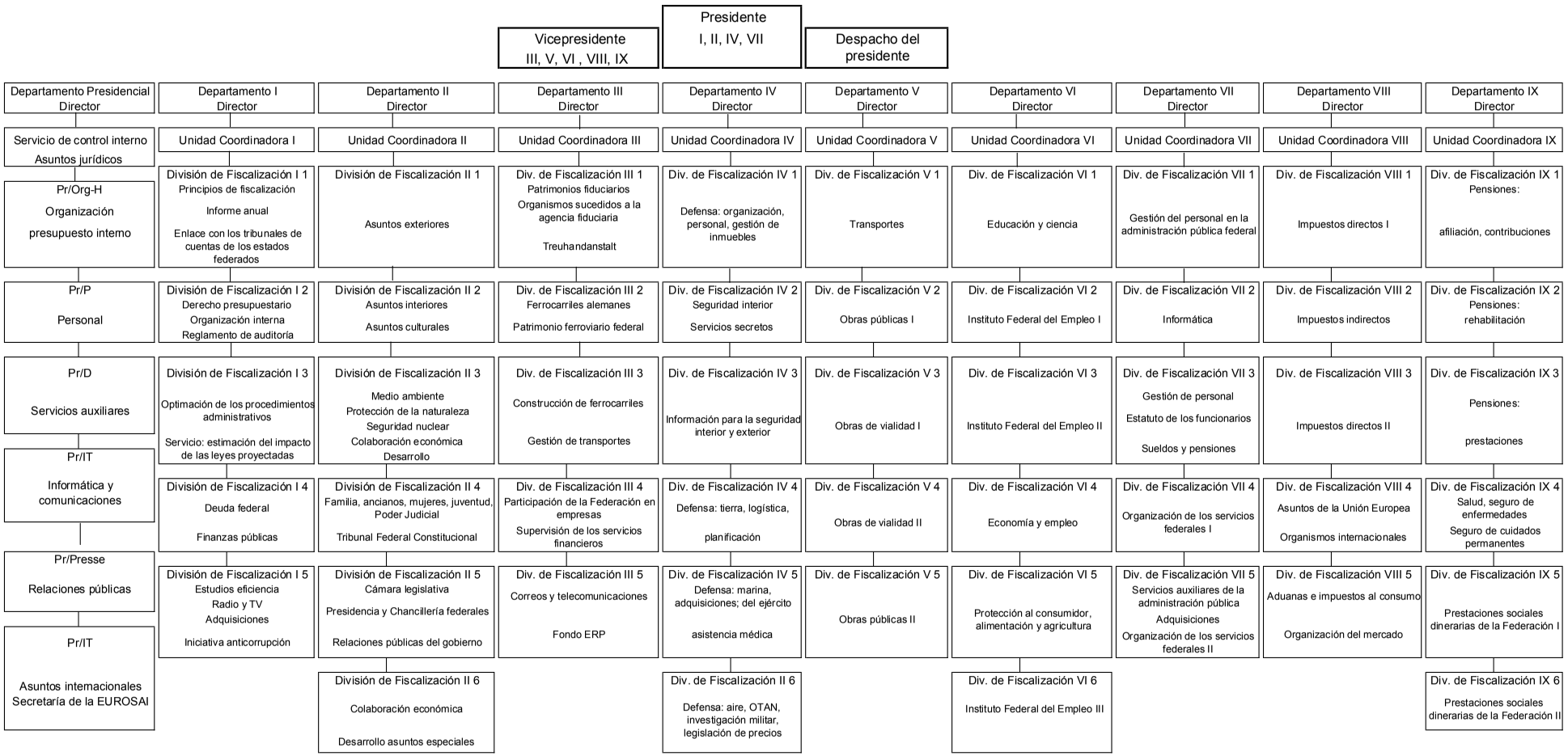
El BRH tiene nueve divisiones y 49 unidades de auditoría, además de las nueve oficinas regionales (ver organigrama 1).

[21] Ley del 27 de noviembre de 1950: BGBI. 1949/50 S. 765 f.

[22] BGB,1997, I,3254,§ 3, “EL BRH puede crear oficinas regionales...”, BGB, 1997, I, 3254, § 4 establece que las oficinas de preauditoría, hasta entonces subordinadas técnicamente al BRH, pero no adcristas a éste, se integran al Poder Ejecutivo como “Revisión interna” (*Innenrevision*), y en su lugar se crean estas nueve oficinas regionales, subordinadas al BRH.

[23] 1968-1973, licenciado en Derecho; 1973, primer examen del Estado;1973-1977, pasante de abogado; 1977, segundo examen del Estado; 1978-1983, asistente científico en el Instituto de Derecho Penal de la Universidad Bonn; 1979, doctorado en Derecho; 1983-1996, funcionario público en la administración del Parlamento; 1992-1996, licencia en la fracción del Partido Social Demócrata de Alemania (SPD) en el Parlamento; ahí también jefe de la administración de la fracción; 1996-2002, vicepresidente del BRH; 2001, profesor honorífico en la Universidad Alemana para ciencias administrativas de Speyer; desde el 9 de abril de 2002, presidente del BRH y actualmente presidente de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI). Datos tomados de http://www.brh.de

ORGANIGRAMA 1. Estructura orgánica del BRH



II. Naturaleza jurídico-institucional

1. Constitucional

No existe una definición explícita del Tribunal Federal de Cuentas en la Ley Fundamental; sin embargo, en su artículo 114, párrafo 2, se señala que los miembros del BRH poseen independencia judicial, revisan la cuenta (pública), así como la ejecución, regularidad y cumplimiento de la gestión económico financiera del gobierno. Debe informar anual y directamente al gobierno, Parlamento y Senado. Las facultades del BRH se regulan por su ley. Con base en esto, tiene una existencia garantizada; su naturaleza es la de un órgano fiscalizador independiente, sujeto a la ley de manera exclusiva y que se ubica entre los poderes públicos Ejecutivo y Legislativo como un órgano de apoyo.

2. Legal

En la Ley del Tribunal Federal de Cuentas [24] se señala que el BRH es una oficina federal superior o suprema y órgano independiente de fiscalización exclusivamente sometido a la ley. En su marco legal de funciones, apoya al Parlamento federal, al Senado y al gobierno federal en sus decisiones.

3. Ordenamientos jurídicos que aplican

a) Ley de Principios Presupuestarios de la Federación y de los Estados (*Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder*). En la sección V se habla de la fiscalización y aprobación del presupuesto anual de la Federación y los estados.
b) Código Federal del Presupuesto (*Bundeshaushaltsordnung*, BHO). En la sección V, artículo 88 y siguientes, se definen las funciones, la materia y amplitud de la fiscalización que hace el BRH.
c) Ley Alemana del Poder Judicial (*Deutsches Richtergesetz*).
d) Ley de Acceso a la Información de la Federación (*Gesetz zur Regelung des Zugangs zur Informacion des Bundes*).
e) Leyes especiales para algunas empresas estatales.
f) Reglamentos internos (normativa complementaria).[25]
g) Reglamento del Tribunal Federal de Cuentas.
h) Reglamento de Fiscalización; Guía de Fiscalización; Manual de Trabajo del BRH y sus oficinas regionales de auditoría.

III. Titular

1. Procedimiento para su elección

El gobierno federal propone al presidente y al vicepresidente directamente y el Parlamento y el Senado aprueban, mediante voto secreto por mayoría de sus miembros, a los candidatos propuestos. Se requiere la misma mayoría que para la elección del canciller federal.

2. Duración

Tanto el presidente como el vicepresidente son elegidos para un período de doce años como funcionarios temporales sin posibilidad de reelección, y al terminar su período se deben jubilar como funcionarios públicos. Si alcanzan antes de los doce años la edad legal de jubilación para los funcionarios públicos (actualmente a los sesenta y cinco años), tienen que hacerlo en ese momento.

---

[24] Gesetz über den Bundesrechnungshof, BGBl I 1985, 1445.
[25] Los reglamentos fueron aprobados por el pleno (Gran Senado) del BRH y tanto éste como las oficinas regionales deben observarlos (definido en BRHG, § 20).

3. Remoción

El presidente y el vicepresidente gozan de independencia judicial[26] y tienen que responsabilizarse exclusivamente ante la Ley Alemana del Poder Judicial [27] a través de una sala especial de la Corte Federal de Justicia (*Bundesgerichtshof*).[28] El derecho de solicitar un procedimiento disciplinario ante esta sala sólo lo poseen el presidente del pleno parlamentario o el presidente del Senado federal. [29] Las posibles sanciones disciplinarias son: amonestación, multa o remoción.

4. Aspectos importantes sobre el titular y los miembros

Los miembros del BRH son el presidente, vicepresidente, directores de las oficinas regionales y los jefes de división. Éstos deben cumplir los requisitos para funcionarios públicos de rango alto. El presidente o el vicepresidente y una tercera parte de los demás miembros deben cumplir los requisitos para ser juez.[30]

Todos los miembros poseen independencia judicial,[31] y tienen que someterse a los mismos reglamentos de independencia y medidas disciplinarias que los jueces de los tribunales superiores.[32] Los miembros del BRH son funcionarios públicos de base hasta alcanzar la edad de jubilación establecida por la ley, de sesenta y cinco años (sin posibilidad de prolongación).[33]

5. Función del presidente como delegado federal para la buena gestión pública (*Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*)[34]

Tradicionalmente, el presidente del BRH es nombrado por el gobierno federal para esta función después de su nombramiento en el BRH. Como delegado realiza propuestas, dictámenes y opiniones para ayudar en la organización de la administración pública federal y su desempeño eficiente.[35] En los últimos años, el BRH ha elaborado varios estudios, dictámenes, etcétera, en el área de la organización y eficiencia de la administración pública y, desde 1987, publica su propia colección de textos sobre este ámbito.

IV. Autonomía

Su antecedente más remoto, la Cámara General de Contabilidad de Prusia de 1714, ya era considerado un cuerpo de auditoría externa, independiente, colegiado y autónomo de la administración prusiana; esta naturaleza no se ha perdido con el tiempo.

1. Organizativa [36]

La ley y el reglamento del BRH[37] definen una triple independencia de sus miembros: judicial, material y personal. Éstos sólo se someten ante la ley por el goce de su independencia judicial (presidente, vicepresidente, directores de departamento y jefes de división). También gozan de independencia material, ya que no pueden ser sujetos a instrucciones salvo por los procedimientos colegiales con los que trabajan, y la independencia personal que les garantiza que no puedan ser trasladados, revelados o jubilados anticipadamente.

---

[26] Una especie de “fuero” o blindaje de su persona mientras estén en el cargo.
[27] DriG.
[28] BRHG, §3,(3).
[29] BRHG, § 18,(1).
[30] DRIG, §§ 5 bis 7.
[31] GG, § 114, (1), BRHG, § 3, (4), DRiG, §§ 25 bis 37.
[32] BRHG, § 3, (4).
[33] BRHG, § 3, (2,4), BRiG, § 48.
[34] Bundesrechnungshof 2005: 29-30.
[35] Entendida como un cumplimiento eficiente y óptimo.
[36] BRHG.
[37] GO-BRH.

2. Funcional

El funcionamiento interno del BRH y sus decisiones se basan en órganos colegiados bi- y tripersonales y en el pleno o Gran Senado, compuesto por el presidente, vicepresidente, los nueve directores de departamento, tres jefes de división, un ponente y un co-ponente.[38] El BRH decide fechas, formas y amplitud de la fiscalización superior que realiza mediante la planeación anual de su trabajo.[39]

3. Financiera

El presupuesto del BRH goza de la misma protección que tienen los organismos constitucionales para la elaboración de su proyecto de presupuesto: si difiere el aprobado por el gobierno de la propuesta solicitada por el BRH y éste no autorizó dichos cambios, hay que incluir las partes sin acuerdo, tal como lo había solicitado el BRH (BHO,§ 29, [3]).[40] El Parlamento es la última instancia que aprueba el presupuesto del BRH.

En 2006,[41] el presupuesto era de 85.2 millones de euros, que equivale a 0.039 por ciento[42] del gasto total de la Federación: 70.52 millones para gastos de personal; 11 millones para el desarrollo de sus funciones; y 1.54 millones para inversiones.

4. Relación con los poderes públicos

a) Parlamento

Está compuesto en la actualidad de 22 comisiones [43] permanentes; los miembros reflejan el reparto del poder de los partidos políticos en el Parlamento. La Comisión de Presupuesto (*Haushaltsausschuss*)[44] es la que cuenta con el mayor número de miembros (41); su trabajo principal es el acompañamiento del desarrollo anual del presupuesto. El BRH tiene un representante permanente en ella que participa en todas sus sesiones, solventa todo tipo de preguntas, brinda ayuda, y reporta directamente al BRH sobre temas importantes. También están presentes los miembros del BRH, cuyos resultados de una auditoría son objeto de la sesión, o cuando se debatan temas que caen en su ámbito de trabajo. El BRH aconseja sobre todo en la elaboración del plan presupuestario anual y en temas económico financieros importantes, en los que ha obtenido experiencias y conocimientos de auditoría gubernamental.[45]

Dentro de la Comisión de Presupuesto existe una Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública (*Rechnungsprüfungsausschuss*),[46] con 16 miembros, que se ha convertido en permanente por su propia complejidad. Esta subcomisión revisa los gastos, el manejo presupuestario y económico de la Federación y, ante todo, recibe la "cuenta anual" del ministro de Finanzas,[47] para revisarla con base en el informe anual del BRH. De esta manera, prepara

---

38 Ver estructura del BRH.
39 GO-BRH, § 13, (2).
40 Tomado de BRH (Das System der Öffentlichen Haushalte, 2006: 46), traducción propia.
41 Das Parlament, Nr. 26/26.6.2006.
42 Información proporcionada por el BRH.
43 Comisiones permanentes: Revisión de Comicios, Inmunidad y Reglamento de Sesiones Parlamentarias; Peticiones; Exterior; Interior; Deporte; Derecho; Finanzas; Presupuesto; Economía y Tecnología; Alimentación, Agricultura y Protección del Consumidor; Trabajo y Social; Defensa; Familia, Mayores, Mujeres y Juventud; Salud; Transporte, Construcción y Desarrollo Urbano; Medio Ambiente, Protección del Paisaje y Seguridad Nuclear; Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria; Educación, Investigación y Proyección de Consecuencias Tecnológicas; Colaboración Económica y Desarrollo; Turismo; Asuntos de la Comunidad Europea; Cultura y Medios de Comunicación.
44 Miembros en el período actual del Parlamento por partidos políticos: CDU/CSU, 15; SPD, 15; FDP, 4; Die Linke, 4; Bündnis, 90; y Die Grünen, 3.
45 Información proporcionada por el BRH.
46 Miembros en el período actual del Parlamento por partidos políticos: CDU/CSU, 6; SPD dispone el presidente, 6; FDP, 2; Die Linke, 1; Bündnis 90; y Die Grünen, 1.
47 Para 2006: Drucksache 216.

las recomendaciones y el informe [48] que emite la Comisión de Presupuesto al Parlamento, para la autorización del "descargo" de las obligaciones del gobierno derivadas de su gestión financiera[49] que deben otorgar los diputados. Además del informe anual, el BRH elabora informes especiales para dicha comisión y subcomisión sobre temas de relevancia económica y financiera.

b) Senado

En éste no están separadas las funciones de la Comisión de Finanzas y de Presupuesto. La primera asume todo el trabajo y recibe tanto la cuenta pública para su revisión como el informe anual posterior del BRH. Con base en el informe anual, dicha comisión emite al pleno del Senado la recomendación del descargo del gobierno.

c) Gobierno

El BRH está presente desde las primeras fases de la elaboración del plan de presupuesto,[50] al recibir las propuestas presupuestarias de los departamentos y participar en sus negociaciones con el Ministerio de Finanzas sobre el proyecto del presupuesto del año siguiente. Asimismo, el BRH asesora directamente a los ministros del gabinete sobre temas concretos. La relación con el Ministerio de Finanzas es estrecha, conforme lo establece la legislación, ya que debe notificarle cualquier resultado de importancia encontrado en las auditorías. Además, la función del presidente del BRH como delegado evidencia la relación de colaboración con el gobierno federal alemán.

V. Principales funciones y atribuciones

El BRH tiene cuatro funciones básicas:

1. Fiscalizar la cuenta pública anual (*Rechnungsabhängige Prüfung*) y revisión *ex ante* (*Rechnungsunabhängige Prüfung*)

Sectores: ingresos y gastos; patrimonio y deuda pública; medidas que tienen repercusiones financieras; y recursos financieros asignados. Sujetos a fiscalizar: ministerios, autoridades superiores, oficinas federales; patrimonios especiales; empresas federales; empresas y entidades públicas; y empresas privadas con garantía federal.

La fiscalización se realiza *ex post*, con criterios económicos y administrativos; también puede fiscalizar procedimientos en proceso antes que tengan efectos económicos (revisión *ex ante*), sobre todo en proyectos muy amplios para evitar o corregir problemas o errores durante el desarrollo de un proyecto (fiscalización acompañante). EL BRH tiene el derecho de seleccionar los entes a fiscalizar y no tiene la obligación de fiscalizar a todos, lo cual refleja su independencia funcional.

El BRH tiene garantizado el acceso irrestricto a la información que requieran los sujetos fiscalizados.[51] La forma general de trabajo del BRH es la siguiente: elaboración de un plan de trabajo anual para cada división de fiscalización con el fin de definir las actividades, los auditores, los tiempos y las fechas.

Los tipos de auditorías que maneja son: general, de orientación, selectiva, horizontal, y de seguimiento. Su procedimiento es: selección del tema a auditar; elaboración de conceptos o directivas que contienen información explicativa sobre la auditoría planeada y su desarrollo; y notificación escrita a la entidad que se va a auditar. Debe contener el objeto de la auditoría,

---

[48] Ver informe 2006 de la Comisión de Presupuesto sobre el presupuesto 2004: Drucksache 16/2026.
[49] Aprobación de la gestión financiera del Ejecutivo.
[50] Ver procedimiento.
[51] BHO § 95.

nombre del jefe de la auditoría y los funcionarios, tiempo y herramientas requeridas para efectuarla. La auditoría se elabora de un informe de los resultados y se entrega por escrito a la entidad auditada (observaciones), la cual presenta sus alegatos correspondientes al informe del BRH (solventación de observaciones). El BRH o la Oficina Regional de Auditoría realizan el análisis de los alegatos y la elaboración de conclusiones de la actuación fiscalizadora con posibilidad de observaciones, asesoramiento e informe especial. En casos importantes y relevantes se informa al ministro de Finanzas. El BRH comunica a la entidad el fin de la auditoría.

2. Informar [52]

Anualmente, el BRH debe elaborar y entregar un informe con observaciones relevantes al gobierno federal, al Parlamento y al Senado,[53] y darlo a conocer a la prensa y al público en general.[54]

A los dos años, publica un informe de seguimiento de su informe anual correspondiente a un ejercicio presupuestario para comprobar si sus recomendaciones fueron tomadas en cuenta. Puede elaborar informes especiales para los tres poderes públicos en casos que lo ameriten por su importancia. También realiza informes particulares sobre algunas instituciones, como el Banco Federal de Alemania.

3. Asesorar

El BRH puede asesorar al gobierno, los ministerios u oficinas gubernamentales.

4. Acompañar el proceso presupuestario anual del gobierno

Las decisiones políticas no son objeto de control por parte del BRH, es decir, debe abstenerse de evaluarlas; sin embargo, las hipótesis en las que se fundan las decisiones políticas y sus repercusiones futuras sí pueden ser objeto de control. Los resultados obtenidos sirven para asesorar al legislador y exponer, por ejemplo, maneras para asegurar que, en el futuro, los objetivos de las decisiones políticas se consigan de forma más eficaz o eficiente.[55] El BRH, en el marco de su actuación fiscalizadora, tampoco puede imponer sanciones, iniciar procedimientos por daños y perjuicios o indemnizaciones, ya que carece de poder disciplinario.

Si se descubren responsabilidades administrativas y derecho a indemnización por perjuicio, el BRH informa de inmediato a la entidad fiscalizada, y la administración pública hace efectiva la responsabilidad por vía judicial. Si la administración no tiene intenciones de demandar judicialmente por los daños, el BRH debe ser oído; cuando la administración no haya investigado el asunto o no haya hecho valer el derecho a la indemnización, el BRH informa al Parlamento.

En cuanto a las acciones penales, se sigue el mismo procedimiento; el BRH puede advertir a la administración pública, informarla y apoyarla, e informar a las agencias de persecución penal sobre resultados de fiscalización relevantes, o presentar una denuncia. El BRH colabora con estas agencias y con la justicia siempre que dicha cooperación sea admisible y no afecte su labor misma.[56]

---

[52] Ver Erb 2005. Ver también el apartado VII.
[53] HGrG, § 46; BHO § 97.
[54] Ver BMF, “Das System der öffentlichen Haushalte”, 2006.
[55] Tomado de Erb 2005:30.
[56] *Ibid*., pp. 35 y 36.

VI. Procedimiento del acompañamiento del ejercicio presupuestario y su fiscalización superior

1. Definiciones y conceptos

Plan o proyecto de presupuesto: se elabora el año anterior al año fiscal y se aprueba conforme a la ley por el Parlamento y el Senado; contiene los ingresos y egresos estimados del año fiscal y los probablemente requeridos; se puede elaborar para dos años.[57]

Ejercicio presupuestario: su fundamento es el plan presupuestario concretado en la Ley de Presupuesto Anual, que autoriza a la administración pública a ejecutarlo.

Cuenta pública anual:[58] es elaborada y entregada por el Ministerio de Finanzas al gobierno, Parlamento, Senado y al BRH al final del primer trimestre del año siguiente, a fin de obtener el descargo de las obligaciones del gobierno federal respecto de su gestión financiera. Se forma con la cuenta anual presupuestaria (*Haushaltsrechnung*) y la cuenta patrimonial (*Vermögensrechnung*); debe contener todos los ingresos, gastos, patrimonio y deudas del país.

Descargo:[59] mediante este acto, ambos cuerpos del Parlamento deben otorgar la liberación o cancelación de las obligaciones del gobierno suscitadas por la gestión financiera del año revisado; es una especie de aprobación de dicha gestión, sin detrimento de los procedimientos que puedan suceder en casos específicos (sanciones, por ejemplo) y continúen con posterioridad al descargo.

2. Proceso de revisión, dictamen y publicación de los resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública (ver organigrama 2)

VII. Informes y productos relevantes [60]

a) Informe anual (observaciones). Se publica como impreso parlamentario y contiene: observaciones a la cuenta pública anual; resultados de las auditorías relevantes con propuestas concretas de aplicación de medidas y acciones; casos importantes en los que la administración pública siguió las recomendaciones del BRH.

b) Informe bianual de seguimiento a las medidas tomadas por el gobierno, el Poder Legislativo y las entidades fiscalizadas, que se basa en el informe anual respectivo.

c) Informes especiales que se elaboran cuando se requiere una información inmediata para el Parlamento o el gobierno.

d) Informes particulares: en los casos de organismos o instituciones en las cuales no corresponde al Parlamento la aprobación de la gestión gubernamental (descargo), se prevé en la ley la elaboración de informes anuales por parte del BRH para las entidades o consejos responsables de tal descargo (por ejemplo, Banco Federal Alemán).

e) Dictámenes del delegado federal para la buena gestión pública.

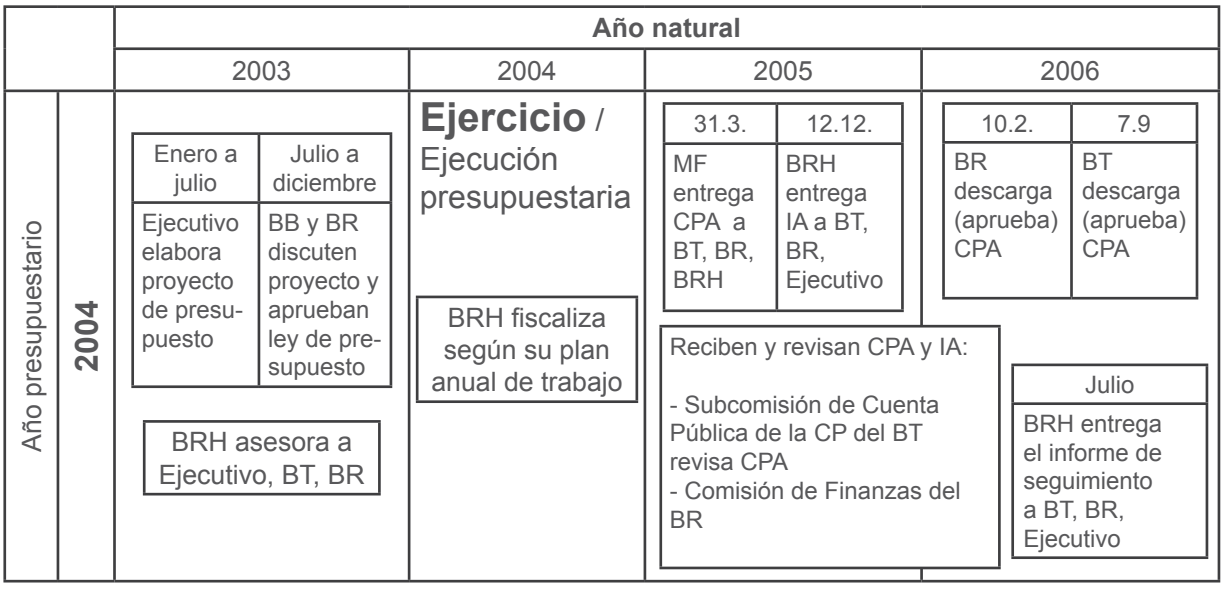
f) Informe de impacto, dirigido al público.

g) Opiniones particulares para el gobierno federal y sus ministerios.

---

[57] En el orden federal no se usa, pero varias entidades estatales aplican un plan presupuestario bianual.
[58] GG, §114, BHO, §§ 80 bis 87.
[59] En inglés, *grant of discharge for the federal government*.
[60] Ver BMF, *Das System der Öffentlichen Haushalte*, 2006, pp. 45-46.

Organigrama 2
Proceso de fiscalización, BRH



CPA: Cuenta pública anual (*Jahresrechnung des Bundes*)
MF: Ministerio de Finanzas (*Bundesministerium der Finanzen*)
BT: Bundestag (Parlamento)
BR: Bundesrat (Senado)
BHR: Bundesrechnungshof (Tribunal Federal de Cuentas)
Gob.: Gobierno federal (*Bundesregierung*)
CP: Comisión de Presupuesto (*Haushaltsausschuss*)
IA: Informe anual del Tribunal Federal de Cuentas (*Bemerkungen des Bundesrechnungshofes*)
IF: Informe de seguimiento del Tribunal Federal de Cuentas (*Ergebnisbericht des Bundesrechnungshofes*)

VIII. Relación del BRH con los tribunales de los estados

1. Delimitación de funciones y competencias

El BRH y los tribunales regionales de cuentas de los estados (TRC) son independientes entre ellos, de acuerdo con el sistema federal de Alemania. El BRH fiscaliza a la Federación, mientras cada uno de los TRC fiscaliza a su estado y ninguno tiene competencia sobre el otro.

En el caso de los proyectos con financiamiento bilateral de los entes federales y estatales –como las universidades– o cuando hay impuestos cuya recaudación se aplica a los presupuestos federales y estatales, tanto el BRH como los tribunales de los estados tienen competencia y ambos pueden llegar a acuerdos para delegar sus funciones en la materia.[61]

Los presidentes del BRH y de los TRC se reúnen periódicamente y colaboran en grupos de trabajo sobre diferentes temas.

2. Formas de trabajo para fiscalización superior

La legislación en los órdenes federal y estatal es casi idéntica; de hecho, la Ley de Principios de Presupuesto de la Federación y de los Estados, como su propio nombre indica, aplica a los dos ámbitos y permite tener estructuras similares para el ejercicio presupuestario y, en consecuencia, para una armonización de la fiscalización a escala federal y estatal.

[61] BHO, § 93.

IX. Rendición de cuentas del BRH

Toda institución pública suele tener un control interno y uno externo; en el caso del BRH, el interno está a cargo del Departamento de Revisión Interna, que supervisa la ejecución del presupuesto y, junto con el Departamento de Organización, revisa los procesos de trabajo para su optimización con base en aspectos, requisitos y estándares internacionales. Respecto del control externo o forma de vigilancia del BRH, seguiremos la clasificación de la rendición de cuentas en horizontal y vertical.

1. Horizontal

El BRH rinde cuentas mediante la revisión de su cuenta pública anual ante el Parlamento a través de la Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública de la Comisión de Presupuesto,[62] y ante el Senado, por medio de la Comisión de Finanzas. Esto se verifica con el descargo o la aprobación de la gestión que realizó el BRH por parte de ambas cámaras del Parlamento;[63] no existe la obligación periódica de revisar especialmente al BRH; la última vez que el Parlamento le realizó una revisión *in situ* fue en 2006, con la presencia de un grupo de diputados de la comisión señalada. En el pasado, estas inspecciones[64] han sido inconstantes hasta con varios años de diferencia. El Parlamento puede condicionar el descargo, requerir informes sobre medidas solicitadas, fechas límites, etcétera. El Senado nunca ha efectuado revisiones y toma su decisión de descargo con base en la cuenta pública anual del BRH que le es presentada.[65]

2. Vertical

La principal forma en que el BRH rinde cuentas a la sociedad es a través de la presentación del informe anual en conferencia de prensa y su publicación accesible a la sociedad.

También es destacable que el BRH permite pleno acceso a toda información sobre su trabajo de diversas maneras: en su página web publica todos sus informes, así como datos acerca de su funcionamiento, fundamentos jurídicos, etcétera, y elabora material impreso sobre su institución y sus modos de trabajo.

El BRH no está obligado a responder a peticiones de los particulares o atender denuncias ciudadanas; no obstante, recibe cartas, correos electrónicos y llamadas telefónicas de los contribuyentes o empresas sobre presuntas irregularidades o ineficiencias de la gestión pública; las peticiones son turnadas a la unidad correspondiente para que, si lo considera conveniente, utilice esta información en su trabajo.

Cabe resaltar el acceso a la información y los documentos que genera el Poder Legislativo en Alemania a través del sistema DIP (*Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge*) de documentación parlamentaria de los poderes legislativos en el ámbito federal del Parlamento y el Senado, así como de los 16 parlamentos estatales. El DIP[66] fue fundado en 1972 y, desde 1978, es obligatorio por decisión de los presidentes parlamentarios. El acceso es libre a cualquier persona sin necesidad de registro. Contiene información sobre los siguientes rubros: estado de la legislación (progreso, propuestas, etcétera); sucesos parlamentarios del Parlamento/Senado (para búsqueda sobre un tema determinado, por ejemplo); actividades parlamentarias de personas (específicamente de los diputados); sesión de preguntas; servicio de información; impresos del Parlamento en texto completo; actas plenarias del Parlamento y el Senado en texto completo.

---

62 HGrG, § 47, (2), BHO, § 101.
63 BHO, § 101.
64 Las revisiones duran de uno a tres días y, por lo general, se realizan en junio antes del descargo de la cuenta pública anual del BRH.
65 Información proporcionada por el BRH.
66 Fuente: Deutscher Bundestag.

Gracias a esta base de datos, el ciudadano es capaz de seguir cualquier actividad de los representantes electos a escala federal y estatal.

Otro mecanismo interesante en Alemania para el control de los recursos públicos es la participación ciudadana directa de los contribuyentes a través de la Asociación de Contribuyentes, la cual tiene 350 mil miembros, no pertenece a un partido político, es independiente y no lucrativa. Se organiza en quince asociaciones regionales y tiene su propio instituto económico financiero. Sus metas son un sistema de impuestos simple y justo, uso justo y económico de los impuestos, un aparato público moderno y eficaz, y reducción de los impuestos. Publica cada año en otoño su *Libro Negro –El derroche público*,[67] en el que reclama y exhibe casos de mal uso de recursos públicos en todos los niveles de la administración pública (federal, estatal o municipal).

Comentarios finales

El BRH y el sistema de fiscalización superior de Alemania son únicos en su diseño institucional. Es difícil resumir en pocas líneas todos los aspectos interesantes que se observan; intentaremos rescatar los más importantes. En primer lugar, los antecedentes del BRH se remontan a 1714, antes de la Revolución francesa y la aparición de los estados democráticos con división de poderes públicos, lo que la convierte en una de las instituciones independientes de este tipo más viejas de Europa que imprime su peso en la cultura de la rendición de cuentas de los países de la región.

En segundo lugar, el efectivo federalismo de Alemania permite que exista una autonomía entre sus regiones (*Länder*) y la Federación, y a la vez un reparto de competencias claro y preciso que da pie a que se armonice la legislación federal y estatal presupuestaria y que, a través de un único cuerpo legal, la Ley de Principios del Presupuesto de la Federación y los Estados, se inicie el ciclo financiero en forma concertada y, por lo tanto, su fiscalización superior sea también armónica y compatible. Así, las relaciones entre el BRH y los TRC no son conflictivas y permiten, en los casos necesarios, una fiscalización concurrente o una delegación de competencias por convenio de los tribunales.

Tres condiciones del BRH hacen que no sea vista como la tradicional EFS en su papel de "vigilante" del Ejecutivo: 1) la autonomía absoluta que goza, al no estar supeditada ni formar parte de alguno de los poderes públicos, sino sólo al imperio de la ley; 2) la intervención de ambas cámaras del Parlamento en el proceso de descargo o aprobación de la gestión financiera del Ejecutivo que se hace por medio de la revisión del BRH de la cuenta pública anual, que refleja un sistema de frenos y contrapesos más activo y continuo; 3) el blindaje político que se da a los titulares del BRH, a través de su independencia judicial, material y personal, y que sea sólo la Corte Federal de Justicia la que pueda resolver sobre su remoción o sanciones. No es de extrañar que en este contexto, el BRH, en lugar de ser una EFS convencional, sea una agencia especializada que realiza auditoría gubernamental con impacto en todo el ciclo financiero y apoya, así, la fiscalización superior que corresponde al Parlamento y también al gobierno mismo para un mejor desempeño de su gestión financiera.[68]

A pesar de la carencia de facultades sancionadoras o jurisdiccionales, el BRH ejerce un impulso al *enforcement* de la rendición de cuentas, por medio del informe bianual, en el que da seguimiento a las actuaciones y medidas implantadas por el gobierno o institución responsable, tras las observaciones y recomendaciones del BRH. Por su parte, la función del BRH en

---

[67] Ver Bund der Steuerzahler 2005, Das Schwarzbuch –Die Öffentliche Verschwendung.

[68] En su informe anual de 2006 sobre el ejercicio fiscal de 2005, el BRH llega a la conclusión de un potencial de ahorro anual de dos a tres mil millones de euros.

el procedimiento para exigir responsabilidades e indemnizaciones en caso de perjuicio al erario público, permite que no haya traslado ineficiente de facultades y sea el Ejecutivo el que se responsabilice frente al Poder Judicial o el Legislativo de las irregularidades y perjuicios causados. La fuerza del BRH radica en la credibilidad de sus argumentos.

Vale la pena destacar el ordenamiento jurídico del BRH, el cual inicia en escala jerárquica con un pequeño, pero sólido fundamento constitucional, continúa con la Ley de Principios Presupuestarios aplicable a la Federación y los estados (*Länder*), en donde se delimita su ámbito de competencia; prosigue con el Código Federal de Presupuesto, el cual contiene sus funciones en el marco de su participación en el ciclo financiero estatal y su apoyo para la rendición de cuentas entre el Ejecutivo y el Parlamento. La ley del BRH es, por su parte, una ley orgánica breve que delimita la estructura y forma de trabajo colegiado que habrá de observar el BRH, y deja a la regulación inferior (reglamento, manuales, etcétera) el detalle normativo y modo de trabajo.

Ficha técnica del ordenamiento jurídico básico

Fundamento constitucional: artículo 114, párrafo 2, de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*).
Nombre completo de la ley: Ley del Tribunal Federal de Cuentas (*Gesetz über den Bundesrechnungshof*).
Fecha de aprobación: 11 de julio de 1985 (última reforma el 9 de julio de 2001).
Fecha de publicación: 20 de julio de 1985.
Fecha de vigencia: 12 de julio de 1985.
Antecedente inmediato: Ley de la Creación y Funciones del Tribunal Federal de Cuentas del 27 de noviembre de 1950 (*Gesetz über Errichtung und Aufgabe des Bundesrechungshofes*, 27.11.1950, BGBl. 1949/50 S. 755 f.).
Estructura: 25 artículos con uno a cinco párrafos cada uno.
La ley tiene reglamento: Reglamento del Tribunal Federal de Cuentas (19 de noviembre de 1997; última modificación, 30 de agosto de 2005) (*Geschäftsordnung des Bundesrechnungshofes*).
Ley en materia de transparencia y acceso a la información: Ley de Acceso a la Información de la Federación (*Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes*, del 5 de septiembre de 2005).
Correlación entre ambas leyes: artículo 3°, párrafo 3.1, sección E; artículo 4°, párrafo 1

Fuentes y bibliografía [69]

Dressler, Jürgen. *Bundesrechnungshof und Tribunal de Cuentas -eine terminologische Untersuchung*, 2003, disponible en http://rechtsinformatik.jura.uni-sb.de/portal/diplomarbeiten/

Jury, Günther. *Der Rechnungshof vor Gericht*, 2002, disponible en http://www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof/

Scherer, Michaela. *Bundesrechnungshof –Cour des Comptes– eine terminologische Untersuchung im Sprachenpaar deutsch-französisch*, 2004, disponible en http://rechtsinformatik.jura.uni-sb.de/portal/diplomarbeiten/

Documentos institucionales

BA: Bundesarchiv (Archivo Federal)
-B 112 Bundesrechnungshof

BMF: Bundesministerium der Finanzen (Ministerio Federal de Finanzas)
- *Accountability and Control*, enero de 2004.
- *Aktenplan für die Finanzverwaltung*, 2006.
- Bundesrechnungshof Haushalt, Einzelplan für 2007
- Bundeshaushaltsplan 2006
- Bundeshaushaltsplan 2007
- *Das System der Öffentlichen Haushalte*, 2006
- *Haushaltswesen des Bundes und Rechenschaftspflicht in der Bundesrepublik Deutschland*, 2004
- Jahresrechnung 2004 (cuenta pública 2004), marzo 2005
- Jahresrechnung 2005 (cuenta pública 2005), marzo 2006

BMJ: Bundesministerium der Justiz (Ministerio de Justicia)
- *Handbuch der Rechsförmlichkeit*, 1999 (*Manual de Procedimiento Jurídico*)
- *Tareas y organización del Ministerio Federal de Justicia*, 2006

BPB: Bundeszentrale für Politische Bildung (Centro Federal de Educación Política)
- Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik, Rechnungshof

BR: Bundesrat (cámara alta o Senado)
- Finanzausschuss
- Organisation des Bundesrates

BRH: Bundesrechnungshof (Tribunal Federal de Cuentas)
- *Bemerkungen* (Jahresbericht), 2000, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006
- *Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes*, 2005
- *Ergebnisbericht*, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006
- *Externe Finanzkontrolle in Deutschland*, Horst Erb, 2005
- *Fiscalización externa en Alemania*, Horst Erb, 2005
- *The Bundesrechnungshof and its Regional Audit Offices*, 2005

[69] Todas las fuentes y bibliografía fueron tomadas de los sitios web apuntados y que fueron consultados entre febrero y marzo de 2007, con excepción de los documentos de Horst Erb.

BT: Bundestag (cámara baja o Parlamento)
- Ausschüsse des Bundestages

DIP: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge
- Drucksache 16/2026
- Haushaltsausschuss des Bundestages
- Rechnungsprüfungsausschuss des Bundestages

Bund.de (Federación)
- Haushalt

Bundespräsident (presidente federal)
- Verfassungsrechtliche Grundlagen
- Fundamentos constitucionales

Central Intelligence Agency
- The World Fact Book https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html

Transparency International
- Índice de la Percepción de la Corrupción 2006

Otros

Bund der Steuerzahler (Asociación de los Contribuyentes)
-Das Schwarzbuch –Die Öffentliche Verschwendung, 2005

Das Parlament (Parlamento) [70]
- *Das Parlament*, Nr. 26 /26.6.2006, 40 Millionen Euro für die Prüfungsämter, http://www.das-parlament.de/2006/26/PlenumundAusschuesse/015.html

Die Zeit, Im Orden der Tiefstapler, 22/2002
http://hermes.zeit.de/pdf/archiv/archiv/2002/22/200222_burechnungshof.xml.pdf

Die Zeit, Kollegiale Einrichtung, 22/2002
http://hermes.zeit.de/pdf/archiv/archiv/2002/22/200222_burechn.-kasten.xml.pdf

La actualidad de Alemania
- *La actualidad de Alemania* (sin fecha) http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de fileadmin/festplatte/sprachen/download/spanisch/TAT_SPA_00Gesamt.pdf
- *El sistema político*, http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/el-sistema-politico.html

Legislación [71]

Constitución

GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania)

Leyes

BHO: Bundeshaushaltsordnung (Código Federal de Presupuesto)
BRHG: Gesetz über den Bundesrechnungshof (Ley del Tribunal Federal de Cuentas)

[70] Revista publicada por el Bundestag.
[71] Ley Fundamental y leyes tomadas de http://www.juris.de; reglamentos del BRH tomados de http://www.bundesrechnungshof.de

BwahlG: Bundeswahlgesetz (Ley Federal de Elecciones)
DriG: Deutsches Richtergesetz (Ley Alemana del Poder Judicial)
HGrG: Gesetz über die Grundsätze des Haushaltes des Bundes und der Länder (Ley de Principios de Presupuesto de la Federación y de los Estados)
IFG: Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Ley de Acceso a la Información de la Federación)

Reglamentos
GO-BRH: Geschäftsordung des Bundesrechnungshofes (Reglamento del Tribunal Federal de Cuentas)
Po-BRH: Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes (Reglamento de Auditoría del Tribunal Federal de Cuentas)

Otra normativa
Bundesgesetzblatt 1997 Teil I Seite 3254

Sitios web
BGBl.-Modellprojekt Teil I und II http://www.jura.uni.sb.de
Bund der Steuerzahler http://www.steuerzahler.de
Bund.de – Verwaltung online http://www.bund.de/
Bundesarchiv http://www.bundesarchiv.de
Bundesministerium der Justiz http://www.bmj.bund.de
Bundesministerium der Justiz / juris GmbH http://www.gesetze-im-internet.de/
Bundesministerium für Arbeit und Soziales http://www.bma.bund.de
Bundespräsident http://www.bundespraesident.de/
Bundesrat http://www.bundesrat.de
Bundesrechnungshof http://www.bundesrechnungshof.de

Bundesrepublik.org –von Bürger zu Bürger http://www.bundesrepublik.org
Bundestag http://www.bundestag.de
Bundeszentrale für politische Bildung http://www.bpb.de
Central Intelligence Agency https://www.cia.gov
Das Deutschlandportal http://www.deutschland.de
Das Parlament http://www.das-parlament.de
Die Zeit http://www.zeit.de/
Eur-Lex –Der Zugang zum EU-Recht http://eur-lex.eu
Europa –Das Portal der Europäischen Union http://europa.eu
EUROSAI –Organisation der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden http://www.eurosai.org/ger/
INTOSAI: Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden http://www.intosai.org/de
La actualidad de Alemania http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/home1.html
Politische Bildung http://www.politische-bildung.net/
Portal für Rechtsterminologie http://rechtsinformatik.jura.uni-sb.de/portal/
SEIDL –cenjur und cenlaw http://www.cenjur.de/
Transparency International http://www.transparency.org

Otros
Información proporcionada a los autores por el BRH durante abril de 2007

Auditoría General de la Nación de Argentina

Gilberto Tinajero Díaz

Auditoría General de la Nación de Argentina

Introducción

1. Datos básicos del país

1.1. Territorio[1]

Argentina se encuentra al sureste de Sudamérica y tiene una superficie de 2' 766 890 kilómetros cuadrados.[2] Su capital es Buenos Aires.

1.2. Población [3]

Cuenta con 40' 301 927 habitantes, de los cuales 64.4 por ciento tienen entre quince y sesenta y cuatro años.

1.3. Economía [4]

En 2001-2002 se registró una caída de 11 por ciento del producto interno bruto (PIB), un aumento de precios de 41 por ciento anual y un índice de pobreza récord que alcanzó a 57.5 por ciento de la población. A partir de 2002 y, en particular, 2003, el gobierno diseñó y consolidó un programa económico caracterizado por la solvencia fiscal, la prudencia monetaria, la flexibilidad cambiaria, la inclusión social, y el dinamismo exportador, al tratar de revertir las disparidades entre diferentes regiones del país. A finales de 2005, la tasa de desempleo fue de 11.6 por ciento, muy lejos de 24.1 registrado en el segundo trimestre de 2002. En tanto, el índice de pobreza se redujo a 34 por ciento de la población.

En 2005, el PIB fue de 181' 619 000 dólares corrientes; el PBI per cápita, de 4 802 dólares corrientes; y la tasa de variación anual del PIB real, de 9.2.[5]

1.4. Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006

Argentina se situó en el rango 93, con una puntuación de 2.9 en escala del 1 al 10.[6]

1.5 . Otros

Respecto al índice de desarrollo humano elaborado por el Programa de las Naciones

1 Tomado de https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/print/ar.html
2 Equivalente a 1' 068 302 millas cuadradas.
3 Tomado de https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/print/ar.html y Presidencia de la Nación Argentina, "Conformación del Estado", 2006, http://presidencia.gov.ar/, consultada el 10 de junio de 2006.
4 Centro de Economía Internacional, Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, "La economía de la Argentina 2002-2006", *Panorama Económico Argentino*, núm. 46, mayo de 2006, http://www.cei.gov.ar/pdf/pea/pea.pdf, consultada el 10 de junio de 2006.
5 Centro de Economía Internacional, Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, "Argentina: principales indicadores económicos", 2005, http://cei.mrecic.gov.ar/estadistica/mercosur/cuadro1.xls, consultada el 10 de junio de 2006.
6 Transparency International Latin America y el Caribe, Índice de Percepción de la Corrupción 2006, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006, consultada el 10 de junio de 2006.

Unidas para el Desarrollo en 2005, Argentina se ubica en el lugar 34 del mundo, en el tercero del continente americano, y en el primero de América Latina.[7]

2. Sistema político y electoral [8]

Argentina es una república representativa, democrática y federal dividida en 23 provincias y un distrito federal (ciudad de Buenos Aires). Su sistema político es presidencialista.

El presidente es elegido para que ejerza funciones durante cuatro años; puede ser reelecto o sucederse con el vicepresidente por un único período consecutivo; después existe la posibilidad con el intervalo de un período. El presidente y el vicepresidente son elegidos directamente por el pueblo, en regla electoral de doble vuelta. Para este fin, el territorio nacional constituye un distrito único. La convocatoria se hace con una anticipación no menor de noventa días y la elección se efectúa dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del presidente en ejercicio. Si corresponde una segunda vuelta electoral, se realiza dentro de los treinta días de celebrada la anterior entre las dos fórmulas de candidatos más votadas.

El sistema electoral argentino es de representación proporcional para la integración de los órganos de representación popular; en la Cámara de Diputados y Senadores se privilegia la representatividad del mandato de los electores sobre el principio de gobernabilidad. No obstante, existen diferentes métodos para convertir los votos en escaños en cada una de las cámaras.

El Congreso de la Nación es bicameral. El Senado es una cámara de representación provincial compuesta de 72 senadores; tres por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta por seis años. Pueden ser reelegidos indefinidamente dos senadores por el partido más votado y un tercero por el partido siguiente en número de votos. El Senado renueva un tercio de los distritos electorales (provincias) cada dos años. La presidencia del Senado recae en el vicepresidente de Argentina, quien carece de voto, salvo en caso de empate.

La Cámara de Diputados está integrada por 257 miembros elegidos de modo directo por cuatro años y reelegibles, renovables por mitad cada bienio. Cada provincia representa un distrito electoral, y la cantidad de diputados que le corresponde a cada una se elige en forma representativa. A esa cantidad, determinada según su población, se agregan cinco diputados más, para darle una mayor representación a las provincias menos pobladas, que de otra manera quedarían reducidas a uno o dos diputados.

Como estado federal, la República Argentina se divide en 23 provincias y una ciudad autónoma. Cada provincia tiene competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas constituciones, en las que expresa su adhesión a la república. El Poder Ejecutivo de cada provincia es ejercido por el gobernador electo por sus habitantes. El Poder Legislativo provincial le corresponde a la legislatura provincial, que puede ser unicameral o bicameral.

Cada provincia y la ciudad de Buenos Aires eligen por sufragio directo a su gobernador y legisladores provinciales. Asimismo, organizan y sostienen su administración de justicia. Cada provincia está dividida en departamentos, salvo la provincia de Buenos Aires, donde reciben la denominación de partidos. Cada departamento está, a su vez, dividido en distritos y éstos en localidades, las cuales se clasifican administrativamente en función del número de habitantes.

---

7 Tomado de http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/presskit/HDR05_PK_HDI.pdf, consultada el 6 de mayo de 2007.

8 Tomado de http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=428 y http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYE/vgn/_divulgar_cultura/sistemas_electorales.htm, consultadas el 30 de abril de 2007.

La naturaleza, composición y competencias del gobierno de cada localidad dependen de su rango, y los criterios de clasificación y las formas de gobierno se establecen en las diferentes constituciones.

Las localidades que superan un cierto número de habitantes, o cuando así lo declara una ley provincial, se denominan municipios, gobernados por una municipalidad cuya rama ejecutiva es ejercida por el intendente (o viceintendente), elegido por sufragio universal directo, y cuya rama legislativa, con potestad para la sanción de ordenanzas municipales, es ejercida por un concejo deliberante, cuyo número de concejales está en función del número de habitantes del municipio del último censo. Las demás localidades que cumplen los requisitos mínimos (existencia de casco urbano, por ejemplo) pueden ser gobernadas por una comisión de fomento, que consta de un presidente y varios vocales.

Los partidos políticos en Argentina son:[9] Afirmación por una República Igualitaria (ARI); Frente por la Victoria (FV); Propuesta Republicana (PRO); Interbloque Federal (IF) –una amplia coalición de aproximadamente doce partidos que incluye al PRO–; Frente Justicialista (FJ); Partido Justicialista (PJ); Unión Civil Radical (UCR); Compromiso para el Cambio (CPC); y Partido Socialista Unión por Todos (PS).

3. Poderes públicos [10]

De acuerdo con el artículo 1° de la Constitución Nacional de la República de Argentina (CNRA), el país adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. El sistema democrático reconoce tres poderes fundamentales: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Poder Ejecutivo

El presidente es el titular del Poder Ejecutivo, que reúne las facultades de jefe de Estado y jefe de gobierno; sus atribuciones y facultades son, entre otras, ser el responsable político de la administración general del país; realizar nombramientos, con el acuerdo de los dos tercios del Senado, de altos funcionarios de la administración pública, del gabinete de ministros y del jefe de gabinete en forma directa; hacer nombramientos de embajadores, ministros plenipotenciarios, jueces de la Corte Suprema, así como de cargos militares superiores; conceder indultos o conmutación de penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal; suscribir tratados y acuerdos con organismos internacionales y naciones extranjeras; declarar la guerra en su calidad de comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la nación.

Poder Legislativo

Es el órgano depositario de la soberanía del pueblo. Su función principal es legislar y, además, controlar a los otros poderes. Forman parte de este ámbito la Auditoría General de la Nación, encargada del control externo del sector público, y el Defensor del Pueblo de la Nación, quien no depende del Congreso y funciona autónomamente en su ámbito para asegurar la defensa y protección de los derechos humanos y los declarados en la Constitución ante actos de la administración nacional.

Poder Judicial

Reside en la Corte Suprema de Justicia (nueve magistrados), cámaras federales de apelación, jueces federales, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público y Jurado. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores el encargo de administrar la justicia. Sus miembros son nombrados por el presidente con el acuerdo del Senado.

---

9 Tomado de www.cia.gov el 2 de mayo de 2007.

10 Todos los datos del apartado de sistema político, sistema electoral y poderes públicos fueron consultados en las siguientes páginas web: Presidencia de la Nación Argentina, Conformación del Estado, 2006, http://www.presidencia.gov.ar/, consultada el 10 de junio de 2006; y http://www.mapadelestado.org.ar/list.aspx?sec=2

I. Datos básicos de la Auditoría

1. Nombre oficial
Auditoría General de la Nación (AGN).

2. Sitio web
http://www.agn.gov.ar/

3. Resumen histórico [11]

Durante el período colonial, la famosa Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias incluía un libro relativo al régimen de hacienda. La rendición de cuentas de las cajas reales se vinculaba a la gestión del oficial real, por cuyas manos pasaban crecidas sumas. Hasta el siglo XVIII, los oficiales reales gozaron de una relativa independencia en su función, debido a que la Corona solía mantener lo contable separado de lo político y lo militar; custodiaban la denominada "caja real", en la que se depositaba la recaudación, y debían registrar cuidadosamente los ingresos y también los pagos autorizados que habían efectuado. Las cuentas así confeccionadas eran sometidas al control de las autoridades superiores. El Consejo de Indias fiscalizaba la actuación de los oficiales reales y velaba por el desarrollo y fomento de la hacienda real.

En 1605 se crearon los tres primeros tribunales de cuentas en las ciudades de Méjico de la Nueva España, Ciudad de los Reyes del Perú y Santa Fe del Nuevo Reino de Granada. La labor de estos tribunales consistía, entre otras, en inventariar anualmente las cajas reales. A mediados del siglo XVIII, en un contexto comercial sin precedentes en Buenos Aires, se creó la Contaduría y Tribunal Mayor de Cuentas de Buenos Aires, que abarcó las provincias del Río de la Plata, Paraguay y Tucumán, y reorganizó el funcionamiento de todas las subtesorerías existentes en las provincias.

Tanto en la Constitución de 1826 como en la de 1853 se inscribieron disposiciones importantes en materia de hacienda pública, así como diversas funciones del Poder Legislativo como órgano de control externo de la hacienda en los aspectos preventivo, concomitante y crítico o ulterior; se consideraba al Poder Ejecutivo como el órgano directivo y ejecutor de la hacienda.

La ley 217, del 26 de septiembre de 1859, y luego la 428 del 26 de septiembre de 1870, dieron inicio a la configuración de un verdadero código de contabilidad, pues la última preveía casi todos los aspectos del ordenamiento económico-financiero del Estado; estuvo en vigencia hasta 1947, año en que se promulgó la ley 12.961, que significaba una reforma total de su antecesora.

La República Argentina regresó al Tribunal de Cuentas cuando, el 31 de diciembre de 1956, se aprobó el decreto de ley 23.354 de Contabilidad. En lo referente al control, establecía la institución del órgano jurisdiccional y de control externo delegado, con garantía de independencia y estabilidad, separado del Tribunal de Cuentas, órgano eje del control interno y de la contabilidad del Estado que ejercía las funciones de control legal y técnico, y de control jurisdiccional.

A partir de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAFSCSPN), sancionada el 30 de septiembre de 1992 y publicada en el *Boletín Oficial* del 29 de octubre de 1992, el sistema de control quedó formado por dos organismos: la Sindicatura General de la Nación y la AGN, que serían los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente. Así, con la reforma constitucional de

[11] Información obtenida de la página web de la AGN, http://www.agn.gov.ar, consultada el 15 de abril de 2007.

1994, a través del artículo 85, se confirió reconocimiento institucional a la AGN. La LAFSCSPN introdujo un nuevo enfoque de control, al establecer como objetivos generales, entre otros, los criterios de economía, eficiencia y eficacia, que, utilizados de manera precisa y oportuna, permitieron ingresar en el campo de la auditoría integral, de naturaleza más amplia que las auditorías tradicionales.

4. Nombre de los titulares actuales [12]

La AGN está a cargo de siete miembros, designados cada uno como auditor general. Funge como presidente el doctor Leandro O. Despouy, y como auditores generales los doctores César Arias, Mario Fadel, Francisco J. Fernández, Alfredo Fólica, Gerardo L. Palacios y Horacio F. Pernasetti.

5. Estructura actual
Se presenta en el organigrama 1. [13]

II. Naturaleza jurídico-institucional

1. Constitucional
Su fundamento está en el artículo 85 constitucional, el cual señala que es un organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, ya que el control externo del sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, es una atribución propia del Poder Legislativo, cuyo examen y opinión sobre el desempeño y la situación general de la administración pública están sustentados en los dictámenes de la AGN.

La actividad de control de la AGN abarca toda la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera que sea su modalidad de organización: la administración centralizada del Poder Ejecutivo; la descentralizada; las entidades autárquicas; empresas del Estado; sociedades anónimas y mixtas, donde el Estado tenga participación significativa e incluso donde existan fondos públicos derivados, aun en la forma de subsidios. También están comprendidos, directa o indirectamente, concesionarios de servicios públicos relacionados en su gestión con el patrimonio del Estado.[14]

2. Legal
La AGN es un ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional, con personalidad jurídica propia, independencia funcional y financiera.[15]

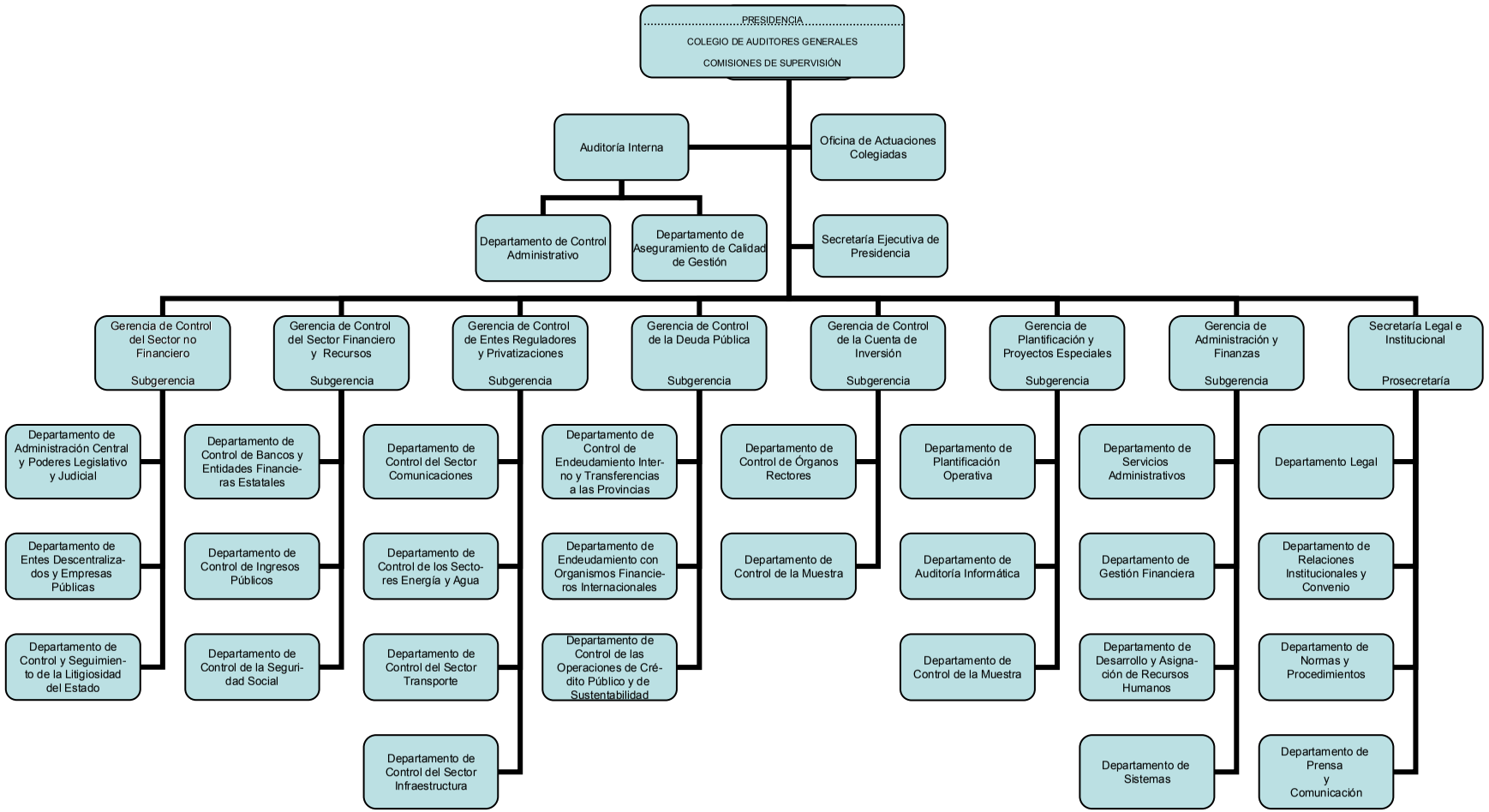
III. Titular

1. Procedimiento para su designación
Los siete miembros designados como auditores generales deben ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y control.[16]

---

[12] Artículo 121, LAFSCSPN, e información obtenida de la página web de la AGN, http://www.agn.gov.ar, consultada el 15 de abril de 2007.
[13] Elaborado a partir de información obtenida en http://www.agn.gov.ar, consultada el 10 de abril de 2007.
[14] Tomado de la memoria de 2005, pp. 13 y 14, en http://www.agn.gov.ar/, consultada el 22 de abril de 2007.
[15] Artículos 7° y 116, LAFSCSPN.
[16] Artículo 121, LAFSCSPN.

ORGANIGRAMA 1
Organización de la AGN



El presidente de la AGN es el séptimo auditor general, propuesto por el partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso y cuya designación se hace por resolución conjunta de los presidentes de las cámaras de Senadores y Diputados. Tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera que sea su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorga.[17]

Los otros seis auditores generales son designados por resoluciones de las dos cámaras del Congreso Nacional: tres por la de Senadores y tres por la de Diputados, de acuerdo con la composición de cada cámara.[18]

Los auditores generales tienen dedicación exclusiva y de tiempo completo. Es incompatible con su cargo el ejercicio de su profesión u otra actividad rentada, con excepción de la docencia.[19] No pueden ser designadas las personas que se encuentren inhibidas, en estado de quiebra o concursadas civilmente, con procesos judiciales pendientes o que hayan sido condenadas en sede penal. Deben sujetarse a las condiciones de incompatibilidad con el ejercicio de la función pública establecidas en la Ley de Ética de la Función Pública.[20]

2. Duración

Al nombrarse los primeros auditores generales se determina por sorteo los tres que duran en su cargo cuatro años; los otros cuatro permanecen ocho años. Los auditores generales pueden ser reelegidos; sin embargo, la ley no especifica cuántos períodos.[21]

3. Remoción

Los auditores generales pueden ser removidos en caso de incidir en conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes, por los procedimientos establecidos para su designación.[22]

La remoción de los auditores generales se efectúa previo dictamen de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la administración (CPMRC). El dictamen que aconseje la remoción debe contar con el voto de la mayoría de los miembros que la componen.[23]

Las vacantes que se produzcan son cubiertas por la cámara de origen de los miembros salientes y se tiene en cuenta el principio de la representación en la composición del cuerpo que los designa.[24]

IV. Autonomía

1. Organizativa

La CMPRC controla las actividades de la AGN. Esta comisión, junto con las de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras del Congreso, tiene la facultad, por vez primera, de establecer la estructura orgánica, las normas básicas internas, la distribución de funciones y las reglas básicas de funcionamiento de la AGN. Las modificaciones posteriores son propuestas por la Auditoría a las referidas comisiones y aprobadas por éstas.[25]

[17] Artículo 85, CNRA.
[18] Artículo 122, LAFSCPN.
[19] Artículo 22, Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación (NBFAGN).
[20] Artículo 126, LAFSCPN.
[21] Artículos 121, LAFSCPN, y 13, Ley de Ética de la Función Pública.
[22] Artículo 124, LAFSCPN.
[23] Artículo 26, NBFAGN.
[24] Artículo 25, NBFAGN.
[25] Artículos 116 y 117, LAFSCSPN.

La AGN está autorizada para dictar las disposiciones necesarias a fin de constituir las unidades de estructura en sus niveles inferiores.[26] También formula los criterios de control y auditoría, así como determina las normas de auditoría externa utilizadas por la entidad.

La Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales de la Cámara de Senadores tiene competencia para dictaminar sobre el régimen jurídico de la administración pública central y descentralizada, incluida la AGN.[27]

2. Funcional

La AGN, a través de sus auditores generales, tiene la facultad de proponer su programa de acción anual, en el que se establece el desarrollo de sus auditorías previsto para el ejercicio. Dicha propuesta de programa y plan debe ser elevado para su aprobación a la CPMRC, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados y la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores.[28]

3. Financiera

La AGN, por medio de sus auditores generales, tiene la facultad de proponer su proyecto de presupuesto. Si bien la entidad cuenta con independencia financiera, es atribución de la CPMRC analizar el proyecto de presupuesto de la AGN y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación al general de la nación.[29]

El desarrollo de las actividades de la AGN es financiado con los siguientes recursos: a) los aportes y las contribuciones que anualmente determine el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio del control externo en los entes, organismos y jurisdicciones señalados en el artículo 117 de la ley; b) las retribuciones que perciba por la prestación de servicios especiales; c) el producto de las operaciones financieras o venta de bienes patrimoniales; y d) los subsidios, las donaciones y cualquier otro recurso que se le destine.[30]

4. Relación con los poderes públicos

La AGN mantiene sus principales relaciones con el Congreso de la República, en virtud de que es un organismo de asistencia técnica de éste. A través de las cámaras de Diputados y Senadores (y como producto de la interrelación de fuerzas entre los bloques políticos) se define la integración de la autoridad de la AGN: el Cuerpo Colegiado de Auditores. Destaca también la participación de la fuerza política de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso, que es la que propone al auditor general presidente; sin embargo, su nombramiento y remoción es facultad exclusiva de los presidentes de ambas cámaras. Esta medida brinda un componente de equilibrio y contrapeso a la capacidad otorgada a la primera fuerza de oposición presente en el Poder Legislativo nacional.

Son las comisiones de Hacienda y Presupuesto de las dos cámaras y la CPMRC los actores institucionales con los que la AGN mantiene sus vínculos de relaciones con el Congreso. Ante esas comisiones debe presentar, para su autorización, el presupuesto y el programa de trabajo. Lo más relevante para el proceso de fiscalización es que de ellas (en especial de la CPMRC) recibe la cuenta de inversión y entrega los informes y memorial anual de trabajo, resultados del ejercicio de sus funciones sustantivas sobre el control externo de la administración nacional.

---

[26] Artículo 32, NBFAGN.
[27] Artículo 66, Reglamento de la H. Cámara de Senadores.
[28] Artículos 129, inciso a; 2°, inciso c, LAFSCPN; y 5°, NBFAGN.
[29] Artículos 125 y 129, inciso b, LAFSCPN.
[30] Artículo 21, NBFAGN.

Con el Poder Judicial mantiene, en el marco de la ley y del respeto a la separación de poderes del régimen republicano, lazos de colaboración, ya que la Corte Suprema de la Nación tiene la facultad de acordar con la AGN la manera y los alcances de intervención para el control externo posterior en este poder. Con el Ejecutivo y sus organismos sostiene sobre todo relaciones de fiscalización y control al momento de efectuar auditorías e investigaciones.

V. Principales funciones y atribuciones

El objetivo primario de la AGN es contribuir a que se adopten decisiones eficaces, económicas y eficientes en materia de gastos e ingresos públicos. Busca cumplirlo al controlar lo que el poder público realiza con el patrimonio, la economía, las finanzas y la administración, y al fiscalizar la legalidad, el Estado de derecho y las normas que se han aplicado.[31]

1. Fiscalización [32]

a) Interviene para la aprobación o el rechazo de la cuenta de inversión.

b) Mantiene el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal. Sujetos: los organismos centralizados y descentralizados; empresas y sociedades del Estado; entes reguladores de servicios privados; municipalidad de la ciudad de Buenos Aires; y entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos, así como el Congreso de la Nación.

c) Emite dictamen de estados contables financieros. Sujetos: además de los mencionados en el inciso b, el Banco Central de la República de Argentina y demás del sector público nacional.[33]

d) Fiscaliza el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de los recursos del Estado; realiza, directamente o mediante la contratación profesional, auditorías financieras, legales, de gestión, exámenes especiales, evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Fiscaliza también a los organismos que reciben dinero de organizaciones internacionales de crédito. Sujetos: el sector público nacional. Los organismos que reciben dinero de organizaciones internacionales son auditados conforme a los acuerdos entre aquéllos y la AGN.

e) Controla la aplicación de recursos provenientes de operaciones de crédito público y efectúa los exámenes especiales para conocer la situación de endeudamiento; realiza exámenes especiales de actos y contratación económica; solicita datos, documentos, antecedentes, e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones. Sujetos: el sector público nacional.

f) Audita y emite opinión sobre la memoria y los estados contables financieros, así como el grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto. Sujetos: empresas y sociedades del Estado.

g) Verifica el registro patrimonial de funcionarios públicos. Sujetos: órganos de la administración.

h) Comunica a la CPMRC las conclusiones de las investigaciones del contenido patrimonial.

---

[31] En http://www.agn.gov.ar/, consultada el 28 de abril de 2007.
[32] Artículos 85, CNRA, 117 y 118, LAFSCSPN, y 24, Ley de Ética de la Función Pública (LEFP).
[33] El sector público nacional está integrado por los organismos mencionados en el artículo 8° de la LAFSCSPN.

La AGN fija los requisitos que deben reunir los profesionales independientes, así como las normas técnicas a las que ha de ajustarse el trabajo.

El Congreso Nacional puede hacer de su competencia las entidades públicas no estatales o las de derecho privado en las que intervengan fondos públicos.

2. Información

La AGN presenta a la CPMRC la memoria anual de su actuación y la divulga. Publica los informes de auditoría aprobados, siempre y cuando no sean clasificados con carácter de reservado por la CPMRC o el Colegio de Auditores Generales. Participa también en la propuesta de dos miembros para la integración de la Comisión Nacional de Ética Pública, de los ocho integrantes que corresponde seleccionar al Poder Legislativo nacional.

VI. Procedimiento de fiscalización superior de la cuenta de inversión

1. Definiciones y conceptos

La cuenta de inversión [34] contiene la ejecución presupuestaria de recursos y gastos de la administración nacional, e incluye como mínimo: a) los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional a la fecha de cierre del ejercicio; b) los estados que muestren los movimientos y la situación del tesoro de la administración central; c) el estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta; d) los estados contable-financieros de la administración central; e) un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.

La cuenta de inversión contiene, además, comentarios sobre: a) el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas que fueron previstos en el presupuesto; b) el comportamiento de los costos e indicadores de eficiencia de la producción pública; y c) la gestión financiera del sector público nacional.

2. Procedimiento de fiscalización

Se presenta en el organigrama 2.[35]

VII. Informes y productos relevantes

a) Informe: al finalizar el trabajo, la AGN expone por escrito sus conclusiones sobre la tarea realizada. El informe de auditoría contiene recomendaciones apropiadas cada vez que su examen revele la factibilidad de una mejora en la entidad en estudio.

b) Memorias de su actuación: para el desempeño de sus funciones, la AGN presenta a la CMPRC, antes del 1 de mayo, la memoria de su actuación.[36]

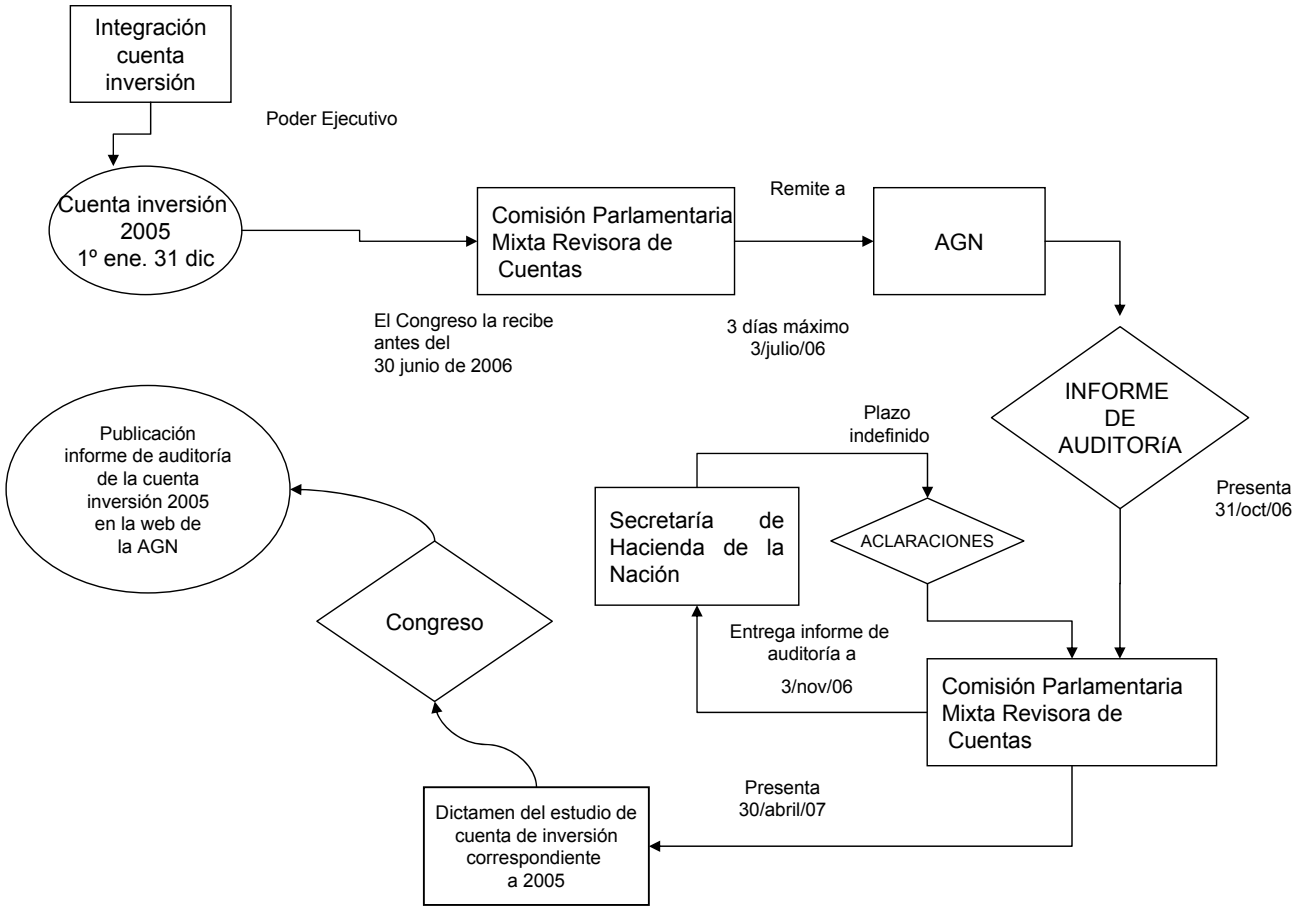
---

[34] Artículo 95, LAFSCSPN. Las cuentas de inversión integradas por la Contaduría General de la Nación se encuentran disponibles en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/, consultada el 30 de abril de 2007.

[35] Elaborado a partir de la LFSCSPN y el reglamento interno de la CPMRC.

[36] Artículo 119, inciso e, LFSCSPN.

ORGANIGRAMA 2
Procedimiento de fiscalización, AGN



VIII. Relación de la AGN con la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y tribunales de cuentas de las provincias

La AGN tiene la atribución de acordar y coordinar las auditorías, junto con otros organismos de control provinciales, y establecer convenios especiales en el área de su competencia.[37] En la LAFSCSPN sólo se asienta el caso de Buenos Aires, ya que se determina que el Congreso de la Nación, por decisión de sus dos cámaras, puede delegar la competencia de control de la AGN sobre esa municipalidad, la cual posee sus correspondientes órganos de control interno y externo.[38]

[37] Si bien en la página web de la AGN se establece la existencia de convenios con tribunales de cuentas provinciales con el objetivo de realizar tarea de fiscalización a los fondos nacionales transferidos a las provincias y municipios, no se tiene acceso a los contenidos de dichos convenios. Visto en http://www.agn.gov.ar/ el 28 de abril de 2007.

[38] Artículos 30, NBFAGN, y 117, LAFSCSPN. En este sentido, existe el Convenio Marco de Cooperación entre la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y el AGN del 14 de junio de 2000, en http://www.agcba.gov.ar/docs/AGN.pdf, consultada el 22 de abril de 2007.

IX. Rendición de cuentas de la AGN[39]

1. Horizontal

En las relaciones de vigilancia entre las instituciones de gobierno se revela la función de la CPMRC como entidad de control de la AGN utilizando como instrumento fundamental la memoria anual, mediante la cual la AGN expone su actuar y los resultados del ejercicio de sus funciones. La CPMRC requiere a la AGN toda la información que estime oportuna sobre sus actividades; de esa manera, analiza y evalúa los alcances de su función fiscalizadora.[40]

En cuanto al control de los titulares de la AGN, cada uno de los siete auditores generales tiene la obligación de presentar una declaración jurada patrimonial integrada.[41]

El juicio político como medida de control de funcionarios públicos no aplica a los miembros del Poder Legislativo; sólo al presidente, vicepresidente y jefe de gabinete de ministros en el Poder Ejecutivo y a los jueces en el Judicial.[42]

2. Vertical

Respecto de las relaciones de la AGN con la sociedad, y en cumplimiento de la garantía del acceso a la información, destaca la publicación en la página web de la AGN de la memoria anual de trabajo, los informes de auditoría, después de ser entregados a la CPMRC,[43] y las auditorías en curso.

La CPMRC goza de la facultad de determinar la información que debe permanecer reservada y exenta de publicación, específicamente la que tiene que ver con la memoria anual y los informes de auditoría de la AGN.[44]

Las acciones emprendidas en materia de transparencia buscan que el ciudadano tenga la posibilidad de valorar el desempeño y los resultados generales de la AGN, al conocer cuáles entidades se están fiscalizando, como parte de su programa anual de trabajo; por lo tanto, se deben emitir los informes de resultados de la AGN y los dictámenes correspondientes por la CPMRC. Ello constituye un mecanismo de rendición de cuentas preventivo, al estructurar incentivos que fomentan el espíritu de vigilancia ciudadana en el quehacer y resultado de la AGN, la CPMRC y del propio Congreso de la Nación.[45]

---

39 En este análisis nos basamos en la propuesta conceptual de las dimensiones horizontal y vertical de la rendición de cuentas elaborada por Guillermo O´Donnel. El autor establece que la rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de agencias estatales en un mismo nivel que desarrollan funciones de supervisión y establecimiento de sanciones; mientras que la vertical describe una relación de desiguales en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados. En el presente caso se detallan las relaciones y los procedimientos de vinculación con los ciudadanos como una forma de rendición de cuentas vertical.

40 Artículo 129, inciso d, LAFSCSPN.

41 Según la LEFP y motivada en el artículo 36 de la CNRA, así como en las disposiciones 150/99 y 87/02 de la AGN. Ver http://www.agn.gov.ar/, consultada el 30 de abril de 2007.

42 Artículos 53, 59 y 60, CNRA y Reglamento Interno de la Comisión de Juicio Político de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Ver http://www.diputados.gov.ar/, consultada el 30 de abril de 2007.

43 Disposición 151/02 de la AGN, en http://www.agn.gov.ar/body-norm-int-informes.htm.

44 Artículo 119, inciso f, LAFSCSP.

45 Como un medio de potenciar el impacto de los informes de auditoría en la opinión pública, en general, y en la actividad de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), en particular, se ha institucionalizado el mecanismo de planificación participativa. El 21 de septiembre de 2005, un conjunto importante de OSC solicitaron a la AGN que arbitrara los medios necesarios para que este mecanismo de participación se formalizara. En la sesión del 8 de febrero de 2006, punto 23, del Colegio de Auditores Generales, se da respuesta favorable a esta petición, con lo que queda institucionalizada la participación de las OSC en el proceso de planificación. Tomado de http://www.anticorrupcion.jus.gov.ar/documentos/ARG-Anexoporciento201por ciento20Avancespor ciento20Implempor ciento20Recom.pdf, consultada el 30 de abril de 2007.

La ausencia de una ley de transparencia y acceso a la información pública para el gobierno federal, es salvada por disposiciones en diversas leyes y ordenamientos que suplen, pero no satisfacen la necesidad de organizar un cuerpo normativo con el carácter de ley que reúna los arreglos y dispositivos legales que brinden solidez a la garantía.[46]

Se considera que la AGN ofrece un adecuado acceso a la información pública, porque en su página web es posible ingresar y obtener información; memorias anuales de trabajo; informes de auditoría; relación de funcionarios obligados que presentaron sus declaraciones juradas; normativa; disposiciones y resoluciones internas de la AGN; presupuesto ejercido en 2005; licitaciones y contrataciones. Asimismo, brinda la posibilidad de solicitar información a través de dicho sitio. Sin embargo, no se encuentra el contenido de los convenios de colaboración.

[46] Para una consulta amplia de los cuerpos jurídicos en relación con el derecho de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, se recomienda consultar las siguientes páginas: http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?paginas=308 y http://www.mejordemocracia.gov.ar

Comentarios finales

En Argentina encontramos como producto de la reforma constitucional de 1994 una evolución del modelo de entidad de fiscalización superior: del Tribunal de Cuentas se transitó a la Auditoría General de la Nación.

El sistema vigente divide las funciones de control externo e interno en dos poderes y organismos distintos. Esta forma de conducir el control de los recursos públicos permite cumplir los fines republicanos de verificación y equilibrio del poder mediante la activación de pesos y contrapesos para la eficiencia y legalidad de los actos de gobierno.

Aun cuando se tiene un variado engranaje institucional, tanto de organismos como de cuerpos jurídicos desplegados para generar las condiciones formales que aseguren la responsabilidad del ejercicio de la función y presupuesto públicos, la seguridad de su cumplimiento y la eficacia de los fines de la rendición de cuentas, esto no reside sólo en su existencia; se requiere también el apego a las tendencias internacionales, así como la colaboración eficaz entre los diferentes poderes de gobierno y la sociedad civil organizada.

Medidas como elevar a rango de ley los plazos y términos para el dictamen del informe de auditoría y definir los plazos límites de su aprobación y publicación por el Congreso Nacional, por un lado, y dotar de autonomía efectiva a la Auditoría, por el otro, se presentan como senderos para la consolidación de la rendición de cuentas en esta nación sudamericana.

El Poder Legislativo tiene la gran responsabilidad de configurar nuevas y mejores condiciones institucionales para fortalecer su órgano de asistencia para el control externo. Por su parte, la Auditoría debe seguir cumpliendo sus atribuciones y tareas con profesionalismo y transparencia; hacerlo abona a la certeza, credibilidad y legitimidad de la democracia y gobernabilidad en Argentina.

Ficha técnica del ordenamiento jurídico básico

Fundamento constitucional: artículo 85 de la Constitución Nacional de la República Argentina.
Nombre completo de la ley: ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAFSCSPN).
Fecha de aprobación: (sanción) 30 de septiembre de 1992; promulgación parcial: 26 de octubre de 1992; última modificación: marzo de 2005.
Fecha de publicación: *Boletín Oficial* del 29 de octubre de 1992; fe de erratas: *Boletín Oficial* del 15 de diciembre de 1992.
Fecha de vigencia: a partir del primer ejercicio financiero iniciado con posterioridad a la sanción: el 1 de enero de 1993.
Antecedente inmediato: Ley de Contabilidad (decreto ley 23,354/56 del 31 de diciembre de 1956).
Estructura: 8 títulos, 10 capítulos, 139 artículos, 1 capítulo de artículos transitorios, y 1 capítulo de disposiciones finales similares a los transitorios.
La ley tiene reglamento: cuenta con tres: - Reglamento 1: decreto 2666, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Fecha: 29 de diciembre de 1992. Publicación *Boletín Oficial*: 31 de diciembre de 1992. - Reglamento 2: decreto 253, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Fecha: 18 de febrero de 1993. Publicación *Boletín Oficial*: 23 de febrero de 1993. - Reglamento 3: decreto 1361, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Fecha: 5 de agosto de 1994. Publicación *Boletín Oficial*: 16 de agosto de 1994.
Ley en materia de transparencia y acceso a la información: no tiene.

Fuentes y bibliografía

Barrestra, Marcela I. *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Argentina: Lexis Nexis, 2006.

Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006.

Memoria del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y en el Mundo 2005.

Legislación
Constitución Nacional de la República Argentina (CNRA)

Leyes
Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAFSCSPN)
Ley de Ética de la Función Pública (LEFP)
Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)

Reglamentos
Reglamento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de las Cuentas
Reglamentos 1, 2 y 3 de la ley 24.156
Reglamento de la Cámara de Diputados
Reglamento de la Cámara de Senadores
Reglamento Interno de la Comisión de Juicio Político de la H. Cámara de Diputados de la Nación

Disposiciones
151/02

Normas
Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación (NBFAGN)
Normas de Auditoría Externa (NAE)

Sitios web
Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, http://www.agcba.gov.ar
Auditoría General de la Nación, http://www.agn.gov.ar
Central Intelligence Agency, http://www.cia.gov
Centro de Economía Internacional, http://www.cei.gov.ar
Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en México, http://www3.diputados.gob.mx/
Gobierno de Argentina, http://www.argentina.gov.ar
H. Cámara de Diputados de la Nación, http://www.diputados.gov.ar/
Honorable Senado de la Nación, http://www.senado.gov.ar
Información legislativa, http://www.infoleg.gov.ar/
Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx
Mejor Democracia, http://www.mejordemocracia.gov.ar
Ministerio de Economía y Producción, http://www.mecon.gov.ar
Oficina Anticorrupción, http://www.anticorrupcion.gov.ar
Presidencia de la Nación Argentina, http://www.presidencia.gov.ar
Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República de Argentina Tribunal de Cuentas, http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/
Sindicatura General de la Nación, http://www.sigen.gov.ar/main/index.html
Transparency International, http://www.transparency.org/

Contraloría General de la República de Chile

Jorge Gómez Ávila

Contraloría General de la República de Chile

Introducción [1]

1. Datos básicos del país

1.1. Territorio

Chile es una larga y angosta faja de tierra que se extiende por el borde sur occidental de América, entre la Cordillera de los Andes y el Océano Pacífico; cuenta con una superficie de 2´ 006 626 kilómetros cuadrados, y de largo con 4 200 kilómetros. Limita al norte con Perú; al sur con el polo sur; al este con Bolivia y Argentina; y al oeste con el Océano Pacífico. Su capital es Santiago.

1.2. Población

En julio de 2006, su población llegaba a 16´ 134 219,[2] de los cuales 7´ 993 878 eran hombres y 8' 140 341, mujeres. La población en el área urbana era de 13' 850 240 y en la rural de 2' 283 979.

1.3. Economía

Su moneda es el peso chileno; un dólar equivale a 549.16 y un euro a 689.38. Su producto interno bruto (PIB) per cápita en 2006 fue de 12 700 dólares y su inflación promedio, de 4.2 por ciento. La deuda bruta del gobierno central a marzo de 2006 alcanzó un promedio de 8 590 millones de dólares, lo que representa 6.1 por ciento del PIB.[3]

1.4. Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006

Chile se ubicó en el número 21 de 163 países evaluados, con una puntuación de 7.3, de un máximo de 10 puntos posibles, que son aquellos altamente transparentes, hasta 0 puntos, que son altamente corruptos. Chile se encuentra por encima de algunos de los países estudiados en esta investigación, como España (6.8), México (3.3), Argentina (2.9), Honduras (2.5) y Ecuador (2.3).[4]

1.5. Otros

Salvador Allende, presidente de Chile en el período 1970-1973, ordenó que un buen número de empresas pasara a manos del Estado con el propósito de establecer una política de redistribución de la riqueza; también se nacionalizaron los bancos. En esa misma época, Augusto José Pinochet fue designado general de división; posteriormente, fungió como presidente en los años 1973-1990.

---

1 Información disponible en http://www.censo2002.cl/, consultada el 15 de marzo de 2007.
2 Información disponible en https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ci.html#People, consultada el 27 de marzo de 2007.
3 Información disponible en http://mggp.utalca.cl/DeudaGCMar06.pdf, consultada el 25 de abril de 2007.
4 Información disponible en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices, consultada el 20 de marzo de 2007.

2. Sistema político y electoral
El artículo 3° de la Constitución chilena establece:

> El Estado de Chile es unitario, la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley, los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

En el artículo 4° constitucional se determina que Chile es una república democrática.[5]

A partir de 1973 y durante gran parte del régimen militar, los partidos políticos fueron prohíbidos, los cuales pudieron reorganizarse hasta 1987 para participar en el plebiscito nacional de 1988. De ahí surgió el sistema que prevalece en la actualidad caracterizado por las grandes coaliciones políticas: Alianza por Chile (de derecha), Concertación de Partidos por la Democracia (de centro-izquierda), Juntos Podemos Más (de izquierda) y Fuerza Regional Independiente.

3. Poderes públicos [6]

Poder Ejecutivo
El presidente de la república es elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. La elección se efectúa junto con la de parlamentarios, en la forma que determina la ley, y dura en el ejercicio de sus funciones cuatro años; no puede ser reelegido para un período inmediato.

Poder Legislativo
Lo ejerce el Congreso Nacional a través de un parlamento bicameral integrado por la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

El artículo 49 constitucional señala: “El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país”. A partir del 11 de marzo de 2006, el Senado quedó formado de 38 miembros elegidos en forma popular y la Cámara de Diputados, por 120 miembros elegidos en votación directa en los distritos electorales que establece en su ley orgánica constitucional respectiva. Permanecen en sus cargos cuatro años y pueden ser reelegidos.

Poder Judicial
La Corte Suprema de Justicia es el más alto tribunal en el país. Es un órgano colegiado integrado por 21 ministros. Su jurisdicción abarca todo el territorio nacional; le corresponde la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación, salvo el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, y los tribunales electorales regionales.

I. Datos básicos de la Contraloría General

1. Nombre oficial
Contraloría General de la República de Chile (CGRCH).

2. Sitio web
http://www.contraloria.cl

5 Información disponible en http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/149264.pdf, consultada los días 7 y 15 de marzo de 2007.
6 Información disponible en http://www.gobierno.cl/poder_legislativo/poder_legislativo.asp, consultada el 15 de marzo de 2007.

3. Resumen histórico [7]

Desde la fundación de Santiago del Nuevo Extremo, en 1541, se manifestó el propósito de sujetar la administración de la naciente colonia a normas que velaran por los fondos y la probidad en la conducta de las autoridades. En el siglo XVII, Chile contaba ya con un órgano fiscalizador de los recursos públicos. Ésta es la base de una tradición de control que caracteriza a toda la sociedad chilena. Si bien no podemos negar que la Contraloría General es consecuencia de las recomendaciones que una misión de expertos financieros estadounidenses, presidida por Edwin Kemmerer, formuló en 1925 al gobierno del presidente Emiliano Figueroa, sería un error desconocer sus sólidos lazos con una tradición de control ya antes manifestada.

Debemos tener en cuenta dos factores al explicar los hábitos de probidad, eficiencia y austeridad con que los historiadores suelen caracterizar no sólo el comportamiento de los gobernantes y los agentes públicos, sino, en mayor o menor medida, el de toda la comunidad chilena. Uno de ellos se relaciona con las circunstancias particulares del devenir histórico nacional que formaron el carácter del pueblo y la sociedad, y el otro es el factor institucional, que se une a dichos elementos para generar una conciencia colectiva de rechazo a la arbitrariedad, respeto al derecho ajeno, sobriedad y rectitud.

Como señalamos, desde 1541 se expresó la idea de establecer una normativa que vigilará los fondos y la conducta de las autoridades. Un acta del Cabildo deja constancia del nombramiento de cuatro oficiales para las cajas reales, cuya función, especialmente la del veedor, no se limitaba a lo administrativo y contable, sino que se extendía con frecuencia a labores de fiscalización.

La autonomía de la función fiscalizadora de la gestión pública se fortalece a partir del establecimiento de la Real Audiencia, la cual, luego de inaugurarse en Concepción en 1567, se instaló en la capital a principios del siglo XVII, en 1609, para desempeñar, aparte de sus cometidos propios de Tribunal Supremo de Justicia, otras tareas de control de la administración financiera y del comportamiento de los agentes estatales, y como garantía del ejercicio regular de las atribuciones gubernativas.

En el siglo XVIII, la Real Audiencia perdió importancia, sobre todo en el orden del control financiero; sus atribuciones en la materia fueron asumidas por un organismo denominado Contaduría Mayor de Cuentas, dotado de facultades fiscalizadoras, consultivas y normativas, cuya acción produjo saludables efectos en el ordenamiento de la contabilidad y las finanzas públicas.

A partir de 1808, la Contaduría comenzó a funcionar, como lo hacía la Audiencia, en el denominado Palacio de las Cajas Reales –hoy habilitado como Museo Histórico Nacional– y es el inmediato antecesor de los entes de control que, luego de la independencia, operaron con el nombre de Contaduría Mayor y Tribunal de Cuentas.

En el primero de ellos se estableció, en 1839, una función que luego pasaría al Tribunal y más tarde a la Contraloría General: revisar preventivamente los actos de la administración del Estado que comprometían a la hacienda pública, cuyo ejercicio permitió al entonces contador mayor exponer al presidente de la república la inconstitucionalidad o ilegalidad de las correspondientes medidas, sin perjuicio de que éste pudiera insistir en su toma de razón. En 1869 se creó la Dirección General de Contabilidad, que sucedió a la Contaduría.

---

7 Tomado del resumen basado en la totalidad de este apartado, información disponible en http://www.contraloria.cl/cgrweb/Portal/appmanager/portalCgr/portal?_nfpb=true&_pageLabel=P120005, consultada el 23 de marzo de 2007.

En 1925, la Misión Kemmerer, contratada por el gobierno de Chile, propuso, entre otros proyectos, la creación de la Contraloría General de la República. Sin embargo, ésta fue sometida al dictamen de una comisión revisora, presidida por el superintendente de Bancos, Julio Philippi, que formulaba indicaciones tendentes a armonizar sus ideas matrices e innovaciones con la legalidad y las prácticas administrativas del país.

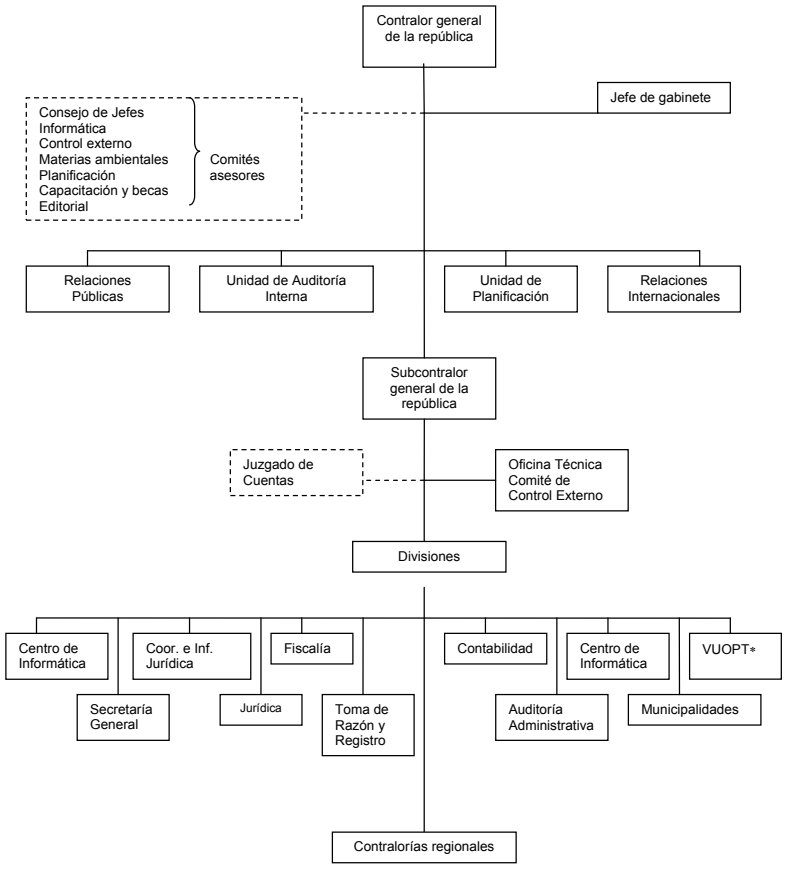
Fruto de un proceso en que se aprovechó de algún modo la tradición nacional materializada hasta esa fecha en la Dirección General de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas, se creó la nueva entidad fiscalizadora: la Contraloría General de la República, con base en el decreto con fuerza de ley 400-bis, del 26 de marzo de 1927. Con posterioridad se dictaron diversas disposiciones para perfeccionar su organización y terminar de configurar su estructura de funciones, atribuciones y potestades.

El año 1943 marcó un hito que vale la pena mencionar: se aprobó una reforma constitucional que otorgaba rango constitucional a la Contraloría. Otro hecho importante fue la promulgación, en 1953, de la ley orgánica de la entidad, cuyo texto fue aprobado en 1964; desde entonces, ha experimentado numerosas modificaciones expresas y tácitas.

4. Nombre del titular actual
Licenciado Ramiro Mendoza Zúñiga, contralor general de la república.[8]

5. Estructura actual
Se presenta en el organigrama 1.

Organigrama 1
Organización de la CGRCH



*Vivienda y Urbanismo, y Obras Públicas y Transportes. Fuente: www.contraloría.cl

8 *Ibid*., noticias de la Contraloría General de la República de Chile, consultada el 9 de abril de 2007.

II. Naturaleza jurídico-institucional

La CGRCH efectúa auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa. A través de ellas, la Contraloría valora los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscaliza la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, en particular las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examina las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprueba la veracidad de la documentación sustentatoria; verifica el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos; y formula las proposiciones adecuadas para subsanar los vacíos.[9]

La Contraloría es esencialmente un órgano de control de juridicidad de la administración del Estado. Es un organismo autónomo que goza de independencia para el ejercicio de sus funciones. No está sometido a la supervigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional. Sin embargo, con todo ello no goza de personalidad jurídica ni tampoco posee autonomía financiera.

1. Constitucional

La naturaleza constitucional la encontramos en el capítulo X de la Constitución Política de la República de Chile, en el que se establece que es un organismo autónomo que ejerce el control de la legalidad de los actos de la administración; fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos que determinen las leyes; examina y juzga las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; lleva la contabilidad general de la nación; y desempeña las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.

Con base en el artículo 99 constitucional, el contralor, en el ejercicio del control de la legalidad, toma razón de los decretos y resoluciones que, conforme a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o muestra la ilegalidad que puedan presentar; sin embargo, debe darles curso cuando, a pesar de su representación, el presidente de la república insista con la firma de todos sus ministros. De darse esta situación, el contralor debe enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados. En ningún caso da curso a los decretos de gastos que exceden el límite señalado en la Constitución y remite copia íntegra de los antecedentes a la misma cámara.

Corresponde al contralor tomar razón de los decretos con fuerza de ley, y debe representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución. Además, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría son materia de una ley orgánica constitucional.

2. Legal

El artículo 1º de la Ley de la Contraloría General de la República de Chile (LCGRCH) ratifica la naturaleza de organismo autónomo al señalar sus principales funciones.

III. Titular

1. Procedimiento para su designación

De acuerdo con el artículo 98 de la Constitución, el contralor es designado por el presidente de la república con acuerdo del Senado, adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. Dicho artículo señala que debe contar como mínimo con diez años de título de

9 Artículo 21 de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile.

abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás cualidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.

2. Duración

El contralor es designado por un período de ocho años, sin posibilidad de reelección; además, el contralor y el subcontralor gozan de las prerrogativas e inamovilidad que las leyes otorgan a los miembros de los tribunales superiores de justicia.[10]

3. Remoción

El artículo 52, numeral 2, letra c, constitucional indica que es inamovible y las únicas causales de cesación en el cargo son cumplir setenta y cinco de edad y la remoción dispuesta por el Senado en caso de una acusación constitucional hecha por la Cámara de Diputados fundada en notable abandono de funciones.

Corresponde al presidente de la república la remoción, previa resolución judicial tramitada por las causales señaladas para los ministros de los tribunales superiores de justicia y para los de la Corte Suprema.[11]

IV. Autonomía

1. Organizativa

La Contraloría está a cargo de un funcionario con título de contralor general de la república; hay un subcontralor, que lo reemplaza por ausencia o vacante.[12]

Está constituida por los departamentos Jurídico, de Contabilidad, de Inspección General de Oficinas y Servicios Públicos, por la Fiscalía y los subdepartamentos de Toma de Razón, Registro de Empleados Públicos, Contabilidad Central, Control de Entradas, Control de Gastos, Crédito Público y Bienes Nacionales, así como por la Secretaría General. También laboran jefes de departamento, fiscal, subjefes, inspectores, auditores, contadores, abogados, oficiales y personal auxiliar, entre otros.

El contralor puede modificar la planta de empleos establecida en el artículo 1° del decreto con fuerza de ley 42, de 1959, o crear los cargos que estime necesarios, siempre que se trate de empleos iguales o inferiores a jefes de departamento, con cargo al presupuesto del propio servicio. También puede formar diversos escalafones del personal, según sus cometidos funcionales o especiales, y designar libremente al personal de la planta profesional y técnica. Los demás empleados son de la exclusiva confianza del contralor, quien puede nombrarlos, promoverlos y removerlos con entera independencia de toda autoridad.[13]

Los funcionarios y empleados ocupados en examinar e inspeccionar cuentas en otras reparticiones públicas de la Contraloría, pueden ser transferidos, a petición del contralor y con aprobación del presidente de la república, a la Contraloría General, donde se centralizan y ejecutan esas labores.[14]

Para un adecuado ejercicio de las facultades fiscalizadoras, el personal de estas dependencias permanece por lo menos cuatro años, salvo necesidades del servicio o razones de fuerza mayor.

10 Artículo 4°, LCGRCH.
11 *Idem*.
12 Artículo 2°, LCGRCH.
13 Artículo 3°, LCGRCH.
14 Artículo 18, LCGRCH.

2. Funcional

La Contraloría decide sus programas de auditoría, así como su realización, y tiene la facultad de aceptar o declinar propuestas de auditoría de comisiones legislativas. En este sentido, es un organismo autónomo que goza de independencia en su ejercicio y no se somete al mando ni la vigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional.

3. Financiera

El contralor, de acuerdo con las cantidades que la Ley General de Presupuestos y las leyes especiales prevén para el mantenimiento de la Contraloría, fija anualmente el presupuesto de entradas y gastos del servicio y las remuneraciones del personal de su dependencia, con aprobación del presidente de la república.

El artículo 150 de la misma ley señala que para subvenir los mayores gastos que demanden el control y la fiscalización del cobro de los impuestos fiscales y municipales y la edición de recopilaciones, entre otros, el contralor puede girar hasta treinta por ciento de las cantidades que ingresen en cuenta especial por concepto de uno por ciento que se deduce de tales impuestos, y puede disponer de las sumas que fije cada año el contralor general y que se financian con diez por ciento del 0.5 por ciento correspondiente al que cada institución de previsión debe contribuir para el financiamiento de la Superintendencia de Seguridad Social, en cumplimiento de la ley orgánica de este servicio.[15]

4. Relación con los poderes públicos

La CGRCH propone al presidente de la república las disposiciones supremas que crea necesarias para establecer y uniformar los métodos de contabilidad y procedimientos que han de seguir los funcionarios o encargados del manejo de fondos o administración de los bienes del Estado o de los servicios sometidos a su fiscalización, para presentar sus cuentas, formar y confrontar sus inventarios, y para todo lo que se refiere a la inversión o enajenación de esos fondos o bienes.[16]

5. Otros aspectos relevantes

La CGRCH constituye un elemento fundamental del sistema nacional de control, cuyos propósitos son:

a) Mejorar la capacidad operativa del organismo a fin de cumplir sus funciones con un alto grado de eficacia y eficiencia, y constituir un ejemplo en el sistema nacional de control de la administración.

b) Elevar los niveles de motivación, confianza y laboral de sus funcionarios y promover una cultura de adaptación al cambio, de creatividad e innovación.

c) Contribuir a fomentar el bien común, el proceso permanente de modernización del Estado y el fortalecimiento de la probidad.

V. Principales funciones y atribuciones

El artículo 1° de la LCGRCH establece que la Contraloría, independiente de todos los ministerios, autoridades y oficinas del Estado, tendrá por objeto:

a) Fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades, la beneficencia pública y los otros servicios que determinen las leyes.

15 Artículo 150, LCGRCH.
16 Artículo 20, LCGRCH.

b) Verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos públicos o bienes de esas instituciones y de los demás servicios o entidades sometidas por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes.

c) Llevar la contabilidad general de la nación.

d) Pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los jefes de servicios que deban tramitarse por la CGRCH.

e) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones del estatuto administrativo.

f) Desempeñar las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o dictados en el futuro que le den intervención.

La Contraloría está obligada a ejercer en forma preferente las atribuciones señaladas en los casos de denuncias o investigaciones solicitadas en virtud de un acuerdo de la Cámara de Diputados. Le corresponde exclusivamente recopilar y editar de manera oportuna y metódica todas las leyes, reglamentos y decretos de interés general y permanente, con sus índices respectivos.[17]

La CGRCH tiene amplias facultades de auditoría y de carácter inspectivo sobre los servicios que fiscaliza. Mediante esta labor se hace la evaluación de los controles internos, se examinan las cuentas, se realizan las pruebas de validación pertinentes y se verifica el funcionamiento de los servicios de acuerdo con la ley. Si a partir de las tareas de investigación, tanto de oficio como a petición de la Cámara de Diputados o por denuncias, se identifican faltas administrativas, el organismo contralor puede realizar investigaciones o sumarios administrativos.

El contralor está facultado para dirigirse directamente a cualquier jefe de oficina o funcionario o persona que tenga relaciones oficiales con la Contraloría para solicitarle los datos e información que necesite para el mejor desempeño de sus labores, y puede, también, dirigirse a cualquier autoridad o funcionario para impartir instrucciones relativas a la fiscalización que por ley le corresponda.

Todos los servicios públicos creados por ley pueden ser fiscalizados, y quedan sometidos a la inspección de la Contraloría “las empresas, sociedades y entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades e instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, y en las mismas condiciones, representación o participación” para vigilar el cumplimiento de sus fines y estar en condiciones para formular el balance nacional.[18]

La Contraloría no interviene ni informa de los asuntos que, por su naturaleza, son propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los tribunales de justicia, competencia del Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que, con respecto a materias judiciales, reconoce esta ley al contralor.[19] Con motivo del control de legalidad o de las auditorías, tampoco puede evaluar los aspectos de mérito o conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.[20]

17 Artículo 26, LCGRCH.
18 Artículo 16, LCGRCH.
19 Artículo 6°, LCGRCH.
20 Artículo 21 B, LCGRCH.

VI. Procedimiento de fiscalización [21]

Conforme al artículo 68 de la Ley de Administración Financiera (LAF), los servicios públicos deben elaborar, al 31 de diciembre de cada año, un balance de ingresos y gastos, y un estado de situación financiera cuando corresponda. Dichos estados se envían a la CGRCH y a la Dirección de Presupuestos (ver organigrama 2).

La LCGRCH establece que todo funcionario, persona o entidad que reciba, custodie, administre o pague fondos públicos debe rendir a la Contraloría las cuentas comprobadas de su manejo en la forma y los plazos que determine esta ley; salvo disposición en contrario, la rendición de las cuentas se hará por meses vencidos. A solicitud del interesado, el contralor puede otorgar una prórroga. Toda cuenta es examinada, finiquitada o reparada en un plazo que no exceda de un año, contado desde la fecha de su recepción por la Contraloría. La LCGRCH establece con detalle el procedimiento del examen, finiquito o reparo de las cuentas.

El Departamento de Contabilidad [22] de la CGRCH integra y presenta al contralor general el balance general de la hacienda pública y la cuenta de inversión correspondiente al ejercicio financiero de cada año. El contralor general, por su parte, da a conocer al presidente de la república y a ambas ramas del Congreso Nacional, a más tardar en abril de cada año, un informe sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado correspondiente al ejercicio del año anterior. La LCGRCH no establece nada más respecto de este informe.

VII. Informes y productos relevantes

a) Balance general de la hacienda pública y la cuenta de inversión anual.

b) Memoria anual de la Contraloría, que puede integrar el balance consolidado del sector público,[23] el cual incluye los balances de los servicios funcionalmente descentralizados.

c) Informe anual sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado.

VIII. Relación de la CGRCH con las contralorías regionales

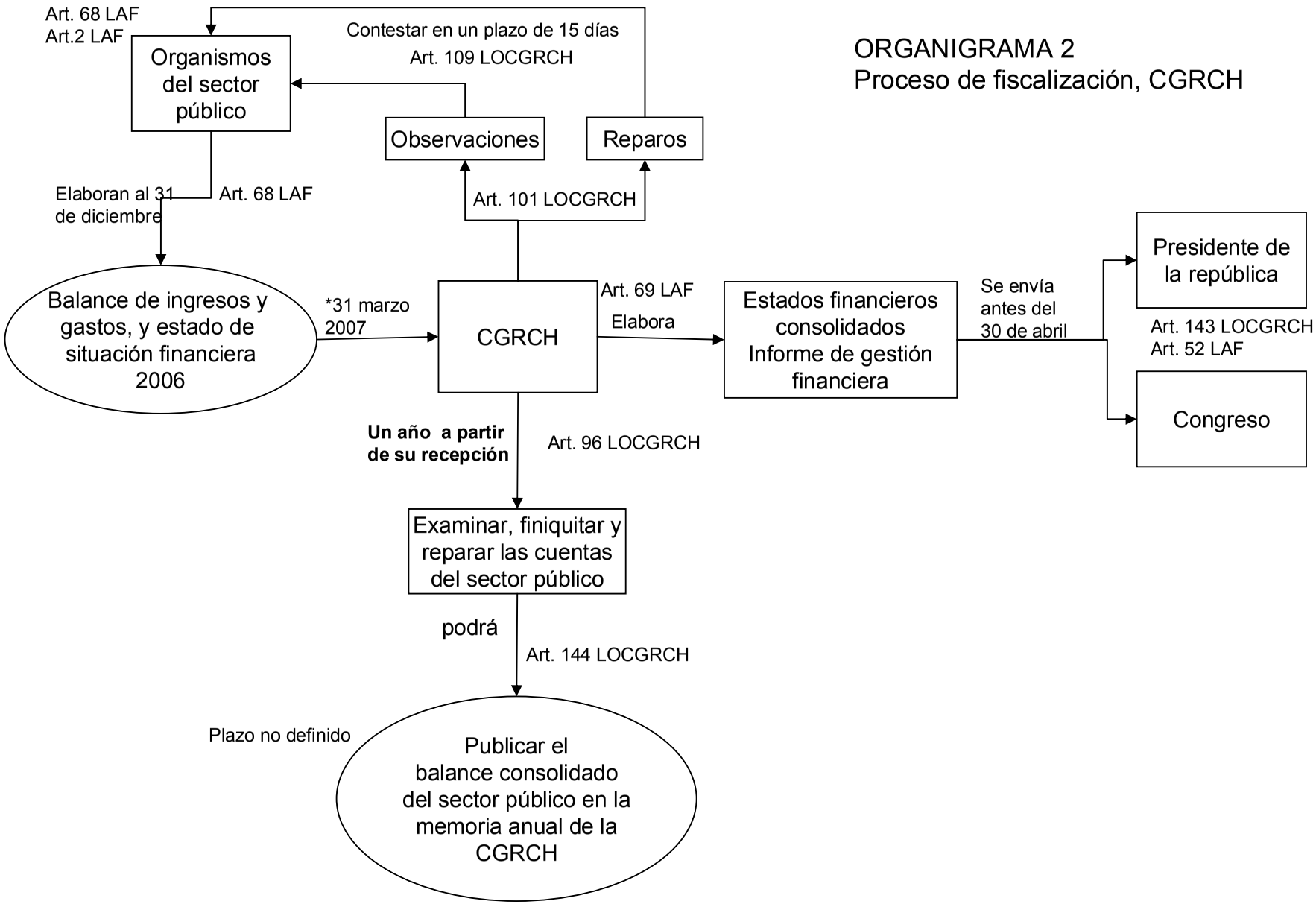
Chile es un Estado unitario con administración pública descentralizada o desconcentrada. Los gobiernos regionales caen dentro de la plena fiscalización de la Contraloría, la cual, para estos efectos, cuenta con unidades a cargo de un contralor en cada una de las regiones, excluida la metropolitana.

Las contralorías regionales son órganos desconcentrados de la CGRCH; tienen su propia estructura y realizan las tareas de toma de razón, auditoría, registro, y otras dentro de sus respectivos ámbitos territoriales, con base en las políticas y la jurisprudencia que aprueba la jefatura superior del servicio. Los contralores regionales actúan por delegación de facultades del contralor general. Estas dependencias han ido adquiriendo cada vez mayor relevancia, y se les ha delegado funciones y transferido recursos con el objeto de que sean órganos activos en el proceso de regionalización.

En ese sentido, la Contraloría, mediante comisiones de servicio, avanza en la elaboración de estudios jurídicos e interdisciplinarios sobre los instrumentos de regionalización. Asimismo,

21 Título VI, Rendición de Cuentas de la LCGRCH, artículos 85 y ss.
22 Artículo 34 F, LCGRCH
23 Artículo 144, LCGRCH.

ORGANIGRAMA 2
Proceso de fiscalización, CGRCH



desarrolla una labor intensa de capacitación interna y externa; también trabaja en la elaboración de instructivos o manuales u otra forma de apoyo, compromiso y liderazgo en el proceso de mejoras.

El contralor puede constituir dependencias de la CGRCH en las zonas del país que él determine, a fin de facilitar y hacer más eficaz el control que la ley le encomienda, además de fijar por resolución la jurisdicción territorial de dichas oficinas, sus atribuciones y el personal que las atenderá dentro de la competencia general de la Contraloría.[24]

IX. Rendición de cuentas de la CGRCH

1. Horizontal

El contralor elabora anualmente la cuenta pública sobre la gestión de la CGRCH correspondiente al año anterior,[25] la cual contiene:

a) Un resumen de las principales actividades desarrolladas en el cumplimiento de sus funciones.

b) Una relación de los decretos de insistencia dictados por el presidente de la república, con indicación de los fundamentos de la representación y la insistencia.

c) Una reseña de las principales dudas y dificultades suscitadas con motivo de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas; puede, incluso, sugerir modificaciones para el mejor y más expedito funcionamiento de la administración.

d) Un estado de la situación financiera interna del organismo.

e) Otras materias a las cuales el contralor general estime conveniente referirse.

Esta cuenta pública es enviada, en todo caso, al presidente de la república y al Congreso Nacional a más tardar en mayo de cada año. Asimismo, cada contralor regional elabora anualmente una cuenta pública de la gestión de la contraloría regional correspondiente al año anterior, la que envía al gobierno regional.

2. Vertical

Existe un vínculo de comunicación con la sociedad mediante un sitio web de la CGRCH, en el cual se encuentran los siguientes documentos:

a) Memoria anual: está disponible la memoria de 2005.

b) Dictámenes de 2000 a 2005.

c) Contabilidad general: incluye los procedimientos; instrucciones contables; informes de gestión financiera (se encuentran los informes de aprobación del informe de la gestión financiera del Estado de 2000 a 2005); emisión de informes financieros (sector público y municipal); informes del sector público (series de ejecución presupuestaria); informes sector empresas públicas e institutos tecnológicos CORFO (situación presupuestaria); e informes sector entidades de educación superior.

---

[24] Artículo 24, LCGRCH.
[25] Artículo 143, LCGRCH.

d) Manual de Procedimientos Contables para el Sector Público, 2006.

e) Cuenta pública: se presenta la de 2005.

f) Diversos documentos relacionados con las actividades de la CGRCH (impartición de instrucciones, seminarios, entre otros).

Mediante el sitio web de la CGRCH se tiene acceso a los principales productos que elabora el ente fiscalizador, como la validación de certificados, contabilidad general, extractos de dictámenes, memoria anual, cuenta pública y comunicados de prensa, por mencionar algunos.

Comentarios finales

La CGRCH es un caso especial, si lo comparamos con el modelo usual de las EFS: al llevar la contabilidad general de la nación y revisar mensualmente las cuentas de los sujetos fiscalizables, realiza un control *ex ante*, que se empalma con las funciones que hace en la mayoría de estados el Ministerio de Hacienda o Finanzas.

Respecto a su función como órgano responsable del control externo, la Contraloría no coadyuva en especial al Poder Legislativo. La LCGRCH no es muy específica al respecto y no hace evidente la existencia y posibilidad de eficiencia de frenos y contrapesos entre poderes e instituciones públicas. En sí misma, la LCGRCH es amplia, no siempre clara y combina elementos de una ley orgánica, reglamentaria, sustantiva y adjetiva, con procedimientos a detalle que usualmente figuran en otro tipo de cuerpos normativos.

Sobresale que la Contraloría se transforma en "tribunal"[26] en el caso de inconformidades de la revisión de las cuentas; el subcontralor general hace el papel de "juez de primera instancia"[27] y el contralor general el de "juez de segunda instancia", en lugar de establecerse el procedimiento administrativo de revisión o revocación que utilizan la mayoría de las EFS.

En la elección del contralor general, es importante mencionar que existen candados para evitar su remoción; la Cámara de Diputados tiene que presentar una acusación constitucional fundada en el abandono de sus funciones; debe seguirse el mismo procedimiento para los miembros de tribunales superiores de justicia. En la parte monetaria, el contralor general goza de una renta mensual igual a la más alta que se gane en los servicios sometidos a su fiscalización, y la renta del subcontralor es inferior en 20 por ciento a la del contralor general.[28]

Otro aspecto destacable es que la Contraloría no puede sancionar; emite proposiciones a los órganos competentes en la materia para que éstos sean los encargados de determinar las sanciones procedentes. Además, las resoluciones definitivas que dentro de su competencia dicte el contralor, no son susceptibles de algún recurso ante otra autoridad.[29]

Otra de las funciones importantes del contralor es que puede ordenar que se descuenten de las remuneraciones de los funcionarios de los organismos y servicios que controla, en las condiciones que determine y adoptando los resguardos necesarios, las sumas que éstos adeuden por concepto de beneficios pecuniarios que hayan percibido indebidamente. Estos descuentos pueden hacerse efectivos también sobre el desahucio y las pensiones de jubilación, retiro y montepío. Si recae sobre remuneraciones mensuales, no podrá exceder de 50 por ciento de éstas.[30]

La Contraloría, en el caso de los cuentadantes autorizados para girar fondos en globo y cuyas rendiciones de cuentas no son presentadas dentro del plazo legal o del que otorgue el contralor, sin perjuicio de adoptar las sanciones administrativas correspondientes, comunica y ordena a la Tesorería General la suspensión del pago de todo giro mientras no se rinda cuenta del anterior. El incumplimiento de esta orden hará responsable al tesorero provincial de todo perjuicio que pueda afectar el interés del fisco.[31]

---

26 Artículo 107, LCGRCH.
27 Artículo 118, LCGRCH.
28 Artículo 46, LCGRCH.
29 Artículo 8°, LCGRCH.
30 Artículo 67, LCGRCH.
31 Artículo 89, LCGRCH.

Otro punto relevante es que los libros, documentos y cuentas aprobadas son incinerados después de tres años de su revisión definitiva, salvo que el contralor considere de especial interés conservarlos.[32]

Según los medios de opinión pública, durante los ochenta años de existencia del organismo, nunca se había presentado una crisis institucional como la que vivió en estos últimos nueve meses, debido a la incertidumbre que se generó por la nominación de su nuevo contralor, lo que orilló al Senado a nombrar a su titular de la propuesta que ya había presentado el presidente de la república.

Ficha técnica del ordenamiento jurídico básico

Fundamento constitucional: capítulo X, artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República de Chile.
Nombre completo de la ley: Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile.
Fecha de aprobación: 7 de julio de 1964. Última modificación: 10 de octubre de 2003, mediante número de ley 19908.
Fecha de publicación: 10 de julio de 1964.
Antecedente inmediato: Dirección General de Contabilidad y Tribunal de Cuentas (no existen más datos).
Estructura: 163 artículos y 10 títulos; no tiene artículos transitorios.
Ley en materia de transparencia y acceso a la información: no tiene. El Senado de la República propuso un proyecto de ley sobre acceso a la información pública.[33]

Fuentes y bibliografía

Todas las fuentes y la legislación fueron tomadas de los siguientes sitios web:

http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/149264.pdf, 7 de marzo de 2007
http://www.censo2002.cl/, 15 de marzo de 2007
https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ci.html#People, 27 de marzo de 2007
http://www.contraloria.cl/cgrweb/Portal/appmanager/portalCgr/portal?_nfpb=true&_pageLabel=P120005, 23 de marzo de 2007
http://www.gobierno.cl/poder_legislativo/poder_legislativo.asp, 15 de marzo de 2007
http://mggp.utalca.cl/DeudaGCMar06.pdf, 25 de abril de 2007
http://sil.senado.cl/docsil/proy4166.doc, 9 de abril de 2007
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices, 20 de marzo de 2007

Siglas
CPRCH: Constitución Política de la República de Chile
LAF: Ley de Administración Financiera
LCGRCH: Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile
LCAECH: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

32 Artículo 121, LCGRCH.
33 Información disponible en http//sil.senado.cl/docsil/proy4166.doc, consultada el 9 de abril de 2007.

LOAECH: Ley sobre Probidad Administrativa Aplicable a los Órganos de la Administración del Estado
LPAOAECH: Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado
LEACH: Ley sobre el Estatuto Administrativo
LOCCNCH: Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional

Contraloría General del Estado de Ecuador

Esmeralda Ramos Martínez y Norma Díaz

Contraloría General del Estado de Ecuador

Introducción [1]

1. Datos básicos del país

1.1. Territorio

Ecuador tiene un área de 283 560 kilómetros cuadrados, sin incluir las Islas Galápagos. Está ubicado al sur de América; colinda al oeste con el Océano Pacífico, al norte con Colombia, y al este y sur con Perú. Su capital es Quito.

1.2. Población

La población total estimada en julio de 2007 es de 13' 755 680 habitantes, de los cuales 6' 884 469 son hombres y 6' 871 211, mujeres; 32.6 por ciento de la población son menores de catorce años; 62.3 tienen entre quince y sesenta y cuatro años; y 5.1 son mayores de sesenta y cinco años; 62 por ciento viven en centros urbanos y 38 por ciento, en el medio rural.

1.3 . Economía

Debido a las devaluaciones, el sucre fue eliminado como moneda nacional en 2000; actualmente se utiliza el dólar americano. Se calcula que 6.17 millones de personas representan la población económicamente activa. En 2001, 6.3 por ciento de la economía la constituía el sector agrario; 33.5, el industrial; y 60.2, el de servicios. Según estadísticas de 2003, 41 por ciento de la población vivía en la pobreza. La economía creció en el ejercicio 2006 cerca de 3.6 por ciento con una inflación de 3.4. En 2004, el producto interno bruto (PIB) fue de 30 282 millones de dólares; el turismo se colocó en el cuarto lugar en la generación de divisas.[2]

1.4. Calificación obtenida en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional 2006

Ecuador se encuentra en este índice en el lugar 138, con una calificación de 2.3 sobre 10.[3]

2. Sistema político y electoral [4]

La Constitución Política de la República del Ecuador (CPRE) establece que es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático y pluricultural. El gobierno es republicano presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. La República del Ecuador está dividida política y administrativamente en tres niveles: las parroquias, los cantones y las provincias. Estos tres órganos constituyen el régimen seccional autónomo.

---

1 Tomado de https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ec.html el 17 de abril de 2007.
2 La cifra de la población económicamente activa y la generación de divisas por concepto del turismo fue consultado en http://mx.encarta.msn.com © 1997-2006 Microsoft Corporation.
3 Tomado de http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006 el 24 de abril de 2007.
4 Artículos 1°, 164, 126, 130, numeral 8, y 224, CPRE.

Ecuador se compone de 22 provincias, las cuales, a su vez, se dividen en 219 cantones, y éstos en 779 parroquias rurales y 395 urbanas. En las provincias, un gobernador representa al presidente de la república. Los gobiernos provincial y cantonal gozan de plena autonomía, pueden dictar ordenanzas, y crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones de mejoras.[5]

El órgano de gobierno de las parroquias son las juntas parroquiales rurales, las cuales son autónomas y su jurisdicción abarca áreas rurales en coordinación con el consejo municipal y provincial. El nivel cantonal está integrado por dos entes diferentes: el consejo y la municipalidad, formados, el primero, por concejales de elección popular y, el segundo, por un alcalde electo popular, que preside el consejo municipal. El consejo provincial se compone de consejeros y el prefecto que lo dirige.[6]

Los partidos políticos de Ecuador son: Democracia Popular (DP); Izquierda Democrática (ID); Movimiento Patchakutick-Nuevo País (MUPP-NP); Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE); Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAM); Partido Social Cristiano (PSC); Sociedad Patriótica (SP); Partido Sociedad Patriótica (PSP); Unión Demócrata Cristiana (UDC); y Red Ética Democracia (RED).[7]

3. Poderes públicos

El jefe de Estado y de gobierno es el presidente de la república, quien ejerce la función ejecutiva; es elegido cada cuatro años por elección popular y no puede ser reelecto.

La función legislativa es ejercida por el Congreso Nacional, integrado por cien diputados elegidos cada cuatro años por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes. El Congreso es unicameral, y una de sus atribuciones es fiscalizar los actos de la función ejecutiva y los del Supremo Tribunal.

El Poder Judicial está representado por la Corte Suprema de Justicia, las cortes, los tribunales y juzgados.

I. Datos básicos de la Contraloría

1. Nombre oficial

Contraloría General del Estado (CGE).

2. Sitio web

www.contraloria.gov.ec

3. Resumen histórico [8]

La Contaduría Mayor nació en el siglo XVI, en la etapa de la Real Audiencia de Quito, y prevaleció hasta principios del XIX. Durante la Gran Colombia, en 1822, se creó la Contaduría General de Hacienda. En 1824 se establecieron las contadurías departamentales en Quito, Guayaquil y Cuenca, y se eliminó la Contaduría General de Hacienda. En 1826, la Contaduría General entró en funciones de nuevo y se crearon los cargos de contadores generales y contadores departamentales.

---

5 OPS/OMS-Representación en Ecuador, noviembre de 2006, “Situación de salud. Ecuador 2006”, página 10, www.opsecu.org/asis/situacion_salud.pdf, consultada el 17 de abril de 2007; artículos 227 y 228, CPRE.

6 Artículo 233, CPRE; Mario Piñeiros Vallejo y Alexandra Pérez Salazar, visto en http://www.regionactiva.cl/sitio_1024/txt/politicas/actividades_pol_desc.php - 37k -

7 Manuel Alcántara Sáez, “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”, CIBOD Editions, 2004, p. 57, en http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos_cidob/america_latina/partidos_politicos_en_america_latina_precisiones_conceptuales_estado_actual_y_retos_futuros

8 Tomado de http://www.contraloria.gov.ec/historia2.htm

En la etapa de la República del Ecuador, en 1830, se instaló la Contaduría General y las contadurías departamentales, y en 1846, las contadurías mayores de Quito, Guayaquil y Cuenca. En 1851 se estableció la Contaduría General como un tribunal superior de cuentas y las contadurías mayores como juzgados de distrito. En 1861, nació el Tribunal de Cuentas y, en 1896, el Tribunal de Cuentas de Guayaquil.

La Contraloría General de la Nación fue creada en 1927 conforme a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública como departamento independiente del gobierno; su objetivo era realizar el control fiscal, compilar cuentas y constituir la oficina central de la contabilidad del Estado. En 1960 se modificó la citada ley orgánica para dejar a la Contraloría como finalidad precautelar la economía, la efectiva y eficiente administración de los recursos, el control oportuno de los fondos fiscales y la satisfacción de las necesidades del servicio público y el desarrollo del país. En 1967, su denominación cambió por disposición constitucional al de Contraloría General del Estado y se le agregó la función de fiscalización. En 1977 fue aprobada la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) a fin de regir la estructura y el funcionamiento de la Contraloría. Finalmente, en 2002, entró en vigor la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE), la cual constituyó a la Contraloría General como el órgano superior de control de los recursos de las entidades del sector público.

4. Nombre del titular actual [9]

Abogado Carlos Pólit Faggioni, contralor general del Estado, e ingeniero René Cordero Jaramillo, subcontralor.

5. Estructura actual

Se presenta en el organigrama 1.[10]

II. Naturaleza jurídico-institucional

La CGE es un organismo constitucional autónomo que ejerce funciones de fiscalización, auditoría y control externo a las instituciones del Estado: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos constitucionales, entidades del régimen autónomo, y entidades privadas con un manejo de recursos públicos. Las unidades de control interno de las instituciones del Estado mantienen una relación de dependencia técnica con la CGE; esta última es responsable de brindar asistencia técnica y orientación, así como coordinar sus planes anuales de trabajo, es decir, cumple funciones de control externo y de intervención en el interno.

1. Constitucional

La CGE es un organismo técnico superior, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera. Es responsable de controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realiza auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores.[11]

2. Legal [12]

La CGE tiene personalidad jurídica, y autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigida y representada legalmente por el contralor general.

A la CGE le corresponde el control, la fiscalización y auditoría del Estado; regular su funcionamiento, a fin de examinar, verificar y evaluar que las instituciones del Estado cumplan su visión, misión y objetivos, la utilización de sus recursos, y la administración y custodia de bienes públicos.

---

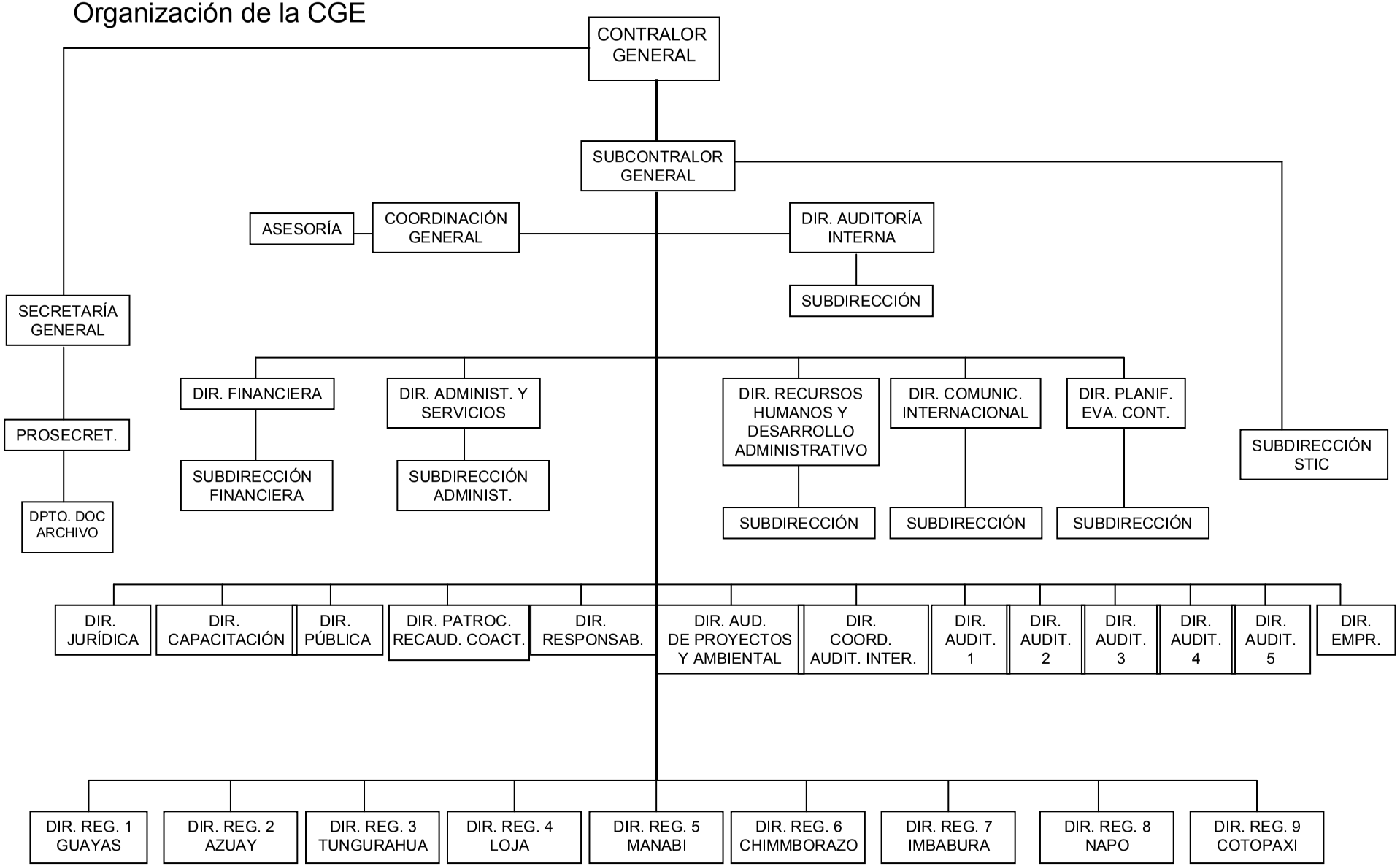
9 Tomado de http://www.contraloria.gov.ec el 17 de marzo de 2007.

10 Tomado de http://www.contraloria.gov.ec/Docs/organigrama-cge-2006-09.pdf

11 Artículo 211, CPRE. Las entidades y los organismos del sector público son los que describe la CPRE en su artículo 118.

12 Artículos 1° y 29, LOCGE, y 302, LOAFYC.

ORGANIGRAMA 1
Organización de la CGE



III. Titular

1. Procedimiento para su designación

El presidente de la república designa al contralor general de la terna propuesta por mayoría de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Nacional; se aplica el mismo procedimiento en caso de falta definitiva.[13]

Los requisitos para fungir como contralor general son:[14] ser ecuatoriano por nacimiento; estar en ejercicio de los derechos políticos; tener título profesional universitario; haber ejercido con probidad notoria la profesión o la cátedra universitaria por un lapso mínimo de quince años; ser mayor de treinta y cinco años de edad; tener experiencia suficiente en actividades vinculadas a la administración financiera o el control; no haber sido sancionado por mora en la información financiera si es que hubiera sido su obligación, dentro de los tres años precedentes a la fecha en que se califiquen sus requisitos para optar al cargo; y no hallarse comprendido en alguna de las prohibiciones generales señaladas en la ley para el desempeño de sus funciones públicas.

2. Duración

El contralor general desempeña sus funciones durante cuatro años; la ley no prevé la posibilidad ni procedimientos para la reelección.[15]

3. Remoción

El contralor general sólo puede ser removido o suspendido por la legislatura a causa de culpa grave o dolo en el cumplimiento de sus funciones o incapacidad permanente. De manera provisional, el subcontralor sustituye al contralor general en ausencia temporal o definitiva; en esta última, hasta que se nombre al nuevo contralor.[16]

La remoción del titular es posible mediante el enjuiciamiento político –atribución del Congreso Nacional– si al menos una cuarta parte de sus miembros la solicitan; esto, siempre y cuando proceda la censura, la cual sólo se resuelve con el voto de las dos terceras partes del Congreso. El plazo para ser sujeto de enjuiciamiento político es durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de concluidas.[17]

IV. Autonomía

1. Organizativa

La CGE no está sujeta a las leyes generales que puedan afectar su autonomía. Las decisiones de la CGE son definitivas; sólo podrán impugnarse por la vía jurisdiccional.[18]

En cuanto a sus propios procesos de gestión interna, la CGE tiene las siguientes atribuciones:[19]

a) Determinar la estructura orgánica funcional de las unidades administrativas necesarias, a través del Reglamento Orgánico Funcional Sustitutivo de la Contraloría General del Estado (ROFSCGE), el cual deberá emitir y actualizar.

---

[13] Artículos 130 y 171, CPRE, y 308, LOAFYC.
[14] Artículos 213, CPR, y 307, LOAFYC.
[15] Artículos 211, CPRE, y 32, LOCGE.
[16] Artículos 311 y 313, LOAFYC.
[17] Artículo 130, CPRE
[18] Artículos 302 y 312, LOAFYC.
[19] Artículos 280, 282, 303, 315, 317, 319, 321, 322, 323 y 324, LOAFYC; 35, LOCGE; 5°, inciso e, Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCAUHRSP).

b) Expedir el reglamento de personal, que debe incluir la escala general de sueldos básicos y valoración de puestos del personal de la Contraloría, así como un plan de carrera para la promoción de sus servidores.

c) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de la CGE, quienes podrán ser destituidos sólo por causas graves establecidas en la ley y debidamente comprobadas. Si el servidor cree que el contralor general tomó una decisión que lo perjudica, podrá impugnar ante el Tribunal de lo Contencioso.

d) Exigir que el personal de la CGE esté capacitado y sea idóneo para el desempeño de sus funciones. La CGE norma, coordina y provee la capacitación a los servidores públicos y personas que lo soliciten en las diversas modalidades de control y auditoría de recursos públicos.

e) Contratar asesoría técnica de firmas y sociedades privadas de auditoría, y mantener un registro de éstas.

f) Las comisiones de servicio de corto, mediano y largo plazo deben ser autorizadas previamente por el contralor general.

2. Funcional

La CGE tiene la atribución de formular y ejecutar el plan anual de auditoría gubernamental, que tendrá carácter selectivo, concurrente y aleatorio.[20]

3. Financiera

La CGE somete su presupuesto anual directamente a la aprobación del presidente de la república, mediante el envío de su proyecto al Ministerio de Economía y Finanzas, y el Congreso Nacional lo aprueba. Este último no puede incrementar los ingresos y egresos previstos en el proyecto del ministerio. El presupuesto de la CGE no puede ser afectado por transferencias, aportes ni deducciones.[21]

El presupuesto de la CGE se financia con los recursos de autogestión, los ingresos previstos en otras disposiciones legales y otros ingresos, la transferencia del cinco por mil de los ingresos presupuestados de las instituciones del Estado y, en la parte proporcional, de las personas jurídicas de derecho privado, cuyo capital social, patrimonio y fondo de participación tributaria esté compuesto en cincuenta por ciento o más de recursos públicos, y que sean entidades sujetas a fiscalización por la CGE.

A la Junta de Beneficencia de Guayaquil, la Cruz Roja ecuatoriana, la Sociedad de Lucha contra el Cáncer y la Sociedad Protectora de la Infancia no se les hace el cobro mencionado ni los ingresos provenientes de empréstitos internos y externos, los saldos iniciales de caja, los fondos de terceros destinados a sus respectivos beneficiarios, ni a los centros de educación superior públicos y particulares cofinanciados por el Estado.[22]

Entre otros ingresos, destacan los provenientes de las resoluciones ejecutadas por la CGE; cuando ésta le paga al organismo o entidad acreedora, se queda con diez por ciento del monto recaudado.[23]

4. Relación con los poderes públicos

El Poder Ejecutivo designa al contralor general y autoriza el presupuesto de la CGE. Esta útima se coordina con el ministerio público para iniciar y proseguir los juicios penales.

El Poder Legislativo propone la terna para el nombramiento del contralor general y puede removerlo mediante el enjuiciamiento político; recibe proyectos de ley sobre las atribuciones

[20] Artículos 290, LOAFYC, y 50, LPSP.
[21] Artículos 211, CPRE, 29 y 30, LOCGE, y 63, LOAFYC.
[22] Artículos 30, LOCGE, y 89, Ley General de Educación.
[23] Artículo 57, LOCGE.

de la CGE; conoce la opinión profesional de la CGE de los estados financieros consolidados (el Congreso no los aprueba); y una parte proporcional de su presupuesto es asignado a la CGE. Por su parte, el contralor general fiscaliza los recursos públicos; destituye al funcionario que impida la actividad del control si no lo hace la autoridad nominadora; y aprueba los contratos que rebasen los montos señalados en la Ley para el Concurso Público de Ofertas (LCPO).

El Poder Judicial, a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, impugna las decisiones del contralor general por las responsabilidades civil-administrativas; es evaluado por la CGE en cuanto a su control interno administrativo y económico. A solicitud del presidente de la Corte Suprema de Justicia, la CGE realiza el control de sus recursos públicos.

La relación de la CGE con los poderes públicos es de fiscalización, mediante la predeterminación o glosa y la determinación, para proteger y asegurar con oportunidad los recursos públicos.[24]

5. Otros aspectos relevantes

En cuanto a las responsabilidades civil-administrativas, las resoluciones o decisiones del contralor general pueden ser impugnadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. No son sujetos de impugnación ante dicho tribunal, los dictámenes e informes de ley, los informes de auditoría o exámenes especiales, y el establecimiento de responsabilidad penal. En las controversias jurisdiccionales, el contralor general no tiene fuero.[25]

El contralor general sanciona con una multa de quinientos a cinco mil dólares el incumplimiento de ordenar, efectuar o verificar lo estipulado en la Ley de Presupuesto del Estado por parte de los funcionarios de la CGE, y con la destitución del cargo en caso de aplicarse la multa mayor.

V. Principales funciones y atribuciones

Las atribuciones de la CGE son:

a) Controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos.
b) Realizar auditorías de gestión a las entidades y los organismos del sector público y sus servidores; el resultado habla de su legalidad, transparencia y eficiencia.
c) Auditar a las entidades de derecho privado únicamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público.[26]
d) Dictar regulaciones de carácter general para el cumplimiento de sus funciones.
e) Asesorar obligatoriamente, cuando se le solicite, en materia de su competencia.[27]
f) Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, y hacer el seguimiento para asegurar el cumplimiento.
g) Presentar proyectos de ley en materia de sus atribuciones.
h) Emitir informes previos sobre los proyectos de reforma o codificaciones de la LOAFYC.[28]

---

[24] Artículo 31, numeral 6, LOCGE.
[25] Artículo 331, LOAFYC.
[26] Segundo y tercer párrafos del artículo 211; 212, CPRE. El artículo 21 de la LOCGE define la auditoría de gestión como la acción fiscalizadora para examinar y evaluar el control interno y señala que la gestión, el desempeño o la ejecución de programas y proyectos se realice de acuerdo con los principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia.
[27] También citada en el artículo 31, numeral 26, de la LOCGE.
[28] Artículos 145, CPRE, y 303 y 385, LOAFYC.

Además de controlar los rubros ya mencionados en la CPRE, la LOCGE incluye el control externo y la evaluación de la ecología y legalidad de las gestiones de las entidades que supervisa; el sistema de control interno y, en el caso de la función judicial, únicamente evalúa el control interno administrativo y económico. A solicitud del presidente de la Corte Suprema de Justicia, la CGE realiza la vigilancia de los recursos públicos, en el ámbito de su competencia, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional. La información y sustentación de los recursos de la reserva internacional está destinada exclusivamente al presidente de la república y al Congreso Nacional. Como resultado del control externo y la evaluación, la CGE debe aprobar los informes y exámenes especiales de auditoría.[29]

En cuanto a los estados financieros consolidados de las instituciones del Estado que el Ministerio de Economía y Finanzas presenta cada año al Congreso Nacional, la CGE emite una opinión profesional que es dada a conocer a la legislatura. Este dictamen también pueden hacerlo despachos de auditoría externa.[30]

Otras atribuciones son: solicitar a la autoridad nominadora la destitución del responsable que impida o no facilite la actividad de control; si aquélla no lo hace en el plazo, lo hará el contralor general;[31] determinar el formato y contenido para que las instituciones presenten los informes financieros al Ministerio de Economía y Finanzas, a la CGE y a la Junta de Planificación, según el caso; dirigir los sistemas de contabilidad gubernamental y de control de los recursos públicos; publicar y actualizar periódicamente los principios de contabilidad generalmente aceptados, que apliquen a la contabilidad gubernamental; dictar, aprobar y promulgar las políticas, normas y manuales de contabilidad y auditoría gubernamental; expedir el Código de Ética de la CGE.[32]

Entre las atribuciones de la CGE que contribuyen a la revisión *ex ante* para la prevención de riesgos, sobresale la obligación de las instituciones del Estado de contar con el informe de aprobación de la CGE antes de celebrar contratos que rebasen los montos señalados en la LCPO. La CGE debe identificar los procedimientos internos de prevención contra actos de corrupción mediante la predeterminación o glosa y la determinación, a fin de tener una oportuna protección y seguridad de los recursos públicos.[33]

VI. Procedimiento de fiscalización superior

1. Definición y conceptos

Los estados financieros consolidados expresan los resultados de la información financiera por un período específico, y se preparan considerando únicamente las partidas y eliminando las operaciones recíprocas y la correspondiente inversión entre las instituciones.[34]

> Los estados financieros incluirán toda actividad, operación y transacción sujeta a cuantificación y registro en términos monetarios, incluirán los recursos financieros y materiales, todos los activos, pasivos, patrimonio, ingresos y gastos propios de la entidad u organismo y aquellos que estuvieren confiados a su custodia, constituyan o no recursos públicos, estén o no presupuestados.[35]

---

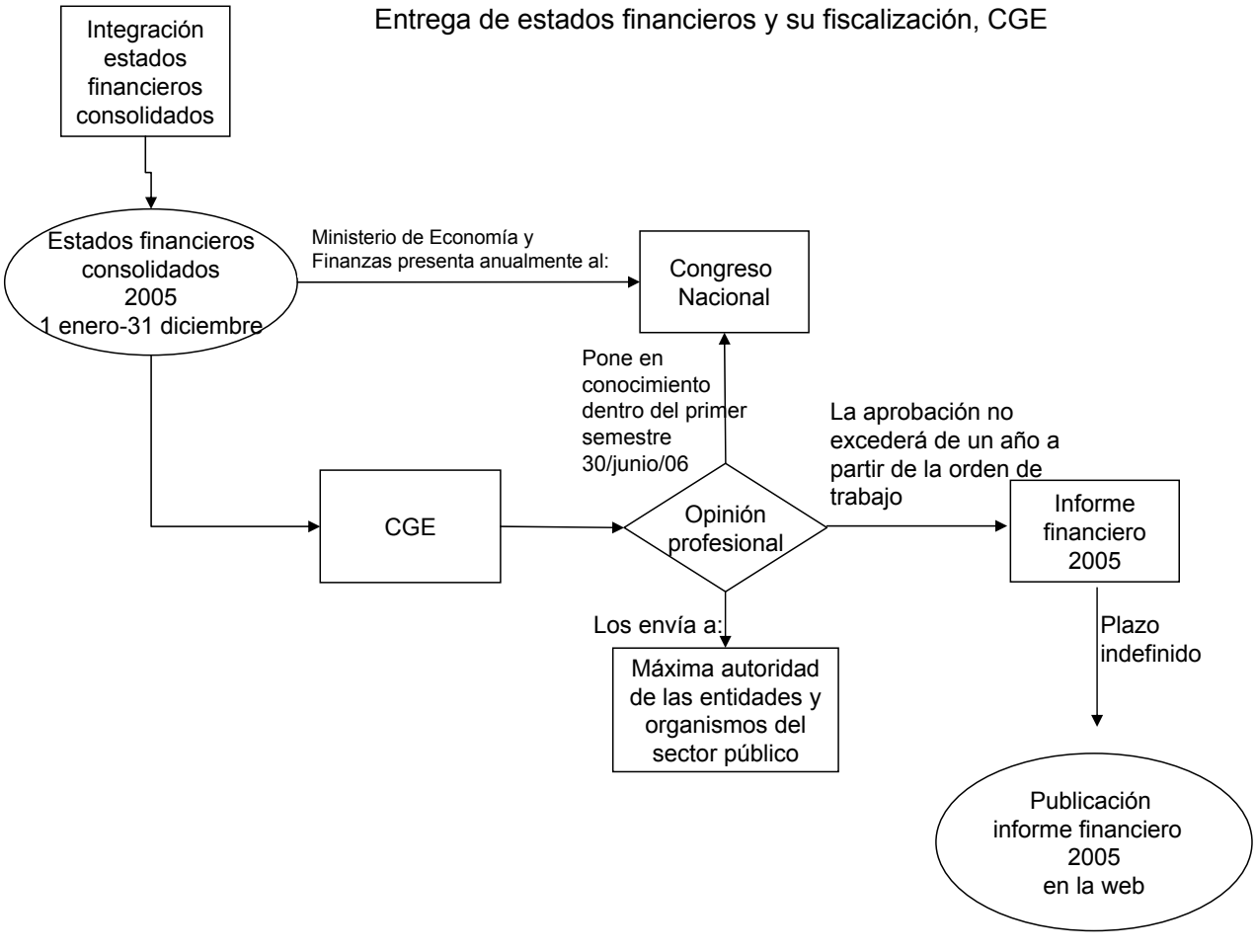
29 Artículos 31, LOCGE, 8° y 53, Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (RLOCGE).
30 Artículo 17, último párrafo, RLOCGE.
31 Artículo 88, segundo y tercer párrafos, LOCGE.
32 Artículos 212, 213, 214, 215, 216, 217, 222, 246 al 251, 261, 267, 292 y 303, LOAFYC.
33 Artículo 31, numeral 16. Una vez que la CGE recibe la solicitud, tiene quince días para dar respuesta.
34 Glosario consultado en http://www.contraloria.gov.ec/Buscar-CGE.htm el 30 de abril de 2007.
35 Artículo 229, LOAFYC.

Los estados financieros son revisados mediante la auditoría financiera, cuyo objetivo es dictaminar los de un período específico; el resultado informa la razonabilidad de las cifras presentadas en ellos y concluye con la emisión de un informe que considera la opinión de un profesional (es decir, un dictamen). Además, se anexa el examen del cumplimiento de las normas legales y la evaluación del control interno de la parte auditada.[36]

La CGE ejerce el control externo mediante la auditoría gubernamental y el examen especial. La primera consiste en un sistema de asesoría, asistencia y prevención de riesgos; el segundo es parte de ella y verifica, estudia y evalúa las actividades relativas a la gestión financiera (a través de la auditoría correspondiente), administrativa, operativa y de medio ambiente. El resultado de este examen será un informe que debe contener comentarios, conclusiones y recomendaciones sobre los hallazgos, y el dictamen en el caso de la auditoría financiera.[37]

2. Proceso para la entrega de los estados financieros y su fiscalización
Se puede observar en el organigrama 2.

ORGANIGRAMA 2
Entrega de estados financieros y su fiscalización, CGE



36 Artículo 20, LOCGE.
37 Artículo 19, LOCGE; capítulo VII, regla 2, MGAG.

VII. Informes y productos relevantes[38]

Las clases de informes descritos en el Manual General de Auditoría Gubernamental (MGAG) son:[39]

a) Informe extenso o largo, que incluye comentarios, conclusiones y recomendaciones, así como el dictamen profesional cuando se trata de auditoría financiera; este último representa el documento más relevante del proceso de fiscalización.
b) Informe breve o corto, cuando las observaciones no son relevantes ni se desprenden responsabilidades.
c) Informe de examen especial, que es el producto final de los exámenes financieros, de operación y técnicos de alcance limitado, y revela resultados con comentarios, conclusiones y recomendaciones.
d) Informe de indicio de responsabilidad penal, cuando se determinan delitos de peculado y otros que afecten la administración pública.

La aprobación del informe de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, no debe exceder de un año a partir de la emisión de orden de trabajo; es autorizado por el contralor general.[40] Las recomendaciones de auditoría son de carácter obligatorio y aplicación inmediata; su inobservancia es sancionada por la CGE.

VIII. Relación de la CGE con sus direcciones regionales

En Ecuador, la función de fiscalización se realiza de manera centralizada. La propia CGE incluye en su organigrama unidades administrativas conocidas como direcciones regionales, encargadas de ejecutar el control externo en las provincias. Para efectos de fiscalización, la República de Ecuador se divide en nueve regiones, cada una de las cuales está integrada por provincias, cantones y parroquias.[41]

El marco legal prevé la desconcentración administrativa y financiera; sin embargo, queda a juicio del contralor general delegar a las direcciones regionales y delegaciones provinciales la aprobación de los informes de auditoría del control externo, los informes previos de contratación pública y la determinación de responsabilidades, en función de la capacitación y el equipamiento informático, entre otros aspectos.[42]

Para ello, el contralor general dicta los acuerdos y las regulaciones para que sus direcciones regionales y delegaciones provinciales apliquen procesos de desconcentración funcional, territorial y de delegación de autoridad en áreas de su competencia.[43]

Para el control de las entidades privadas que utilizan recursos públicos, la CGE puede contar con el apoyo de las superintendencias, compañías de telecomunicaciones y el Consejo Nacional de Electrificación, mediante el convenio de cooperación técnica interinstitucional.[44]

---

[38] Artículos 26, LOCGE; 256, 298, 299 y 320, LOAFYC; capítulo VII, regla 3, MGAG.
[39] Capítulo VII, regla 2, MGAG.
[40] Artículos 26 y 28, LOCGE.
[41] Artículos 5°, inciso i, Reglamento Orgánico Funcional Sustitutivo de la Contraloría General del Estado (ROFSCGE), y 29, Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (LEDEPS).
[42] Artículos 66, RLOCGE, y 2° del Acuerdo 029-CG de Ámbito de Control Reformado de la CGE.
[43] Artículos 83 y 35, LOCGE.
[44] El artículo 145 de la CPRE faculta a las superintendencias a presentar proyecto de ley en su materia y el 222 define la naturaleza jurídica institucional y su ámbito de aplicación, que son las instituciones públicas y privadas. El artículo 83 del ROFSCGE menciona que "… las Superintendencia controla a las demás personas jurídicas de derecho privado que no tengan finalidad social o pública con recursos públicos". El convenio se elaboró el 8 de diciembre de 1999; su duración es indefinida y el objeto es la investigación y los actos de corrupción. Consultado en http://www.fiscalia.gov.ec/convenios/convenios2.htm, el 26 abril de 2007.

La CGE es miembro activo de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y la Organización Lationamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS); además, es integrante de la Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia, formada por las contralorías de Colombia, Nicaragua, Perú y Panamá.[45]

IX. Rendición de cuentas de la CGE

1. Horizontal

La obligación de elaborar y entregar un informe anual al Congreso Nacional y al presidente de la república sobre las labores de control del ejercicio fiscal precedente, es un instrumento de rendición de cuentas de la CGE ante los demás poderes del Estado. Este informe tiene carácter público, de acuerdo con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).[46]

El titular de la CGE está sujeto a la sanción y remoción de su cargo por dos procesos distintos que se siguen en el Congreso Nacional: el primero es el enjuiciamiento político en el cual interviene la Comisión de Fiscalización y Control Político del Congreso, motivado por razones políticas; el segundo es la remoción de su nombramiento de acuerdo con la CPRE por incumplimiento legal. Estas vías representan dos posibilidades de cumplir el *enforcement*,[47] requisito indispensable de la rendición de cuentas y el Estado de derecho.

Todos los servidores públicos de la Contraloría deberán presentar al inicio y al final de su gestión, y cuando lo requiera el contralor general, la declaración patrimonial juramentada.[48]

La LOCGE establece que los servidores públicos, dignatarios, autoridades y funcionarios tienen la responsabilidad de rendir cuentas sobre los recursos utilizados en el ejercicio de sus atribuciones y los resultados obtenidos en su gestión.[49]

2. Vertical

Desde 1997, la sociedad ecuatoriana cuenta con la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, organismo autónomo e independiente en lo económico, político y administrativo. Representa a los ciudadanos y se encarga de recibir, tramitar e investigar denuncias contra los mandatarios y representantes de elección popular, magistrados, dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados de los organismos del Estado. Cuando haya indicios de responsabilidad civil, penal o administrativa, lo hace del conocimiento del ministerio público, de la CGE o del órgano jurisdiccional competente conforme a la ley. En cuanto a su normativa, se fundamenta en la CPRE y en la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (LCCCC), así como en los reglamentos de la ley, de Contrataciones, del Comité de Contrataciones, de Contrataciones de Comunicación, y de Calificación. Los integrantes de esta comisión tienen fuero de la Corte Suprema.[50]

---

45 Consultado en http://www.contraloria.gov.ec/CEPAT/html/integrantes.html, http://www.olacefs.org.pa/ y http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/membership_list/?article_cid=2828, el 20 de abril de 2007.

46 Artículo 303, LOAFYC. El informe citado, correspondiente al ejercicio 2005, puede ser consultado en la página http://www.contraloria.gov.ec/InfNacion/2005/index.html

47 De acuerdo con Schelder, "la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye por un lado la obligación de gobernantes y políticos de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos". Andreas Schedler, *¿Qué es rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia núm. 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004, p. 12.

48 Artículo 122, CPRE.

49 Artículo 5°, LOCGE.

50 El fundamento se encuentra en los artículos 220 y 221 de la CPRE. El artículo 4° de la LCCCC menciona a quienes integran la comisión, y tiene su sitio web en http://www.comisionanticorrupcion.com/denuncia.htm, consultada el 10 de abril 2007.

Es de destacar el Código de Ética de los Servidores de la CGE, que concibe la rendición de cuentas como un principio que rige la relación entre el funcionario público y los particulares.

Transparencia y acceso a la información

El acceso a la información en Ecuador es una garantía otorgada por su Constitución; cuenta con la LOTAIP, su respectivo reglamento y con la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LORETF).[51]

La información clasificada como reservada por parte de la CGE debe estar en una lista con los archivos y datos como fecha de resolución, período de reservación y justificación para ello. Dicho documento es considerado información pública; cabe mencionar que no se encuentra en su sitio web.[52]

La entrega de la información pública tiene un plazo de diez días y puede prorrogarse por cinco más. La CGE deberá presentar anualmente a la Defensoría del Pueblo, el último día laborable de marzo, un informe anual sobre el cumplimiento de derecho de acceso a la información pública.[53]

Los resultados de auditorías internas y gubernamentales son información pública, así como las resoluciones ejecutadas. La página web de la CGE proporciona datos sobre los informes aprobados, en cuanto a sección, tipo, número de informe, entidad examinada, alcance del examen, período y fecha de aprobación; únicamente se tiene acceso a los informes completos emitidos en el ejercicio 2005.[54]

Comentarios finales

La CGE es una institución que potencializa la rendición de cuentas en el sector público y aplica dispositivos de control interno y externo para asegurar que, en el ejercicio de su gestión, las entidades sujetas a fiscalización se apeguen a la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados.

El marco jurídico que regula el proceso de fiscalización no establece con claridad los plazos de aprobación de estados financieros consolidados ni tampoco especifica el término para publicar el informe.

Destaca la atribución de la CGE para efectuar auditorías ambientales, con fundamento en la garantía constitucional del derecho de la población de vivir en un ambiente sano.

En cuanto al archivo y custodia, las entidades y los organismos conservarán los documentos, registros contables e informes de auditoría interna durante veinticinco años, y las personas jurídicas de derecho privado que hayan recibido recursos públicos deberán conservar por cinco años la contabilidad, los registros y respaldos; sin embargo, el plazo para determinar responsabilidades caducará en cinco años a partir de la fecha en que se realizó el acto. El cobro de obligaciones y el ejercicio de las acciones por responsabilidad civil culposa prescribirán en diez años a partir de que se declaró la responsabilidad.[55]

---

[51] Artículo 81, CPRE.

[52] Artículos 2° y 10, Reglamento General de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RGLOTAIP).

[53] Artículos 9° y 12, LOTAIP. El artículo 11 de la LOTAIP le otorga principalmente a la Defensoría del Pueblo las atribuciones de promover, vigilar y garantizar lo establecido en la LOTAIP

[54] Artículos 7°, incisos h y q, LOTAIP; 18, LOCGE; 6°, RGLOTAIP. Para acceder al buscador de informes de auditoría en http://www.contraloria.gov.ec/C_InfAprobados.htm y para informes completos 2005 en http://www.contraloria.gov.ec/InfNacion/2005/index.html v.e, consultadas el 30 de abril de 2007.

[55] Artículos 71, 73 y 82, LOCGE; 82, 224 y 275, LOAFYC.

Entre los requisitos para ser nombrado contralor general destaca la antigüedad de quince años en el ejercicio profesional o la cátedra universitaria.

La CGE tiene la virtud de poseer autonomía respecto de otros poderes del Estado para cumplir sus fines, en el sentido de que no sujeta a otros las decisiones de su actuar; sin embargo, se puede crear una suerte de tiranía institucional al conjugar en sí misma las funciones de control interno y externo, así como las capacidades de sanción. Ese peligro será neutralizado siempre y cuando la sociedad civil ejerza su derecho de acceso a la información, transparencia y denuncia ante la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, y sean efectivos los dispositivos de sanción del Congreso, como el enjuiciamiento político y la remoción. El plazo para ser sujeto de enjuiciamiento político es parte del ejercicio de sus funciones hasta un año después de concluidas.

La atribución que tiene la CGE para presentar proyectos de ley en su materia demuestra su empoderamiento de capacidades institucionales.

Ficha técnica del ordenamiento jurídico básico

Fundamento constitucional: artículo 211 de la Constitución Política de la República de Ecuador.
Nombre completo de la ley: Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Ley 2002-73).
Fecha de publicación: 12 de junio de 2002.
Antecedente inmediato: Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (vigente).
Estructura: 8 artículos; 4 títulos; 8 capítulos.
La ley tiene reglamento: Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, decreto ejecutivo 548, del 30 de junio 2003, publicado en el Registro Oficial.
Ley en materia de transparencia y acceso a la información: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Reglamento General de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia.
Correlación entre las leyes: LOCGE: artículos 5°, 31, numerales 4 y 30, 35, quinto párrafo, 75, 79, fracción 3; RLOCGE: artículos 39, segundo párrafo, 61, 62 y 68; LOTAIP: artículos 1º, 2º, inciso c, 4º, 5º, inciso c, 7º, incisos h y q; LORET: artículos 18, 20, 21, 22, 27, 28 y 32; CPRE: artículos 81, 139 y 211.

Fuentes y bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel. *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. CIBOD Editions, 2004.

Schedler, Andreas. *¿Qué es rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia núm. 3. México: Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004.

Constitución
Constitución Política de la República de Ecuador (CPRE)

Leyes
Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (LCCCC)
Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (LEDEPS)
Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC)
Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE)
Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LORETF)
Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCAUHRSP)
Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)
Ley de Presupuesto del Sector Público (LPSP)
Ley para el Concurso Público de Ofertas (LCPO)

Reglamentos
Reglamento para el Control Externo de la Contraloría en las Entidades de Derecho Privado que Disponen de Recursos Públicos (RCECEDPRP)
Reglamento General de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RGLOTAIP)
Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (RLOCGE)
Reglamento Orgánico Funcional Sustitutivo de la Contraloría General del Estado (ROFSCGE)

Normas y manuales
Código de Ética de los Servidores de la CGE
Normas de control interno aplicables en entidades y organismos del sector público
Normas ecuatorianas de auditoría gubernamental aplicables y obligatorias en las entidades y organismos del sector público
Normas que regulan el otorgamiento de copias de borradores de informes de auditoría externa e interna

Manual de Auditoría Financiera Gubernamental
Manual de Auditoría de Gestión
Manual General de Auditoría Gubernamental
Acuerdo: Ámbito de Control Reformado de la CGE

Siglas
CCCC: Comisión de Control Cívico de la Corrupción
CGE: Contraloría General del Estado
EFS: Entidad de Fiscalización Superior
IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
ISSFA: Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISSPOL: Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional
INTOSAI: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
MGAG: Manual General de Auditoría Gubernamental
OLACEFS: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

Sitios web
Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos: http://www.aedep.org.ec
Central Intelligence Agency https://www.cia.gov
Comisión de Control Cívico de la Corrupción: http://www.comisionanticorrupcion.com
Contraloría General del Estado: http://www.contraloria.gov.ec
Defensoría del Pueblo: http://www.defensordelpueblo.gov.ec
Enciclopedia electrónica: http://mx.encarta.msn.com
Fundación CIDOB: http://www.cidob.org
Instituto Ecuatoriano de Normalización: http://www.inen.gov.ec
Ministerio Público de Ecuador: http://www.fiscalia.gov.ec

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: http://www.intosai.org
Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores: http://www.olacefs.org.pa/
Organización Panamericana de la Salud: http://www.opsecu.org
Región Activa: http://www.regionactiva.cl, documento de Mario Piñeiros y Vallejo Alexandra Pérez Salazar.
Transparencia Internacional: http://ww1.transparency.org

Tribunal de Cuentas de España

Paloma Anayansi Sánchez Guzmán

Tribunal de Cuentas de España

Introducción

1. Datos básicos del país

1.1. Territorio [1]

España tiene una extensión total de 504 782 kilómetros cuadrados, de los cuales 499 542 son tierra y 5 240, agua. Es un país unitario organizado en 17 comunidades autonómas, que incluyen las Islas Baleares y las Canarias, además de tres pequeños bienes españoles de la costa de Marruecos: Islas Chafarinas, Peñón de Alhucemas y Peñón de Vélez de la Gomera. También tiene dos ciudades autónomas: Ceuta y Melilla. Su capital es Madrid.

1.2. Población [2]

En julio de 2006 se estimaba en 40' 397 842 habitantes.

1.3. Economía [3]

El ritmo de aumento del producto interno bruto (PIB) en 2006, según la Contabilidad Nacional Trimestral (CNTR), alcanzó 3.8 por ciento en tasa interanual, que marca la cifra más elevada en casi un quinquenio. En la zona del euro se estima un crecimiento de 2.7 por ciento, que sitúa el diferencial a favor de España en 1.1 puntos porcentuales.

España es miembro de la Unión Europea; ello lo ha colocado a la vanguardia en sistemas electrónicos, economía y turismo, entre otros rubros, junto con Alemania, Inglaterra y Francia, que son grandes potencias económicas.

1.4. Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006

España se ubicó en este índice en el lugar 23 de 163 países, con una puntuación de 6.8 en una escala del 0 al 10 y un rango de confiabilidad de 6.3-7.2.[4]

2. Sistema político y electoral

El sistema español se rige por la Constitución de 1978. España tiene un sistema político de monarquía parlamentaria[5] encabezado por un monarca, aunque el mando verdadero gubernamental lo tiene un gabinete y su cabeza: el primer ministro o el canciller. La administración local se divide en 41 diputaciones provinciales. El Estado español está formado por la presidencia española y 16 ministerios.

---

1 https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sp.html, consultada el 3 de abril de 2007.
2 Los datos provienen del CIA World Factbook 2006, consultada el 25 de febrero de 2007.
3 Ministerio de Economía y Hacienda, "Informe de coyuntura económica, diciembre de 2006", http://serviciosweb.meh.es/apps/dgpe/textos/ice/infotrim/infinys1.pdf, consultada el 10 de abril de 2007.
4 Información obtenida en la página electrónica www.transparency.org/content/download/10826/92860/version/1/file/CPI_2006_presskit_es.pdf, consultada el 28 de febrero de 2007.
5 El sistema político se establece en el artículo 1°, numeral 3, de la Constitución española.

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985 tuvo su origen en la reforma política de 1976 y en el decreto-ley 20/1977.[6] La ley de la reforma política establece un sistema de representación proporcional.

El sistema electoral español determina su organización en circunscripciones, una por cada provincia.[7] El Congreso está compuesto de 350 diputados. Con excepción de los de Ceuta y Melillas (cada una de ellas con un diputado), 100 se eligen por partidos y los otros 248 se distribuyen entre las provincias en proporción a su población.[8] La LOREG establece las reglas de asignación de escaños por provincia.[9]

Los partidos políticos[10] que participan y gobiernan en España son: el Partido Aragonés (CHA); Partido Vasco Nacionalista (PNV); Solidaridad Vasca (EA); Coalición Canaria (CC), integrado por cinco partidos; Convergencia y Unión (CiU), una coalición de la Convergencia Democrática de Cataluña (CDC) y la Unión Democrática de Cataluña (UDC); Entesa Cataluña de Progresan, una coalición de Senado que agrupa cuatro partidos catalanes: PSC, ERC, ICV y EUA; Galicia Bloque Nacionalista (BNG); Iniciativa para Cataluña Verdes (ICV); Navarra Sí (Na Bai), una coalición de cuatro partidos; Partido Popular (PP); Partido Ezquerra Republicano de Cataluña (ERC); Partido de Trabajadores Español Socialista (PSOE); Izquierda Unida (IU), una coalición de partidos que incluye el PCE y otros pequeños partidos.

3. Poderes públicos

Son tres los poderes en España: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Su organización interna se muestra en la tabla 1.

Tabla 1
Poderes públicos en España

La Corona: jefe de Estado **Gobierno: Poder Ejecutivo**	**Cortes Generales: Poder Legislativo**	**Sistema judicial: Poder Judicial**
• Presidente del gobierno • Consejo de Ministros	• Congreso de los Diputados • Senado • Parlamentos autonómicos	• Consejo General del Poder Judicial • Tribunal Supremo • Tribunales superiores de Justicia • Audiencia Nacional • Audiencias provinciales • Tribunal Constitucional

El Poder Ejecutivo lo forma el Consejo de Ministros, presidido por el presidente del gobierno, que ejerce como jefe de gobierno. El monarca propone al presidente tras las elecciones generales y lo mantiene en el cargo mientras conserve la confianza del Congreso de los Diputados.

El Poder Legislativo se establece en las Cortes Generales, órgano supremo de representación del pueblo español, compuestas de una cámara baja, el Congreso de los Diputados, y una cámara alta, el Senado. La primera cuenta con 350 miembros elegidos por votación popular, en listas cerradas y mediante representación proporcional, para servir en

6 Real decreto-ley 20/1977, del 18 de marzo, sobre normas electorales (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 70, del 23 de marzo de 1977).
7 Artículo 161, LOREG.
8 Artículo 162, LOREG.
9 Artículo 163, LOREG.
10 https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sp.html, consultada el 3 de abril de 2007.

legislaturas de cuatro años. La legislatura está formada[11] de 164 escaños para el Partido Socialista; 147 para el Partido Popular; 10 para el CiU; 8 para el ERC; 7 para el Partido Vasco (EAJ-PNV); 5 para Izquierda Unida; 3 para la Coalición Canaria-Nuevas Canarias; y 6 para los mixtos.

La Cámara (Congreso de los Diputados), en su organización, se compone de una mesa,[12] una junta de portavoces,[13] la diputación permanente,[14] comisiones,[15] subcomisiones y ponencias.[16]

El Senado [17] tiene en la actualidad 259 escaños, de los cuales 208 son elegidos directamente mediante voto popular y los otros 51 son designados por los órganos regionales para servir, también, por períodos de cuatro años. El Senado se organiza en comisiones,[18] que son los órganos básicos de trabajo de la Cámara, constituidas por senadores en número proporcional a la fuerza que cada grupo parlamentario tiene. El número de miembros por comisión es de 25, quienes eligen a un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios para formar su mesa. Las comisiones pueden designar ponencias, compuestas de senadores de distintos grupos parlamentarios, para la elaboración de informes, sean éstos legislativos, de estudio u otra naturaleza, que sirvan de base al trabajo de la comisión respectiva. Existen varios tipos de comisiones:

- Comisiones permanentes, creadas para toda la legislatura, que pueden ser legislativas o no.
- Comisiones de investigación o especiales, creadas ad hoc para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público.
- Comisiones mixtas Congreso de los Diputados-Senado, de naturaleza permanente o especial, constituidas por miembros de ambas cámaras.

Es competencia de las comisiones: dictaminar textos legislativos y celebrar sesiones informativas con miembros del gobierno, autoridades, funcionarios y otras personalidades, así como tramitar preguntas orales y mociones, sin perjuicio de otras establecidas en el reglamento. De las comisiones mixtas, surge la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas,[19] creada el 27 de mayo de 2004, cuyos miembros son 26 diputados y 16 senadores. De éstos son nombrados: un presidente (diputado), dos vicepresidentes (dos senadores), dos secretarios (un diputado y un senador), nueve portavoces (ocho diputados y un senador), dos viceportavoces (dos senadores), 26 vocales (16 diputados y 10 senadores).

---

11 http://www.congreso.es/, consultada el 29 de abril de 2007.

12 Es el órgano rector y de representación colegiada de la Cámara. Está integrada por el presidente del Congreso, que la preside, por cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios.

13 Está integrada por el presidente del Congreso, que actúa como su presidente, y por los portavoces de todos los grupos parlamentarios, los cuales disponen de total autonomía para designar a su representante.

14 Es un órgano de naturaleza especial al que corresponde velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no está reunida. Cumple un papel de sustituto del pleno del Congreso para que determinadas y especiales funciones no queden desatendidas cuando éste haya sido disuelto o expirado su mandato.

15 Están formadas por un número de miembros fijado por la mesa, que se distribuye entre los grupos parlamentarios en proporción a sus componentes.

16 Son órganos de estudio y propuesta que se constituyen en el seno de las comisiones. Así como estas últimas actúan en muchos casos como órganos de preparación de las decisiones de la Cámara, las ponencias, a su vez, hacen lo mismo respecto a las comisiones.

17 http://www.senado.es/, consultada el 11 de abril de 2007.

18 Artículo 51, numeral 1, Reglamento del Senado, “Las Comisiones del Senado estarán compuestas por un número de miembros designados por los Grupos parlamentarios en proporción a su número de miembros en la Cámara. En todas las Comisiones habrá al menos un representante de cada Grupo parlamentario”.

19 http://www.senado.es/legis8/comisiones/index_G013004.html, consultada el 11 de abril de 2007.

1. Datos básicos del Tribunal

1. Nombre
Tribunal de Cuentas (TCU).

2. Sitio web
http://www.tcu.es/

3. Resumen histórico [20]

La denominación de contador mayor de cuentas se venía aplicando de forma común a la institución desde mediados del siglo XIV y, por extensión, al oficio de los contadores mayores se le llamaba Contaduría Mayor de Cuentas. A partir de mediados del siglo XVI se utilizó el nombre de Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas y, en 1828, se cambió a Tribunal Mayor de Cuentas y se eliminó la palabra contaduría de su título. Sin embargo, en algunas leyes se alternan las tres denominaciones, e incluso la de Tribunal de Cuentas. Desde 1851 se le llamó Tribunal de Cuentas del Reino. De 1871 a 1873 se le designó Tribunal de Cuentas de la Nación y fue eliminado todo símbolo monárquico del Estado. Desde esa fecha se recuperó el nombre de Tribunal de Cuentas del Reino hasta 1924 cuando se le dio el nombre de Tribunal Supremo de la Hacienda Pública e Intervención General. En 1930 se volvió a llamar Tribunal de Cuentas del Reino y en octubre del mismo año Tribunal de Cuentas de la República. A partir de la Constitución de 1940 se le nombró de nuevo Tribunal de Cuentas, aunque desde 1953 alterna este título con el de Tribunal de Cuentas del Reino. En 1978 se le señaló en la Constitución como Tribunal de Cuentas.

4. Nombre del titular actual
Ubaldo Nieto de Alba, presidente del TCU.

5. Estructura actual (ver organigrama 1)
En la Ley Orgánica del TCU se determina su estructura con los siguientes órganos:

a) El presidente: elegido entre los doce consejeros de cuentas.
b) El pleno: integrado por doce miembros, que tienen la denominación de consejeros de cuentas y son designados por las cámaras legislativas. Estos miembros eligen al presidente de entre ellos, sin perjuicio de las fases posteriores de propuesta y nombramiento. Los doce consejeros y el fiscal constituyen el pleno del TCU, en el que actúa como secretario el secretario general del Tribunal.
c) La Comisión de Gobierno: constituida por el presidente y los consejeros de cuentas presidentes de sección.
d) La sección de fiscalización: la forman su presidente y los consejeros de cuentas titulares de los departamentos. Actualmente, hay siete departamentos (cinco sectoriales y dos territoriales) cuya competencia son los siguientes ámbitos:
   Departamento 1: área de administración económica del Estado.
   Departamento 2: área político administrativa del Estado.
   Departamento 3: área de seguridad social y acción social.
   Departamento 4: empresas estatales.
   Departamento 5: financiero y de fundaciones y otros entes estatales.
   Departamento 6: comunidades autónomas y ciudades autónomas.
   Departamento 7: entidades locales.

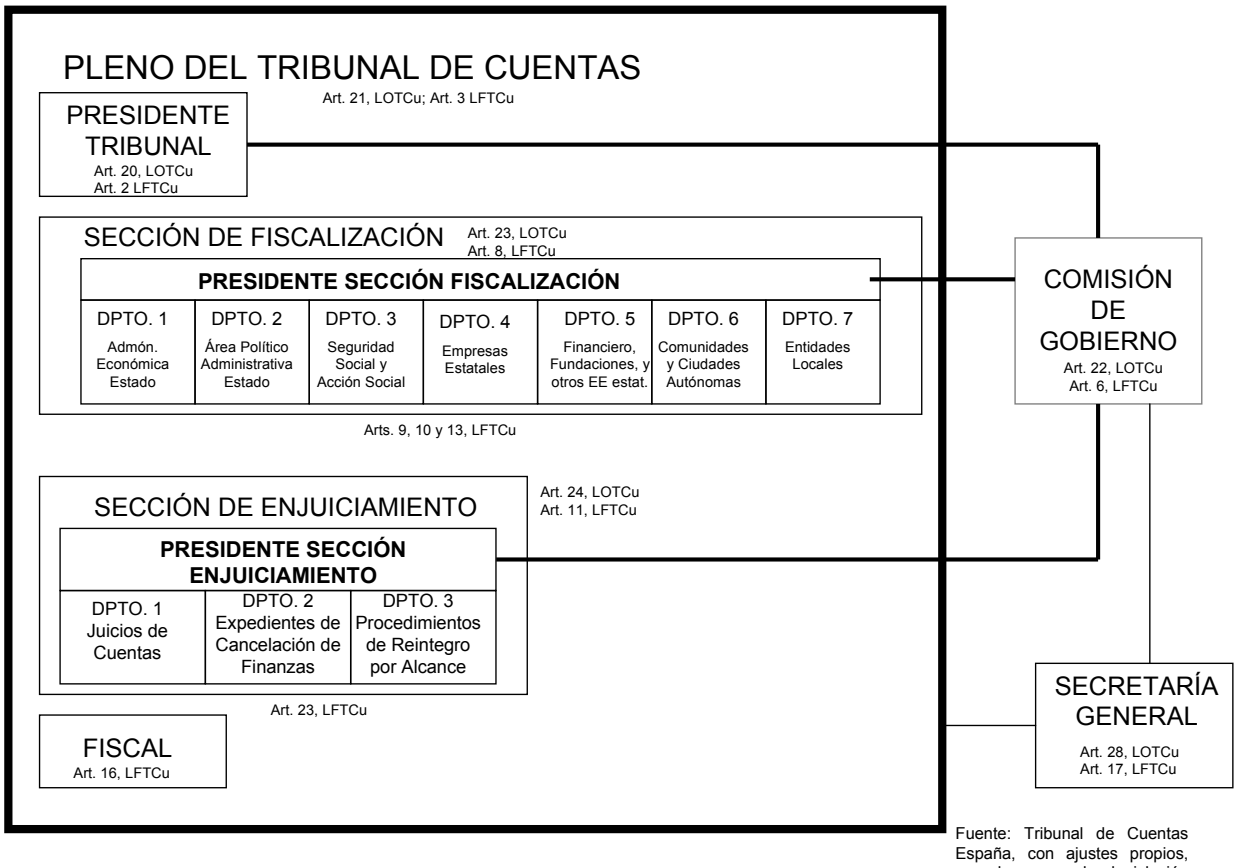
[20] Tomado de la introducción en la página web del TCU, http://www.TC.es/default.htm, consultada el 7 febrero de 2007.

e) La sección de enjuiciamiento: la constituyen su presidente y los consejeros de cuentas adscritos a ella. Hay tres departamentos con el mismo ámbito de competencia, y una sala de justicia, que dirige el presidente de la sección y la componen dos consejeros.
f) Los consejeros de cuentas (ver procedimiento para su elección).
g) La Fiscalía: al frente de ella está un fiscal que pertenece a la carrera y es nombrado por el gobierno; el secretario general hace las funciones de secretario.
h) La Secretaría General: para designar [21] a su titular se considera que éste pertenezca al Cuerpo Superior de Letrados del TCU, al Cuerpo Superior de Auditores del TCU o a los cuerpos superiores de las administraciones públicas y seguridad social.

Además de estos órganos, existen otros de apoyo al Tribunal y otros que actúan en él, como el interventor, el gabinete técnico y el servicio jurídico del Estado.

ORGANIGRAMA 1

Organización del TCU



Fuente: Tribunal de Cuentas España, con ajustes propios, con base en la legislación española.

[21] Artículos 17, numeral 2, y 89, numeral 2, incisos a, b y c, Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU).

II. Naturaleza jurídico-institucional

1. Constitucional [22]

De acuerdo con el artículo 136 constitucional, el TCU es el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y la gestión económica de Estado, así como del sector público; depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y la comprobación de la cuenta general del Estado.

2. Legal [23]

El artículo 1° de la Ley Orgánica del TCU (LOTCU) señala que éste es el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y su Ley Orgánica. Además, es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las comunidades autónomas puedan prever sus estatutos.

III. Titular

1. Procedimiento para su designación

Los consejeros de cuentas serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras, por un período de nueve años, entre censores del TCU, censores jurados de cuentas, magistrados y fiscales, profesores de universidad y funcionarios públicos pertenecientes a cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior de abogados, economistas y profesores mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional.[24]

Una vez elegidos los consejeros de cuentas de entre sus miembros, el rey nombra al presidente del TCU de entre ellos, a propuesta del mismo Tribunal en pleno y por un período de tres años.[25] La elección es efectuada, en votación secreta, por los consejeros de cuentas, reunidos en sesión el mismo día de su toma de posesión y, si no fuera posible, el siguiente día hábil, bajo la presidencia del consejero de más edad.

Para la elección de presidente,[26] en primera votación, se requerirá la mayoría absoluta de los consejeros. Si ésta no se alcanza, se procede a una segunda votación, en la que resulta elegido quien obtiene mayor número de votos. En caso de empate se efectúa una última votación; de repetirse, recae el nombramiento en el consejero de más edad. En esta sesión actúa como secretario el consejero de menos edad, quien, al final, levanta el acta, la cual es firmada por todos los consejeros.

Si alguno de los consejeros se halla imposibilitado para asistir a la sesión en la que se elegirá al presidente, la elección efectuada es válida siempre que concurran las dos terceras partes de los consejeros y la elección se produzca por mayoría absoluta de los consejeros que componen el Tribunal. En otro caso, se espera el cese de la imposibilidad, sin perjuicio de que el Tribunal inicie, de inmediato, el ejercicio de sus funciones con la presidencia interina del consejero de más edad.

---

22 Artículo 136, numeral 1, Constitución Española.
23 Artículo 1°, LOTCU.
24 Artículo 30, numeral 1, LOTCU.
25 Artículo 29, LOTCU.
26 Artículo 21, LFTCU.

2. Duración

El presidente del TCU permanece tres años en su cargo, y como consejero de cuentas, nueve años.[27] Una vez que finaliza el período de tres años como presidente, o en el supuesto de que se produjese la vacante del cargo, los consejeros, dentro del día hábil siguiente al último del plazo inicial o de la cobertura de la vacante, proceden a la elección del presidente por otro período igual o por el que, en su caso, faltase para completar los tres años o para la total renovación del Tribunal.[28]

3. Remoción

En los casos de vacante, ausencia, enfermedad o cualquier otro impedimento legal del presidente, le sustituirán en sus funciones los presidentes de la sección de fiscalización y enjuiciamiento, en este orden, y, en su defecto, el consejero de más edad.[29]

El presidente y los consejeros de cuentas del TCU pueden ser removidos de sus cargos sólo por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de sus deberes.[30]

IV. Autonomía

El TCU ejerce sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico.[31]

1. Organizativa

Es atribución del presidente del TCU ejercer la jefatura superior del personal a su servicio y las funciones relativas a su nombramiento, contratación, gobierno y administración en general.[32] Le corresponde, junto con los demás miembros de la Comisión de Gobierno, llevar a cabo la estrategia de trabajo al propio TCU, proponer al pleno la elección y remoción de los cargos de secretario general, interventor y director, y adjuntos del gabinete técnico. La Comisión de Gobierno aprueba las bases de los concursos y pruebas selectivas para el acceso a los cuerpos de funcionarios del Tribunal y los programas para la realización de las pruebas correspondientes, así como formula al presidente la designación de los miembros de los tribunales calificadores.

2. Funcional

Una vez instalado el pleno del TCU y en funciones, tiene que

> aprobar el programa de fiscalizaciones de cada año y elevarlo a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el TCU, sin perjuicio de las fiscalizaciones que éste deba realizar a iniciativa de las Cortes Generales y, en su ámbito, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, según el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982.[33]

Este artículo nos remite, a su vez, a que

> … los procedimientos para el ejercicio de la función fiscalizadora se impulsarán de oficio en todos sus trámites. La iniciativa corresponde al propio Tribunal, a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las Asambleas Legislativas u otros órganos representativos análogos que se constituyan en las Comunidades Autónomas.[34]

[27] Artículo 30, LOTCU.
[28] Artículo 21, numeral 4, LFTCU.
[29] Artículo 21, numeral 7, LFTCU.
[30] Artículo 36, LOTCU.
[31] Artículo 5°, LOTCU.
[32] Artículo 20, inciso C, LOTCU.
[33] Artículo 3°, inciso a, LFTCU.
[34] Artículo 45, LOTCU.

Lo concerniente al programa de trabajo y organización dentro del TCU se contiene en el título II de la Ley 7/1988 de Funcionamiento del TCU.[35] La Comisión de Gobierno se encarga de elaborar el programa de trabajo, como se estipula en la Ley Orgánica 2/1982 en su artículo 22, así como en la Ley de Funcionamiento, la cual es más específica.[36]

3. Financiera

El TCU elabora su propio presupuesto para integrarlo a los de carácter general del Estado, en una sección independiente y es aprobado por las Cortes Generales.[37] Una vez obtenido el presupuesto, le corresponde al presidente del TCU disponer los gastos propios y la contratación de obras, bienes, servicios, suministros y demás prestaciones necesarias para su funcionamiento.[38]

4. Relación con los poderes públicos

La Comisión de Gobierno del TCU mantiene relaciones permanentes con las Cortes Generales, cuyos diputados y senadores intervienen también en la designación de los consejeros de cuentas;[39] la relación directa se da a través de la Comisión Mixta [40] Congreso-Senado.[41]

V. Principales funciones y atribuciones

Son funciones propias del TCU la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico financiera del sector público, así como el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.[42]

1. Fiscalización

Ésta se refiere al sometimiento de la actividad económico financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía. El TCU ejerce esta función en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.[43] La fiscalización se concreta mediante la verificación de la contabilidad de las entidades del sector público y el examen de la comprobación de las cuentas.

2. Enjuiciamiento

El TCU tiene la atribución de enjuiciar de manera contable. El proceso se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.[44] Los concejeros de cuentas [45] dictan sentencias y vigilan la ejecución de éstas.[46] El TCU extiende sus funciones al conocimiento y la decisión en las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén relacionadas con ella directamente.[47]

---

35 Artículos 2°, 3°, 6°, 9° y 12, LFTCU.
36 Artículo 6°, LFTCU.
37 Artículo 6°, LOTCU.
38 Artículo 20, inciso d, LOTCU.
39 Artículo 30, LOTCU.
40 Artículos 1° transitorio, LOTCU, y 74, Constitución española.
41 Artículo 6°, LFTCU.
42 Artículo 2°, LOTCU.
43 Artículo 9°, LOTCU.
44 Artículo 15, LOTCU.
45 Artículo 80, numeral 2, LFTCU.
46 Artículo 85, LFTCU.
47 Artículo 16, LOTCU.

Al TCU [48] no le corresponde el enjuiciamiento de los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional; las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso administrativa; los hechos constitutivos de delito o falta; ni las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas a los órganos del Poder Judicial.

VI. Procedimiento de fiscalización superior

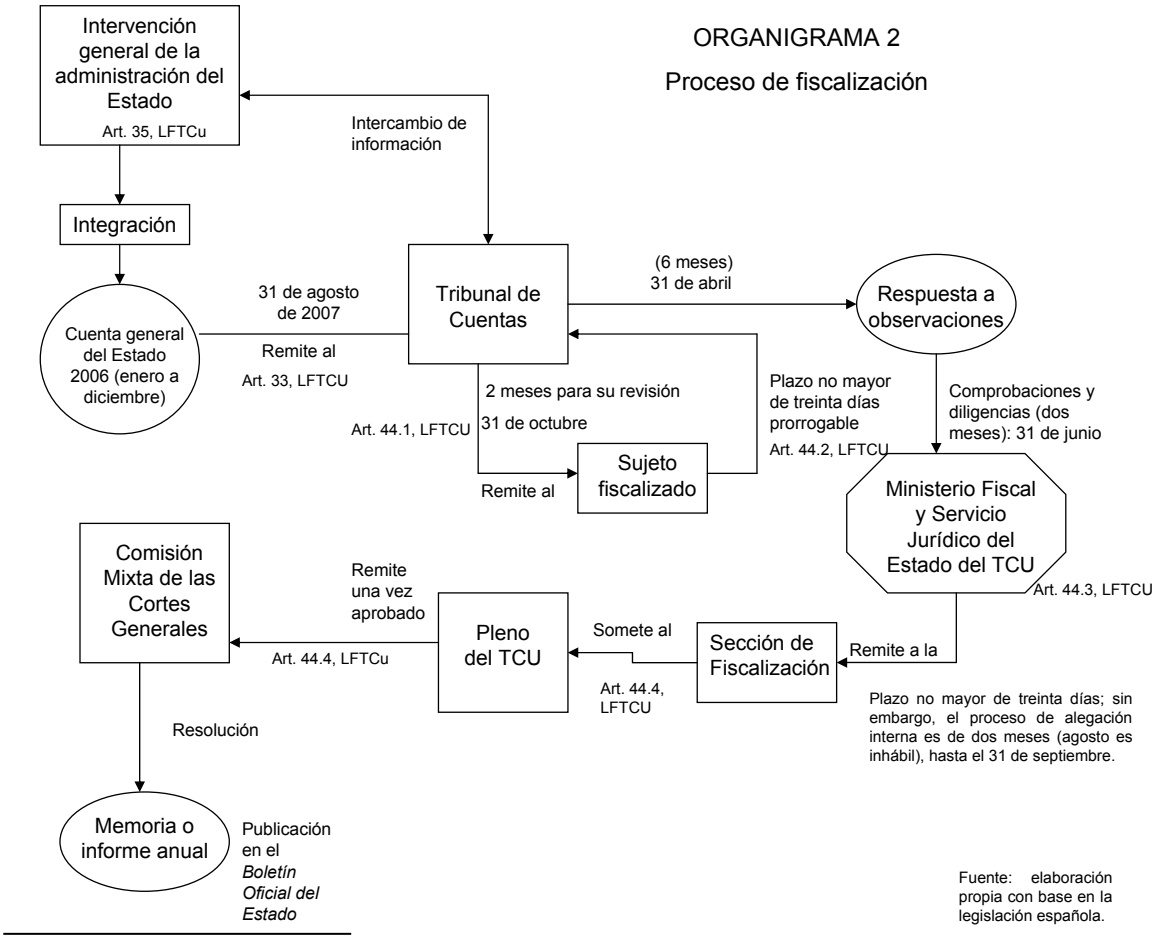
Las leyes españolas consignan la denominación de cuenta general del Estado, pero no su significado o contenido. Conforme a las disposiciones legales, debe incluir los ingresos y gastos del sector público.[49]

En la integración de las cuentas generales del Estado interviene la administración general, la cual las remite al TCU a más tardar el 31 de agosto. Este último tiene dos meses para hacer su revisión y las observaciones cuando éstas procedan. Las instancias que reciben las observaciones tienen treinta días prorrogables a otros treinta.

Las observaciones deben contestarse en tiempo y forma; una vez obtenida la respuesta a través del Ministerio Fiscal y Servicio Jurídico del Estado del TCU, éste la remite a su sección de fiscalización para que sea turnada al pleno, el cual autoriza la remisión de la memoria anual y la entrega a la Comisión Mixta de las Cortes Generales, para que éstas den su resolución y la fiscalización se publique en el *Boletín Oficial del Estado* (ver organigrama 2). La ley no especifica cuánto tiempo transcurrirá en este proceso de fiscalización ni mucho menos el período para que estén listas las cuentas generales del Estado para su debida publicación.

ORGANIGRAMA 2

Proceso de fiscalización



Fuente: elaboración propia con base en la legislación española.

[48] Artículo 16, LOTCU.
[49] Artículos 9°, numeral 2 y 33, inciso a, LOTCU.

VII. Informes y productos relevantes [50]

El informe denominado “Memoria anual” que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales con base en el artículo 136.2, de la Constitución, comprende el análisis de la cuenta general del Estado y de las demás del sector público. Se extiende, además, a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público, así como a los siguientes aspectos:

a) La observancia de la Constitución, de las leyes reguladoras de los ingresos y gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten la actividad económico financiera.
b) El cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los presupuestos del Estado, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las demás entidades sujetas a régimen presupuestario público.
c) La racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía.
d) La ejecución de los programas de actuación, inversiones y financiación de las sociedades estatales y de los demás planes o previsiones que rijan la actividad de las empresas públicas, así como el empleo o la aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos.

Idéntico informe es remitido anualmente a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas para el control económico y presupuestario de su actividad financiera. Además, el informe contiene una memoria de las actuaciones jurisdiccionales del TCU durante el ejercicio económico correspondiente.

VIII. Relación del TCU con los tribunales de las comunidades autónomas

El TCU es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las comunidades autónomas puedan prever sus estatutos. Depende directamente de las Cortes Generales.[51]

El TCU podrá recabar y utilizar, para el ejercicio de su función fiscalizadora, los resultados de cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en las entidades del sector público o los de la fiscalización externa de los correspondientes órganos de las comunidades autónomas en la forma establecida en la ley.[52]

El TCU mantiene una relación muy importante con las comunidades autónomas mediante un órgano de control externo (OCEX):[53]

> El TCU podrá recabar y utilizar, para el ejercicio de su función fiscalizadora, los resultados de cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en las entidades del sector público o los de la fiscalización externa de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas en la forma establecida en la presente Ley.[54]

---

[50] Artículo 13, LOTCU.
[51] Artículo 1°, LOTCU.
[52] Artículo 27, numeral 2, LFTCU.
[53] La Constitución de 1978 permite la puesta en marcha de los OCEX democráticos, pero la tradición de éstos se remonta a la Edad Media. El primero en ver la luz en la etapa actual fue el TCU, supremo órgano fiscalizador, como lo define la Carta Magna. Es el único cuyo ámbito de actuación abarca todo el territorio nacional. Posteriormente, nueve comunidades autónomas –Navarra, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco, Andalucía, Canarias, Castilla, La Mancha y Baleares– aprobaron las leyes para la creación de sus respectivos órganos de control externo y luego éstos entraron en funcionamiento, excepto el de la Comunidad Autónoma Balear, que aún está por constituirse. La mayoría han seguido el modelo estructural del TCU. http://www.tvcp.org/b.html, consultada el 11 de abril de 2007.
[54] Artículo 27, numeral 2, LFTCU.

IX. Rendición de cuentas del Tribunal

1. Horizontal

Las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta, se encargan de vigilar el funcionamiento del TCU. La mesa de la Comisión Mixta es el órgano que tiene una relación permanente con la Comisión de Gobierno del TCU y vela por el cumplimiento de los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta en ejercicio de su función de estudio y propuesta a los plenos de las cámaras (Diputados y Senadores), sobre las medidas y normas oportunas.[55]

Las reuniones de la Comisión Mixta son convocadas por su presidente cuando éste así lo cree pertinente. La relación de la Comisión con el TCU es permanente; a las "reuniones de dicha Comisión podrá asistir si fuera convocado al efecto el Presidente del TCU".[56] Directamente a las Cortes Generales se les debe entregar el informe anual para la revisión de las cuentas generales del Estado;[57] el procedimiento de recepción no se hace mediante la Comisión Mixta.

Las cuentas generales del Estado y del sector público estatal se rinden al TCU y son censuradas por éste.[58] Después de este procedimiento, con base en los principios de transparencia, rinde un informe o memoria anual; el resultado de la fiscalización se expone en informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas que se elevan a las Cortes Generales y se publican en el *Boletín Oficial del Estado*. En el Ministerio de Economía y Hacienda encontramos resúmenes publicados de las cuentas generales del Estado [59] de 1999 a 2005; éstos son resúmenes ejecutivos que, una vez revisados por el TCU, son públicos; así, cumplen su labor en este ámbito tanto vertical como horizontal, al rendir cuentas entre iguales y los ciudadanos, a través del *Boletín Oficial del Estado* y la Internet.

Cuando la actividad fiscalizadora se refiere a las comunidades autónomas o a entidades que de ellas dependan, el informe se remite, asimismo, a la Asamblea Legislativa de la respectiva comunidad y se publica también en el boletín oficial. [60]

En cuanto a las irregularidades [61] dentro del propio TCU, existen las siguientes disposiciones: la responsabilidad civil o criminal en que puedan incurrir sus miembros en el ejercicio de sus funciones es exigida ante la sala correspondiente del Tribunal Supremo. La responsabilidad disciplinaria de su presidente y de los consejeros de cuentas se deduce conforme a la Ley de Funcionamiento del Tribunal, y la del fiscal, en la forma que determine el estatuto del Ministerio Fiscal.

En cuanto a la ejecución de una sanción a quien incurra en alguna falta, es atribución del pleno del TCU "incoar los expedientes sobre incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes del cargo en que hubieran podido incurrir los consejeros y elevarlos ulteriormente para la resolución que proceda a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el TCU;"[62] también tiene el deber de "proponer a las Cortes Generales el planteamiento de conflictos que afecten a las competencias o atribuciones del Tribunal".[63]

---

55 Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, del 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la LOTCU (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Senado, serie I, núm. 23, del 20 de abril de 1983), modificadas por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, del 20 de febrero de 1989 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Senado, serie I, núm. 285, del 1 de marzo de 1989) (artículo 2°).

56 Transitorio 2°, LOTCU.

57 Artículo 13, LOTCU.

58 Artículo 136, Constitución española.

59 http://www.igae.meh.es/Internet/Cln_Principal/ClnEjecucionPresupuesto/CuentaGeneralEstado/MenuCuenta.htm v.i. 07/03/07

60 Artículo 12, numeral 1, LOTCU.

61 Artículo 35, LOTCU.

62 Artículo 3°, inciso l, LFTCU.

63 Artículo 3°, inciso p, LFTCU.

2. Vertical

El TCU rinde informes de sus actividades a la sociedad, sobre todo su presidente; éstos se pueden consultar en su página web, así como los resultados de las cuentas generales del Estado, informes o memorias, mociones y notas, entre otros datos. De acuerdo con los avances en transparencia y rendición de cuentas, el TCU, en aras de tener un mayor flujo de información, ha creado un "registro telemático"[64] para la recepción y remisión de documentos, solicitudes, escritos y comunicaciones relativos a los trámites de las cuentas de las entidades locales; se reserva determinada información y se responde el porqué no se puede acceder a ella, si así fuera el caso.

Comentarios finales

España es uno de los países más transparentes; esto se puede apreciar en sus leyes y prácticas. Ha logrado disminuir la corrupción administrativa y convertirse en un lugar seguro para inversiones con buena calidad de vida.

El TCU ha sido un pilar y un legado histórico. Es uno de los principales motores de la transparencia; su trabajo está bien regulado por la Ley Orgánica 2/1982 y la de Funcionamiento 7/1988. Aunque resulta un poco complicado establecer los tiempos de la revisión de las cuentas generales del Estado, la meta se cumple y las cuentas están publicadas tanto en el *Boletín Oficial del Estado* como en Internet; es decir, sus cuentas se hacen públicas y están al alcance de quienes quieran consultarlas, en tiempo y forma.

El TCU se rige por tres leyes orgánicas,[65] pero hay otros cuerpos legales que tienen que ver con el control externo en España: doce estatutos de autonomía,[66] dos leyes ordinarias [67] y dos decretos (uno real [68] y otro legislativo [69]), y normas internas [70] de regulación.

El funcionamiento del TCU parece algo complejo; no tiene establecido claramente un organigrama, y en la ley no se especifican las dependencias por oficinas, aunque las funciones sí están expresas. No logramos obtener el dato del número de personal que labora en él, pero sí sus períodos de duración, que son amplios y permiten ganar experiencia profesional y trayectoria en la materia. En su página web, en la sección de organización y funciones, hay unas listas que incluyen la identificación de los consejeros de cuentas, presidentes del Tribunal, presidentes de sección, fiscales-jefes y secretarios generales de los plenos que tuvieron sus mandatos de 1982 a 1991 y de 1991 a 2001.[71]

---

64 Resolución del 30 de marzo de 2007, de la presidencia del TCU, por la cual se hace público el acuerdo de la Comisión de Gobierno del 29 de marzo de 2007, sobre la creación del registro telemático del TCU.

65 El antecedente jurídico más inmediato de las leyes orgánicas se encuentra en el derecho francés, en concreto en la Constitución francesa de 1958, que estableció un escalón intermedio entre la norma constitucional y las leyes ordinarias.

66 El estatuto de autonomía es una norma básica de una comunidad autónoma, reconocida por la Constitución española y para cuya aprobación se requiere una ley orgánica (voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados). En él se recoge siempre el nombre de la comunidad, la delimitación territorial, el nombre y sede de sus órganos autónomos, las competencias asumidas y, en los casos en que procede, las lenguas oficiales. Documento en el que se recogen las competencias que asume una comunidad autónoma.

67 En general, las leyes ordinarias constituyen el tercer escalón en la jerarquía jurídica de un Estado, tras la ley constitucional y las leyes orgánicas.

68 En el sistema jurídico español, un real decreto es una norma jurídica emanada del Poder Ejecutivo (gobierno) en virtud de las competencias que le atribuye la legislación vigente y que se sitúa en el orden de prelación de las normas jurídicas inmediatamente después de la ley ordinaria y antes del decreto. Su diferencia con la primera es que emana del Poder Ejecutivo y no del Legislativo.

69 El decreto legislativo es una norma jurídica con rango de ley que dicta el Poder Ejecutivo en virtud de delegación expresa efectuada por el Legislativo.

70 Estas normas rigen determinados temas en torno a la fiscalización que regula el propio TCU.

71 http://www.TC.es/default.htm, consultada el 20 de abril de 2007.

El actual presidente del TCU ingresó desde 1982 como consejero; la resolución la dio el Senado.[72] La ley establece que los consejeros duran nueve años, pero en las mismas listas se puede observar que de 1991 a 2001 de nuevo es consejero,[73] y en 1994 es nombrado presidente de la sección de fiscalización.[74] Funge como presidente del TCU desde 2001.[75] La ley 2/1982 no determina claramente que puede haber una reelección al cargo de presidente. De acuerdo con las fechas de los decretos respectivos, la renovación es cada tres años en el mes de noviembre; por lo tanto, en 2007 habrá una nueva designación.

El TCU tiene relación directa con las Cortes Generales a través de una comisión mixta; entre ellos no existe algún otro órgano intermedio que revise el cumplimiento de las labores del Tribunal. Aunque la Ley Orgánica y la Ley del Funcionamiento del TCU no lo aclaren, es dicha comisión la que directamente recibe la cuenta general del Estado que fiscaliza y enjuicia el TCU.

El TCU tiene relación con los OCEX, órganos establecidos en las comunidades autónomas que realizan la función de fiscalización y le entregan al Tribunal los resultados de sus revisiones para que, a su vez, sea éste el que los remita a las Cortes Generales para su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

Ficha técnica del ordenamiento jurídico básico

Fundamento constitucional: artículos 136 y 153 de la Constitución Española.
Nombre completo de la ley: Ley Orgánica 2/1982, del 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
Fecha de aprobación: 12 de mayo de 1982.
Fecha de publicación: *Boletín Oficial del Estado*, núm. 121, del 21 de mayo de 1982.
Fecha de vigencia: inmediato.
Antecedente inmediato: Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1934.
Estructura: 5 títulos, 17 capítulos, 49 artículos, 3 disposiciones finales y 6 transitorios.
La ley tiene reglamento: Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas del 5 de abril.
Ley en materia de transparencia y acceso a la información: Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Fuentes y bibliografía

Begné, Alberto. *Sistemas políticos, partidos y elecciones, estudios comparados*. México, DF: Nuevo Horizonte, 1993.

_____ *Función jurídica de control de la administración pública*. México, DF: UNAM, 2005.

Pérez Royo, Fernando. *Derecho financiero y tributario parte general*. Madrid: Civitas, 1994.

Velarde Fuertes, Juan. *Situación actual y futuro del control del Tribunal de Cuentas*, libro electrónico.

72 *Boletín Oficial del Estado*, 21 de julio de 1982.
73 *Ibid*., 20 de diciembre de 1991.
74 Resolución 2010/1997, del 23 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado*, 27 de diciembre de 1997).
75 Se encuentra estipulado en los decretos reales 1247/2001, del 14 de noviembre (*Boletín Oficial del Estado*, 15 de noviembre de 2001) y 2215/2004, del 25 de noviembre (*Boletín Oficial del Estado*, 26 de noviembre de 2004).

Documentos institucionales

Ministerio de Economía y Hacienda. “Informe de coyuntura económica”, diciembre de 2006.

_____ “Resolución del 15 de noviembre de 2006 de la intervención general de la administración del Estado por la que se hace público un resumen de la cuenta general del Estado del ejercicio 2005.”

Legislación [76]
Constitución Española de 1978
Decreto legislativo 1091/1988 y real decreto 700/1988
Estatutos de Autonomía (órganos de controles externos de las comunidades autónomas)
Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU) 7/1988, 7 de abril
Ley General Presupuestaria (LGP) 47/2003, 26 de noviembre
Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (LOTCU), 2/1982, 12 de mayo
Ley Orgánica 2/1987, del 18 de mayo, artículo 1° bis 31: conflictos jurisdiccionales (LOCJ)
Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para el año 2006, 30/2005, 29 de diciembre
Ley Orgánica 1/1985, de 18 de enero: incompatibilidades del personal al servicio del Tribunal Constitucional (LOIPS), Consejo General del Poder Judicial, componentes del Poder Judicial y personal al servicio de la administración de justicia, Tribunal de Cuentas y Consejo del Estado
Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC), 30/1992
Ley 39/1988, del 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL)

Sitios web
Cámara de Diputados: http://www.congreso.es/
Ministerio de Economía y Hacienda Español:
http://www.igae.meh.es/Internet/Cln_Principal/ClnEjecucionPresupuesto/CuentaGeneralEstado/MenuCuenta.htm
http://serviciosweb.meh.es/apps/dgpe/textos/ice/infotrim/infinys1.pdf.
http://www.minhac.es/portal/
Corona española: www.la-moncloa.es/Espana/ElEstado/CortesGenerales/
http://www.la-moncloa.es/Espana/ElEstado/LeyFundamental/titulo_septimo.htm
Senado español: http://www.senado.es/
http://www.senado.es/legis8/comisiones/index_G013004.html
http://www.senado.es/legis8/comisiones/index_G013004.html
The World Fact Book: https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sp.html
Transparencia Internacional:
www.transparency.org/content/download/10826/92860/version/1/file/CPI_2006_presskit_es.pdf
Tribunal de Cuentas: http://www.TC.es/default.htm
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas: http://www.tvcp.org/b.html

[76] Toda la legislación se obtuvo de los sitios web citados y visitados de febrero a abril de 2007.

Oficina de Rendición de Cuentas del
Gobierno de Estados Unidos de América

Alejandra Ríos Cázares

Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América

Introducción

1. Datos básicos del país

1.1. Territorio

Estados Unidos de América (EUA) se encuentra en el hemisferio norte del continente americano. Colinda con los océanos Pacífico al oeste y el Atlántico al este. Al norte comparte 8 893 kilómetros de frontera con Canadá y al sur 3 141 kilómetros de línea fronteriza con México. En total, tiene una superficie de 9' 826 630 kilómetros cuadrados, lo que lo ubica como el tercer país más grande del mundo después de Rusia y Canadá, en ese orden.

1.2. Población

El estimado en julio de 2006 fue de 298' 444 215 habitantes, de los cuales 67 por ciento tienen entre quince y sesenta y cuatro años de edad; 87 por ciento se autodenominan blancos o anglosajones, 12.9, afroamericanos, 4.2 asiáticos, y 1 por ciento, nativos. El idioma oficial es el inglés, aunque alrededor de 18 por ciento de la población hablan algún otro idioma (10.7, español). Los estadounidenses tienen una esperanza de vida de setenta y ocho años.

1.3. Economía

Este país tiene la economía de mercado más grande del mundo, con un ingreso per cápita anual de 43 500 dólares. El crecimiento anual de su economía en 2006 fue de 3.4 por ciento.

1.4. Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006

EUA recibió una calificación de 7.3, que lo ubicó en el lugar 20, junto con Bélgica y Chile.

2. Sistema político y electoral [1]

Desde su fundación en 1776, EUA adoptó un régimen presidencial y federalista. En la actualidad, la Federación comprende 50 estados independientes en su régimen interno y un distrito federal, donde residen los poderes de la Federación.

Como todo régimen republicano, el gobierno de EUA está dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El sistema electoral mediante el cual se elige a los representantes legislativos y a los titulares del Poder Ejecutivo está basado en el principio de mayoría relativa; sin embargo, el proceso para designar a los legisladores difiere del que norma la elección presidencial. Mientras que aproximadamente un tercio del Senado y la totalidad de la Cámara de Representantes se renueva cada dos años por votación directa de los ciudadanos, el Poder Ejecutivo se renueva cada cuatro años por elección indirecta a través de lo que se conoce como Colegio Electoral.[2]

---

1 Para detalles sobre la información de este apartado, ver Kernell y Jacobson 2006.

2 Lijphart 1999. Para un análisis detallado del proceso y las características de las elecciones legislativas, ver Jacobson 2004.

La conformación del Colegio Electoral busca representar de manera proporcional a la población de cada estado; para ello se estipula que cada uno contará con un "elector" por cada representante legislativo que tenga en el Congreso federal. Así, el Colegio Electoral se constituye de 538 "electores" (100 por cada uno de los senadores, 435 por cada diputado y tres delegados por el distrito federal). Los "electores" de un estado apoyan en el Colegio Electoral al candidato que obtuvo la simpatía de la mayoría de la población en ese estado.[3] Para ser designado presidente, el candidato debe obtener el voto de 270 electores.[4]

Tanto diputados como senadores pueden ser reelectos de manera ilimitada, pero la fórmula de presidente-vicepresidente puede competir por reelección sólo una vez. Las votaciones se celebran el primer martes de noviembre cada dos años. Los titulares del Poder Judicial son designados de manera conjunta por el presidente y el Senado.

Los principales partidos políticos son el Partido Republicano y el Demócrata, que dominan la escena política. Otros partidos de menor importancia son el Partido de la Reforma y el Partido Verde. Sin embargo, prácticamente no tienen representatividad, en virtud de que los dos primeros tienen más de noventa y cinco por ciento de la representación territorial.

3. Poderes públicos

Poder Ejecutivo

Está encabezado por el presidente de la república, que es jefe de gobierno y jefe de Estado; dirige quince secretarías, más la oficina de la presidencia. Las actividades del presidente son apoyadas por un vicepresidente.

Poder Legislativo

Este poder es bicameral. El Senado está formado por dos representantes de cada estado, que tienen un mandato de seis años; como se mencionó, un tercio de los senadores se somete a elección cada dos años. El presidente del Senado es el vicepresidente de la república, quien cuenta con voto de calidad; sin embargo, en las funciones cotidianas del Senado es el "presidente *in tempore*" quien asume dicha posición. La Cámara de Representantes cuenta con 435 miembros y la autoridad principal es el presidente de ella conocido como *Speaker of the House*.

El Senado y la Cámara de Representantes se organizan en comisiones legislativas (comisiones jurisdiccionales) que tienen a su cargo la aprobación y evaluación de las políticas públicas referentes a su jurisdicción.[5] Usualmente, cada comisión se divide a su vez en subcomisiones que trabajan aspectos específicos de política pública. Ambas cámaras cuentan con 20 comisiones, aunque éstas no son de modo necesario equivalentes ni tienen el mismo número de subcomisiones.

Poder Judicial

A la cabeza de éste se encuentra la Suprema Corte de Justicia, formada por nueve jueces designados por el presidente y ratificados por el Senado.

---

3 Por ejemplo, si el candidato A obtiene la mayoría de votos en California, los electores de ese estado apoyarán a dicho candidato en el Colegio Electoral. Para una descripción sucinta del Colegio Electoral, ver Glenn 2003.

4 Puede darse el caso de que el apoyo de 270 electores no corresponda al de la mayoría de la población. Esto ocurrió en las elecciones presidenciales de 2000 cuando George W. Bush ganó la mayoría de los votos del Colegio Electoral, pero no el voto de la mayoría de la población. Para un análisis comparado de las implicaciones de este sistema de elección del Poder Ejecutivo, ver Shugart 2004.

5 Las comisiones jurisdiccionales se conocen como *standing committees*.

I. Datos básicos de la Oficina de Rendición de Cuentas

1. Nombre oficial

Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno, Estados Unidos de América (General Accountability Office, GAO). Fue creada por el Decreto Legislativo de Contabilidad y Presupuesto (31 U.S.C. 702). En 2004, adoptó su denominación actual de acuerdo con la Ley de Reforma Capital Humano GAO de 2004 (Pub. L. 108-271, 118 Stat. 811 [2004]); anteriormente se denominaba Oficina General de Contabilidad (General Accounting Office).

2. Sitio web

http://www.gao.gov/

3. Resumen histórico

Antes de la creación de la GAO (por sus siglas en inglés) en 1921, las funciones de fiscalización y control del presupuesto, así como los procesos de apelación estaban centralizados en el Departamento del Tesoro, específicamente en seis auditores y en el primer contralor de dicho departamento.[6] Las tareas de fiscalización de estos funcionarios se concentraban en verificar la exactitud, ajuste y preservación de las cuentas públicas de todas las oficinas del gobierno federal.[7]

La participación de EUA en la primera guerra mundial generó una insólita presión deficitaria, y los gastos militares hicieron más complejo el proceso presupuestario. En respuesta, el Congreso de EUA expidió el Decreto de Contabilidad y Presupuesto en 1921,[8] en el que, además de especificar lineamientos para el análisis y la aprobación del presupuesto federal, creó la GAO como una oficina independiente del Poder Ejecutivo y exclusiva para la fiscalización del gasto.

La nueva oficina se concentró en investigar las actividades financieras del Poder Ejecutivo y en reportar al Congreso las “extravagancias, ineficiencias e ilegalidades” respecto al manejo de los recursos públicos a fin de que el Congreso pudiese tomar las acciones pertinentes.[9]

De 1921 hasta finales de la segunda guerra mundial, las actividades de la GAO fueron esencialmente contables, puesto que el objetivo era la verificación individual, *ex ante* y *ex post*, de los recibos y las transacciones financieras del gobierno federal. A mediados del siglo XX, las presiones por los gastos de guerra hicieron este trabajo extremadamente complejo y, en respuesta, la GAO inició el reemplazo del análisis individual de transacciones por auditorías más amplias del gasto federal. Durante los años cincuenta y sesenta, la GAO puso en marcha un ambicioso programa de profesionalización de su personal para cumplir con las demandas que imponía el crecimiento del gobierno y las acciones de la guerra fría. En los años setenta, la GAO extendió su esfera de acción y asumió la evaluación de programas de gobierno. Durante las décadas de los ochenta y noventa, inició actividades relacionadas con la identificación de áreas de riesgo en el gobierno federal, el análisis para la eficiencia presupuestaria y el desarrollo de estrategias para mejorar la administración financiera de las oficinas federales.[10]

---

6 Ver editorial en CLR 1956.

7 El primer contralor del Tesoro (conocido con ese nombre de 1789 a 1817) fue propuesto al momento de la creación del departamento en 1789. A lo largo del siglo XIX, el Congreso de EUA emitió una serie de decretos y estatutos que fortalecieron las capacidades de fiscalización de estos funcionarios. Ver la ley original del Tesoro del 2 de septiembre de 1789 (1 Stat.65) y la ley del 31 de julio de 1894 (Dockery Act) (28 Stat.162). Las referencias a leyes y decretos en este capítulo se harán con el nombre específico de la ley o la codificación correspondiente en el United States Code (cuando se hace referencia a esta codificación se presenta el número del título, seguido de la sección correspondiente).

8 Budget and Accounting Act, 1921.

9 Ver editorial en CLR 1956, p. 1213.

10 History of the GAO http://www.gao.gov/about/history/splash.htm

4. Nombre de los titulares actuales

El titular de la GAO se denomina contralor general de Estados Unidos de América (Comptroller General of the United States). David M. Walker es el séptimo contralor general en la historia de EUA; fue nombrado por el presidente William Clinton y ratificado por el Senado el 9 de noviembre de 1998. Su mandato concluye en 2013.

5. Estructura actual

La GAO se encuentra dividida en tres grandes unidades que dependen directamente de la Oficina del Contralor General, que cuenta con cinco oficinas adicionales de asesoría en materia de planeación, relaciones públicas, relaciones con el Congreso y con el inspector general.[11] La primera unidad administrativa es la Oficina del Asesor General, que desempeña labores de asistencia jurídica; la segunda es la Oficina del Jefe Administrativo, encargada de las labores de reclutamiento y actualización del personal y sistemas de información y cuya cabeza es el presidente del Comité de Apelaciones del Personal (ver más adelante); finalmente, está la Oficina del Jefe de Operaciones, encargada de supervisar y coordinar las acciones de trece equipos de auditoría, supervisión e información.

En su organización actual, las tres unidades básicas de la GAO agrupan sus equipos y personal de acuerdo con los cuatro objetivos que guían las actividades de la institución y estipulados en el Plan Estratégico de la GAO 2007-2012 (ver organigrama 1):

a) El primer objetivo gira en torno a retos en las áreas de bienestar; seguridad financiera de los ciudadanos; cuidado de la salud; aprendizaje para la vida, beneficio y protección del trabajo; sistema efectivo de justicia; comunidades viables; uso y protección de los recursos naturales; e infraestructura física. Seis equipos de fiscalización y asistencia legal trabajan bajo el mandato del primer objetivo.

b) El segundo objetivo se enfoca a áreas de seguridad nacional, sector militar, avance de los intereses de EUA y fuerzas globales del mercado. Tres equipos de fiscalización y asistencia legal trabajan bajo el mandato del segundo objetivo.

c) El tercer objetivo se refiere a la transformación del papel del gobierno federal y sus procesos mediante la evaluación de la administración, áreas de riesgo, así como de la situación fiscal y financiera. Cuatro equipos de fiscalización y asistencia legal trabajan bajo el mandato del tercer objetivo.

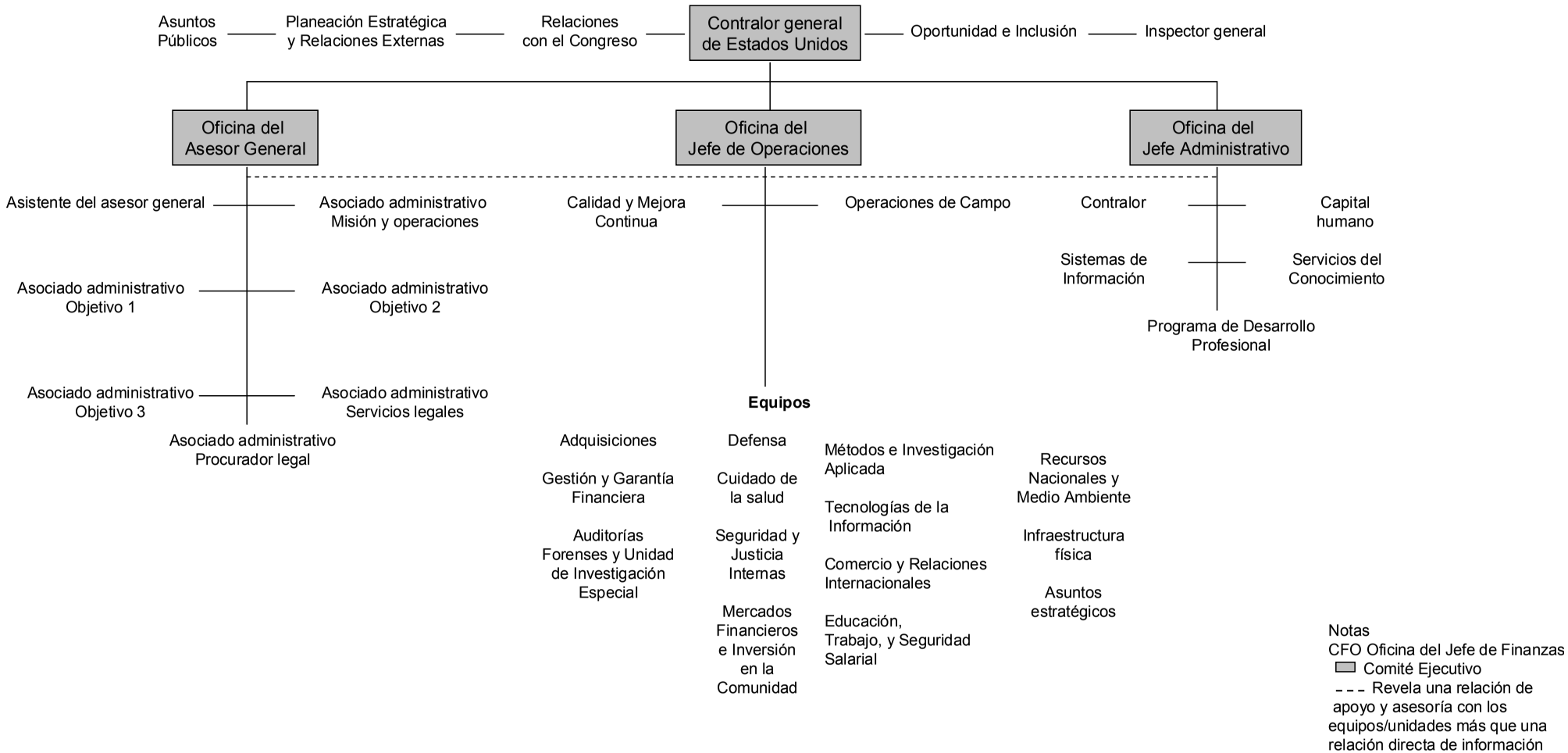
d) El cuarto objetivo se refiere al continuo mejoramiento de la GAO en las áreas de satisfacción del cliente y usuario; liderazgo estratégico; conocimiento y experiencia institucional; procesos de mejora; y elección del empleado. La Oficina del Jefe Administrativo es la encargada de llevar a buen término el cuarto objetivo.

La GAO también cuenta con ocho oficinas regionales.

[11] El sistema de rendición de cuentas en EUA es un complejo entramado institucional que no sólo involucra la GAO, sino también una red de inspectores generales (IG) que tienen funciones similares a las de los contralores del gobierno federal mexicano. Los IG están organizados en dos grupos que difieren en los términos de su designación (algunos son nombrados por el Ejecutivo con aprobación del Senado y otros por los directivos de las oficinas administrativas). La colaboración entre la GAO y los IG es muy estrecha. Para una revisión histórica de estos funcionarios, ver Light y Brookings Institution 1993. Para una visión crítica de sus funciones y su relevancia en el proceso de rendición de cuentas, ver Newcomer y Grob 2003.

ORGANIGRAMA 1

Organización de la GAO



II. Naturaleza jurídico-institucional

1. Constitucional

En la Constitución no existe una mención explícita sobre el proceso de creación y aprobación del presupuesto federal ni tampoco de las acciones de supervisión legislativa del ejercicio del gasto público. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido al artículo 1º, sección 8, de la Constitución federal como la fuente constitucional de la autoridad del Congreso para fiscalizar e investigar el uso de los recursos públicos federales. Este artículo señala que el Tesoro no debe desembolsar ninguna cantidad de dinero que no sea a consecuencia de una asignación hecha por ley.[12]

2. Legal

Con base en la autoridad constitucional que le ha reconocido la Suprema Corte, el Congreso federal de EUA ha emitido diversos decretos legislativos y estatutos que delimitan el área de acción de la GAO, especifican sus facultades y autoridad con respecto a otras entidades de la administración pública, así como los criterios de acción y el tipo de servicios y asesorías que espera recibir de la institución. Entre los estatutos más importantes se encuentran el Decreto de Presupuesto y Contabilidad de 1921, que autoriza a la GAO a "investigar en todos los asuntos relacionados con la recepción, desembolso y ejercicio de los fondos públicos".[13] Esta misma legislación obliga a las oficinas del gobierno a proporcionar a la GAO la información necesaria para llevar a cabo sus responsabilidades; esta autoridad incluye acceso a memorandos inter- e intraoficina, documentos electrónicos, información considerada confidencial, además de documentos previos a una decisión o simplemente deliberativos.

En segundo término se encuentra el Decreto de Reorganización Legislativa de 1970 que autoriza a la GAO a "evaluar los resultados de un programa o actividad que el gobierno lleve a cabo de acuerdo con la ley existente", cuando así le sea ordenado por cualquiera de las cámaras del Congreso, requerido por cualquier comité de jurisdicción o a iniciativa del contralor general (ver tabla 1).[14]

III. Titular

1. Procedimiento para su nombramiento

El titular de la GAO es nombrado por el presidente y ratificado por el Senado de la República a partir de una terna de tres nombres propuesta por una comisión legislativa bipartidista y bicameral formada por el líder de la Cámara de Representantes, el presidente *pro tempore* del Senado, los líderes de la mayoría y minoría legislativas de la Cámara de Representantes y del Senado, el presidente y el líder de minoría de la Comisión de Asuntos de Gobierno del Senado y de la Comisión de Reforma de Gobierno de la cámara baja.[15] No hay especificaciones sobre requisitos.

2. Duración

El mandato del contralor general es de quince años sin posibilidad de reelección; sin embargo, puede optar por el retiro si se cumplen dos condiciones: que cumpla setenta años y lleve diez de servicio.[16]

---

[12] A la letra se establece: "No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law; and a regular statement and account of receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time." Las resoluciones más importantes de la Suprema Corte de Justicia al respecto son McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135, 177 y 181-182 (1927) y Eastland v. United States Servicemen's Fund, 421 U.S. 491, 509 (1975). James 2002.

[13] U.S.C. 31-712.

[14] U.S.C. 31-712 (b).

[15] U.S.C. 31-703 (a).

[16] U.S.C. 31-703 (b).

TABLA 1

Año	Nombre original (traducción)	Impacto en la autoridad y actividades de la GAO
1921	Budget and Accounting Act of 1921 (Decreto de Presupuesto y Contabilidad de 1921)	Establece la GAO y otorga al contralor general poderes de investigación en asuntos relacionados con el recibo, desembolso y ejercicio de recursos federales.
1945	The Government Corporation Control Act of 1945 (Decreto sobre el Control de las Empresas Estatales de 1945)	Autoriza a la GAO para auditar las transacciones financieras de las corporaciones gubernamentales.
1946	Legislative Reorganization Act, 1946 (Decreto de Reorganización Legislativa de 1946)	Autoriza al contralor general a realizar análisis sobre la administración de cada oficina burocrática dependiente del Poder Ejecutivo.
1950	The Budget and Accounting Procedures Act of 1950 (Decreto sobre Procedimientos de Presupuesto y Contabilidad)	Otorga a la GAO la responsabilidad de establecer estándares de contabilidad para el gobierno federal y la autoriza a llevar a cabo auditorías sobre controles internos y administración financiera.
1970	The Legislative Reorganization Act of 1970 (Decreto de Reorganización Legislativa de 1970)	Autoriza a la GAO “a evaluar los resultados de programas o actividades que el gobierno federal lleva a cabo bajo mandato legal” cuando así se lo ordena cualquiera de las cámaras, comisiones legislativas o a iniciativa del contralor general.
1974	The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 (Decreto sobre el Presupuesto del Congreso y el Control de Embargo de 1974)	Autoriza a la GAO a llevar a cabo evaluaciones de programas y análisis sobre una amplia variedad de actividades del gobierno federal. Crea la oficina de evaluación de programas dentro de la GAO y fortalece la autoridad de la GAO para demandar información fiscal, presupuestaria y de desempeño a las agencias de gobierno.
1978	Inspector General Act of 1978 (Decreto sobre el Inspector General)	Establece lineamientos para la auditoría de actividades y programas federales.
1984	The Competition in Contracting Act of 1984, (Decreto sobre la Competencia en Licitaciones de 1984)	Autoriza a la GAO a revisar las acciones de licitación del gobierno federal.
1990 y 1994	The Chief Financial Officers (CFO) Act of 1990 and the Government Management Reform Act of 1994 (Decreto sobre el Jefe de Funcionarios Financieros y la Administración del Gobierno de 1994)	Autoriza a la GAO a auditar los reportes financieros de las oficinas gubernamentales y a auditar de manera anual los reportes financieros de Estados Unidos que, por el decreto de 1990, debe procurar el jefe de funcionarios financieros.

3. Remoción

El contralor sólo puede ser removido de su cargo por causas establecidas, como juicio político, incapacidad permanente, ineficiencia, negligencia, malversación de fondos, conducta delictiva, o faltas de envergadura a la moral. La destitución del contralor debe ser una decisión conjunta del presidente y el Senado, lo cual implica que, para ser efectiva, la resolución debe estar firmada por el titular del Poder Ejecutivo.[17]

IV. Autonomía

1. Organizativa

El contralor tiene autonomía respecto de los poderes Legislativo y Ejecutivo para decidir sobre la organización interna de la GAO y determinar transformaciones administrativas dentro de la institución. Un ejemplo de la independencia en este rubro es que los cambios trascendentales de la GAO en organización y perspectiva (por ejemplo, las etapas históricas mencionadas en el primer apartado) corren en línea paralela a los que ocurren en la dirección de la institución. En buena medida, esto se debe a que el titular de la GAO dispone de un mandato lo suficientemente largo que le permite planear y ejecutar cambios de trascendencia y garantizar su independencia.[18]

2. Funcional

La GAO tiene plena autonomía para regular los procesos de selección y reclutamiento de personal.[19] Cuenta con personal heterogéneo y altamente profesionalizado protegido por un riguroso esquema meritocrático de reclutamiento y compensación [20] y, además, con el Comité de Apelaciones del Personal (GAO Personnel Appeals Board) encargado de emitir regulaciones en materia de reclutamiento y remuneraciones, así como de establecer los procedimientos de operación. En febrero de 2007, el personal de la GAO ascendía a 3 260 empleados.[22]

3. Programa de trabajo (actividades)

La GAO es autónoma en la definición de su programa de trabajo, pero como institución de apoyo legislativo su agenda debe ajustarse a las necesidades del Congreso; de hecho, la mayor parte de su trabajo está en función de las peticiones del Congreso y sus integrantes.[23] Sin embargo, el contralor general es el único responsable de aprobar y definir las prioridades y actividades de la institución. Estas decisiones siguen una serie de protocolos definidos por la misma GAO y disponibles al público en general.

---

17 U.S.C. 31-703 (e). Desde la creación de la GAO hasta abril de 2007 han sido nombrados siete contralores y nunca se han suscitado acciones concretas para remover a ninguno de ellos.

18 Bowsher 1992.

19 U.S.C. 31-731 y la Ley del Personal de 1980. Ver también Grasso y Sharkansky 2001.

20 Dirsmith, Fogarty y Gupta 2000.

21 Este comité se forma de cinco miembros designados por el contralor general, quienes eligen un presidente y un vicepresidente de entre ellos (U.S.C. 31-752). El presidente es la cabeza de la Oficina del Jefe Administrativo, una de las tres unidades de la GAO.

22 Walker 2007. Ver también http://www.gao.gov/about/gglance.html

23 Para cumplir las necesidades del Congreso, los directivos de la GAO consultan de manera periódica a los líderes legislativos de ambas cámaras, así como las comisiones legislativas, a fin de asegurar que el programa de trabajo de la GAO dé prioridad a las necesidades de información y calendario de los miembros del Congreso. Sin embargo, la GAO también influye en determinar las prioridades dado que cada inicio de legislatura entrega a los legisladores un documento en el que sugiere prioridades de fiscalización, evaluación y seguimiento. Este documento es público.

4. Financiera

El presupuesto de la GAO es preparado por el contralor general[24] y sometido a consideración del Congreso, el cual tiene la misma autoridad sobre el presupuesto de la GAO que sobre cualquier otra oficina de la administración pública. Una vez aprobado por las comisiones legislativas, el presupuesto de la GAO es incorporado como parte del que dispone el Poder Legislativo, lo que evita la injerencia del Ejecutivo. No es común que el Congreso realice acciones de reforma sobre la propuesta del contralor general. En el año fiscal de 2006, la GAO contaba con un presupuesto de 484.7 millones de dólares (ver tabla 2).

TABLA 2

Presupuesto de la GAO, 2006-2008 (millones de dólares)			
Objetivos estratégicos	Año fiscal 2006 (en curso)	Año fiscal 2007 (revisado)	Año fiscal 2008 (solicitado)
Primer objetivo	176	180	193
Segundo objetivo	145	148	160
Tercer objetivo	125	127	137
Cuarto objetivo	38	30	40
Total	484	485	530

Fuente: GAO's Performance Plan for Fiscal Year 2008 (GAO-07-421SP), tabla 25.

5. Relación con los poderes públicos

La GAO no responde directamente a una comisión legislativa en específico, como otros sistemas presidenciales en los que la EFS responde a la Comisión de Vigilancia. En su lugar, la GAO está obligada a responder y asesorar a cualquier comisión legislativa y en especial a las autoridades del Congreso, como el presidente de la Cámara de Representantes o el presidente *in tempore* del Senado. La GAO guarda estrecha relación con distintas áreas del Poder Ejecutivo, en particular con la Oficina del Inspector General (OIG), para cumplir con la auditoría anual de los estados financieros del gobierno y minimizar duplicidad de actividades, así como identificar asuntos específicos en los que la colaboración es benéfica para ambas instituciones.[25]

6. Otros aspectos relevantes

La GAO es miembro o cuenta con el apoyo de una amplia red de organismos y asociaciones civiles y académicas que le permiten someter su trabajo a evaluación continua, así como intercambiar información relevante. Las instituciones y asociaciones con las cuales mantiene colaboración son la Asociación Americana de Administración Pública, la Asociación de Contadores Públicos, la Academia Nacional de las Ciencias, la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior, entre otras. Una lista completa se encuentra en la página de la GAO.[26]

---

[24] U.S.C. 31-736.
[25] Chief Financial Officers Act of 1990.
[26] http://www.gao.gov/aac/gaoaccountabilitypartners.htm

V. Principales funciones y atribuciones

De acuerdo con la autoridad que le otorgan los decretos legislativos y los estatutos enunciados en la tabla 1, la GAO tiene amplia facultad para investigar todas las cuestiones relacionadas con la recepción, desembolso y ejercicio de los recursos federales, así como para evaluar los resultados de programas específicos cuando así se lo ordena cualquiera de las cámaras, alguna de las comisiones o a iniciativa del contralor general.

En particular, la GAO tiene atribuciones para evaluar la operación y el desempeño de programas y políticas federales; realizar auditorías financieras y administrativas para determinar si los fondos públicos son ejercidos de manera eficiente, efectiva y de acuerdo con la normativa aplicable;[27] evaluar si se ha incurrido en actividades ilegales o impropias; analizar las actividades financieras gubernamentales; coadyuvar en las oficinas gubernamentales en sus esfuerzos de transformación; emitir opiniones de carácter legal para determinar si las oficinas gubernamentales cumplen con la normativa; y proporcionar información, análisis, opiniones y recomendaciones que coadyuven al Poder Legislativo a hacer efectivas sus decisiones de política pública, financiamiento y fiscalización. La GAO también puede efectuar análisis de política pública para evaluar acciones necesarias y las implicaciones de las acciones propuestas, y está facultada para evaluar el ejercicio y desempeño del mismo Congreso.[28]

Las funciones de la GAO se pueden resumir en cuatro líneas:[29]

1. Proporcionar asesoría legislativa en la forma de opiniones legales, testimonios, evaluaciones por petición e investigaciones especiales.[30]

2. Emitir comentarios a iniciativas de ley cuando así se lo pide una comisión o algún miembro del Congreso; cuando las actividades de la GAO pueden verse afectadas por dicha propuesta; o bien, cuando la GAO cuenta con información que puede ser de utilidad para las comisiones que están considerando la propuesta.

3. Publicar principios de contabilidad y administración, así como prescribir estándares y principios en torno a estos temas para el gobierno federal.

4. Dar soporte técnico y analítico a cualquiera de las comisiones legislativas. Por lo regular, esto se realiza asignando personal de la GAO a una comisión específica.[31]

La GAO no tiene facultades directas de sanción.

---

[27] Las actividades de auditoría y análisis de la GAO siguen los estándares de auditoría gubernamental (GAGAS) cuya publicación es conocida como *yellow book*.

[28] Protocolos para el Congreso (*GAO's Congressional Protocols*). Ver bibliografía.

[29] James 2002, capítulo V.

[30] Las opiniones legales incluyen comentarios de análisis jurídico sobre propuestas de ley, denuncias hechas por o en contra del gobierno federal, licitaciones y contratos gubernamentales. Además, la GAO revisa y reporta al Congreso las solicitudes de reforma al ejercicio presupuestario en curso, como las peticiones de cancelación de la obligación de ejercicio de una partida presupuestaria o para aplazar dicho ejercicio (ver Bid Protests at GAO: *A Descriptive Guide and Principles of Federal Appropriations Law*, volúmenes I, II, III, IV). Los testimonios pueden ser a solicitud de cualquier comisión o subcomisión legislativa; deben ser peticiones por escrito firmadas por el presidente de la comisión o subcomisión. La GAO declina dar testimonio si no puede producirlo de acuerdo con sus valores centrales o si la sustancia del testimonio es información nueva que algún solicitante requirió de manera previa y pidió sea resguardada. Si el testimonio implica los resultados de un nuevo trabajo, la GAO solicita la perspectiva de los directivos de las oficinas involucradas antes de completar el testimonio; esto, para confirmar la exactitud de los datos y discutir las implicaciones que se obtienen de ellos. Ver las guías de protocolo para el Congreso y las agencias gubernamentales de la GAO.

[31] Estas asignaciones no pueden durar más de un año. Ver U.S.C. 31-734.

VI. Procedimiento de fiscalización superior

La Constitución de EUA no indica de manera explícita el proceso presupuestario ni el mandato de revisión de éste, por lo que tampoco existe una definición de cuenta pública como tal y no hay procedimiento explícito de fiscalización del presupuesto federal, excepto el que se deriva de la responsabilidad del Congreso sobre las finanzas públicas expresada en el artículo constitucional ya comentado.[32] Sin embargo, en el Decreto Legislativo sobre el Jefe de Funcionarios Financieros de 1990, el Congreso federal aprobó la creación de una nueva entidad encargada de centralizar los reportes financieros de todas las oficinas federales y someterlos a evaluación del Congreso. La GAO asiste al Congreso en la evaluación de este informe, pero no lo elabora directamente. En los párrafos que siguen se explica de manera sucinta el proceso de respuesta de la GAO a las peticiones del Congreso y su participación en la evaluación del informe financiero anual del gobierno federal.

1. Asesoría legislativa [33]

a) Peticiones legislativas

La respuesta de la GAO a peticiones legislativas sigue una jerarquía específica. Se da prioridad a las solicitudes que provienen de una disposición legislativa, como las requeridas por mandato estatutario, resoluciones del Congreso, reportes de conferencia o de comisión.[34] En este caso, la GAO trabaja directamente con los presidentes de las comisiones involucradas y publica de inmediato el reporte resultante.

En segundo lugar se atienden las peticiones de los líderes legislativos y de los presidentes de comisión o subcomisión legislativa o de los líderes de minoría de las comisiones de jurisdicción. Como líderes legislativos, la GAO identifica al presidente *pro tempore* del Senado, los líderes legislativos de la mayoría y de la minoría en ambas cámaras y al presidente de la Cámara de Representantes. Entre los "miembros de comisiones" se encuentran los presidentes y los representantes de la minoría en comisiones que tienen jurisdicción sobre el programa o actividad que se busca analizar. Al final de esta jerarquía se encuentran las peticiones a título individual de miembros del Congreso. Toda solicitud debe hacerse por escrito a la atención del contralor general.[35]

Para aceptar una solicitud, la GAO considera cinco aspectos: si tiene autoridad para auditar a la oficina gubernamental (por ejemplo, si maneja fondos federales o coordina un programa federal); consideraciones costo-beneficio; el rezago de trabajo de la propia GAO; si existen otras investigaciones en curso a petición del mismo solicitante; si existe una auditoría o investigación –incluso penal– en curso o inminente por otra entidad gubernamental (por ejemplo, el inspector general); y si el asunto a tratar es materia pendiente en foros administrativos o judiciales.

Una vez concluido el trabajo, la GAO –con la venia del solicitante– se reserva el derecho de informar a las comisiones y subcomisiones legislativas que puedan estar interesadas en el mismo tema sin proporcionar copia del reporte final (en caso de que el solicitante haya requerido resguardo de éste).

---

[32] Sin embargo, a lo largo de los años, pero con mayor velocidad desde inicios del siglo XX, el Poder Ejecutivo y el Legislativo han llegado a acuerdos institucionales para regir el proceso de presupuesto y las actividades de fiscalización y evaluación.

[33] Esta sección se apoya principalmente en las guías de protocolo para el Congreso y las agencias gubernamentales de la GAO. Ver bibliografía para referencia completa.

[34] Conferencia es un término que refiere a resoluciones conjuntas de ambas cámaras que se toman a partir de la deliberación de una comisión bicameral. Usualmente, estas comisiones surgen para conciliar diferencias de opinión. Este es un proceso común en algunos regímenes bicamerales, pero no institucionalizado en México.

[35] De acuerdo con los protocolos legislativos de la GAO, si la asistencia es sólo de carácter técnico (como proporcionar copias de un trabajo ya realizado), ésta puede responder sin necesidad de petición escrita en un período de cinco días.

[36] U.S.C. 31-720.

Si las investigaciones o evaluaciones que realice la GAO concluyen en alguna recomendación, la oficina involucrada debe enviar a aquélla (y a las comisiones de supervisión) un documento en que describa las acciones para dar seguimiento a dicha recomendación.[36] Para dar continuidad, la GAO mantiene una base de datos con las recomendaciones "pendientes". Una recomendación es removida de la base de datos cuando la agencia la ha ejecutado o ha tomado acciones en la dirección sugerida o cuando las circunstancias han cambiado de tal manera que la recomendación ya no es relevante.[37] Esta base de datos es de suma importancia, pues sirve como fuente de información para los legisladores al momento de tomar decisiones presupuestarias.

Con base en el Manual de Protocolos Legislativos de la GAO, el organigrama 2 explica el proceso de atención a solicitudes legislativas.

En dos circunstancias hay procedimientos especiales. Cuando la petición implica la evaluación de un programa o actividades relacionadas con el funcionamiento interno del mismo Congreso, la GAO trabaja con el solicitante para buscar el apoyo de los dos partidos políticos y de ambas cámaras. Cuando no es posible contar con el apoyo de éstos, la GAO notifica a la cámara y al partido no involucrados antes de comprometerse a llevar a cabo el trabajo. Cuando la petición implica adentrarse en las acciones de organismos multilaterales, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la GAO requiere las firmas del presidente o del líder de minoría de la comisión en cuya jurisdicción se encuentre el tema a tratar.[38]

b) Investigaciones especiales

La GAO cuenta con la Oficina de Investigaciones Especiales (OIE) que se encarga de indagar las peticiones legislativas que implican denuncias de fraude, malversación de recursos o denuncias de acciones que puedan concluir en violaciones de carácter penal. Todas las investigaciones que realiza la GAO por medio de la OIE siguen los estándares establecidos –y adaptados a la GAO– por el Consejo Presidencial de Integridad y Eficiencia.[39]

Cuando se trata de investigaciones especiales, la GAO no necesariamente sigue los pasos explicados en el organigrama 2; por ejemplo, no hay notificación a la oficina en cuestión cuando dicha acción ponga en riesgo el objetivo mismo de la investigación y no existen conferencias de "inicio" o "salida".

2. Evaluación del informe financiero anual del gobierno de EUA

El Decreto sobre el Jefe de Funcionarios Financieros de 1990 creó un consejo de directivos de finanzas de las principales oficinas federales a fin de mejorar la administración financiera del gobierno y coordinar la elaboración de un informe amplio y periódico sobre el estado de las finanzas públicas.[40] Este consejo no es una oficina gubernamental formal, puesto que no cuenta con presupuesto asignado ni tampoco con oficinas permanentes;[41] como su nombre lo indica, se trata de un consejo que reúne a los directores y subdirectores de las áreas financieras de las oficinas más relevantes del gobierno federal, así como a los altos mandos de la Oficina de Presupuesto y Administración de la Casa Blanca y del Departamento del Tesoro. Participan también representantes de la GAO y del Consejo Presidencial sobre Integridad y Eficiencia.[42]

---

37 Esta base de datos está a disposición del público en la página de Internet de la GAO.

38 Existen otras excepciones al proceso expuesto en el organigrama 2. Por ejemplo, cuando la materia de investigación está relacionada con cuestiones de seguridad nacional o cuando se trata de testimonios legislativos. Ver los Protocolos para las Oficinas (*GAO's Agencies Protocols*) para detalles.

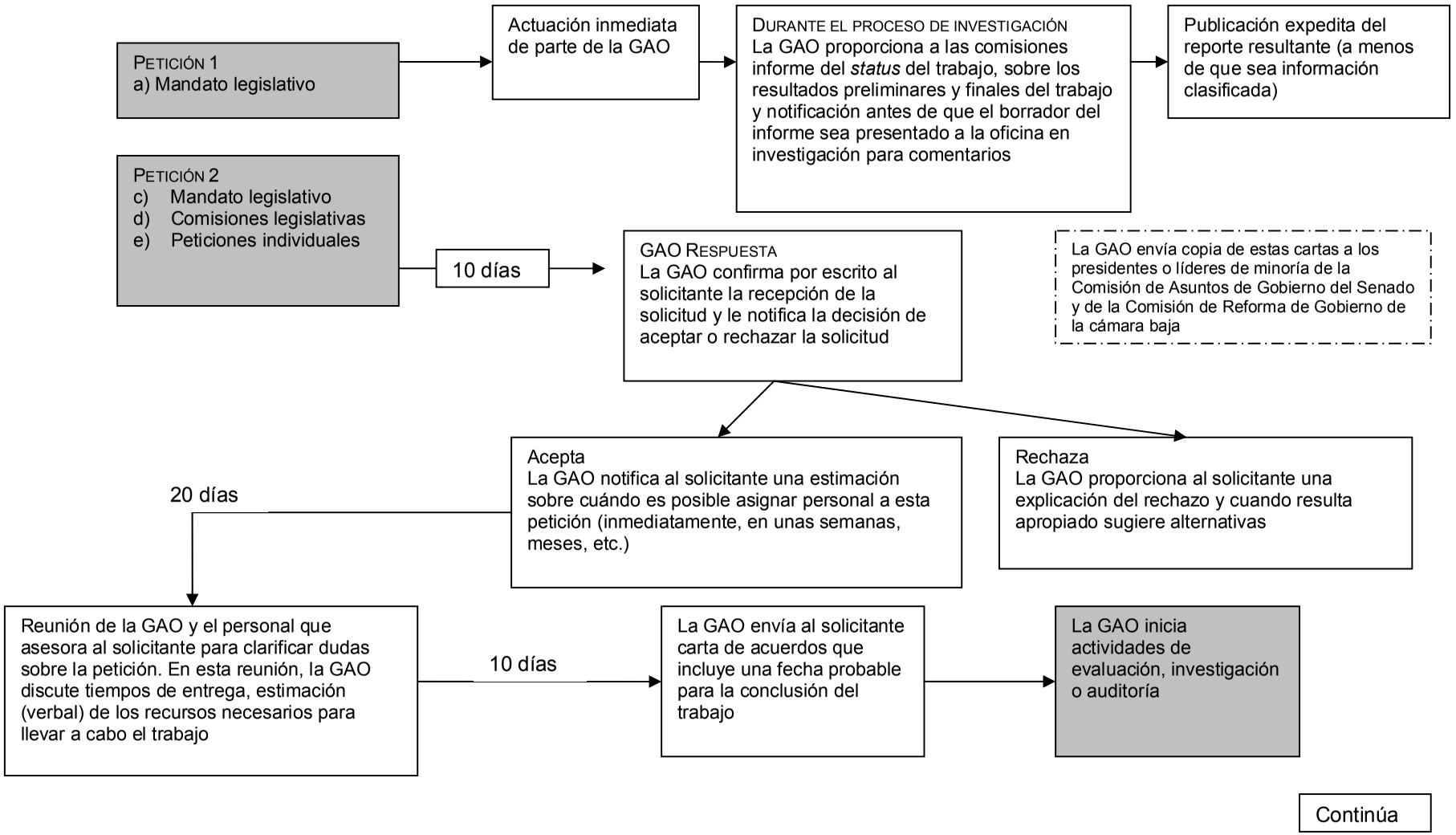
39 President's Council on Integrity and Efficiency, que dicta también los protocolos que deben seguir los IG. Detalles en http://www.ignet.gov/pcieecie1.html

40 GAO 2006 b.

41 CFOC nd.

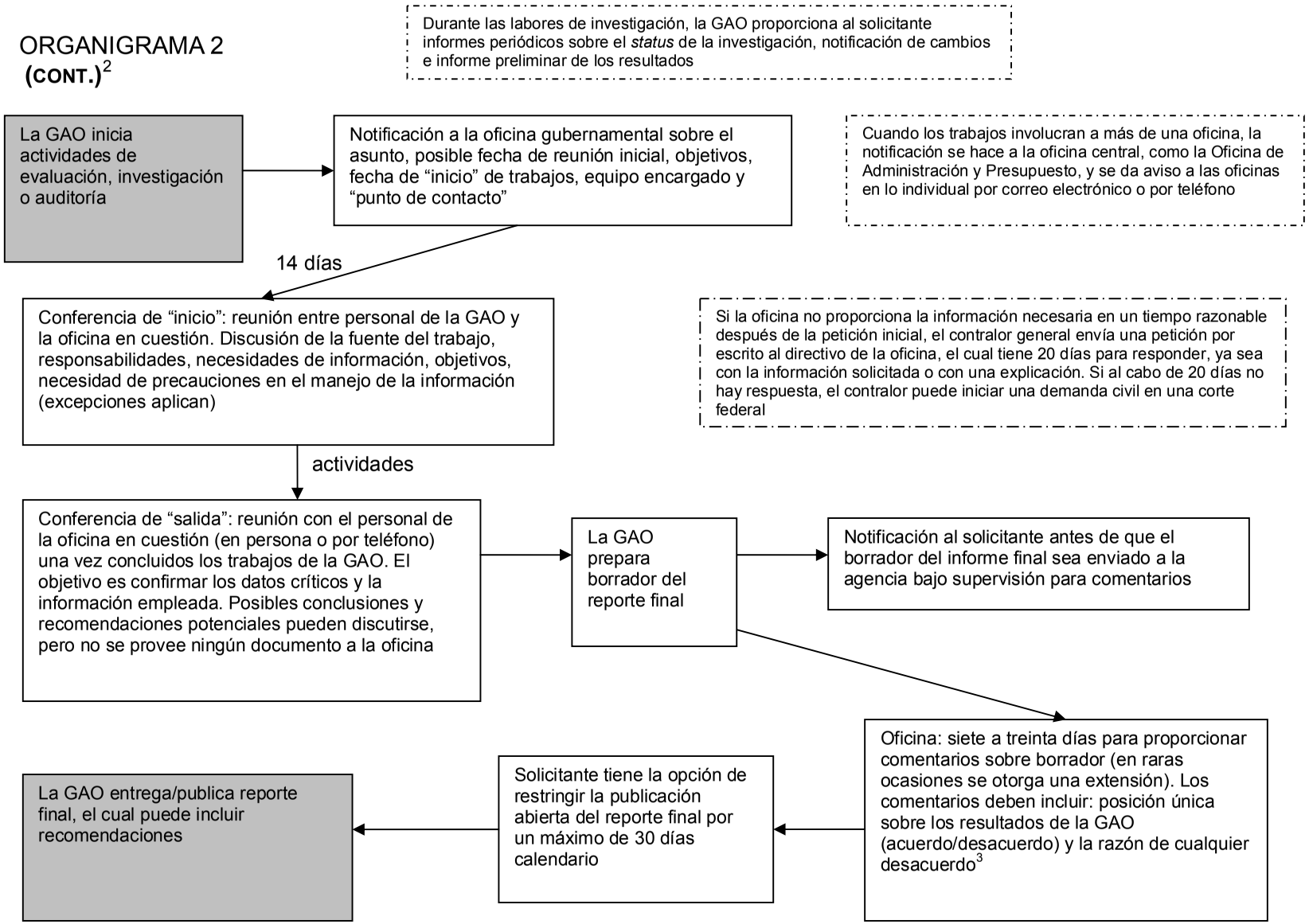
42 CFOC nd., p. 16.

ORGANIGRAMA 2[1]



[1] Nos basamos principalmente en los *GAO's Congressional Protocols*.

ORGANIGRAMA 2 (CONT.)[2]



[2] Esta sección se basa en los *GAO's Agency Protocols* y *GAO's Congressional Protocols*. Existen protocolos especiales cuando se trata de testimonios e investigaciones de la OIE.
[3] Excepciones a esta regla –sobre todo instituciones financieras– se encuentran estipuladas en 31 U.S.C. §718(a).

En 1994, el Congreso de EUA emitió el Decreto sobre la Administración del Gobierno por medio del cual responsabilizó al consejo a contribuir con el secretario del Tesoro y con el director de la Oficina de Presupuesto y Administración de la Presidencia en la elaboración anual de un informe financiero global de las cuentas del gobierno, conocido como informe financiero anual del gobierno de EUA (de aquí en adelante informe).[43] En éste se reportan los estados financieros de oficinas del Poder Ejecutivo previa auditoría de los inspectores generales. Para la evaluación del ejercicio fiscal de 2006, el informe incluyó 35 oficinas federales (ver tabla 3).[44]

La responsabilidad de la GAO consiste en auditar el informe en lo concerniente a las declaraciones de los estados financieros de las oficinas que se incluyen en él (de aquí en adelante declaraciones).[45] Éstas son resúmenes de la información financiera ya auditada por los inspectores generales que el Departamento del Tesoro y la Oficina de Presupuesto y Administración de la Presidencia presentan en el informe.

El objetivo de la auditoría que realiza la GAO a estas declaraciones consiste en proporcionar una opinión "sobre la precisión de las declaraciones en su conjunto".[46] En este sentido, la GAO emite cuatro tipos de opinión:[47]

a) Opinión no cualificada (*unqualified opinion*): el contralor manifiesta que la información de las declaraciones se presenta de manera aceptable conforme a los principios de contabilidad determinados por el gobierno de EUA.

b) Opinión cualificada (*qualified opinion*): el contralor hace patente la existencia de excepciones a la opinión no cualificada que básicamente refieren situaciones que se desvían de los principios de contabilidad, pero que no obstante no afectan la precisión de las declaraciones tomadas en su conjunto.

c) Opinión adversa (*adverse opinion*): el contralor puntualiza excepciones a la opinión no cualificada cuya seriedad compromete la precisión de las declaraciones en su conjunto. La GAO especifica las circunstancias que considera están relacionadas con estas fallas.

d) Renuncia de responsabilidad (*disclaim*): la GAO expresa que se encuentra incapacitada para emitir una opinión cualificada, no cualificada o adversa debido a problemas de información. En esta situación, también detalla las circunstancias que considera ocasionan esta falla.

Las opiniones de la GAO se incluyen en la segunda sección de las seis que forman la versión final del informe. La primera sección presenta un análisis administrativo de la información financiera y del reporte de seguridad social; la segunda corresponde a la opinión de la GAO; la tercera presenta las declaraciones financieras. La cuarta contiene información sobre los recursos y las responsabilidades del gobierno federal (principalmente las que se refieren a programas como la Seguridad Social y Medicare). La quinta detalla la información proporcionada en las declaraciones; y la sexta ofrece datos complementarios sobre actividades específicas del gobierno federal.

---

43 En inglés se conoce como Consolidated Financial Report y su distribución se hace con el título de Financial Report of the United States Government.
44 Treasury 2007.
45 La primera ocasión que la GAO realizó esta función de evaluación de las declaraciones sucedió a fines de la década de los noventa, con la revisión del informe correspondiente al año fiscal de 1997. Ver GAO 2006 b.
46 GAO 2006 b, p. 1.
47 *Ibid*., p. 4.

TABLA 3

Oficinas incluidas en el informe financiero global

1.	Department of Agriculture
2.	Department of Commerce
3.	Department of Defense
4.	Department of Education
5.	Department of Energy
6.	Department of Health and Human Services
7.	Department of Homeland Security
8.	Department of Housing and Urban Development
9.	Department of the Interior
10.	Department of Justice
11.	Department of Labor
12.	Department of State
13.	Department of Transportation
14.	Department of the Treasury
15.	Department of Veterans Affairs
16.	Agency for International Development
17.	Environmental Protection Agency
18.	Export-Import Bank of the United States
19.	Farm Credit System Insurance Corporation
20.	Federal Communications Commission
21.	Federal Deposit Insurance Corporation
22.	General Services Administration
23.	National Aeronautics and Space Administration
24.	National Credit Union Administration
25.	National Science Foundation
26.	U.S. Postal Service
27.	Office of Personnel Management
28.	Pension Benefit Guaranty Corporation
29.	Railroad Retirement Board
30.	Securities and Exchange Commission
31.	Small Business Administration
32.	Smithsonian Institution
33.	Social Security Administration
34.	Tennessee Valley Authority
35.	U.S. Nuclear Regulatory Commission

Fuente: Manual Financiero del Tesoro, disponible en http://www.fms.treas.gov/TFM/

La versión final del informe es remitida a la Oficina de la Presidencia, al Congreso y a la misma GAO; finalmente, se pone a disposición del público general a través de las páginas de Internet del Departamento del Tesoro y de la GAO.[48]

[48] En el Departamento del Tesoro, el informe se obtiene a través del Servicio de Administración Financiera, en http://fms.treas.gov/fr/index.html
En la página de la GAO es posible consultar los reportes completos, así como las opiniones emitidas por la GAO en http://www.gao.gov/financial.html
Cabe destacar que la GAO publicó en septiembre de 2006 un documento de difusión en el que describe los componentes principales del informe, ver GAO 2006 b.

VII. Informes y productos relevantes

1. Reportes (*Blue Books*)
   Reportes de las peticiones legislativas. Éstos son publicados sólo cuando se trata de temas no clasificados o cuando la publicación de dicha información no afecta investigaciones en curso.
2. Testimonios.
3. Reportes de opiniones legales.
4. Decisiones y opiniones del contralor general.
5. Documento estratégico de planeación, desempeño y rendición de cuentas.
6. Manuales de protocolo y procedimientos para las oficinas gubernamentales o las instituciones legislativas.
7. Estándares y protocolos de auditoría gubernamental y licitaciones.

La GAO publica también la definición de estrategias de innovación gubernamental (sobre todo en el área de la administración de recursos), documentos informativos y bases de datos con información pública sobre las recomendaciones que emite:

1. FraudNET: sistema automatizado que permite la denuncia de fraudes, desperdicio de recursos, abusos, malversación, etcétera.

2. Base de datos de recomendaciones pendientes: toda la información sobre recomendaciones emitidas por la GAO a oficinas específicas y las acciones emprendidas por éstas.

3. Manuales de protocolo y procedimientos para las oficinas gubernamentales o las instituciones legislativas.

4. Serie de documentos sobre desempeño y rendición de cuentas del gobierno federal. Incluye informes sobre estos temas de distintas oficinas del gobierno federal, principalmente que han sido identificadas de riesgo potencial.

5. Serie de documentos sobre áreas de alto riesgo. La GAO publica una lista de programas o acciones de gobierno identificados como de alto riesgo.

La intención de estas series es complementar el documento con recomendaciones en materia de supervisión que la GAO entrega al Congreso al inicio de cada legislatura, a fin de proporcionar a los legisladores información precisa que contribuya a definir la agenda de fiscalización y supervisión.

VIII. Relación de la GAO con órganos de fiscalización superior en el ámbito estatal

La GAO no efectúa evaluaciones relacionadas con los programas o actividades de los gobiernos estatales o locales a menos que éstos sean producto de una ordenanza federal o financiados con fondos federales. Para coadyuvar al Congreso en la elaboración de legislación nacional, la GAO puede revisar las acciones de gobiernos estatales a fin de identificar “las mejores prácticas”. También colabora con auditores y contralores estatales y locales para evaluar asuntos que van más allá de la jurisdicción estatal (como lo es la seguridad nacional).

Existe la Asociación Nacional de Auditores, Contralores y Tesoreros que agrupa a funcionarios estatales; sin embargo, el punto en común de sus miembros son sus actividades de auditoría y no necesariamente corresponden al Poder Legislativo.[49]

IX. Rendición de cuentas de la GAO

1. Horizontal

Al inicio de cada período de sesiones, el contralor general deberá presentar al Congreso (y al titular del Ejecutivo si así se lo pide) un informe sobre las actividades realizadas en el año anterior conocido como reporte de desempeño y rendición de cuentas (*Performance an Accountability Report*), el cual incluye un reporte detallado de las actividades, el personal de apoyo que la GAO asignó a comisiones legislativas, los costos de actividades de investigación y análisis de cada unidad administrativa durante los tres años anteriores al año fiscal en el que el informe es presentado, así como propuestas de legislación para hacer más eficiente el trabajo de la GAO. En este informe, ésta también presenta indicadores cuantitativos de "beneficios financieros" y "no financieros" de su labor, recomendaciones ejecutadas, número de testimonios y tiempo de respuesta a peticiones legislativas. Finalmente, la GAO establece metas a cumplir en el período siguiente. Copia de este informe debe ser enviada a la Comisión de Asuntos de Gobierno del Senado y a la Comisión de Reforma de Gobierno de la Cámara de Representantes.

De manera adicional, el contralor general debe preparar una lista de los reportes publicados por la GAO en el mes previo y cada año una relación de los publicados en dicho período.[50]

LA GAO envía a los presidentes y líderes de minoría de las comisiones mencionadas copia de las solicitudes de trabajo o investigación aceptadas. Cualquiera de estas comisiones puede pedir copia de los borradores de reporte enviados para comentario a las agencias en investigación cuando el trabajo fue por iniciativa del contralor general.[51]

2. Vertical

La GAO no está obligada por el Decreto de Acceso a la Información Pública cuando recibe peticiones de información; la GAO refiere al solicitante a la agencia u oficina de la que se trate. No obstante, cuenta con un sitio de Internet sencillo y práctico que ofrece amplio acceso a los productos escritos como reportes, testimonios y opiniones legales desde mediados de la década de los noventa a la fecha, así como a bases de datos y documentos históricos. De manera adicional, es posible acceder a información histórica sobre resoluciones de la GAO por medio de la base de datos de la Oficina de Publicaciones del Gobierno.[52] Además, la GAO notifica al público –si es requerida para hacerlo– los datos del solicitante de un trabajo, los objetivos del proyecto, su alcance y la metodología; sólo notifica sobre peticiones o trabajos a los que ya les ha sido asignado personal. Únicamente en casos de trabajo que implican información clasificada e investigaciones, la GAO no publica esta información.[53]

---

[49] The National Association of State Auditors, Comptrollers and Treasurers, NASACT. Si se consideran las funciones de la GAO como simplemente asesoría legislativa (que es la percepción generalizada dentro de EUA), entonces la referencia inmediata es la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (National Conference of State Legislatures, NCSL), pero en esta asociación el punto nodal es transferencia de información y técnicas legislativas en general.

[50] U.S.C. 31-719.

[51] U.S.C. 31-718 (b)(2).

[52] U.S. Government Printing Office http://www.gpoaccess.gov/

[53] Es de destacar que la GAO cumple con el mandato federal de procurar el acceso a todos sus documentos a personas con capacidades limitadas (U.S.C. 29-794d), razón por la cual las acciones de petición y comentario se piden por escrito.

La GAO también cumple una importante labor de difusión gracias al conjunto de publicaciones didácticas en las que se explican y detallan las labores y responsabilidades de la misma institución o de otras oficinas gubernamentales en cuanto a rendición de cuentas. Finalmente, es importante destacar que las publicaciones de la GAO son un valioso recurso para el análisis académico de procesos administrativos, o bien, de política pública. El uso de estos documentos y publicaciones como referencias para el estudio académico y periodístico habla de la confianza ciudadana en la labor de la institución.

Comentarios finales

A diferencia de otros presidencialismos, el Poder Legislativo de EUA posee facultades constitucionales que lo ubican como un Congreso extraordinariamente poderoso.[54] Hay dos razones que explican esta situación. La primera es el amplio poder que la Constitución le otorga *vis a vis* al Poder Ejecutivo en materia de creación de leyes y ejercicio presupuestario; la segunda es la posibilidad de reelección ilimitada que permite a legisladores federales permanecer en el Congreso –y en las mismas comisiones legislativas– por períodos significativos y adquirir un alto nivel de conocimientos y especialización en áreas particulares de política pública. Este nivel de especialización hace posible que las comisiones legislativas cuenten con memoria institucional y sienta las bases para el desarrollo de una red de personal de apoyo que potencia la capacidad de control del Poder Legislativo sobre las acciones del gobierno federal.[55] Este *expertise* se refleja en las características y número de peticiones de análisis y testimonios que solicitan a la GAO.

Hay características del funcionamiento de la GAO que son importantes de destacar:

Primero, las acciones de control, fiscalización y evaluación se llevan a cabo de manera continua y no necesariamente periódica como ocurre en otros presidencialismos. La GAO revisa las acciones del Poder Ejecutivo durante todo el año fiscal y aunque entrega reportes anuales de su actividad, los reportes de auditoría, testimonios y demás productos se publican y entregan al Congreso de manera constante a lo largo del año.

Si bien es cierto que la GAO audita parte del informe financiero del gobierno, la elaboración de éste no es obligación de ella, sino del Poder Ejecutivo, y la auditoría detallada de los estados contables es responsabilidad directa de los inspectores generales del gobierno federal, es decir, la GAO audita sobre lo auditado. Esta función no es en ninguna medida menor y tiene repercusiones importantes en la evaluación del gobierno federal; por ejemplo, en los últimos diez años, la GAO ha emitido exenciones de responsabilidad (*disclaimers*) con respecto al informe financiero global del gobierno, lo que indica a la opinión pública que el gobierno federal adolece de falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos. Un dato adicional también relevante es que el informe financiero –que podría considerarse como lo más cercano a una cuenta pública– no estaba previsto en ningún estatuto o decreto sino hasta la década de los noventa.

---

54 Shugart y Haggard 2001.

55 Aunque la GAO constituye una de las fuentes más importantes para las labores de vigilancia que realizan las comisiones, no es la única. Los miembros del Congreso también recurren a investigaciones propias realizadas por el personal de apoyo, al Servicio de Investigación del Congreso, a la Oficina Legislativa de Presupuesto (que apoya en la evaluación de la propuesta presidencial y asesora para la creación de la propuesta legislativa), a las oficinas de asesoría jurídica del Senado y la Cámara de Representantes. De acuerdo con un exhaustivo análisis de las acciones de fiscalización, auditoría y revisión de los miembros del Congreso, John Aberbach encuentra que las evaluaciones realizadas por instituciones como la GAO o la Oficina Legislativa de Presupuesto, constituyen la segunda técnica de control más importante para los congresistas. Es probable que por estas razones, la GAO no se define en libros de texto como una institución de fiscalización exclusivamente, sino como un organismo de asesoría legislativa. Ver Aberbach 1990; Kernell y Jacobson 2006.

Segundo, la función central de la GAO no gira en torno a la auditoría del informe, puesto que dos terceras partes de su trabajo se abocan a responder peticiones legislativas.[56] No obstante, su papel en la evaluación constante del desempeño del gobierno afecta de manera indirecta el uso y control de los recursos públicos. Dos ejemplos claros de esta influencia son la publicación de los manuales de auditoría (que siguen los inspectores generales encargados de auditar los estados contables de las oficinas gubernamentales), así como la publicación de recomendaciones de reforma a las cuales las oficinas gubernamentales están obligadas a responder.

Tercero, el largo mandato del contralor general le permite trascender a las urgencias coyunturales y proponer programas de trabajo de largo alcance.

Cuarto, la alta profesionalización del personal de la GAO (correspondida por atractivos y competitivos niveles de compensación) permite crear y mantener memoria institucional, un aspecto fundamental cuando se trata de funciones de evaluación y seguimiento.[57]

Quinto, la interdependencia y estrecha colaboración de la GAO con oficinas del Poder Ejecutivo, en particular con los inspectores generales, con el Departamento de Justicia y con el Poder Judicial para la eficiente aplicación y seguimiento de las sanciones y recomendaciones, lo que compensa que la GAO no cuente con autoridad de sanción directa.

Sexto, la GAO cumple un importante papel como guía en el desarrollo administrativo del gobierno por la publicación de criterios de auditoría y administración financiera, y, asimismo, como producto de las recomendaciones de mejora administrativa que envía a las entidades fiscalizadas. En este sentido, la GAO no sólo señala y corrige, también previene.

Ficha técnica del ordenamiento jurídico básico

Fundamento constitucional: no hay fundamento constitucional explícito; sin embargo, la Suprema Corte de EUA reconoce el artículo 1° constitucional como la fuente de la autoridad de Congreso para fiscalizar los actos ejecutivos.
Nombre y fecha de aprobación de la ley: Decreto de Presupuesto y Contabilidad de 1921 (*Budget and Accounting Act of 1921*).
Antecedente inmediato: no hay antecedente inmediato de legislación al respecto ni de una institución legislativa de fiscalización; sin embargo, estas funciones eran realizadas por personal del Departamento del Tesoro con base en la ley original del Tesoro del 2 de septiembre de 1789 (1 Stat.65) y la ley del 31 de julio de 1894 (28 Stat.162).
Estructura: no aplica.
La ley tiene reglamento: no aplica.
Ley en materia de transparencia y acceso a la información: Decreto Legislativo sobre Libertad de Información, 1966 (5 U.S.C. Section 552).
Correlación entre ambas leyes: la GAO no está obligada por el citado decreto.

[56] Tan sólo en 2002, 74 por ciento del trabajo de la GAO fue producto de peticiones legislativas (11 por ciento de mandatos legislativos y el resto a iniciativa del contralor general). Walker 2003.

[57] En abril de 2007, la GAO fue designada como la “segunda mejor dependencia” para trabajar en el gobierno. En 2005, ocupó el cuarto sitio. Ver GAO 2007.

Fuentes y bibliografía

Aberbach, Joel D. *Keeping a watchful eye: the politics of congressional oversight*. Washington, DC: Brookings Institution, 1990.

Bowsher, Charles A. "Meeting the New American Management Challenge in a Federal Agency: Lessons from the General Accounting Office", *Public Administration Review* 52 (1), pp. 3-7, 1992.

CLR (editorial). "The Control Powers of the Comptroller General", *Columbia Law Review* 56 (8), pp. 1199-1215, 1956.

Coven, Martha y Richard Kogan. *Introduction to the Federal Budget Process*. Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities, 2006.

Dirsmith, Mark W., Timothy J. Fogarty y Parveen Gupta. "Institutional Pressures and Symbolic Displays in a GAO Context", *Organization Studies* 21 (3), 2000.

Glenn, Gary. "The Electoral College and the Development of American Democracy", *Perspectives on Political Science* 32 (1), pp. 4-8, 2003.

Grasso, Patrick G. e Ira Sharkansky. "The Auditing of Public Policy and the Politics of Auditing: The U.S. GAO and Israel's State Comptroller", *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 14 (1), pp. 1-21, 2001.

Jacobson, Gary C. *The politics of congressional elections*, sexta edición. Nueva York: Pearson Longman, 2004.

James, Martin O. *Congressional oversight*. Nueva York: Nova Science, 2002.

Kernell, Samuel y Gary C. Jacobson. *The logic of American politics*, tercera edición. Washington, DC: CQ Press, 2006.

Light, Paul Charles y Brookings Institution. *Monitoring government: inspectors general and the search for accountability*. Washington, DC: Brookings Institution: Governance Institute, 1993.

Lijphart, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

Newcomer, Kathryn y George Grob. "Federal Offices of the Inspector General. Thriving on Chaos?", *American Review of Public Administration* 34 (3), pp. 235-251, 2003.

Shugart, Mathew S. "The American Process of Selecting a President: A Comparative Perspective", *Presidential Studies Quarterly* 34 (3), pp. 632-655, 2004.

Shugart, Matthew y Stephan Haggard. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en S. Haggard y M. D. McCubbins (eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Simmons, Charlene W. *Legislative Oversight of the Executive Branch*. C. R. Bureau, editor, 2002.

Sinclair, Barbara. *Unorthodox lawmaking: new legislative processes in the U.S. Congress*, segunda edición. Washington, DC: CQ Press, 2000.

Walker, David M. *Testimony before de Senate Committee on Governmental Affairs: Transformations, Challenges and Opportunity*. Washington, DC: General Accountability Office, 2003.

———*Testimony before the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*. Washington, DC: General Accountability Office, 2007.

Documentos institucionales
CFOC, Chief Financial Officers Council. *Guide to the History and Activities of the CFO Council*. CFOC, Chief Financial Officers Council, s.f.
Department of the Treasury. *2006 Financial Report of the United States,* 2007.
——— *Treasury Financial Manual*, 2007.
GAO, General Accountability Office. "GAO's Agency Protocols", en *Government Accountability Office Report*, 2004.
——— "GAO's Congressional Protocols", en Government Accountability Office Report, 2004.
——— "GAO: U.S. Financial Statements Receive Disclaimer of Opinion for 10th Straight Year." Comptroller General of the United States, 15 de diciembre de 2006.
——— "Performance and Accountability Report", 2006 a.
——— "Understanding the Primary Components of the Annual Financial Report of the United States Government", en *Government Accountability Office Report*. Financial Management Service, 2006 b.
——— "GAO Statement on the 2006 Financial Report of the United States Government", en *Government Accountability Office Report*. Financial Management Service, 2006 c.
——— "GAO's Performance Plan for Fiscal Year 2008", en *Government Accountability Office Report*. General Accountability Office, 2007.
——— "GAO Moves Up in 'Best Places to Work' Rankings". Comptroller General of the United States, 19 de abril de 2007.

Legislación
The Constitution of the United States of America
Act that Establishes the Treasury Department, 1789
Dockery Act, 31 de julio de 1894
Budget and Accounting Act of 1921
Government Corporation Control
Legislative Reorganization Act, 1946
Budget and Accounting Procedures Act of 1950
Legislative Reorganization Act of 1970
Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974
Inspector General Act of 1978
Competition in Contracting Act of 1984,
Chief Financial Officers (CFO) Act of 1990
Government Management Reform Act of 1994

Sitios web
Financial Management Service: http://fms.treas.gov/fr/index.html
Government Accountability Office: http://www.gao.gov/
Library of Congress: http://thomas.loc.gov/
U.S. Government Printing Office: http://www.gpoaccess.gov/
Office of the Law Revision Counsel:
http://uscode.house.gov/lawrevisioncounsel.shtml
Office of Management and Budget: http://www.whitehouse.gov/omb/
U.S. Chief Financial Officers Council (CFOC): http://www.cfoc.gov/
U.S. House of Representatives: http://www.house.gov/
U.S. Senate: http://www.senate.gov/

Oficina Auditora del Estado de Finlandia

Jorge Chaires Zaragoza

Oficina Auditora del Estado de Finlandia

Introducción

1. Datos básicos del país [1]

1.1. Territorio

La extensión territorial de Finlandia es de 338 000 kilómetros cuadrados (sexto país europeo más grande en extensión), de los cuales 10 por ciento son de agua y 67 por ciento de bosque. Tiene 187 888 kilómetros cuadrados de lagos y 179 584 de islas. Colinda con Suecia, Noruega, Rusia y Estonia. La capital es Helsinki.

Finlandia está formado de seis provincias (Aland, Etela-Suomen Laani, Ita-Suomen Laani, Lansi-Suomen Laani, Lappi y Oulun Laani) y dividida territorialmente en municipios, cuya administración se funda en la autonomía de sus habitantes. Los municipios pueden recabar sus propios impuestos y son responsables de entregar numerosos servicios en los campos de la educación, los servicios sociales y la salud.

1.2. Población

Su población es de 5 238 460 habitantes (julio de 2007),[2] 17 por kilómetro cuadrado; 65 por ciento viven en ciudades o zonas urbanas y 35 por ciento en áreas rurales. La sociedad finlandesa es muy homogénea; existen prácticamente dos minorías étnicas originales: los sami (laponeses) y los gitanos. La población se concentra en la costa, principal área agrícola del país. Su capital tiene 551 000 habitantes; otras ciudades con mayor población son Espoo, con 219 400; Tampere, 197 200; y Turku, 175 100 (en 2000).

1.3. Economía

Finlandia es una economía industrial avanzada. La industria metalúrgica, papelera, de ingeniería y las del sector tecnológico representan 50 por ciento de los ingresos de exportación, y la industria forestal, 30 por ciento. Los bosques son la materia prima más importante del país.

Algunos datos macroeconómicos de Finlandia son: [3]

a) Producto interno bruto: 171 billones USD; crecimiento real, 5.5 por ciento; tasa de inflación, 1.7 por ciento; PIB per cápita, 32 800 USD.
b) PIB por sector: agricultura, 2.7 por ciento; industria, 30 por ciento; y servicios, 67 por ciento.
c) Fuerza laboral: 2.62 millones de personas. Fuerza laboral por ocupación: agricultura y forestal, 4.4 por ciento; industria, 17.5; construcción, 6 por ciento; comercio, 22 por ciento; financiera, de seguros y negocios, 12 por ciento; transportes y comunicaciones, 8 por ciento; y servicios públicos, 30 por ciento.

---

1 Página de la Embajada de Finlandia en México, en: http://www.finlandia.org.mx/finlandiaenbreve.html, consultada el 21 de mayo de 2007.
2 Página web de la CIA, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fi.html#Geo, consultada el 21 de mayo de 2007.
3 *Idem*

d) Índice de desempleo: 7 por ciento.
e) Exportaciones: 84.72 billones USD.
f) Importaciones: 71.69 billones USD.
g) Deuda pública: 37 por ciento.
h) Deuda externa: 251.9 billones USD.

1.4. Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006

De acuerdo con esta evaluación, Finlandia es el país con menos corrupción, junto con Islandia y Nueva Zelanda, con una puntuación de 9.6 de calificación.

1.5. Otros

Religión: las iglesias oficiales son la Evangélica Luterana (más de 94 por ciento de la población) y Ortodoxa de Finlandia (2 por ciento). Idiomas: finlandés (oficial, 93.2 por ciento) y sueco (oficial, 6 por ciento). Pequeñas minorías hablan el sami y el ruso.

Uno de los problemas más graves de la economía finlandesa es el desempleo. En 1990, había apenas 3.4 por ciento de desempleados, pero a finales de 2002, el nivel ascendía a 9.1. En 2006, el desempleo descendió a 7 por ciento.[4]

En cuanto a su historia,[5] el 6 de diciembre de 1917, Finlandia se declaró independiente. En 1919, adoptó la Constitución y se convirtió en una república con un presidente como jefe de Estado. En 1955 se adhirió a las Naciones Unidas; en 1956, al Consejo Nórdico; y en 1995, a la Unión Europea. En 2000, entró en vigor su nueva Constitución.

2. Sistema político y electoral

Finlandia es una república soberana. Su Constitución estructura un sistema más próximo al semiparlamentario, aunque el jefe de Estado concentra funciones muy importantes. De conformidad con el artículo 3º de la Constitución, el Poder Legislativo es ejercido por el Parlamento, y el Ejecutivo, por el presidente de la república y por el Consejo de Estado, cuyos miembros deben gozar de la confianza del Parlamento.

Los diputados son elegidos por sufragio directo, proporcional y secreto. Cada elector tiene en las elecciones iguales derechos de sufragio.[6] Para efectos de las elecciones parlamentarias, el país se divide en un mínimo de doce y un máximo de dieciocho circunscripciones electorales con base en el número de ciudadanos finlandeses. La provincia de Åland constituye, además, una circunscripción electoral propia para la elección de un diputado. Tienen derecho a presentar candidatos en las elecciones parlamentarias los partidos políticos registrados y grupos de electores cuyo número está determinado por ley. Cabe señalar que el presidente de la república, por iniciativa fundamentada del primer ministro, después de oír a los grupos parlamentarios y durante un período de sesiones, puede convocar a la celebración de elecciones parlamentarias anticipadas.[7]

4 Página web oficial de la Embajada de Finlandia en Estados Unidos: http://www.finland.org/es/, consultada el 21 de mayo de 2007 y sitio web de la CIA, op.cit.

5 *Idem*. http://virtual.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=27443&intSubArtID=16326#gove, consultada el 25 de mayo de 2007.

6 Artículo 25, Constitución.

7 Artículo 26, Constitución.

3. Poderes públicos

Poder Ejecutivo [8]

Es ejercido por el presidente de la república y por el Consejo de Estado. El presidente es elegido por sufragio directo por un período de seis años, y puede ocupar el cargo consecutivamente por un máximo de dos mandatos. El candidato que obtiene más de la mitad de los votos emitidos resulta ganador. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se realiza una nueva elección entre los dos candidatos que han obtenido más votos. En este caso, es elegido presidente el que obtiene la mayoría.

El presidente de la república adopta sus decisiones en el Consejo de Estado, a propuesta de éste mismo, salvo algunos asuntos, como el nombramiento y la aceptación de la dimisión de los miembros del Consejo de Estado, así como la convocatoria a elecciones parlamentarias anticipadas.

La política exterior de Finlandia es dirigida por el presidente de la república en colaboración con el Consejo de Estado y la aprobación del Parlamento. El presidente decide sobre la guerra y la paz con el consentimiento del Parlamento.

El presidente designa a los altos funcionarios del Estado, como el canciller de Justicia, los jueces, el fiscal del Estado, los altos funcionarios ministeriales, los oficiales militares e incluso los gobernadores de las provincias.

Consejo de Estado [9]

Es el órgano responsable de ejecutar las decisiones del presidente de la república. Se compone de un primer ministro y los ministros que sean necesarios, quienes son responsables ante el Parlamento por sus actos oficiales.

El Parlamento elige al primer ministro y es nombrado por el presidente de la república. Los demás ministros son designados por el presidente de la república según la propuesta del primer ministro.

El presidente puede remover al Consejo de Estado o a los ministros si éstos han perdido la confianza parlamentaria, aunque no hayan dimitido. Este mecanismo constituye un elemento muy importante de contrapeso parlamentario, ya que, en virtud del voto mayoritario del Parlamento, éste puede solicitar al presidente de la república la remoción del Consejo de Estado si a juicio del Parlamento ha realizado un mala actuación en la conducción del gobierno; es decir, por la pérdida de confianza.

Poder Legislativo [10]

El Parlamento es unicameral; se compone de 200 diputados, elegidos por cuatro años cada vez mediante sufragio directo, proporcional y secreto.

El Parlamento, además de su función legisladora, tiene como atribución principal tomar las decisiones acerca de las finanzas estatales; supervisar la política exterior del país y controlar, en términos generales, la actividad del gobierno. A tal efecto, la Constitución prevé expresamente la existencia de tres comisiones, además de la Gran Comisión: de Asuntos Constitucionales, de Asuntos Exteriores, y de Hacienda, además de otras permanentes establecidas en su reglamento.

---

8 Artículos 54 al 59, Constitución.
9 Artículos 60 al 68, Constitución.
10 Artículos 24 al 53, Constitución.

La función de la Comisión de Asuntos Constitucionales es emitir su dictamen sobre la constitucionalidad de las proposiciones de ley y de los otros asuntos que se sometan a su tramitación, así como lo relacionado con los acuerdos internacionales sobre derechos humanos.

El Parlamento tiene el derecho a ser informado de los asuntos internacionales. Aprueba las obligaciones internacionales y su denuncia, y decide la puesta en vigor de éstas. La Comisión de Asuntos Exteriores debe recibir del Consejo de Estado aclaraciones sobre asuntos que afecten la política exterior y de seguridad. Esta comisión es de gran importancia en virtud de la integración de Finlandia a la Unión Europea. El Parlamento tramita las proposiciones de las normas, acuerdos u otras acciones que se decidan en la Unión Europea y que corresponderían, en virtud de la Constitución, a la competencia del Parlamento.

Finalmente, el pleno del Parlamento aprueba el presupuesto del Estado previo el informe de la Comisión de Hacienda. De igual manera, fiscaliza la gestión económica del Estado y la observancia de su presupuesto. A tal efecto, el Parlamento elige de entre sus miembros a los auditores parlamentarios del Estado (APE). Además de estos auditores, existe adjunto al Parlamento un órgano independiente denominado Oficina Auditora del Estado (SAO).[11]

Poder Judicial [12]

La administración de justicia es ejercida por el Tribunal Supremo, los tribunales de apelaciones y los juzgados de primera instancia. La más alta potestad jurisdiccional en asuntos contenciosos y penales es ejercida por el Tribunal Supremo, y en asuntos de justicia administrativa por el Tribunal Supremo Administrativo.

El Tribunal de Justicia de la Nación tramita las acusaciones contra los miembros del Consejo de Estado, el procurador general de Justicia del Consejo de Estado, el defensor del pueblo del Parlamento o los miembros del Tribunal Supremo y del Tribunal Supremo Administrativo por infracciones en el desempeño de sus funciones.

Este tribunal está presidido por el presidente del Tribunal Supremo e integrado, asimismo, por el presidente del Tribunal Supremo Administrativo, los tres presidentes de tribunales de apelaciones con mayor antigüedad en funciones y cinco miembros elegidos por el Parlamento, cuyo mandato será de cuatro años.

Es importante señalar que el presidente de la república nombra a los jueces, no obstante éstos no pueden ser separados de sus cargos sino por sentencia de un tribunal. Tampoco podrán ser cambiados a otro cargo sin su consentimiento, salvo si la transferencia es causada por una reorganización del sistema judicial.

I. Datos básicos de la Oficina Auditora del Estado

1. Nombre oficial [13]
Oficina Auditora del Estado (State Audit Office, SAO).

2. Sitio web
En inglés: http://www.vtv.fi/index.phtml?menu_id=3&lang=3; en finés: http://www.vtv.fi/

[11] Artículo 90, Constitución.
[12] Artículos 98-105, Constitución.
[13] El artículo 90 de la Constitución denomina al órgano de fiscalización como State Audit Office, en tanto que en la página web aparece como National Audit Office.

3. Resumen histórico [14]

La SAO (por sus siglas en inglés) es históricamente el principal órgano de monitoreo financiero en Finlandia. Es la institución más antigua del Estado finlandés responsable de auditar la administración financiera del gobierno y la economía del Estado.

La historia de la SAO data de 1695, cuando un cuerpo independiente fue establecido para monitorear la administración financiera bajo la Corona sueca. Las bases para el presente sistema dual de supervisión externa y auditoría de las finanzas del Estado fueron establecidas en la Constitución de 1919. Las auditorías administrativas aplicadas a la economía del Estado eran desarrolladas por la SAO, mientras el control parlamentario de la economía estaba a cargo de los auditores parlamentarios del Estado (APE).

El siguiente paso en el desarrollo de este sistema fue dado en 1924, cuando las funciones de la SAO fueron combinadas con un consejo auditor, que comenzó a operar bajo las órdenes del Ministerio de Finanzas. El auditor general y los funcionarios superiores de la SAO formaron dicho consejo. La SAO, por su parte, continuó enfocándose principalmente a la verificación de cuentas y la legalidad.

En 1931, las funciones y competencias de la SAO fueron ampliadas para incluir la fiscalización a organizaciones que recibían ayuda del Estado. Al mismo tiempo, la Contaduría Central del Estado fue cambiada de la Tesorería a la SAO; estas funciones regresaron de nuevo a la Tesorería en 1965.

Como resultado de los cambios que trajo consigo la segunda guerra mundial, y el gran incremento en los gastos de defensa, se creó la Oficina Auditora de la Economía de Guerra, en 1941. Sin embargo, esta agencia dejó de operar en 1947.

Después de la segunda guerra mundial, las actividades de la SAO fueron de nueva cuenta reorganizadas. Se nombró un comité para estudiar y reformar las actividades auditoras del Estado, el cual presentó sus propuestas en 1946.

Con base en ello, la legislación fue aprobada en 1947 para establecer una nueva SAO, con la premisa de la colegialidad. La oficina comenzó a operar en su esquema reorganizado a inicios de 1948.

El enfoque de las actividades fue cambiado de revisión numérica a auditorías en las que se tomaba en consideración la eficiencia y la efectividad. El alcance de la SAO también fue ampliado para incluir compañías propiedad del Estado; sin embargo, permanecieron fuera de su ámbito las finanzas del Parlamento y la administración de fondos controlados por éste, como las actividades del Banco de Finlandia y del Instituto de Seguridad Social.

El Decreto de Auditoría del Estado fue revisado en 1993, cuando se le otorgó a la SAO la responsabilidad de auditar el Fondo Estatal de Garantía, así como los subsidios bancarios.

Las tareas de la SAO fueron ampliadas en 1995, al entrar en vigor la Ley de los Derechos de los APE y de la SAO para auditar ciertas transferencias de crédito entre Finlandia y la Comunidad Europea.

Es importante mencionar que todos los predecesores de la SAO operaban bajo el Ministerio de Finanzas o el correspondiente departamento del viejo Senado. Esta relación terminó el 1 de enero de 2001.

---

[14] Página web de la SAO, “History of the state audit office”. Http://www.vtv.fi/index.phtml?menu_id=150&lang=3, consultada el 14 de mayo de 2007.

Con base en la nueva Constitución de Finlandia, que entró en vigor el 1 de marzo de 2000, la SAO empezó a operar en coordinación con el Parlamento. En junio de 2000, éste aprobó la nueva ley de la SAO, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2001, y desde entonces funciona como un cuerpo independiente en coordinación con el Parlamento.

4. Nombre del titular actual

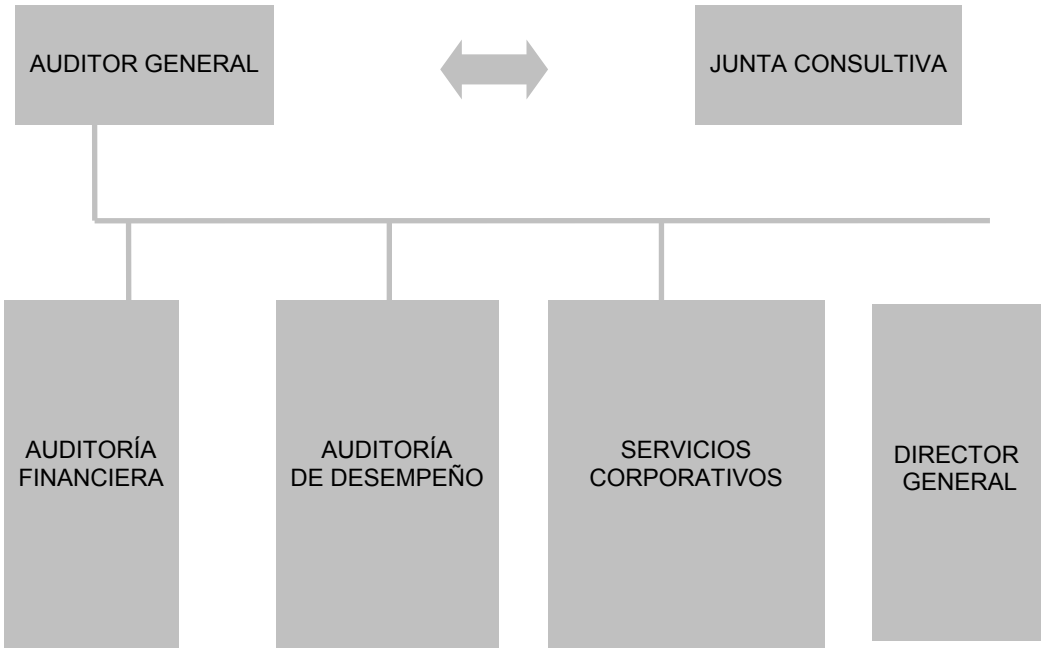
Doctor Tuomas Pöysti, electo para el período que comprende del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2012.

5. Estructura actual

Se presenta en el organigrama 1.

ORGANIGRAMA 1

Organización de la SAO



II. Naturaleza jurídico-institucional

1. Constitucional

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución de Finlandia, para la auditoría de la gestión económica del Estado y la observancia del presupuesto, adjunto al Parlamento funciona un órgano independiente, el cual se denomina Oficina Auditora del Estado (SAO), cuyo carácter y funciones son regulados por ley.

2. Legal

Las atribuciones y la estructura de la SAO son reguladas por la Ley para la Oficina Auditora del Estado (en adelante ley de la SAO).[15] En el artículo 1º de la ley se subraya el carácter independiente de la SAO, y se precisa que sus atribuciones son auditar la legalidad y propiedad de la administración financiera del Estado, en cumplimiento del presupuesto del Estado.

[15] http://www.vtv.fi/index.phtml?menu_id=145&lang=3, consultada el 14 de mayo de 2007.

El mismo artículo estipula que las atribuciones de la SAO no incluyen la revisión de la gestión financiera del Parlamento, los fondos de los cuales éste es responsable, del Banco de Finlandia y la Institución del Seguro Social. Asimismo, que la actividad realizada por la SAO de revisar las transferencias de fondos entre Finlandia y la Unión Europea se rige por una legislación separada.

III. Titular

1. Procedimiento para su elección y nombramiento

Con base en el artículo 10 de la ley de la SAO, el Parlamento elige al auditor general. La misma disposición reglamentaria señala que, para ser auditor general, se requiere título universitario acorde con el puesto; conocimiento suficiente de la administración pública y la economía del Estado, y experiencia en la administración en cargos de dirección.

2. Duración

El auditor general permanece en su cargo seis años y puede ser reelecto.[16] La ley precisa que su período debe continuar hasta que comience el del siguiente auditor.

3. Remoción

Sólo puede ser removido por el Parlamento en caso de mala conducta considerada como grave.

IV. Autonomía [17]

1. Organizativa

La SAO nombra a su personal. Esta oficina se divide en tres unidades de operación, una de las cuales es responsable de las auditorías financieras, otra de las auditorías de desempeño, y la otra de los servicios internos. Las unidades de auditorías son conducidas por el director general, y la unidad de servicios internos, por el jefe de planeación.

Existe, además, la Junta Consultiva que elige de entre sus miembros a su presidente. La SAO designa a sus representantes, que deben ser expertos en administración financiera y economía del Estado, por un máximo de tres años. La misma oficina elige de entre sus miembros a un representante para la Junta Consultiva, también por un máximo de tres años.

2. Funcional

El auditor general es responsable de las resoluciones en materia de su competencia,[18] y del buen desempeño y cumplimiento de los objetivos de la SAO.

El auditor general y las unidades de operación acuerdan las metas anuales de los planes de trabajo. La unidad de servicios internos proporciona la ayuda necesaria a las oficinas de la SAO, así como la comunicación en temas como el europeo y otros asuntos internacionales. Aunque cada unidad decide su propio programa de trabajo, el auditor general puede reservarse decisiones individuales en cada caso.

En el artículo 3° de la ley de la SAO se establece que la conducción de las auditorías deberá basarse en un plan aprobado por la SAO. Ésta tendrá el derecho de conducir las auditorías en las instalaciones de los auditados mencionados en el artículo 2° de la ley; de ser

---

16 United Kingdom National Audit Office, State Audit in the European Union, 2005 en http://www.nao.org.uk/publications/state_audit/Finland.pdf, consultada el 21 de mayo de 2007, p. 80.

17 *Ibid*., consultada el 27 de abril de 2007.

18 Ley de la SAO, artículo 7°.

necesario, los auditados son obligados a asistir. Una auditoría debe ser realizada en la oficina del auditado sólo si es indispensable para determinar las materias referidas en el artículo 2°, párrafo 1, punto 3 de la misma ley y si existen fundamentos razonables para sospechar que las regulaciones concernientes al uso de fondos han sido violados. La misma disposición señala que la SAO puede apoyarse en expertos para que le asistan en las auditorías. Además, se precisa que la SAO coopera con los APE[19] al remitir su plan anual de operaciones y todos sus informes.

3. Financiera

La propuesta de presupuesto es asignada por la Comisión de la Cancillería (Chancellery Commission) del Parlamento, el cual finalmente aprueba el presupuesto anual para la SAO, incluido en el del Estado. No obstante, la SAO es responsable de ejercerlo y aprobar sus propias regulaciones financieras.[20]

4. Relación con los poderes públicos

La SAO mantiene una relación muy estrecha con el Parlamento, el cual realiza la propuesta de presupuesto de la SAO y lo aprueba. A través del procedimiento parlamentario, designa al auditor general y debate su informe anual y, si es necesario, los informes especiales de auditoría.

Las copias de cada reporte de auditoría son enviadas al ministerio correspondiente, a la agencia o unidad cubierta por la auditoría, otros partidos relacionados, al Ministerio de Finanzas, a los APE, al Comité Parlamentario y a la oficina del canciller de Justicia.

Es importante señalar que la autoridad de Estado, agencias, negocios, empresas o fondos de Estado deben de inmediato reportar a la SAO cualquier abuso de fondos o propiedades que dirige o por los cuales es responsable, a pesar de la confidencialidad de las regulaciones.[21]

De igual manera, la autoridad de Estado, agencias, negocios, empresas o fondos de Estado deben reportar cualquier delito que involucre fondos o propiedades que dirige o por los cuales es responsable. El delito no debe ser reportado si la ofensa puede ser considerada negligencia, conforme a las circunstancias.

La SAO debe reportar cualquier delito que observe en sus actividades que involucren fondos o propiedades por los cuales una autoridad de Estado, agencias, negocios, empresas o fondos de Estado son responsables, a menos que el auditado haya hecho un reporte. El reporte no lo tiene que hacer la SAO si el delito puede ser considerado negligencia, según las circunstancias.

Para investigar un delito que involucre fondos o propiedades por los cuales una autoridad de Estado, agencias, negocios, empresas o fondos de Estado son responsables, la información obtenida por una autoridad del Estado, agencias, negocios, empresas o fondos de Estado y por la SAO en la realización de sus tareas, puede ser turnada a una investigación prejudicial, a la policía y otras autoridades investigadoras, así como autoridades persecutoras, a pesar de la confidencialidad de las regulaciones.[22]

5. Otros aspectos relevantes

El personal de la SAO es de aproximadamente ciento cincuenta personas; su presupuesto en 2006 fue de unos doce millones de euros.

---

[19] Ley de la SAO, artículo 3°.
[20] Ley de la SAO, artículo 20.
[21] Ley de la SAO, artículos 4° y 16.
[22] *Idem*.

V. Principales funciones y atribuciones [23]

El objetivo de la SAO es generar información confiable y útil al Parlamento, al gobierno y a otros niveles acerca de la administración financiera del Estado en cumplimiento con el presupuesto y las actividades administrativas.

Mediante las auditorías y las principales actividades de conocimiento, la SAO procura asegurar el acatamiento del presupuesto del Estado y las regulaciones relacionadas con la administración financiera; promover el gasto racional, eficiente y efectivo en la administración estatal y la buena gobernanza en la aplicación de principios generales en el manejo financiero de la administración pública.

El alcance de la SAO cubre al gobierno y sus ministerios; las agencias del Estado; los fondos diferentes al presupuesto del Estado; las empresas de negocios del Estado y compañías propiedad de éste; las subvenciones del Estado y ayudas a autoridades locales, empresas y otras organizaciones; y las transferencias de fondos entre Finlandia y la Comunidad Europea.

La SAO no audita las finanzas del Parlamento, los fondos bajo el control del Parlamento, el Banco de Finlandia y la Institución de Seguridad Social. Tiene competencia para auditar a:

a) Las autoridades del Estado, agencias, empresas de negocio, grupos de negocio y fondos estatales.
b) Las compañías en las que el Estado tiene un control de intereses y otras compañías mencionadas en el artículo 19, especialmente para determinar cómo el control de la propiedad del Estado y el poder de los accionistas han sido usados.
c) Los municipios, las fundaciones y otras organizaciones y entidades legales y personas privadas que hayan recibido fondos u otros apoyos económicos o beneficios del Estado, para determinar si la información proporcionada para recibir fondos u otro apoyo económico o beneficios es correcto, si las condiciones estipuladas en las decisiones subvencionadas han sido conocidas y si los fondos u otros apoyos económicos o beneficios han sido usados para los propósitos para los que fueron asignados.
d) Las organizaciones y otras entidades legales que hayan recibido permiso del Estado para procurar fondos con un propósito específico por autoridades estatales para usarse o distribuirse.
e) Las instituciones de crédito y otras organizaciones que cuiden los pagos estatales para determinar la administración de los pagos del Estado, como organizaciones y entidades legales que hayan sido confiadas a otras tareas e involucren el uso de fondos estatales, la administración de una propiedad o cuentas, para determinar las tareas de administración.
f) Otros fondos bajo el control de las autoridades y por las cuales el Estado es responsable.

Las estipulaciones concernientes a los receptores de apoyo del Estado y otros financiamientos son también aplicables a intermediarios y partidos a los que los receptores han transferido fondos. Los derechos de auditoría no aplicarán a una persona física que haya recibido fondos u otros apoyos económicos o beneficios para necesidades personales o familiares o para el directo soporte de su hogar.[24]

[23] SAO, *Goals*. Material recibido de la institución vía correo electrónico.
[24] Ley de la SAO, capítulo 1, artículo 2°.

Los APE y la SAO tienen el derecho de recibir información necesaria para el desarrollo de sus responsabilidades de parte de las autoridades públicas y otras entidades sujetas a su control.[25]

La labor de seguimiento es conducida en todo el desarrollo de la auditoría, usualmente después de uno o dos años para constatar qué medidas han sido tomadas como resultado de lo que se encontró. El seguimiento verifica la efectividad de la auditoría.

La SAO puede imponer multas condicionadas a que se dé cumplimiento a las obligaciones estipuladas en el artículo 4° de la ley de la SAO y conseguir cuentas en la forma requerida por la auditoría. El pago de una multa condicional puede ser ordenado por el Consejo de Multas Condicionales, presidido por el auditor general, e incluye como miembros tres oficiales con grado de maestría en Leyes, seleccionados por el auditor general por un término de tres años.

La SAO selecciona temas para auditar anualmente, con base en enfoques especiales. El análisis sistemático del riesgo es usado en los temas seleccionados. Un estudio preliminar es conducido de acuerdo con estas bases. Las decisiones son hechas en relación con el contenido y método de la auditoría. Los procedimientos en el estudio preliminar incluyen entrevistas o medidas de los diferentes intereses grupales, así como revisión de documentos y, si es necesario, cuentas y análisis de conducta estadística.

La SAO genera cada año alrededor de ciento quince auditorías financieras y de veinte a treinta de desempeño. Las primeras se enfocan al cumplimiento del presupuesto del Estado y regulaciones concernientes a su aplicación, las disposiciones de la correcta y apropiada información en declaraciones financieras y el adecuado orden del control interno. También, asegura la correcta contabilidad central del Estado y la fiabilidad de las declaraciones financieras.

La auditoría financiera toma en consideración las tareas de la SAO, la disponibilidad de los recursos y la aplicación de principios, propuestas y estándares respecto a la auditoría de la economía del Estado.

La unidad financiera realiza auditorías a las oficinas de contabilidad del gobierno y sus ministerios sobre las declaraciones financieras del Estado, y auditorías financieras especiales. La más importante es la auditoría anual de las oficinas de contabilidad, la cual incluye a los ministerios. La revisión se centra en el cumplimiento del presupuesto del Estado y las regulaciones relativas a su aplicación, la disposición correcta de la información en declaraciones financieras y el adecuado orden del control interno. La auditoría de ministerios también incluye el desarrollo de la gestión en el sector administrativo.

La auditoría de las declaraciones financieras de los estados tiene como propósito verificar la fiabilidad de la contabilidad central, las cuentas anuales de los estados y la uniformidad en las declaraciones financieras de las agencias contables. Por otra parte, el tema, los objetivos, el procedimiento y el alcance de las auditorías financieras especiales son determinados de manera individual para cada proyecto.

Las tareas de la auditoría financiera son constantemente revisadas sobre la base del riesgo. A través del análisis del riesgo, la planeación de la auditoría, las auditorías individuales y los reportes de auditoría a la SAO se llega a las declaraciones que son presentadas en reportes de auditoría en una forma lógica y claramente perceptible. El análisis de riesgo y la buena planeación de la auditoría asegura que ésta se centre en asuntos esenciales para la legalidad y propiedad de la administración financiera del Estado y el cumplimiento del presupuesto, que son materia de riesgo. El alcance de la auditoría financiera es definido conforme a la buena práctica de ésta.

---

[25] Artículo 90, Constitución.

Los temas de la auditoría del desempeño son seleccionados anualmente sobre la base de las áreas especiales de enfoque elegidas. Los riesgos de evaluación sistemática también incluyen los aspectos seleccionados. De acuerdo con el párrafo 5 de la ley de la SAO, los auditados y el ministerio al que pertenece el área auditada deben informar a la SAO sobre las medidas que hayan sido tomadas como resultado de las observaciones y los hallazgos en el reporte de auditoría.

VI. Procedimiento de fiscalización superior

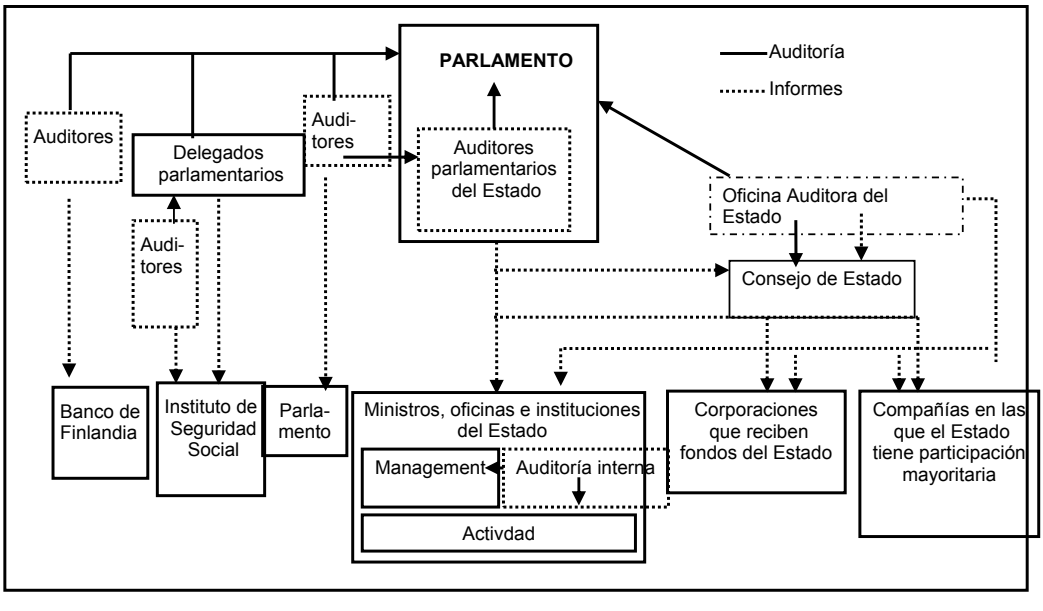
Al documento de cuenta pública se le llama reporte anual (*annual report*). La revisión que ejerce la SAO tiene carácter externo y, por lo tanto, es llevada de manera autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna.

La Constitución de Finlandia estructura un sistema dual de auditoría externa: por un lado, el control externo que ejerce la SAO y, por el otro, el que realiza directamente el Parlamento a través de los APE, quienes controlan la actividad de la SAO, ya que éste les remite su plan anual de operaciones y somete a ellos todos sus informes.

Con independencia de este control externo que ejerce la SAO, existe uno interno dentro de los ministerios y agencias del gobierno, cuya finalidad es examinar su administración de las cuentas y revisar el adecuado funcionamiento de los subsidios que el gobierno otorga (ver organigrama 2).

ORGANIGRAMA 2

Proceso de fiscalización, SAO



VII. Informes y productos relevantes

Reporte anual

A finales de septiembre de cada año, la SAO envía un reporte de sus actividades al Parlamento que consiste en las conclusiones relevantes de las auditorías.

Reportes individuales

Cuando es necesario, la SAO envía reportes individuales al Parlamento para ser debatidos. Todos los reportes de auditorías finalizadas son remitidos a los miembros del Parlamento, al Comité de Finanzas del Parlamento y a los APE. Además, cuando así es requerido, son presentados a comités especiales o a sus divisiones. Las unidades de auditoría y otros expertos pueden hacer comentarios en los resultados preliminares de la auditoría. Copias de cada reporte son enviadas al ministerio correspondiente, a la agencia o unidad cubierta por la auditoría, otros partidos relacionados, al Ministerio de Finanzas, a los APE, al Comité Parlamentario y a la oficina del canciller de Justicia.

Publicaciones especiales

Varias publicaciones especiales y reportes son divulgados cada año, incluyendo un reporte de las actividades de las compañías propiedad del Estado. Los reportes son también enviados a las principales bibliotecas y los servicios de información y a la agencia de noticias de Finlandia. Los reportes escritos son documentos públicos a menos que haya suficientes motivos para tratar una materia como reservada, de acuerdo con la legislación de transparencia.

VIII. Relación de la SAO con las provincias [26]

La SAO no tiene potestad sobre los recursos de los gobiernos regionales y municipales: sólo auditan las transferencias que el gobierno nacional hace directamente a esos ámbitos.

IX. Rendición de cuentas de la SAO

1. Horizontal

Como mencionamos, la actividad de la SAO está sometida a la vigilancia anual del Parlamento. El comité correspondiente del Parlamento tiene el derecho de obtener de la SAO información de las actividades de auditoría, la cual es necesaria para confrontar los reportes.

La imposición de una multa condicional y la orden de pago pueden ser apeladas ante el Tribunal Supremo Administrativo, de acuerdo con los procedimientos descritos en la Ley del Procedimiento Administrativo Judicial (586/1996).[27] De igual manera, las decisiones tomadas por la SAO en materia administrativa pueden ser apeladas ante el Tribunal Supremo Administrativo, en términos de la citada ley.[28]

2. Vertical

La actividad de la SAO está sujeta a la publicidad y transparencia de la información. La SAO, en su página oficial (www.vtv.fi), tiene a disposición del público los reportes anuales de 2001 hasta el más reciente, el de 2004, así como los reportes de auditoría financiera, desde 2001 hasta 2006, y los de auditorías de desempeño, de 2001 a 2006.

Finlandia cuenta con la Ley de la Publicidad de las Actividades Oficiales (*Act on the Publicity of Official Activities*), que data de 1999 y garantiza el acceso a la información pública. Además, la SAO tiene un estatuto de derecho de acceso a la información que garantiza la disposición en cualquier momento de todos los documentos que se requieran durante sus auditorías.[29]

---

[26] Ley de la SAO, artículo 2°.
[27] Ley de la SAO, artículo 15.
[28] Ley de la SAO, artículo 18.
[29] United Kingdom National Audit Office, *op. cit.*, p. 81.

Comentarios finales

La Constitución de Finlandia estructura un sistema más próximo al semiparlamentario, aunque el jefe de Estado concentra funciones muy importantes.

No obstante que el presidente designa a los altos funcionarios del Estado, como el canciller de Justicia, los jueces, el fiscal del Estado, los altos funcionarios ministeriales, los oficiales militares e incluso los gobernadores de las provincias, el titular de SAO es nombrado por el Parlamento. Este último también aprueba el presupuesto del Estado y fiscaliza la gestión económica y la observancia del presupuesto.

En Finlandia existe un sistema dual de auditoría externa: el control que ejerce la SAO y el que tiene a su cargo directamente el Parlamento a través de los APE, quienes verifican la actividad de la SAO. Independientemente de este control externo que ejerce la SAO, existe uno interno dentro de los ministerios y agencias del gobierno.

La SAO, por disposición constitucional, es un órgano independiente que funciona adjunto al Parlamento. Sin embargo, su autonomía no es absoluta, aunque sí muy importante.

El nombramiento de su titular lo hace el Parlamento por un período de seis años, pero puede ser reelecto hasta en tanto se nombre otro titular, además de que sólo puede ser removido por causas graves. En cuanto a su organización y funcionamiento podemos decir que es totalmente autónomo. El auditor general designa a su personal y es el responsable de las resoluciones en materia de su competencia y del buen desempeño y cumplimiento de los objetivos de la SAO. El auditor general y las unidades de operación acuerdan las metas anuales de los planes de trabajo; cada unidad decide sobre su propio programa de trabajo, pero el auditor general puede reservarse decisiones individuales en cada caso.

Ficha técnica del ordenamiento jurídico básico

Fundamento constitucional: capítulo 7, artículo 90 de la Constitución de Finlandia.
Nombre completo de la ley: Ley para la Oficina Auditora del Estado; en finés: *Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta*; en inglés: *Act on the State Audit Office*.
Fecha de aprobación: 14 de julio de 2000 (referencia en el Parlamento finlandés: 14-07-2000/679).
Fecha de vigencia: 1 de enero de 2001 (Act 39/2000).
Antecedente inmediato: decreto de la Auditoría del Estado o *The State Audit Decree*, en vigor desde el 19 de marzo de 1993 (267/1993).
Estructura: 5 capítulos, 22 artículos, en los cuales están incluidos 2 transitorios: el 21 –entrada en vigor– y el 22 –*transfer provisions*.
Ley en materia de transparencia y acceso a la información: *Act on the Publicity of Official Activities* (621/1999).

Fuentes y bibliografía

Leyes
Constitución de Finlandia
Ley de la SAO

Documentos
State Audit Office of Finland, *Goals*.

Sitios web
Embajada de Finlandia en México: https://www.cia.gov/l
SAO: http://www.vtv.fi
United Kingdom National Audit Office, State Audit in the European Union: http://www.nao.org.uk/publications/state_audit/Finland.pdf

Tribunal Superior de Cuentas de Honduras

Nancy García Vázquez

Tribunal Superior de Cuentas de Honduras

Introducción

1. Datos básicos del país

1.1. Territorio

Con una extensión de 112 492 kilómetros cuadrados,[1] Honduras es un Estado unitario, dividido en 18 departamentos. Su capital es Tegucigalpa. Geográficamente se encuentra en Centroamérica, rodeado por el Mar del Caribe, entre Guatemala y Nicaragua.

1.2. Población

Hasta julio de 2006, su población era de 7' 326 496 habitantes; de ellos, 47 por ciento vivían en la ciudad, mientras que 53 por ciento radicaban en el campo. Datos del Sistema de Información de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (SIERP) revelan que en la actualidad 64.2 por ciento se encuentran en una situación de pobreza, de los cuales 44.6 viven en condiciones de pobreza extrema.[2]

A este panorama se agrega que el grado de mortalidad es alto debido a enfermedades como el VIH-sida, que ocasiona una esperanza de vida reducida y alta mortalidad infantil.[3]

1.3. Economía

El producto interno bruto (PIB) por habitante en dólares USA es de 859 (en 2000). El sector productivo está estructurado de la siguiente manera: agropecuario, 15 por ciento (agricultura, silvicultura, caza y pesca); manufacturero, 20 por ciento; minas y canteras, 2 por ciento; construcción, 6 por ciento; electricidad, gas y agua, 5 por ciento; transporte, almacenaje y comunicaciones, 5 por ciento; comercio, restaurantes y hoteles, 13 por ciento; establecimientos financieros y otros, 11 por ciento; propiedad de viviendas, 6 por ciento; administración pública y defensa, 6 por ciento; servicios comunales, sociales y personales, 12 por ciento; tasa desempleo abierto, 103 401 personas (en 2001).

1.4. Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006

En un rango de 163 naciones evaluadas, Honduras ocupa el lugar 121 en este índice,[4] con una calificación de 2.5 puntos que lo sitúa en el umbral de los países altamente corruptos (en este mismo lugar se encuentran Benin, Gambia, Guyana, Nepal, Filipinas, Rusia, Ruanda y Suazilandia).

---

1 Datos obtenidos en The Worl Fact Book, CIA, página electrónica https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html, visitada el 15 de marzo de 2007.

2 Tomado de http://www.sierp.hn/

3 *Idem*.

4 Es un índice cuya construcción se apoya en encuestas para medir las percepciones de los funcionarios acerca de abusos de poder en el servicio público. De acuerdo con el organismo, el comparativo internacional ayuda a correlacionar fehacientemente corrupción con pobreza. El caso de Honduras es una dramática confirmación de que la situación de rezago económico permite prácticas ilegales de las autoridades. El índice puede consultarse en la dirección electrónica www.transparency.org

1.5. Otros

Desde hace más de una década, Honduras recibe asistencia de diversos organismos internacionales. El Banco Interamericano de Desarrollo financia programas como el de Modernización de la Administración de Justicia (con el apoyo de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad). Asimismo, asiste al gobierno en el diseño de políticas públicas, como la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), circunscrita a la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (conocida como iniciativa HIPC –Highly Indebted Poor Countries–).[5] Este tipo de programas tienen como principal objetivo ayudar a grupos vulnerables, como niñas y niños en edad escolar, mujeres embarazadas y lactantes, mujeres jefas de familia y población de la tercera edad en situación de extrema pobreza.

2. Sistema político y electoral

Constitucionalmente, el sistema hondureño es republicano, democrático y representativo. Como la mayoría de las naciones latinoamericanas, Honduras se caracteriza por tener un régimen presidencialista con partidos políticos fuertemente centralizados. Además del presidente, existen tres vicepresidentes designados por el propio jefe de Estado. Los legisladores son electos por cada 35 mil votantes. Hay una elección para presidente y legislador; las curules se reparten conforme a los votos de cada región.

Durante más de un siglo, los partidos Nacional Hondureño y el Liberal Hondureño son las organizaciones políticas con mayor presencia, aunque han existido otras opciones minoritarias, como el Partido Innovación y Unidad (PINU), el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH) y el Partido Unificación Democrática (UD).

El Partido Liberal se origina de una reforma anticlerical (1880) y hasta hoy se apoya en una base rural de tipo conservador, aunque tiene una facción urbana de corte moderado en Tegucigalpa. Por su parte, el Nacional resulta, en un primer momento, de la división de algunos miembros del Partido Liberal; por ello, su base también es eminentemente rural, pero su ideología es mucho más conservadora (destaca la presidencia de Rafael Leonardo Callejas). El recién electo presidente, Manuel Zelaya (enero de 2006),[6] recuperó el gobierno para el Partido Liberal.

Julieta Castellanos señala que, a consecuencia de las reformas políticas de 1997 y 2005, se ha logrado una incipiente pluralidad en la que “se están nivelando las relaciones entre el presidente y el Congreso”.[7] La reforma de 1997 introdujo boletas independientes para elegir presidente, alcaldes y diputados, y la reforma de 2005 permitió el sufragio directo, pues es el elector quien selecciona al candidato a diputado.

3. Poderes públicos

Poder Ejecutivo

El presidente es electo por el principio de mayoría simple para un período de cuatro años.[8] Dado que el régimen es de corte presidencialista, el titular del Ejecutivo tiene amplias facultades constitucionales. Entre las 45 atribuciones que le confiere la Carta Magna, destacan: dirigir la

---

5 Rodrigo Bolaños y Félix Delgado, *El gasto público en Honduras*, serie Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 36.

6 Zelaya tiene una larga trayectoria en el Partido Liberal. Desde 1970, ha ocupado distintos cargos: fue diputado tres veces, ministro para la Inversión a cargo del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), y líder de su partido.

7 Julieta Castellanos, “Honduras: gobernabilidad democrática y sistema político”, *Nueva Sociedad*, marzo, 2006, edición especial, disponible en http://www.nuso.org/docesp/castellano_final.pdf

8 Para un análisis profundo de las características principales del Poder Ejecutivo, revisar el texto de Mark P. Sullivan, “Government and Politics”, en el documento *Honduras, a Country Profile*, publicado en Library of Congress under the Country Studies/Area Handbook, programa patrocinado por el Departamento de la Armada de Estados Unidos, 1993. Consultado el 9 de abril de 2007 en la página electrónica http:// lcweb2.loc.gov

política general del Estado; nombrar y separar libremente a los secretarios y subsecretarios; legislar o vetar, además de llamar al Congreso Nacional a sesiones extraordinarias, así como dirigirle mensajes, citarlo a sesiones extraordinarias o ampliar el período ordinario; restringir o suspender el ejercicio de derechos; emitir acuerdos, decretos, expedir reglamentos y resoluciones; dirigir la política y las relaciones internacionales, así como celebrar tratados y convenios, nombrar a los funcionarios diplomáticos y recibir a los jefes de misiones diplomáticas extranjeras; como jefe de las Fuerzas Armadas, puede declarar la guerra o hacer la paz; dirigir la política económica (administrar la Hacienda Pública, formular, dirigir y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo, establecer medidas económicas, arancelarias, fiscales –incluyendo los presupuestos–, de educación, salud, bancarias, agrícolas, laborales –como el salario mínimo–), entre otras (cfr. artículo 245 de la Constitución hondureña).

Poder Judicial

Según el artículo 303 constitucional, "la potestad de impartir justicia emana del pueblo y se administra gratuitamente en nombre del Estado, por magistrados y jueces independientes". Ese mismo artículo establece que el sistema judicial se integra por una Corte Suprema de Justicia, por las cortes de apelaciones y los juzgados. La Corte tiene competencia en las materias civil, penal, laboral, familiar, niñez y adolescencia, violencia doméstica e inquilinato, así como en el ramo contencioso administrativo y de constitucionalidad.[9]

El presidente de la Corte Suprema de Justicia es electo por un período de siete años. Los demás magistrados permanecen también siete años en el cargo con posibilidades de reelección. Entre sus funciones destacan: organizar y dirigir el Poder Judicial; nombrar a los magistrados, jueces y fiscales; conocer los procesos iniciados a los altos funcionarios; fungir como árbitro en segunda instancia para los asuntos que las cortes de apelaciones hayan conocido en primera instancia; también le competen aquellos asuntos relacionados con procesos de extradición, recursos de casación, amparo, revisión, y declaración de la inconstitucionalidad de las leyes.

Poder Legislativo

El sistema parlamentario hondureño es de tipo unicameral. El Congreso Nacional Hondureño consta de 128 diputados, electos para un período de cuatro años. Los períodos ordinarios de sesiones se efectúan el 25 de enero y concluyen el 31 de octubre. El quórum se logra con una mayoría simple del total de diputados.

La Constitución también confiere 45 atribuciones al Congreso, entre ellas: crear, decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes; convocar, suspender y cerrar sus sesiones; emitir su reglamento interior; convocar a sesiones extraordinarias; hacer el escrutinio de votos y declarar la elección del presidente y vicepresidente; elegir para el que corresponda y de la nómina de candidatos que le proponga la Junta Nominadora a que se refiere la Constitución, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; elegir a los miembros del Tribunal Superior de Cuentas, procurador y subprocurador general de la república, magistrados del Tribunal Supremo Electoral, fiscal general de la república y fiscal general adjunto, procurador y subprocurador del Ambiente, comisionado nacional de los Derechos Humanos, superintendente de Concesiones, director y subdirectores del Registro Nacional de las Personas; asimismo, aprobar o inaprobar su conducta; conceder o negar permiso al presidente y vicepresidente de la república para que puedan ausentarse del país por más de quince días; cambiar la residencia de los poderes; nombrar comisiones especiales; interpelar a los secretarios de Estado; aprobar o improbar los tratados internacionales que el Poder Ejecutivo haya celebrado, así como el Presupuesto General de Ingresos y Egresos; establecer impuestos y contribuciones, subsidios y subvenciones con fines de utilidad pública, así como la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos y de los presupuestos de las instituciones

9 *Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005*.

descentralizadas y desconcentradas; reglamentar el pago de la deuda nacional; ejercer el control de las rentas públicas; autorizar la enajenación de bienes nacionales; establecer los símbolos nacionales, entre otras (artículo 205 constitucional).

El órgano deliberativo más importante es la Comisión Permanente, constituida por nueve legisladores. El trabajo legislativo se organiza en comisiones: Protocolo; Hacienda; Gobierno y Justicia; Relaciones Exteriores; Asuntos Económicos y Comercio; Finanzas y Crédito Público; Defensa Nacional y Seguridad; Salud Pública; Educación; Comunicación; Trabajo y Bienestar Social; Turismo y Recursos Naturales.

En diversos análisis internacionales destaca la debilidad institucional del Legislativo para ser una contraparte efectiva del Poder Ejecutivo, debido a que, como muchos de los congresos latinoamericanos, se convierten en meros testigos frente a decisiones discrecionales de los presidentes. El Congreso Nacional forma parte del proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo para modernizar varias de las instituciones del país, particularmente en sus funciones representativas, legislativas y de supervisión, a efecto de promover gobiernos democráticos.[10]

I. Datos básicos del Tribunal

1. Nombre oficial
Tribunal Superior de Cuentas (TSC).

2. Sitio web
http://www.tsc.gob.hn

3. Resumen histórico

Los antecedentes del TSC se asientan en la Constitución de Honduras de 1839: “Habrá un Tribunal Superior de Cuentas, cuyos individuos serán nombrados por el Gobierno y se reglamentarán sus atribuciones en una ley especial” (artículo 99). Esta estructura amplía sus atribuciones en las constituciones de 1894 (artículo 141) y 1906 (artículo 123). De manera específica, la primera ley que reguló la gestión fiscalizadora de Honduras se incluyó en el decreto legislativo 37, del 13 de febrero de 1928, que contenía la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Cuentas (LOTSC). Con base en este ordenamiento, el TSC fue integrado por los contadores de glosa; en él también se definió la cláusula de no reelección. El control fiscalizador del Tribunal se limitaba a una verificación numérica-legal de las operaciones.

En la Constitución de 1936 se exigieron por primera vez las cualidades profesionales de abogado o perito mercantil para ser miembro del Tribunal Superior de Cuentas. Posteriormente, en 1956, la Junta Militar de Gobierno derogó el decreto 37 y creó la Contraloría General de la República, con la cual nació el concepto de la fiscalización a posteriori del Tesoro nacional. Dicha institución permaneció hasta el 13 de diciembre de 1993, cuando se definió la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Otras leyes adicionales que diseñaron los instrumentos de fiscalización superior son: la Ley y Dirección de Probidad Administrativa (1976) y la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos (30 de diciembre de 1975).

[10] Carlos Santiso, “Auditing, accountability and anticorruption: multilateral lending to legislative budget oversight and external auditing of public finances in Latin America”, presentado en el XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica”, Caracas, 2004-2005, p. 67.

El 16 de enero de 2001, los partidos Nacional, Liberal y Demócrata Cristiano de Honduras firmaron el Acuerdo de Consolidación Democrática. Una de las instituciones que emanó de éste fue el TSC, que fusionó a la Contraloría y la Dirección de Probidad Administrativa.

Esta decisión política tuvo como fundamento el propósito de que el país tuviera un sistema de rendimiento de cuentas de los gestores de los recursos públicos; que las cuentas representaran la realidad de la gestión económica, respetaran la legalidad, y demostraran que la gestión de los recursos se hacía con criterios de eficacia, eficiencia, economía, equidad, propiedad, veracidad y legalidad; y que la función de control estuviera a cargo de un órgano colegiado, integral y único, con el objetivo de mejorar la gestión pública mediante la aplicación de un sistema de control a posteriori, tanto externo como interno, que permitiera procedimientos idóneos y transparentes para garantizar la correcta administración de los recursos del Estado.

El Congreso Nacional, mediante decreto 14-2002-E, del 5 de diciembre de 2002, eligió a los miembros del TSC por un período de siete años, contados a partir del 7 de diciembre de 2002.

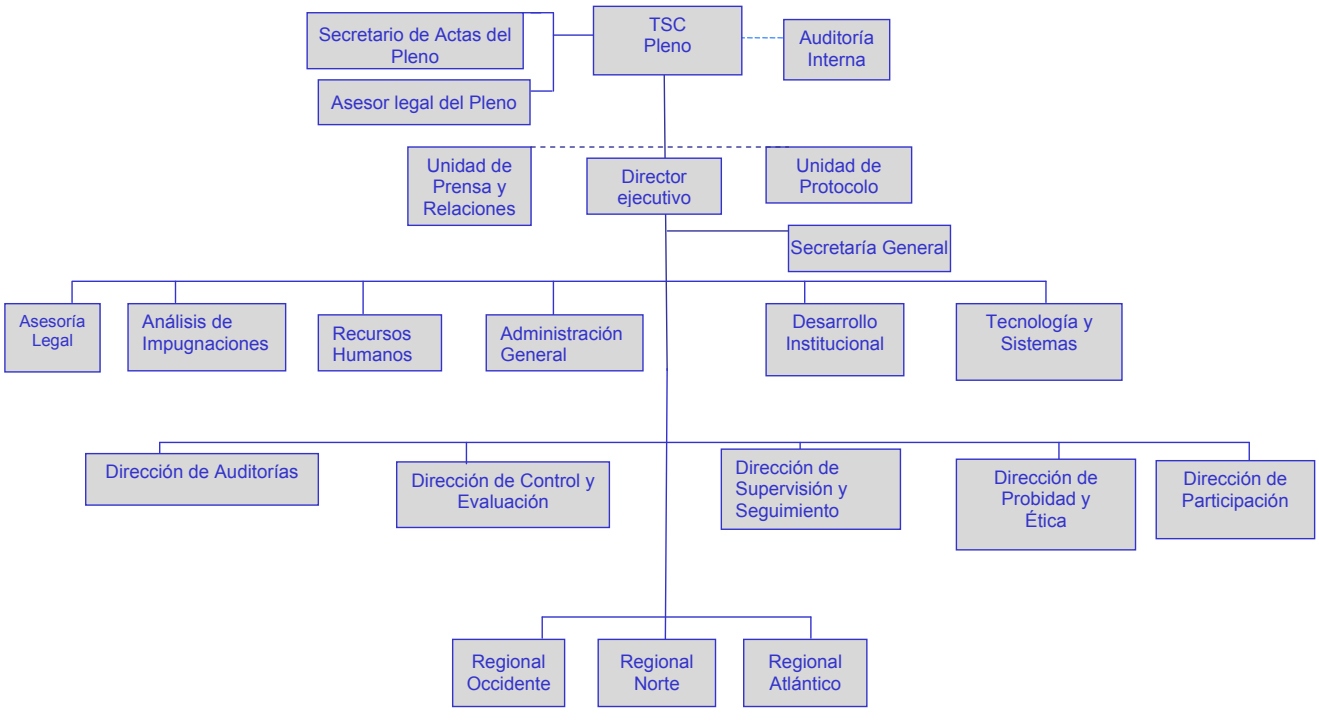
4. Nombre de los titulares

Magistrados Renán Sagastume Fernández, Ricardo Antonio Galo Marenco y Fernando Daniel Montes Matamoros.

5. Estructura actual

Se presenta en el organigrama 1.

ORGANIGRAMA 1
Organización del TSC



II. Naturaleza jurídico-institucional

1. Constitucional

El artículo 222 constitucional establece:

> El Tribunal Superior de Cuentas es el ente rector del sistema de control de los recursos públicos, con autonomía funcional y administrativa de los Poderes del Estado, sometido solamente al cumplimiento de la Constitución y las leyes. Será responsable ante el Congreso Nacional de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones. El Tribunal Superior de Cuentas tiene como función la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos administrados por los Poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas, incluyendo los bancos estatales o mixtos, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, las municipalidades y de cualquier otro órgano especial o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas. En el cumplimiento de su función deberá realizar el control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia y eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad. Le corresponde, además, el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos, la determinación del enriquecimiento ilícito y el control de los activos, pasivos y, en general, del patrimonio del Estado. Para cumplir con su función el Tribunal Superior de Cuentas tendrá las atribuciones que determine su Ley Orgánica.

2. Legal

El artículo 1° de la LOTSC señala que

> ... es el organismo constitucional creado especialmente para cumplir y hacer cumplir el sistema de control externo, integral, exclusivo y unitario instituido para garantizar la gestión y utilización legal, eficiente, eficaz y económica de los recursos financieros; asegurar una conducta honesta y ética de los servidores públicos y de los particulares en sus relaciones con el Estado vinculadas con la contratación, los fondos o bienes públicos; y vigilar la correcta administración del patrimonio estatal.

Asimismo, en su artículo segundo se establece la preeminencia normativa mediante la cual las disposiciones de la LOTSC prevalecerán sobre cualesquiera otras que versen sobre la misma materia.

III. Titulares

1. Procedimiento para su elección

El titular del TSC es el presidente, “quien tendrá la representación legal del mismo y las facultades de administración que se determinen en el Reglamento” (artículo 7°). El presidente es uno de los tres miembros del órgano superior del Tribunal; su nombramiento es producto de la elección por parte de las dos terceras partes del Congreso Nacional (artículo 233 constitucional).

2. Duración

Siete años sin posibilidad de reelección.

3. Remoción

De acuerdo con el artículo 13 de la LOTSC, los miembros del Tribunal pueden ser suspendidos por ser sometidos a un procedimiento disciplinario, a un proceso penal o de responsabilidad fiscal, y por incapacidad transitoria (fracciones 1-3).

Asimismo, conforme al artículo 14 de la LOTSC, pueden perder el cargo por expiración del período, muerte, renuncia o revocatoria (esta última causa es aplicable por incumplimiento o falta grave en el ejercicio del cargo; incapacidad física o mental permanente, fracciones 1-4).

IV. Autonomía

1. Organizativa

En la LOTSC, en el artículo 16, se otorga independencia organizativa: el TSC puede contratar a su personal mediante concurso y cuenta con "la garantía de estabilidad en el servicio, la promoción, remoción, licencias o permisos, el régimen disciplinario, jubilatorio y los demás aspectos relacionados con el personal".

2. Funcional

El artículo 4° de la LOTSC establece que "actuará con autonomía funcional y administrativa de los Poderes del Estado, sometido únicamente a la Constitución de la República, la presente Ley y sus reglamentos" y tiene entre sus objetivos esenciales "la dirección, orientación, organización, ejecución y supervisión del sistema de control que se regula en esta Ley".

3. Financiera

La capacidad financiera del TSC depende de la asignación presupuestaria que le otorgue el Congreso. En el artículo 24 de la LOTSC se señala que

> ... el Tribunal someterá su proyecto de presupuesto, por conducto de la Secretaría de Finanzas, para la aprobación del Congreso Nacional, quien es el único facultado para modificarlo. El presupuesto anual operativo no podrá ser inferior al ejecutado en el fiscal anterior. Los excedentes de un ejercicio servirán para el financiamiento del ejercicio próximo. La Tesorería General de la República acreditará por trimestres anticipados los fondos asignados al Tribunal.

La Tesorería General de la República acredita por trimestres anticipados los fondos asignados al Tribunal. Según lo ordena el artículo 38 del Reglamento General de la Ley Orgánica, el presidente del TSC somete a la consideración del pleno el proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal a más tardar el 30 de julio de cada año con la posibilidad de ampliaciones presupuestarias. Posteriormente, la presidencia lo remitirá al Congreso Nacional para su aprobación por medio de la Secretaría de Finanzas.

4. Relación con los poderes públicos

Respecto al Poder Legislativo, el artículo 222 constitucional dispone que el TSC es responsable ante el Congreso Nacional de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones. El Congreso lo obliga a presentar, dentro de los primeros cuarenta días de finalizado el año económico, el informe anual de su gestión.

Además, el artículo 205 constitucional refiere que es obligación del Congreso llevar a cabo la elección de los miembros del Tribunal y "aprobar o improbar la conducta administrativa del Tribunal Superior de Cuentas".

5. Otros aspectos relevantes

Honduras es el encargado de la Secretaría General de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS), organismo que integran los órganos de control y fiscalización superior de Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, así como la Contraloría del Banco Centroamericano de Integración Económica.

V. Principales funciones y atribuciones

Según los artículos 222 de la Constitución de Honduras y el 3° de la LOTSC, el TSC tiene como función esencial

> ... la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos administrados por los Poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas, incluyendo los bancos estatales o mixtos, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, las municipalidades y de cualquier otro órgano especial o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas.

La fiscalización superior se subdivide en cuatro funciones básicas: de acuerdo con la LOTSC, el Tribunal tiene una función fiscalizadora (artículo 25), una de probidad administrativa (artículo 26), una de control del patrimonio del Estado (artículo 27) y otra administrativa (artículo 28). En la primera verifica la gestión administrativa y financiera de los órganos y personas sujetas a la ley, realiza auditorías y evalúa el desempeño de los órganos de control interno. En la segunda, formula, orienta y dirige un sistema de transparencia de la gestión de los servidores públicos para el correcto y adecuado desempeño de sus funciones; este procedimiento incluye la recepción de las declaraciones juradas, la realización de investigaciones por enriquecimiento ilícito, entre otras tareas. En la tercera, controla, verifica, dictamina y regula todas las actividades que involucren el uso de los recursos estatales. Finalmente, en la última de sus funciones debe hacer cumplir la ley, para lo cual puede definir los procedimientos, procesos y demás documentos que le permitan cumplir su función.

VI. Procedimiento de fiscalización superior

1. Definiciones y conceptos

El proceso de fiscalización se compone de dos etapas fundamentales: en la primera, los sujetos pasivos se someten a un control interno o *ex ante*, cuyo objetivo es observar con eficiencia y eficacia la calidad en las operaciones económicas y en los servicios públicos (como ya se refirió, los controles se dividen en tres rubros: financiero, gestión y resultados, y patrimonio). En la segunda, se realizan auditorías a posteriori que pueden ser regulares (evaluación de los programas) y especiales (investigaciones sobre irregularidades administrativas).

Con base en el artículo 68 del reglamento, el TSC debe preparar un informe final que reúna y sistematice los datos de ambos mecanismos; la fecha límite es el mes de agosto.

2. Proceso de revisión, dictamen y publicación de los resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública

Se presenta en el organigrama 2.

VII. Informes y productos relevantes

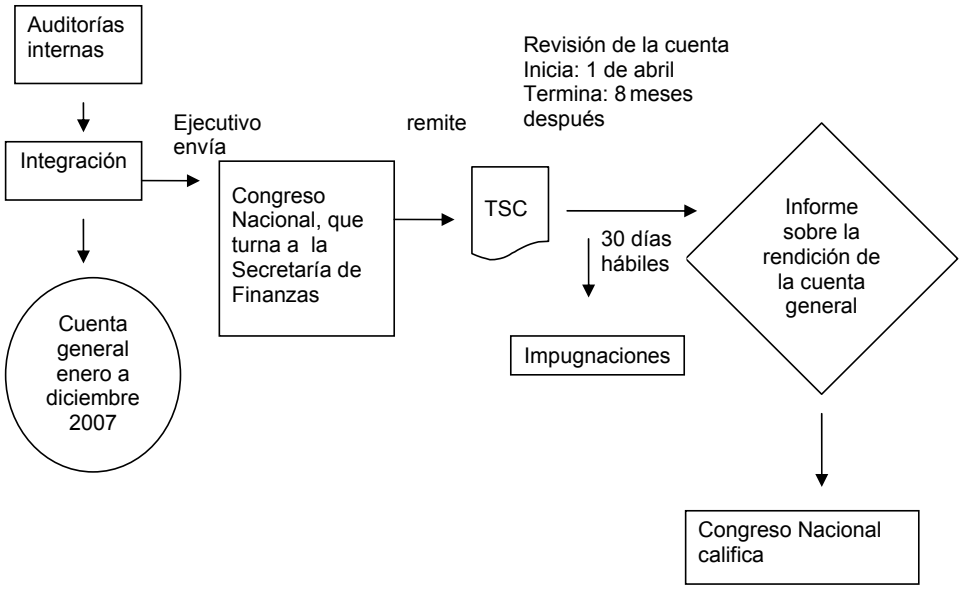
La regulación sobre la generación de informes se prevé en los consecutivos 29 al 35 de la LOTSC. Los diferentes tipos que han de presentarse son:

a) Informe sobre la rendición de la cuenta general del Estado (artículo 29).
b) Informe de actividades (artículo 30).
c) Otros informes: asuntos extraordinarios o urgentes (artículo 31).

El primero se presenta en un plazo de ocho meses, a partir del 1 de abril de cada año:

> En dicho informe deberá resumir su visión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público, incluyendo la evaluación del gasto, organización, desempeño, gestión y confiabilidad del control de las auditorías internas, el plan contable y su aplicación. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Secretaría de Finanzas y las instituciones descentralizadas y desconcentradas, dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal, deberán enviar al Tribunal las liquidaciones presupuestarias correspondientes.

ORGANIGRAMA 2
Proceso de fiscalización, TSC



El informe de actividades debe presentarse en los primeros cuarenta días de finalizado. Bolaños y Delgado advierten que los reportes del TSC no son publicados y, lo que es peor, no hay mecanismos para forzar el cumplimiento de sus recomendaciones.

VIII. Relación del TSC en el ámbito subnacional

1. Delimitación de funciones y competencias

No hay órganos de fiscalización subnacionales ni municipales, a pesar de que en el país se han establecido una serie de políticas descentralizadoras. Esta función es coordinada por la Dirección de Auditorías del Tribunal Superior de Cuentas, compuesta de ocho sectores. De ellos, el sector municipal es el que se encarga de fiscalizar las 298 municipalidades del país.

La coordinación entre las contralorías se dificulta debido a su dispersión en el territorio y a los problemas de acceso a las vías de comunicación. Aún más, los municipios "no tienen recursos económicos y no cuentan con capacidad técnica para realizar la función fiscalizadora".[11]

IX. Rendición de cuentas del TSC

1. Horizontal

El TSC es, en primer lugar, responsable ante el Congreso Nacional hondureño. Asimismo, tiene medios de auditoría interna que le permiten llevar un control sobre sus propias actividades. El desempeño del auditor interno está regido por el artículo 22 de la LOTSC y el 34 de su reglamento.

---

[11] "Diagnóstico. Sistema de rendición de cuentas en Honduras." Proyecto OCCEFS-Banco Mundial, San José, Costa Rica, 25-27 de agosto de 2004 (diapositivas disponibles en www.occefs.org).

El auditor es nombrado por el TSC mediante concurso público por cinco años; puede ser nombrado de nuevo a través del mismo procedimiento. El auditor interno actuará con absoluta independencia y deberá informar directamente al TSC.

De acuerdo con el reglamento del TSC (artículo 44), el informe deberá contener una lista de las fiscalizaciones; un resumen de los casos investigados en relación con cuestiones de probidad y ética; una relación de los bienes del Estado; y dos relaciones más de la cooperación internacional y ciudadana. El artículo 46 del propio reglamento ordena que estos informes deben ser públicos (sin precisar por qué medios) e indica también que debe publicarse la recopilación anual de los informes de ese período.

Ha de señalarse que, como parte de la evaluación del International Budget Project, se envió una encuesta a funcionarios del gobierno hondureño a efecto de determinar la calidad de la transparencia presupuestaria, y en ésta se perciben múltiples debilidades en el diseño institucional. Por ejemplo, en las preguntas acerca de la factibilidad que tienen los comités del Congreso Nacional para llamar a cuentas a los funcionarios públicos en lo individual, se evidencia que existen tales mecanismos; el presidente puede responder selectivamente, es decir, no está obligado a detallar sus actos; apenas se revisan las dos terceras partes del presupuesto ejercido; no existen instrumentos de evaluación de desempeño durante y después del año fiscal; tampoco se exigen cuentas detalladas por fondos extraordinarios.[12]

2. Vertical

El TSC cuenta con la Dirección de Participación Ciudadana. Entre sus funciones destacan supervisar e implantar mecanismos de participación y denuncia por parte de los ciudadanos y de organismos no gubernamentales. Asimismo, el TSC dispone de las declaraciones juradas de los funcionarios en su página electrónica y de algunos informes de auditoría, aunque el usuario común no puede acceder a toda la información.

El TSC tiene una página web (http://www.tsc.gob.hn/declaracion.htm) y un sitio informativo en la OCCEFS.

Comentarios finales

Además de los aspectos especificados, existen otros puntos que inciden en el desempeño del TSC. El primero es que éste carece de autonomía plena. Sus recursos se encuentran condicionados por la aprobación o las modificaciones presupuestarias que ordene el Congreso (artículo 24). Aun cuando la ley asienta que el monto no podrá ser inferior al que se ejerció en el año fiscal previo, en la presentación de sus datos observamos una reducción de tres por ciento.

El TSC también está subordinado al Congreso en términos constitucionales, pues éste designa a sus miembros y establece los recursos. Sin embargo, en realidad la subordinación ocurre por intereses políticos y un diseño institucional que inhibe una función fiscalizadora auténtica del Poder Legislativo.

No hay una definición clara respecto a la separación del proceso de revisión y fiscalización superior de la cuenta del Poder Legislativo y, sobre todo, del papel del Congreso una vez que el TSC ha elaborado su informe. Bolaños y Delgado estiman que estos procesos son

[12] Fernan Núñez Lagos, “Open Budget Questionnaire”, International Budget Project y Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), 2005, pp. 63-74. Documento consultado el 14 de abril en http://www.fosdeh.net/

> dispersos y fragmentados en diferentes unidades con alcance parcial en la función de control y con limitaciones de información. Además, esto provoca debilidades en la coordinación y duplicidad, no solamente innecesaria sino también ineficaz respecto al objetivo inmediato de contar con una adecuada evaluación de la gestión de gasto público. Funcionan en estas tareas las UPEGs (unidades de programación y evaluación general), las GAs (unidades de gestión administrativa), las unidades de supervisión y evaluación, además de tareas que tienen la DGP (Dirección General de Presupuesto) y la DGID (Dirección General de Instituciones Descentralizadas). Otras áreas de SEFIN (Secretaría de Finanzas) también desarrollan tareas de supervisión, como la DIP (Dirección de Inversiones Públicas) y la SETCO (Secretaría de Cooperación Técnica), en forma más general y sobre proyectos específicos.[13]

La LOTSC ha tomado como base la Convención Interamericana contra la Corrupción para la definición de conceptos, principios y metodología. Advertimos una copia textual de términos tales como bienes, función pública y servicio público. Aunque la ley no tiene un apartado exclusivo en el que se indiquen los principales conceptos, sí es clara en la definición de los sujetos de la fiscalización (artículo 3°); sin embargo, es profundamente vaga en cuanto a los sistemas de control financiero, de gestión y resultados, y del patrimonio del Estado (artículos 37, 39 y 41).

En su estudio acerca del gasto público en Honduras,[14] Bolaños y Delgado opinan que el TSC debe hacer una asignación correcta de estos sistemas. Por ejemplo, refieren que una debilidad consiste en "asignar tareas a los auditores del Tribunal Superior de Cuentas [...] a la vez como 'auditores internos', pagados por los mismos ministerios y entidades descentralizadas, y como miembros de la Contraloría en función de auditoría externa. Esto los convertía en jueces y partes del proceso".

Debe hacerse notar que, aun cuando la ley es novedosa porque, al hacer uso de la Convención, puntualiza una cultura ética y de probidad, no hay una declaración de principios expresa. Tampoco se exponen las justificaciones para estructurar la entidad de fiscalización, ni los alcances y las limitaciones una vez que el proceso de fiscalización concluya; es decir, el único impacto que se prevé es el de las sanciones administrativas o civiles, aunque no se precisa cómo habrá de analizarse la evidencia. En ese sentido, los procesos de recolección, seguimiento y evaluación, que son los principales mecanismos de la fiscalización, quedan sujetos a una interpretación discrecional.

Un comentario aparte merece la limitación profesional para ser auditor. Según el artículo 11, la posibilidad de ser electo como presidente del TSC se circunscribe a aquellas personas que posean títulos en las áreas de ciencias económicas, administrativas, jurídicas o financieras, sin requerir lo más importante: experiencia. En contraste, la persona que debe fungir como auditor interno debe tener experiencia, pero existe la obligatoriedad de poseer el título de licenciado en Contaduría Pública, lo cual hasta cierto punto discrimina a otros expertos.

Otro aspecto destacable tiene que ver con la técnica y la redacción legislativa. Aunque las que se observan en la LOTSC se caracterizan por su simpleza en la definición de los sujetos y procesos de la fiscalización superior, esto no evita que algunos conceptos lleguen a ser vagos e incluso confusos. Ello ocurre por ejemplo con la noción de auditoría interna. En el artículo 6° se dispone que el TSC tendrá las dependencias que considere necesarias, tales como la auditoría interna. Sin embargo, existe otro órgano con el mismo nombre para referir que

> las unidades de auditoría interna tendrán la obligación de proporcionar al Tribunal sus informes y los correspondientes documentos de trabajo. Si como resultado de sus funciones descubrieren hechos que puedan generar responsabilidades administrativas, deberán comunicarlo al titular de la entidad u órgano, para que dicte las medidas correctivas que correspondan.

---

[13] *Ibid*., p. 37.
[14] *Idem*.

No queda claro si se refiere a las unidades de control interno de las dependencias gubernamentales o a las auditorías internas que fiscalizan al TSC.

En resumen, algunos aspectos positivos del TSC son los siguientes:

a) La presencia de efectos vinculatorios como resultado de la fiscalización que se traducen en penas administrativas, penales, civiles y monetarias.
b) La vigilancia y el control de los bienes nacionales y, como responsabilidad constitucional, la fiscalización de los bienes y recursos estatales (naturales y medio ambiente).
c) Implantación de un sistema de control y fiscalización de los fondos, bienes y recursos; administración, manejo y custodia de los fondos públicos por el sistema bancario nacional.
d) Integración a la fiscalización de una vigilancia a la probidad administrativa.
e) Organización de auditorías sociales auspiciadas por el Comité Nacional Anticorrupción, los comités de Probidad y Éticas Públicas y el Comité Consultivo de la Oficina Normativa de Contratación de Adquisiciones y otros miembros de la sociedad civil.

Ficha técnica del ordenamiento jurídico básico

Fundamento constitucional: artículos del 222 al 227 de la Constitución de la República de Honduras.
Nombre: Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas.
Fecha de aprobación: 5 de diciembre de 2002.
Fecha de publicación: 20 de enero de 2003.
Fecha de vigencia: 20 de enero de 2003.
Antecedente inmediato: Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos (30 de diciembre de 1975).
Estructura: 12 títulos y 116 artículos.
La ley tiene reglamento: Reglamento General de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, publicado en el diario oficial *La Gaceta*, el 26 de noviembre de 2003 y con vigencia al día siguiente.
Ley en materia de transparencia y acceso a la información: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (30 de diciembre de 2006 y con una vigencia posterior de veinte días).
Correlación entre ambas leyes: artículos 2º, fracciones de la 2 a la 4; 9º, fracción 4; 13, fracción 15; 32, fracción 2, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (LTAI), y el artículo 73 de la LOTSC.

Fuentes y bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. “Honduras: apoyo al fortalecimiento de la gestión fiscal.” Propuesta de préstamo (HO-0208), Washington, DC, mayo, 2004.

Banco Mundial. “Diagnóstico. Sistema de rendición de cuentas en Honduras.” Proyecto OCCEFS, San José, Costa Rica, 25-27 de agosto, 2004.

_____ *Honduras: Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability.* Washington, DC: Banco Mundial (Poverty Reduction and Economic Sector Management Unit), Región de Latinoamérica y el Caribe, reporte 22070, junio, 2001.

Bolaños, Rodrigo y Félix Delgado. *El gasto público en Honduras*, serie Estudios Económicos y Sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Castellanos, Julieta. "Honduras: gobernabilidad democrática y sistema político", *Nueva Sociedad*, edición especial, marzo, 2006, disponible en http://www.nuso.org/docesp/castellano_final.pdf

Fondo Monetario Internacional. Honduras: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Fiscal Transparency Module, IMF Country Report 02/16. Washington, DC: Fiscal Affairs Department, enero, 2002.

Núñez Lagos, Fernan. "Open Budget Questionnaire", International Budget Project y Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), 2005, pp. 63-74. Documento consultado el 14 de abril en http://www.fosdeh.net/

Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005.

Santiso, Carlos. "Auditing, accountability and anticorruption: multilateral lending to legislative budget oversight and external auditing of public finances in Latin America", presentado en el XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica", Caracas, 2004-2005, p. 67.

Sullivan Mark, P. "Government and Politics", en *Honduras, a Country Profile*. Library of Congress under the Country Studies/Area Handbook, 1993.

Leyes, reglamentos y manuales
Constitución de la República de Honduras (CRH)
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (LOTSC)
Reglamento General de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (RGLOTSC)
Normas de Auditoría Gubernamental Aplicables al Sector Público de Honduras (NAGASP)
Normas Generales sobre las Auditorías Internas (NGAI)

Sitios web
https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html, visitada el 15 de marzo de 2007
http://www.sierp.hn/
http://www.transparency.org
http://.tsc.hn

Auditoría Superior de la Federación
de México

Vania E. Tirado Morales

Auditoría Superior de la Federación de México

Introducción

1. Datos básicos del país [1]

1.1. Territorio

El nombre oficial es Estados Unidos Mexicanos. Su capital es la ciudad de México. Está localizado en el continente americano, rodeado por el Mar Caribe y el Golfo de México, entre Belice y Estados Unidos de Norteamérica, y por el Océano Pacífico, entre Guatemala y Estados Unidos de Norteamérica. Su superficie total es 1' 972 550 kilómetros cuadrados; de éstos, 1' 923 040 son de tierra y 49 510 de agua.

1.2. Población

Su número de habitantes es de 107' 449 525,[2] de los cuales 30.60 por ciento tienen de cero a catorce años; 63.6, de quince a sesenta y cuatro años; y 5.8, de sesenta y cinco y más años.

1.3. Economía

La economía de México es de libre mercado. Sus actividades principales son la agricultura y la industria, la cual, en mayor medida, es dominada por el sector privado. La composición por sector es: agricultura, 3.9 por ciento; industria, 25.7; y servicios, 70.5. Su producto interno bruto (PIB) per cápita en 2005 era de 7 160 dólares por habitante. La población en pobreza constituye 40 por ciento.[3]

México ha firmado doce acuerdos de libre comercio con más de cuarenta países, entre los que se encuentran el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea (TLCUE).

1.4. Calificación obtenida en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional 2006 [4]

México se ubica en este índice en el número 70, con una puntuación de 3.3. Las calificaciones van de 10 (altamente transparente) hasta 0 (altamente corrupto), lo cual indica que nuestro país tiene un alto nivel de corrupción.

2. Sistema político y electoral [5]

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece como forma de organización política una república representativa, democrática y federal.[6]

---

1 Con base en https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/mx.html
2 Hasta julio de 2006.
3 Estimado al 2003.
4 Obtenido en Transparencia Internacional.
5 Obtenido en http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.988f32323e800c75169cb731100000f7/;jsessionid=E9ZavZnz1fVqzMNOMJwqo1sFoAyMwoiV9RXTZxODWEfDHwOqrt34!-808930117!NONE988f32323e800c75169cb731100000f7#1forma, consultada el 27 de marzo de 2007.
6 Artículo 40, CPEUM.

El Estado federal mexicano está integrado por 31 estados y un Distrito Federal; este último funge como sede de los poderes federales.[7] Los estados son autónomos en lo relativo a su régimen interior, el cual pueden modificar siempre y cuando no contravengan las disposiciones de la Constitución general.

La forma de gobierno del Estado mexicano tiene como base el principio de divisiones de competencias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas.[8] La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas,[9] en las cuales el sufragio es emitido por los ciudadanos mayores de dieciocho años.

3. Poderes públicos

Poder Ejecutivo

De acuerdo con la división de competencias en México, existe una forma de gobierno presidencial, lo que significa que la jefatura y la conducción del gobierno son responsabilidad del titular del Ejecutivo federal, quien es también jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas.

De acuerdo con la Constitución, el supremo Poder Ejecutivo tiene un carácter unitario, ya que su ejercicio sólo le corresponde al titular: el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es designado mediante elección directa y por sufragio universal cada seis años.

Poder Legislativo

Está formado por dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. La primera se forma de 500 diputados, electos en su totalidad cada tres años: 300, por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos electorales uninominales, y los otros 200, por el principio de representación proporcional.

La Cámara de Senadores está compuesta de 128 miembros. De éstos, en cada estado y en el Distrito Federal dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate; los otros 32 senadores son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Conforme a la CPEUM, los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo son designados por la vía electoral.

Poder Judicial

Éste, por su parte, se forma con la intervención del Ejecutivo y el Legislativo. Este poder se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en los tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros y funciona en pleno o en salas. Los ministros permanecen en su cargo quince años y sólo pueden ser removidos en los términos que indica la CPEUM y, al vencimiento de su período, tienen derecho a un haber por retiro. Ninguna persona que haya sido ministro puede ser nombrada para un nuevo período, salvo que haya ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.[10]

---

7 Artículos 43 y 44, CPEUM.
8 Artículo 49, CPEUM.
9 Artículo 41, CPEUM.
10 Artículo 94, CPEUM.

I. Datos básicos de la Auditoría

1. Nombre oficial
Auditoría Superior de la Federación (ASF).

2. Sitio web
http://www.asf.gob.mx

3. Resumen histórico [11]

La Contaduría Mayor de Hacienda es el antecedente institucional de la ASF; aquélla fue alternando su organización y sus funciones con las del Tribunal de Cuentas. A continuación una relación de fechas importantes que constituyen el antecedente de la ASF:

1824 Se crea la Contaduría Mayor de Hacienda.
1838 Con la ley 14 de marzo la Contaduría Mayor de Hacienda pasa a formar parte del Tribunal de Cuentas.
1846 Se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda.
1853 Retorna el Tribunal de Cuentas.
1855 Se regresa a la figura de Contaduría Mayor de Hacienda.
1865 La Emisión Provisional del Imperio Mexicano reconstituye una vez más el Tribunal de Cuentas.
1867 Con la restauración de la república, el 20 de agosto, la institución recupera su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.
1867-2000 La Contaduría Mayor de Hacienda no sufre cambios en su denominación.
1936 Se promulga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor Hacienda.
1978 Entra en vigor una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en la que se redefinieron atribuciones sobre el examen y la revisión de la cuenta pública.
1997 La Cámara de Diputados realiza reformas a su ley orgánica con el propósito de cambiar la composición de sus órganos internos de gobierno, y lograr una independencia del Poder Legislativo.
1999 El 14 de julio se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución a fin de crear la entidad de fiscalización superior de la Federación.
2000 El 20 de diciembre de, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación es aprobada y surge la Auditoría Superior de la Federación.

4. Nombre del titular actual

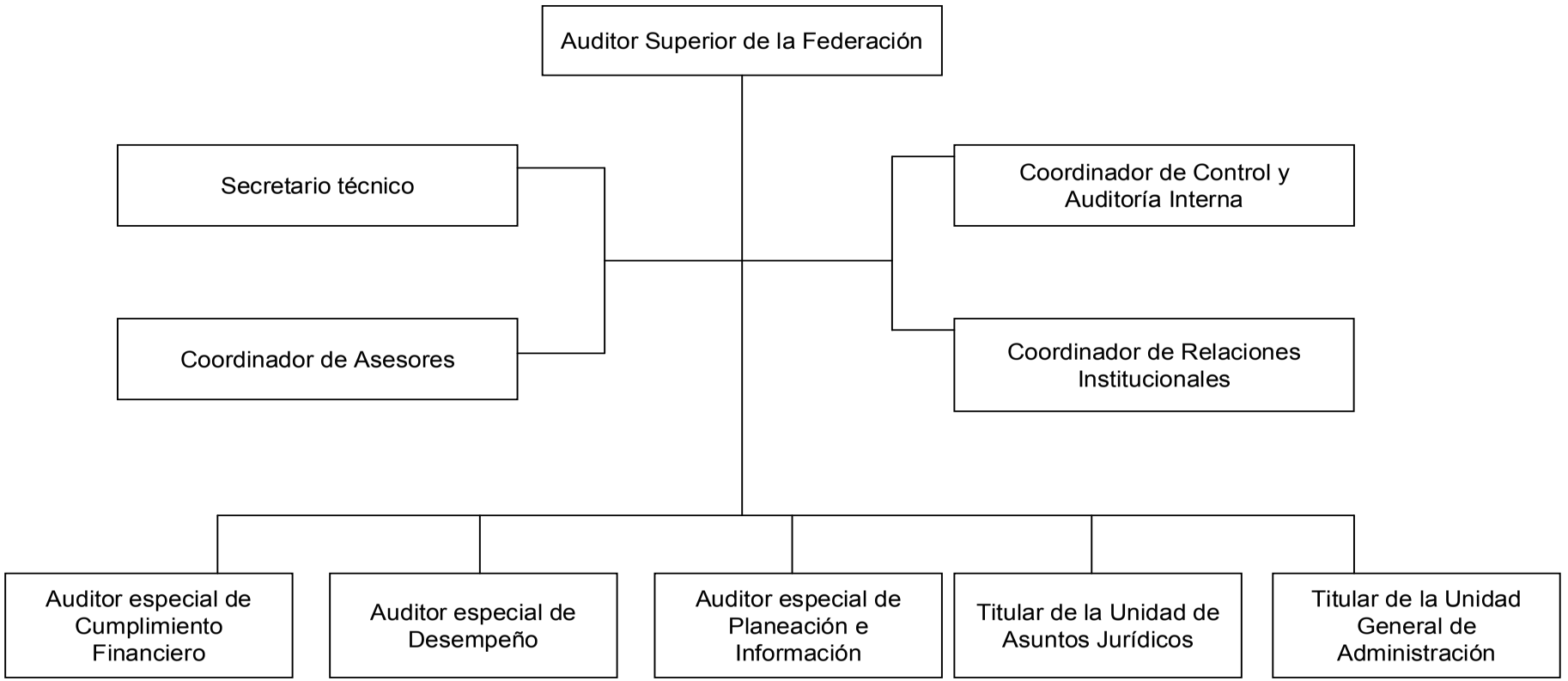
El actual auditor superior de la Federación es el contador Arturo González de Aragón, nombrado para el período 2002-2009. También funge como primer vicepresidente de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) para el período 2005-2007 y, a partir de noviembre de este año, asumirá la presidencia de la INTOSAI. Además, es presidente de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), 2002-2009.

5. Estructura actual

Se presenta en el organigrama 1.

[11] Datos obtenidos de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura, “Memoria de labores 2003-2006”.

ORGANIGRAMA 1
Organización de la ASF



II. Naturaleza jurídico-institucional

1. Constitucional

La entidad de fiscalización superior (EFS) de la Federación tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. [12]

2. Legal

La revisión de la cuenta pública está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tales efectos en la ASF. Ésta tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia cuenta pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF).

III. Titular

1. Procedimiento para su nombramiento

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados elabora una convocatoria pública: por un período de diez días, contados a partir de la fecha de publicación de ésta, se reciben las solicitudes para ocupar el puesto de auditor superior de la Federación. Una vez que concluye el plazo, la Comisión de Vigilancia, dentro de los cinco días siguientes, procede a la revisión y el análisis de las solicitudes; después se entrevista a los candidatos idóneos para formar una terna. Constituida ésta, en un plazo no mayor de tres días, la Comisión formula su dictamen para proponer a la Cámara de Diputados tres candidatos. La Cámara designa al titular de la ASF por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Los requisitos para ser titular de la ASF son:[14]

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
b) Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.
c) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
d) Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.
e) No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador de la república o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún estado o jefe del gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la propia designación.
f) Contar al momento de su designación con una experiencia de cinco años en el control, el manejo o la fiscalización de recursos.
g) Tener el día de su designación una antigüedad mínima de diez años, con título profesional de Contador Público, licenciado en Derecho o Abogado, licenciado en Economía, licenciado en Administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

[12] Artículo 79, CPEUM.
[13] Artículo 3°, LFSF.
[14] Artículo 73, LFSF.

El proceso de elección[15] que la Comisión de Vigilancia siguió para nombrar al actual auditor fue mediante la formulación de una convocatoria pública, como lo menciona la LFSF, a la que concurrieron 65 aspirantes. Los integrantes de la Comisión pasaron a la etapa de análisis y revisión de los expedientes, y consideraron que, a su juicio, 21 ciudadanos cumplían los requisitos para el cargo.

Durante la evaluación, los integrantes de la Comisión entrevistaron por separado a los 21 aspirantes seleccionados; de éstos, consideraron idóneos a doce. En una siguiente ronda de entrevistas, los miembros de la Comisión determinaron que seis de los aspirantes cubrían el perfil para formar la terna que sería presentada al pleno de la Cámara: Ricardo Sergio Álvarez García, Mónica del Rosario Barrera Rivera, Arturo González de Aragón Ortiz, José Luis Nava Díaz, Alejandro Peniche Álvarez y Jorge Valdés Aguilera.

Seleccionados los seis aspirantes, la Comisión determinó llevar a cabo la votación para elegir la terna que se presentaría al pleno de la Cámara. Con votación por cédula, los ciudadanos con mayor número de votos fueron: Ricardo Sergio Álvarez García, Enrique Arturo González de Aragón Ortiz y José Luis Nava Díaz.

En sesión ordinaria de la Cámara, del 15 de diciembre de 2001, se discutió y votó la propuesta de la Comisión de Vigilancia. Se procedió a la elección del titular de la ASF, con la siguiente votación: Ricardo Sergio Álvarez García, 8 votos; Enrique Arturo González de Aragón Ortiz, 323; y José Luis Nava Díaz, 10. En la misma sesión se le tomó protesta a Enrique Arturo González de Aragón Ortiz para ocupar el cargo de auditor superior de la Federación.

2. Duración

El auditor superior permanece ocho años en su puesto y puede ser nombrado de nuevo una sola vez.[16]

3. Remoción

Puede ser removido por las causas graves que señala la LFSF, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara (la misma votación necesaria para su nombramiento).[17] Son causales las del título cuarto de la CPEUM (responsabilidades de los servidores públicos, incluido el juicio político) y lo señalado en los artículos 80 y 81 de la LFSF: el auditor no debe formar parte de algún partido político; participar en actos políticos partidistas; desempeñar otro empleo o encargo en los sectores públicos, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia; y hacer del conocimiento de terceros, o difundir de cualquier forma, la información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la ASF para el ejercicio de sus atribuciones, la cual deberá utilizarse sólo para los fines a que se encuentra afecta.

Causas graves de responsabilidad administrativa que ameritan la remoción son: ubicarse en los supuestos de prohibición establecidos en el artículo 81 de la LFSF; utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la ley y sus disposiciones reglamentarias; cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de revisiones e investigaciones; ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar la autorización de la Cámara; abstenerse de presentar en el año correspondiente y conforme a la ley analizada, sin causa justificada, el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública; sustraer, destruir, ocultar o utilizar de manera indebida la documentación e información que, por razón de su cargo, tenga a

---

[15] El proceso de selección que siguió la Comisión de Vigilancia del Congreso para el nombramiento del nuevo auditor fue tomado de manera íntegra de http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/ago/20020808.html el 3 de abril de 2007.

[16] Artículos 71, LFSF, y 79, CPEUM.

[17] Artículo 71, LFSF.

su cuidado o custodia o que exista en la ASF, con motivo del ejercicio de sus atribuciones; aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones; y conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la cuenta pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere esta ley.

IV. Autonomía

1. Organizativa

La ASF goza de autonomía para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Esto es complementado en el artículo 74 de la LFSF, en el que se señala que el auditor nombrará al personal de mandos superiores. Aunque la Comisión de Vigilancia tiene las funciones de coordinación y evaluación sobre la ASF, éstas deben ser realizadas sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión y del desempeño de las funciones de la ASF.

Con relación a los servidores públicos de la ASF, éstos se clasifican en trabajadores de confianza y de base.[18] Además, existe un servicio civil de carrera, que permite la objetiva y estricta selección de sus integrantes, mediante exámenes de ingreso y que, en atención a su capacidad, eficiencia, calidad y sujeción a los ordenamientos legales aplicables, garantiza, a través de evaluaciones periódicas, su permanencia y la excelencia en la prestación del servicio a su cargo.[19]

2. Funcional

La ASF goza de autonomía técnica o funcional, ya que elabora su programa anual de actividades, el cual debe ser del conocimiento de la Comisión de Vigilancia para que ésta pueda evaluar su cumplimiento.[20]

3. Financiera

La ASF goza de autonomía para el manejo de sus recursos financieros, ya que elabora su proyecto de presupuesto anual, el cual se envía a través del titular de la entidad a la Comisión de Vigilancia del Congreso. Una vez ahí, es remitido a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para ser incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La ASF ejerce su presupuesto de manera autónoma y se sujeta a las disposiciones aplicables. La Comisión de Vigilancia debe conocer el informe anual del ejercicio del presupuesto para los efectos legales conducentes. En 2007 se le asignaron 778’ 671 468 pesos,[21] que representan 0.03 por ciento del presupuesto total para ese año.

4. Relación con los poderes públicos

En todo el proceso de fiscalización encontramos los siguientes actores relevantes: el Poder Legislativo, la Cámara de Diputados, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF), la ASF, la Unidad de Evaluación y Control (UEC), el Poder Judicial y el Ejecutivo. Analizaremos cada uno para comprender la relación que guardan entre ellos en el trabajo de la revisión de la cuenta pública en México.

a) Poder Legislativo

Como se mencionó, México está organizado en una república representativa, democrática y federal. La base de su gobierno es el principio de divisiones de competencias entre los

[18] Artículo 87, LFSF.
[19] Artículo 85, LFSF.
[20] Artículo 67, fracción IV, LFSF.
[21] Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2007.pdf

poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas.

El Poder Legislativo está integrado por dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. La primera la forman 500 diputados, designados por la vía electoral, y es renovada en su totalidad cada tres años. La segunda está constituida por 128 senadores.

b) Cámara de Diputados

Una de las facultades [22] de la Cámara de Diputados es aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, y revisar la cuenta pública, la cual tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

c) Auditoría Superior de la Federación

Para revisar la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoya en la EFS de la Federación, la ASF. Ésta goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

d) Comisión de Vigilancia de la ASF (CVASF)

La Cámara de Diputados cuenta con comisiones, órganos constituidos por el pleno que contribuyen a la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones para que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.[23] Existen 44 comisiones ordinarias, que se mantienen de una legislatura a otra[24] con una tarea específica, y 19 comisiones especiales. Las comisiones se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura y el encargo de sus integrantes es por el término de ella.[25]

Entre estas comisiones se encuentra la CVASF, cuyo fin es coordinar las relaciones entre la Cámara de Diputados y la ASF, evaluar el desempeño de ésta, y ser el enlace que permita garantizar la debida relación entre ambos órganos.[26]

e) Unidad de Evaluación y Control (UEC)

Es un ente que depende de la Comisión de Vigilancia de la ASF del Congreso. En el apartado IX se abundará sobre ella.

f) Poder Ejecutivo

La relación con el Poder Ejecutivo y la administración pública se origina porque son sujetos de fiscalización, además del convenio de cooperación técnica e intercambio de información entre el Poder Ejecutivo y la ASF, realizado con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y celebrado el 8 de mayo de 2001.

g) Poder Judicial

Si bien no hay relación directa con este poder, el cual es sujeto de fiscalización, hay que mencionar las siete controversias constitucionales relacionadas con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública, de las cuales cinco han sido resueltas:

-Controversia constitucional 26/1999. Órgano actor: Cámara de Diputados; órgano demandado: titular del Poder Ejecutivo federal. El acto demandado fue la omisión por parte del Ejecutivo federal de coadyuvar con la Cámara de Diputados, al no instruir a las autoridades que

---

22 Artículo 74, fracción IV, CPEUM.
23 Artículo 39, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM).
24 *Idem*.
25 Artículo 43, LOCGEUM.
26 En http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/03_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion, consultada el 3 de abril de 2007.

le son jerárquicamente subordinadas de entregar al coordinador de auditorías la información que se le requirió sobre operaciones fiduciarias realizadas en el Banco Unión, con motivo de las auditorías al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). La resolución favoreció a la Cámara de Diputados.

-Controversia constitucional 36/2003. Órgano actor: Poder Ejecutivo federal; órgano demandado: Cámara de Diputados y ASF; tercero interesado: Banco de México. El acto que la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal demandó fue por seis oficios emitidos por la ASF con motivo de la revisión de la cuenta pública de 2000, específicamente con base en las observaciones determinadas en la revisión al Programa de Capitalización y Compra de Cartera de Banco Nacional de México (Banamex). La resolución favoreció al Ejecutivo federal.

-Controversia constitucional 91/2003. Órgano actor: Poder Ejecutivo federal por conducto del presidente de los Estados Unidos Mexicanos; órgano demandado: Cámara de Diputados. Esta controversia nació de las observaciones y recomendaciones emitidas por la ASF respecto a créditos ilegales incluidos en el Programa de Capitalización y Compra de Cartera, establecido por el Fobaproa. La resolución declaró fundada y procedente la controversia constitucional planteada por el Ejecutivo federal.

-Controversia constitucional 61/2004. Órgano actor: presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, representado por el secretario de Energía; órgano demandado: Cámara de Diputados y la ASF. Esta controversia se relaciona con las auditorías en materia de otorgamiento de permisos de generación de energía eléctrica por la Comisión Reguladora de Energía. La resolución fue favorable al Ejecutivo federal.

-Controversia constitucional 42/2004. Órgano actor: Cámara de Diputados y ASF; órgano demandado: Gobierno del Estado de Oaxaca. El presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados presentó una controversia constitucional en contra del estado de Oaxaca por la negativa de permitir a la ASF practicar las auditorías ordenadas a los fondos del ramo 33 asignados a dicho estado durante los ejercicios fiscales de 2000 a 2002. La resolución dictó sentencia favorable a la ASF, la cual está facultada constitucionalmente para auditar a las entidades federativas en cuanto a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios conocidas como ramo 33.

V. Principales funciones y atribuciones

La EFS de la Federación tiene las siguientes atribuciones:[27]

1. Fiscalizar: a posteriori, la gestión financiera gubernamental de manera anual; el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; y los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. Son sujetos de fiscalización:[28] los poderes de la Unión, los entes públicos federales; las entidades federativas y los municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales;[29] cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

2. Informar los resultados de la cuenta pública a la Cámara de Diputados (se especificará al respecto en el apartado VII, punto 3).

---

[27] Las funciones de la EFS se hicieron con base en los artículos 79 de la CPEUM y 16 de la LFSF.
[28] Artículo 2°, fracción VI, LFSF.
[29] Incluidos por la reforma de la LFSF del 4 de abril de 2005.

3. Investigar actos u omisiones: todo aquello que implique irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

4. Determinar daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal.

5. Fincar responsabilidades: indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

6. Concertar y celebrar convenios con las entidades federativas y organismos; participar en foros nacionales e internacionales.

7. Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos.

VI. Procedimiento de fiscalización superior

1. Definiciones y conceptos

La cuenta pública es el informe que los poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada, a través del Ejecutivo federal, a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, fueron ejercidos en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y los programas aprobados.[30]

La cuenta pública está constituida por: a) los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; b) la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; c) los efectos o las consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y la aplicación de los recursos; y d) el resultado de las operaciones de los poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la deuda pública federal.[31]

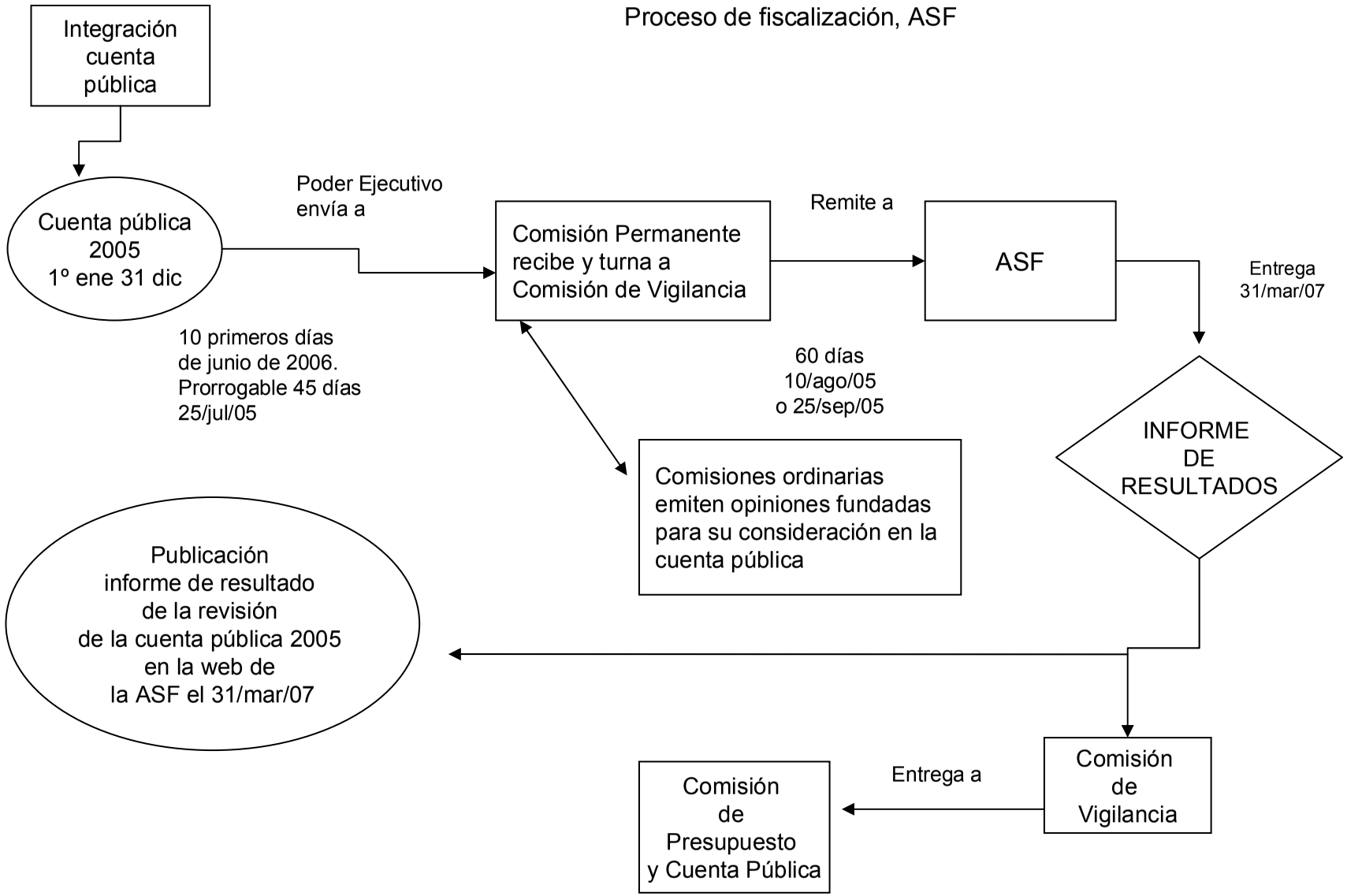
2. Proceso de fiscalización (ver organigrama 2) [32]

La integración de la cuenta pública de un ejercicio fiscal inicia cuando el Poder Ejecutivo la envía a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días de junio (sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la cuenta pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada, que en ningún caso excederá de cuarenta y cinco días naturales);[33] es ésta la que recibe y turna a la Comisión de Vigilancia. Ésta, a su vez, en un plazo de hasta sesenta días (principios de agosto y finales de septiembre del año en curso) debe remitir a la ASF la cuenta pública. La ASF la revisa y entrega, a finales de marzo del año posterior, el informe de resultado correspondiente de dicha revisión, el cual es recibido por la Comisión de Vigilancia; en ese momento el resultado tiene carácter público.

---

[30] Artículo 2°, fracción VII, LFSF.
[31] Artículo 7°, LFSF.
[32] También ver en http:/www.asf.gob.mx el programa anual de actividades.
[33] Artículo 8°, LFSF.

ORGANIGRAMA 2
Proceso de fiscalización, ASF



VII. Informes y productos relevantes [34]

1. Pliegos de observaciones

Los artículos 16, fracción XIV, 17, 32, 51, 52, 57, 77, fracción VII, de la LFSF mencionan que los pliegos de observaciones presentan una naturaleza mixta, de instrumento de fiscalización a priori y posteriori, ya que se formulan por separado y, después, se adjuntan al informe de resultados. La entidad destinataria de estas observaciones o recomendaciones debe solventarlas, es decir, responderlas o atenderlas; en caso de no hacerlo o no ser suficiente su respuesta, la ASF inicia el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades.

2. Informe sobre el avance de la gestión financiera

Los artículos del 8º al 11 de la LFSF lo describen como un novedoso instrumento por medio del cual las entidades fiscalizables, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, rinden un informe previo y parcial a la ASF. Este último abarca del 1 de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso, y debe entregarse a más tardar el 31 de agosto de ese mismo ejercicio; se refiere a los programas a cargo de las entidades fiscalizables para conocer el grado de cumplimiento de objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados, es decir, una autoevaluación del desempeño y la rendición de cuentas.

3. Informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública

Los artículos 14 y 31 determinan que este informe debe contener como mínimo a) los dictámenes de la revisión de la cuenta pública; b) el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como la satisfacción de las necesidades correspondientes, con base en criterios de eficiencia, eficacia y economía; c) el cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes; d) los resultados de la gestión financiera; e) la comprobación de que los poderes de la Unión, y los entes públicos federales se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia; f) el análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso; y g) los comentarios y las observaciones de los auditados, en el supuesto del apartado b, en caso de que no se cumplan los objetivos y las metas establecidas en los programas aprobados.

4. Informes de revisión de situación excepcional

Cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias puede suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o su desvío, la ASF procede a requerir a las entidades fiscalizadas revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas. El requerimiento debe aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Los funcionarios de la ASF los denominan informes de revisión de situación excepcional.[35]

VIII. Relación de la ASF (central) con las EFS subnacionales (regionales)

1. Delimitación de funciones y competencias

En virtud de que las entidades federativas gozan de soberanía, las legislaturas de los estados son las que aprueban las leyes de ingreso de sus respectivos estados y municipios; son ellas mismas las que revisan y fiscalizan sus cuentas públicas [36] a través de la EFS del ámbito estatal (subnacional).

---

[34] Tomado de Figueroa Neri 2005: 82.
[35] Artículo 36, LFSF.
[36] Artículo 115, fracción IV, CPEUM.

Para la fiscalización de recursos federales que ejerzan los estados y municipios (incluyendo las administraciones públicas paraestatales), la ASF propondrá procedimientos de coordinación con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que cada una de ellas tenga, colaboren con la ASF en el procedimiento de fiscalización de los recursos públicos.[37]

Se espera que 2007 se concrete la forma en que las entidades y los municipios deben reportar el gasto del ramo 33 [38] a fin de poner orden y transparencia al gasto de los recursos federales transferidos. Esto sería mediante la aplicación de un único formato de contabilidad, por lo que la CVASF firmará un acuerdo de colaboración con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y el gobierno federal, a fin de crear un modelo de comprobación de gastos homogéneo. Esta nueva normativa podría estar lista para 2008 y obligar a las entidades a aplicar un mismo esquema para reportar sus gastos federales en el área del ramo 33.[39]

2. Formas de trabajo para fiscalización superior

El artículo 94 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)[40] menciona que la Secretaría de Hacienda establecerá la forma y los términos en que se deban llevar los registros auxiliares y la contabilidad. Además, el artículo 91 de la misma ley señala que el registro de operaciones y la preparación de informes financieros deben efectuarse de acuerdo con los principios de contabilidad gubernamental generales y específicos.

A fin de lograr una correcta y homogénea operación de la contabilidad gubernamental, se han elaborado los manuales de Contabilidad Gubernamental y de Contabilidad Gubernamental para Municipios, que proporcionan a las entidades de la administración pública los elementos necesarios que les permitan contabilizar sus operaciones con criterios homogéneos. El primero se fundamenta en los criterios del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) contenidos en el Sistema Automatizado de Contabilidad Gubernamental desarrollado por esta misma institución. Se tomó también como elemento esencial el Manual de Fiscalización para las Aportaciones y Reasignaciones Federales a los Estados que diseñó Veracruz y adoptado como norma de la ASOFIS. Se consideraron, asimismo, los documentos presentados por los entes fiscalizadores de Sonora, Campeche, Zacatecas, Estado de México y Veracruz.[41] Para el Manual General de Contabilidad Municipal se tomaron en cuenta los Principios de Contabilidad Gubernamental, así como las aportaciones de los entes fiscalizadores de Veracruz, Campeche, Zacatecas, Estado de México, Sonora, Coahuila, Guanajuato, Chiapas, Tabasco, Nayarit, Distrito Federal y Tamaulipas.[42]

3. Formas de colaboración

La ASF ha impulsado la firma de los 32[43] convenios de coordinación con las legislaturas estatales, lo cual permite conjuntar esfuerzos para la fiscalización de los recursos federales y para que el ejercicio de éstos se realice con transparencia. Estos convenios se acuerdan respetando la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios.

4. Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, AC (ASOFIS)[44]

---

[37] Artículos 33, LFSF, y 84, fracción XII, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).
[38] Es llamado ramo 33 por su clasificación presupuestaria.
[39] Fue obtenido de http://www.reforma.com/nacional/articulo/747065/
[40] Esta ley entró en vigor el 1 de abril de 2006, y abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
[41] Obtenido del Manual General de Contabilidad Gubernamental, p. 5.
[42] *Ibid*., p. 3.
[43] Estos convenios fueron encontrados en la página web http://www.asf.gob.mx/, consultada el 21 de marzo de 2007.
[44] Obtenido en Chaires 2006: 3-6.

Es una organización autónoma, apolítica, independiente y de apoyo técnico en materia de fiscalización del gasto público, formada por todos los organismos superiores de fiscalización de las entidades federativas, del Distrito Federal y del Congreso federal; fue creada como una asociación de carácter permanente.

Dentro de sus principales objetivos se encuentran orientar y fundamentar las acciones de fiscalización superior en el país, conforme a criterios básicos que puedan ser aceptados por sus miembros y a los principios rectores de la fiscalización de legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia; unir a los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias sobre la materia.

Sus principales funciones son: aportar elementos y proponer la adopción de nuevos criterios, métodos y procedimientos para mejorar la fiscalización superior; servir de enlace y establecer lineamientos de coordinación, colaboración y apoyo recíproco entre los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental que la integran; promover el intercambio de experiencias técnicas y administrativas derivadas de las revisiones y auditorías que practican sus miembros; estudiar las áreas prioritarias que demandan el mejoramiento y desarrollo de la fiscalización superior; estudiar los ordenamientos legales que reglamentan el ejercicio de la fiscalización superior y sugerir, en su caso, las modificaciones tendentes a su mejoramiento; y aportar elementos para la unificación del marco jurídico dentro del cual se desenvuelven los organismos miembros de la asociación.

IX. Rendición de cuentas de la EFS (vigilancia y transparencia)

1. Horizontal

En esta clasificación encontramos un ente encargado de monitorear la EFS, la UEC, dependiente de la Comisión de Vigilancia del Congreso; tiene la función de cuidar el estricto cumplimiento de las funciones de los servidores públicos de la ASF, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas respectivas.[45]

En la página de Internet de la ASF se encuentran enlaces a diferentes sitios, como los poderes de la Unión, gobiernos estatales, entidades de fiscalización nacional e internacional, y otras ligas de interés, como la CVASF, en donde encontramos los informes de resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública de 2000 a 2005. En este sitio también hay información relacionada con el marco normativo de la CVASF, su estructura orgánica, el programa anual de trabajo y las actividades que realiza, comunicados de prensa y contacto directo con la CVASF, así como enlaces a sitios de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; a los gobiernos de entidades federativas; a los órganos superiores de fiscalización de los estados; y a la UEC.

En el sitio de la UEC localizamos los productos de la ASF, el análisis del informe de resultados de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005; comentarios preliminares del informe de resultados de 2002, 2003 y 2004; conclusiones y recomendaciones de 2003 y 2004; el análisis del informe de avance y gestión financiera de 2004; el informe de visitas de 2001 que evalúa el trabajo de la ASF en la revisión de la cuenta pública. En la misma página se pueden realizar quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del auditor superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la ASF.

La UEC contribuye a difundir una cultura sobre la transparencia y rendición de cuentas al realizar estudios y publicaciones sobre estos temas, y ofrecer una biblioteca virtual de fiscalización superior.

---

[45] Artículo 91, LFSF.

2. Vertical

La ASF establece un vínculo de comunicación con la sociedad mediante su página de Internet, y se transparenta al publicar información de diversa índole. Su sitio web ofrece información general de la ASF, como aspectos relevantes; origen y evolución; competencia, organización, actuación y visión de la entidad; información sobre el servicio fiscalizador de carrera de la ASF; estructura orgánica; estructura del informe de resultados; datos curriculares y discursos del auditor superior. Presenta información que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública obliga a proporcionar.

Es importante mencionar que el informe de resultado que rinde la Cámara de Diputados tiene carácter público.[46] En su sitio de Internet aparece el informe de resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública; el resumen ejecutivo y el mensaje del auditor de 2001 a 2005; el informe de resultados sobre la revisión de la cuenta de la hacienda pública federal; y el resumen ejecutivo de 2000. Además, los convenios de la ASF con las entidades de fiscalización de los estados.

En su sitio de Internet también se publican boletines de prensa y se presenta una dirección electrónica para que la prensa establezca contacto con la ASF; el marco normativo de la ASF y las disposiciones legales de la fiscalización, como la CPEUM, LFSF, el reglamento interior de la ASF y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), aunque las disposiciones supletorias de la LFSF que se señalan en su artículo 6° no aparecen en dicha página. A través de ésta se pueden realizar solicitudes de información.

Comentarios finales

La fiscalización y el control del gasto público son temas que han adquirido relevancia en México, sobre todo en épocas recientes en las que se promueven ideas de transparencia y rendición de cuentas. En los últimos años se han diseñado diversos mecanismos de control para limitar el poder y vigilar el uso adecuado de los recursos públicos.

La ASF es una institución joven que, en sus seis años de existencia, se ha convertido en un pilar fundamental en el sistema de rendición de cuentas de México. Resalta, entre otros, la "visión estratégica" con la que trabaja, la cual

> … sintetiza propósitos, principios, aspiraciones y metas por alcanzar en las tareas de fiscalización superior. En efecto, el ejercicio a plenitud de las atribuciones de la institución se concreta en su accionar diario y cotidiano, el cual está inspirado y soportado en un ideario que da rumbo y orientación. Esta Visión Estratégica que se diseñó inicialmente bajo lineamientos generales, se ha ido enriqueciendo, depurando y refinando con la experiencia adquirida y a través de las nuevas circunstancias, alternativas y soluciones que se han presentado.[47]

La ASF tiene diez líneas estratégicas de actuación: 1) propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública; 2) promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales; 3) fomentar el desarrollo del servicio civil de carrera en el gobierno federal; 4) contribuir al establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño; 5) impulsar la fiscalización de alto impacto; 6) fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública; 7) inducir la preservación del patrimonio de la nación; 8) identificar las oportunidades de mejora; 9) arraigar la cultura de la rendición de cuentas; y 10) reforzar, en los programas educativos, el estudio de los valores éticos y morales.

---

[46] Mientras esto no suceda, la ASF debe guardar reserva de sus actuaciones e informaciones. Artículo 30, LFSF.
[47] ASF 2006: 24-29.

Respecto a las áreas de oportunidad, la ASF ha identificado trece prioritarias que responden a las áreas de opacidad y riesgo en la economía mexicana: 1) eficiencia recaudatoria; 2) fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos; 3) pensiones y jubilaciones; 4) recursos federales transferidos a estados y municipios; 5) proyectos de infraestructura productiva de largo plazo; 6) recursos destinados a procesos electorales; 7) sistema contable gubernamental; 8) sistema de evaluación al desempeño basado en indicadores estratégicos, de gestión y servicios; 9) donativos de recursos públicos que se otorgan a instituciones de asistencia privada; 10) mejora regulatoria; 11) remuneraciones de servidores públicos; 12) preservación del medio ambiente y desarrollo ecológico; y 13) debilidades que presenta la preservación y protección de nuestro medio ambiente y el consecuente cambio climático.

Para fomentar la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos, la ASF lleva a cabo, junto con la CVASF, la ASOFIS y la UNAM, el Certamen Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, cada año desde noviembre de 2001. Además, la ASF publica la serie Cultura de la Rendición de Cuentas, que consta hasta el momento de nueve trabajos de investigadores de reconocido prestigio.[48]

Ficha técnica del ordenamiento jurídico básico

Fundamento constitucional: artículos 74, fracciones II y IV, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Nombre completo de la ley: Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
Fecha de aprobación: 20 de diciembre de 2000 (última reforma publicada el 4 de abril de 2005).
Fecha de publicación: 29 de diciembre de 2000.
Fecha de vigencia: 30 de diciembre de 2000.
Antecedente inmediato: Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 29 de diciembre de 1978.
Estructura: 7 títulos; 14 capítulos; 96 artículos; 7 artículos transitorios.
La ley tiene reglamento: Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación del 12 de septiembre de 2001.
El país tiene ley en materia de transparencia y acceso a la información: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (11 de junio de 2002).
Correlación entre ambas leyes: artículos 2º, 4º, fracciones II y IV, 7º, fracciones IX, X, XI y último párrafo, 11, 14, fracción I, y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; artículos 12, 13, 21, 27, 28, 30, 69, 74, fracciones V y VI, 80, fracción III, y 81, fracciones II y VI, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; artículo 79, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fuentes y bibliografía

Chaires Zaragoza, Jorge. “La función de la ASOFIS en la construcción del Sistema Nacional de Fiscalización Superior”, documento inédito, 2005.

Figueroa Neri, Aimée. *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. México: Universidad de Guadalajara, 2005.

[48] Estos documentos se pueden encontrar en http://www.asf.gob.mx/

Tirado Morales, Vania. “E-Government y transparencia. Una evaluación del uso de esta herramienta a nivel municipal.” Tesis para obtener el grado de maestra en Gestión Pública, especialidad en transparencia y rendición de cuentas, Universidad de Guadalajara, 2006.

Documentos
Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LIX Legislatura. “Memoria de labores 2003-2006”, julio de 2006.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. Controversias constitucionales relacionadas con la revisión de la cuenta pública y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (1999-2005).

Marco jurídico de la Auditoría Superior de la Federación, disponible en http://www.asf.gob.mx

Visión institucional de la Auditoría Superior de la Federación, disponible en http://www.asf.gob.mx

Otros
Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año V, número 1060, 8 de agosto de 2002, disponible en http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/ago/20020808.html

Legislación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF)
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP)
Ley Orgánica del Congreso del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM)
Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007.
Reglamento Interior de la Auditoria Superior de la Federación (RIASF)
Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control (RIUEC)
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM)

Otras normativas
Manual de Contabilidad Gubernamental Municipal. ASOFIS, AC.
Manual General de Contabilidad Gubernamental. ASOFIS, AC.

Sitios web
Auditoría Superior de la Federación: http://www.asf.gob.mx/
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión:
http://www3.diputados.gob.mx/camara
CIA. The World factbook: https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/mx.html
Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación:
http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/03_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion
Instituto Federal Electoral:
http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.988f32323e800c75169cb731100000f7/;jsessionid=E9ZavZnz1fVqzMNOMJwqo1sFoAyMwoiV9RXTZxODWEfDHwOqrt34!-808930117!NONE988f32323e800c75169cb731100000f7#1forma
Periódico Reforma: http://www.reforma.com/nacional/articulo/747065/
Suprema Corte de Justicia de la Nación:
http://200.38.86.53/NR/rdonlyres/7F7EA601-B254-44A5-819D-6AEEC42E115D/0/CC422004.pdf

Transparencia Internacional: http://www.transparency.org
Unidad de Evaluación y Control:
http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/03_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control

Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido

Harold S. Dutton

Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido[1]

Introducción

1. Datos básicos del país

1.1. Territorio

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) tiene una superficie de 244 820 kilómetros cuadrados (la mitad de la de España), de los cuales 241 590 son tierra y 3 230, agua. Se divide en cuatro territorios o también llamados "países constituyentes": Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Su capital es Londres, que también lo es de Inglaterra. Las capitales de las otras regiones son Edimburgo, Cardiff y Belfast, respectivamente.

1.2. Población

Reino Unido tiene 60' 776 238 habitantes, en su mayoría blancos (92.1 por ciento) y con pocas minorías (negros, 2 por ciento; indios, 1.8; paquistaníes, 1.3; otros, 2.8); 67 por ciento de la población se compone de personas entre los quince y sesenta y cuatro años de edad.[2]

1.3. Economía

El Reino Unido es miembro del grupo G-8 de los países industrializados. Su economía se ubica entre las cinco primeras de Europa. Durante las pasadas cinco décadas, ha reducido de manera considerable la participación del gobierno en empresas públicas y ha controlado el crecimiento de programas sociales. Tiene una agricultura intensiva: produce 60 por ciento de sus requerimientos alimentarios con menos de dos por ciento de la fuerza laboral. Su producto interno bruto (PIB) por habitante es de 31 400 libras. El sector de servicios abarca 73.4 por ciento del PIB, seguido de la industria, con 25.6, y la agricultura, con uno por ciento. Su tasa de desempleo se ubica en 2.9, y 17 por ciento de su población se encuentran debajo de la línea de pobreza.[3] Como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en 2005 el Reino Unido aportó 10.7 billones de dólares en asistencia oficial para el desarrollo (Official Attendance for the Development, ODA).[4]

1.4. Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006

Esta herramienta, que se presentó por primera vez en 1995, se utiliza para medir a más de 150 países. El Reino Unido se ubicó, en 2006, en el undécimo lugar, junto con Austria y Luxemburgo, con una puntuación de 8.6. De los diez rangos manejados, el Reino Unido se ubicó en la segunda categoría, que va de los 8.0 a los 8.9 puntos.

---

1 Agradecemos la información proporcionada por Jamilla Hassan y Eleanor Murray, asistente ejecutiva de la Oficina Privada y miembro de la Oficina de Relaciones Internacionales, ambas de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (National Audit Office), respectivamente.

2 Oficina de Estadísticas Nacionales (Office for National Statistics), 2007.

3 Estimado de 2002.

4 Asistencia oficial para el desarrollo que realizan los países miembros de la OCDE.

2. Sistema político y electoral

El Reino Unido está organizado desde el siglo XVIII en un sistema político de monarquía parlamentaria. A diferencia de las constituciones de otros países, la Constitución británica no ha sido recopilada en un documento único; está constituida por las leyes establecidas, el derecho común o consuetudinario (*common law*), el derecho estatutario y las prácticas aceptadas o convenciones.[5] No obstante, sus principios y prácticas son inherentes a las instituciones de gobierno (la Corona, el gabinete de ministros, el Consejo Privado y el Parlamento). El primer ministro es elegido por el partido con mayoría o la coalición con mayoría del Parlamento.

El Parlamento es una institución bicameral integrada por la Cámara de los Lores, o cámara alta, con la representación de la aristocracia y la nobleza, con aproximadamente 618 asientos, y la Cámara de los Comúnes (*House of Commons*), o cámara baja, con 646 asientos, cada uno con representación de un distrito electoral.[6]

Desde 2005, el período que dura un miembro del Parlamento es de cinco años, a menos que la Cámara sea disuelta antes. Su elección es por voto popular y es el primer ministro quien toma la decisión de llamar a elecciones generales.

En la Cámara de los Lores no hay elecciones, con excepión de las vacantes que se vayan dando en las curules hereditarias. El gobierno actual está llevando a cabo una reforma a la conformación de la Cámara de los Lores para transformarla en una más democrática y representativa. Hasta 1999, esta Cámara estaba integrada por 1 200 miembros no electos, la mayoría por herencia. En esta fecha se limitó –con la excepción de 92 lores– a todos sus integrantes su derecho de voz y voto.

Para propósitos electorales, el Reino Unido está dividido en distritos, cada uno de los cuales elige un miembro del Parlamento para que forme parte de la Cámara de los Comunes. El sistema electoral británico está basado en el método de la mayoría relativa, lo que significa que se elige al candidato con más votos.[7]

Los partidos políticos británicos tienen una estructura orgánica similar. Tanto los conservadores como los laboristas y liberales concentran en una dirigencia nacional las decisiones políticas fundamentales. Su financiamiento es fundamentalmente privado, pues la legislación no prevé ninguno de carácter público, salvo una compensación para sus actividades parlamentarias.[8]

El Partido Conservador (Tory) y el Partido Laborista (Labour) han dominado la vida política del país desde finales de la primera guerra mundial. Los partidos minoritarios son: el Social y Liberal Demócrata, el Nacionalista de Gales, el Nacional Escocés, y los norirlandeses.

3. Poderes públicos

Poder Ejecutivo

El monarca británico (la reina) es el jefe de Estado y del Ejecutivo, así como la máxima autoridad de la Iglesia. En ella recae la responsabilidad de representar al Estado; además, tiene las facultades de nombrar al primer ministro, reunir o disolver el Parlamento, declarar

---

5 Entre los principios constitucionales aceptados se encuentran el que toda persona es igual ante la ley, y el Parlamento es el órgano supremo para legislar.

6 529 miembros son de algún distrito de Inglaterra, 59 de Escocia, 40 de Gales y 18 de Irlanda del Norte.

7 En las elecciones del Parlamento escocés, la Asamblea Nacional de Gales y el Parlamento Europeo que se realizaron en 1999, se usaron por primera vez en Gran Bretaña formas de representación proporcional (fuente: embajada de Reino Unido: http://www.protocolo.org/gest_web/proto_Seccion.pl?rfID=284&arefid=392).

8 Pedro Aguirre (coord.), *Reino Unido. Sistemas políticos y electorales contemporáneros*, México, IFE, 2001, pp. 29-41.

la guerra, nombrar jueces y a los miembros de la Cámara de los Lores, y aprobar las leyes. No obstante, su función actual en el gobierno es principalmente ceremonial. En realidad, las funciones ejecutivas son cumplidas por un jefe de Gobierno con la figura de un primer ministro (*prime minister*) y su gabinete de ministros, compuesto de veinte o más miembros que pertenecen a la Cámara de los Comúnes o de los Lores. El gabinete tiene una responsabilidad colectiva por las políticas del gobierno; asimismo, debe informar y rendir cuentas al Parlamento sobre el estado de los asuntos a su cargo; esta función se conoce como resposabilidad parlamentaria.

La administración pública del gobierno se lleva a cabo por medio de departamentos o secretarías, de las cuales no todas tienen injerencia en el Reino Unido, en virtud de la devolución que se ha dado en los últimos años a los gobiernos de Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte.[9]

Poder Legislativo

Éste recae en el Parlamento. La Cámara de los Comunes tiene la función principal de elaborar las leyes mediante la aprobación de las actas del Parlamento, además de discutir temas de actualidad política. Por su parte, la Cámara de los Lores tiene la función legislativa de analizar y revisar los proyectos de ley de los Comunes. Por lo regular, los Lores no pueden evitar que una legislación propuesta se convierta en ley si los Comunes insisten en que así sea.[10]

Poder Judicial

El sistema judicial tiene como máximo tribunal de apelación un grupo de jueces de la Cámara de los Lores conocido como *Law Lords*, quienes fungen de tiempo completo como magistrados y son la máxima autoridad judicial. Por regla general, se abstienen de participar en los debates de la Cámara para no comprometer su imparcialidad. Para 2009 se tiene programada la creación de una suprema corte de justicia.[11]

I. Datos básicos de la Oficina Nacional de Auditoría

1. Nombre oficial
Oficina Nacional de Auditoría (National Audit Office, NAO).

2. Sitio web
http://www.nao.org.uk/home.htm

3. Resumen histórico

En 1314 se nombró un auditor de la Tesorería; la reina Elizabeth I designó, en 1559, a un auditor de préstamos, y en 1780 la ley creó el cargo de comisionados para auditar las cuentas públicas. A partir de 1834, estos últimos empezaron a trabajar junto con el controlador de la Tesorería, quien tenía la responsabilidad de vigilar la expedición de fondos para el gobierno. A inicios de 1860 se tomaron acciones para darle un papel más importante al Parlamento. Un año después, éste estableció el Comité de Cuentas Públicas con la facultad de revisar los presupuestos que asignaba el Parlamento y se cumpliera con el gasto público. Tiempo después, en 1866, el canciller W. E. Gladstone inició la reforma de las finanzas públicas y de responsabilidad parlamentaria con la Ley de la Tesorería y los departamentos de auditoría. En este documento se dispuso que todos los departamentos tuvieran la obligación de presentar un presupuesto anual.

---

9 El gobierno central se compone de alrededor de 460 mil personas y las administraciones de Escocia, Gales e Irlanda del Norte tienen otras 44 mil.

10 http://www.protocolo.org/gest_web/proto_Seccion.pl?rfID=284&arefid=392), consultada el 10 de julio de 2007.

11 http://en.wikipedia.org/wiki/Supreme_Court_of_the_United_Kingdom

En 1921 se modificó la ley anterior para que sólo se llevaran a cabo revisiones parciales y se informara al Parlamento si el dinero se había gastado conforme a las especificaciones dadas por éste. A partir de los años sesenta, se presionó para mejorar el sistema de rendición de cuentas y la necesidad de darle mayor autonomía al auditor. En 1983 fue aprobada la Ley sobre Auditoría Nacional, la cual creó la Oficina Nacional de Auditoría (NAO, por sus siglas en inglés), que reemplazó y se encargó de las funciones que antes realizaba la Tesorería y el Departamento de Auditoría. También se instituyó la Comisión de Cuentas Públicas del Parlamento con la responsabilidad de examinar y considerar los informes de la NAO y presentar reportes ante el Parlamento.

Recientemente se ha buscado una mayor descentralización al nombrar auditores generales en Escocia y Gales para revisar los gastos de dichos gobiernos y de la asamblea. En 1999, el gobierno central empezó a registrar su contabilidad con base en un esquema comercial; es decir, ha realizado cambios para abandonar una contabilidad de efectivo o de lo obtenido y pasar a una basada en recursos o proyectos.

4. Nombre del titular

Desde 1988, Sir John Bourn ejerce como contralor y auditor general. Además, ocupa la presidencia de un grupo de consejeros de la Auditoría Multilateral del Banco Mundial y de la Junta Profesional de Supervisión Contable en el Reino Unido. Por su cargo, es considerado oficial de la Cámara de los Comúnes.[12]

5. Estructura actual

Se presenta en el organigrama 1.

II. Naturaleza jurídico-institucional

1. Constitucional

En virtud de que el Reino Unido carece de una constitución escrita, la NAO toma su figura de la National Audit Act 1983[13] (NAA), que le da sustento, junto con leyes anteriores. Con base en esta ley, la NAO es un órgano independiente que promueve la economía, eficiencia y efectividad del uso de los recursos públicos por parte de las dependencias del gobierno central. En el artículo 3° del mismo ordenamiento se establece la estructura administrativa de dicha oficina encabezada por un contralor-auditor general, cargos que recaen en la misma persona.

2. Legal

La NAA de 1983 se aprobó para otorgarle mayor fuerza al Parlamento y facultades de control y supervisión en relación con el dinero público al crear la NAO y la Comisión de Cuentas Públicas. Dicha ley modificó y abrogó varios artículos de la Exchequer and Audit Departments Act,[14] de 1866 y 1921.

3. Reglamentos internos

La NAO no cuenta con reglamentos específicos que la regulen. Se fundamenta en seis leyes: National Audit Act 1983, Government Resources and Accounts Act 2000, Exchequer and Audit Departments Acts de 1957, 1921 y 1866, y la Companies Act 2006. La propia NAO elabora una serie de documentos que permiten apoyar y facilitar los procesos de fiscalización, auditoría y una correcta administración de los recursos públicos.[15]

---

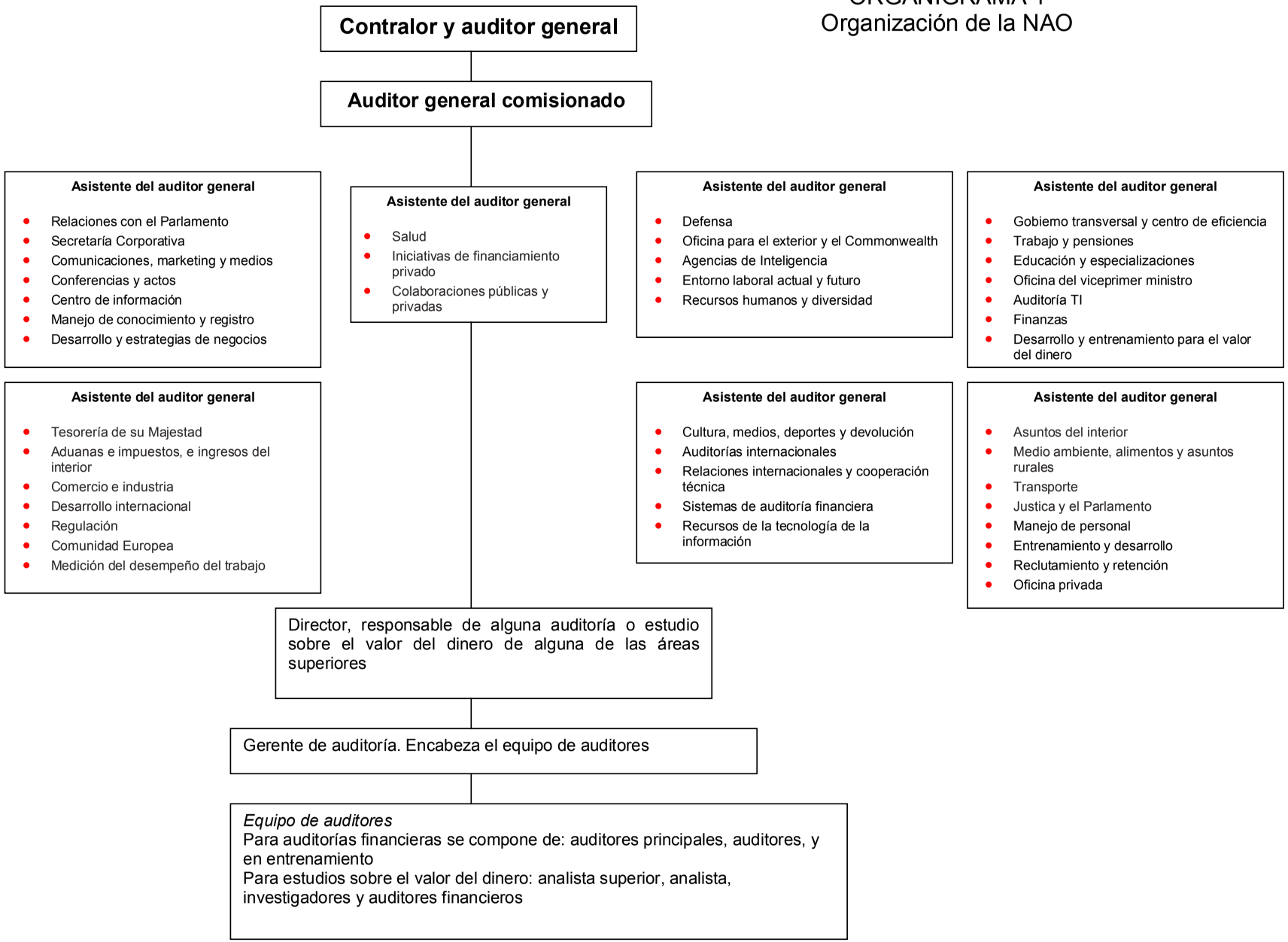
12 El artículo 1°, seccion 2, de la Ley de Auditoría Nacional lo señala como un Officer of the House of Commons.

13 Ley de Auditoría Nacional.

14 Ley del Tesorero y Departamentos de Auditoría.

15 Algunos temas que ha abordado en sus documentos versan sobre la eficiencia; el fraude y la corrupción; la medición de desempeño; la planeación y programación de proyectos; el manejo de riesgo, entre otros. Una lista completa se puede encontrar en http://www.nao.org.uk/guidance/topic.htm

ORGANIGRAMA 1
Organización de la NAO



III. Titular

1. Procedimiento para su nombramiento

La Cámara de los Comúnes lleva a cabo el nombramiento del auditor por conducto del Comité de Cuentas Públicas, la cual, por tradición, es presidida por un miembro del Parlamento del grupo opositor. En la presentación del candidato a auditor no se permite presentar ninguna moción, con excepción del primer ministro, siempre y cuando exista el consentimiento del presidente del Comité de Cuentas Públicas. El único requisito mencionado en la ley para su nombramiento es pertenecer a un cuerpo registrado de contadores públicos.[16]

2. Duración

La NAA no marca un tiempo para permanecer en el cargo ni tampoco edad. El actual auditor está por cumplir veinte años en el puesto, el cual ocupa desde 1988.

3. Remoción

El auditor sólo puede ser removido por la reina a petición de ambas cámaras del Parlamento.

IV. Autonomía

1. Organizativa

La NAA establece que el auditor general tiene total libertad de realizar sus funciones de control y supervisión de los gastos públicos, en particular determinar la forma en que se deben llevar a cabo sus trabajos relativos a la investigación de la economía, eficiencia y eficacia de los recursos de los entes gubernamentales. Su única limitante es que debe tomar en consideración las propuestas que le haga el Comité de Cuentas Públicas del Parlamento. Por conducto de su junta administrativa, la NAO establece sus prioridades y revisa su desempeño. Ésta es presidida por el auditor general y la integra el auditor comisionado junto con otros miembros de la NAO, incluyendo una persona externa.[17]

La NAO cuenta con siete unidades técnicas, dirigidas por auditores generales asistentes responsables de llevar a cabo las funciones de la NAO en áreas específicas relativas a las auditorías y el valor del dinero. Estas unidades se apoyan en un equipo de auditores encabezados por un gerente de auditoría (ver organigrama 1).

La autonomía financiera y de personal de la NAO está asegurada por un fondo consolidado del cual se cubren los salarios sin necesidad de obtener la aprobación del Parlamento. El auditor también tiene la facultad de nombrar al personal a su cargo, sus salarios y condiciones de trabajo. Esta dependencia cuenta con más de 800 trabajadores, de los cuales 620 realizan labores de auditoría. La mayoría proviene de universidades y son entrenados para desarrollar habilidades y realizar una gama de actividades.[18]

2. Funcional

La NAO es un órgano independiente que supervisa el gasto público a petición del Parlamento. Tiene como mandato legal examinar y certificar las cuentas de las instituciones públicas y presentar un reporte de sus resultados al Parlamento. Goza de facultades para decidir la forma y amplitud de la fiscalización. En promedio revisa 520 cuentas. Asimismo, es responsable de autorizar las requisiciones de la Tesorería y verificar que sean llevadas a cabo conforme al propósito y la cantidad autorizada por el Parlamento.

---

16 National Audit Act Schedule 3, section 1(2).

17 Documento de la NAO, “State Audit in the European Union”, pp. 262-268.

18 La NAO ofrece cada año espacio para 70 personas con estudios de posgrado para entrenarse en diferentes áreas y recibir la certificación como perito, con la oportunidad de integrarse a la dependencia.

3. Financiera

Para el ejercicio 2005-2006, la NAO recibió un presupuesto de 65.25 millones de libras esterlinas. Su ejercicio presupuestario anual es supervisado por la Comisión de Cuentas Públicas del Parlamento, y un despacho de auditores independientes la audita. La NAO dispone de un fondo consolidado del cual se pagan los salarios de sus empleados y en el que se depositan las cuotas que, en su caso, cobre a las dependencias auditadas.[19]

4. Relación con los poderes públicos

a) Comisión de Cuentas Públicas del Parlamento

Con la creación de la NAO no sólo se estableció un órgano autónomo e independiente, sino que se le dotó de facultades para informar al Parlamento, según lo considere pertinente, sobre la economía, eficacia y eficiencia de las cuentas públicas. Con base en la NAA se creó también la Comisión de Cuentas Públicas del Parlamento. La Comisión está integrado por nueve miembros, dos de ellos son *ex-oficio* (el líder de la Cámara de los Comúnes y el presidente del Comité de Cuentas Públicas); el resto es nombrado por los miembros del Parlamento. Sus funciones son revisar las auditorías y considerar los reportes que elabore la NAO y, en su caso, realizar modificaciones. Esta Comisión tiene la obligación de hacer llegar de "tiempo en tiempo" al Parlamento reportes de sus acciones.[20] Sin embargo, la NAO conserva su autonomía al presentar directamente sus reportes al Parlamento. La Comisón funge como un órgano de cuentas en que los responsables de las entidades auditadas o supervisadas por la NAO, deberán responder a los cuestionamientos orales o escritos que dicha Comisión lleve a cabo en relación con el trabajo de la NAO. La Comisión asienta este procedimiento en minutas. Dos veces al año se tiene un debate en el Parlamento en relación con los informes de la Comisión y las respuestas que haya realizado el gobierno.

b) Comité de Cuentas Públicas del Parlamento

Como mencionamos en el resumen histórico, el Comité data de 1861; en un principio tuvo la resposabilidad de examinar que las cuentas cumplieran con el gasto público conforme al presupuesto asignado por el Parlamento. Un año después se le dio su sustento legal mediante una orden permanente del Parlamento.[21] A partir de 1934 se le permitió revisar sólo aquellas cuentas que considerara importantes o necesarias, en virtud del gran número de dependencias gubernamentales. Por costumbre, el Comité lo preside un miembro del partido opositor con experiencia en la Tesorería y se integra por 16 miembros del Parlamento; el quórum se logra con cuatro de sus miembros. Es raro que haya disenso dentro del Comité.

La NAO considera las propuestas de auditoría que le hace llegar el Comité y ambas instituciones trabajan en forma cercana. Ante el Comité también pueden comparecer los funcionarios públicos en relación con los reportes que la NAO emite. El Comité presenta un reporte al Parlamento, el cual puede incluir recomendaciones. Es costumbre que el gobierno central dé respuesta acerca del seguimiento y la ejecución de las recomendaciones.

c) Tesorería

En ocasiones, la NAO trabajo junto con otros organismos de manera conjunta para proyectos específicos. Actualmente lo hace con la Tesorería y otras instituciones para lograr un cierre de cuentas más expedito que permita agilizar la revisión de las cuentas públicas.

d) Otros entes

La NAO apoya a otros comités del Parlamento que le hagan llegar peticiones concretas sobre la supervisión del presupuesto y apoya, en general, al Reino Unido durante su presidencia ante la Unión Europea para mejorar la rendición de cuentas y el control financiero.

---

19 http://www.nao.org.uk/about/faqs.htm#Comptroller consultado el 16 de mayo de 2007.

20 De 1983 a la fecha, la Comisión Parlamentaria de Cuentas Públicas ha elaborado doce trabajos informativos de sus actividades.

21 Standing Order 148.

V. Principales funciones y atribuciones

La función de la NAO se limita al gobierno central, a sus departamentos y agencias. En el ámbito municipal o de condado se cuenta con la Comisión de Auditoría (Audit Commission), órgano responsable de cerciorarse de que los gobiernos locales y sus instituciones lleven a cabo un uso eficiente y eficaz y un buen manejo económico de los recursos públicos.[22] La NAO únicamente fiscaliza, asesora, informa y sugiere mejoras.

La NAO tiene como funciones principales realizar auditorías e informar al Parlamento sobre el valor del dinero.[23] Trabaja en coordinación con la Tesorería del Estado, el Comité de Cuentas Públicas del Parlamento y, en ocasiones, con otros entes públicos de rendición de cuentas.

La NAO está facultada para seleccionar los entes a controlar y supervisar, y no tiene la obligación de fiscalizar a todos. Tiene dos atribuciones principales:

Auditorías financieras: es responsabilidad de la NAO revisar las cuentas de los departamentos y las agencias del gobierno y presentar sus reportes y resultados al Parlamento. La NAO tiene la obligación de entregar una opinión sobre los estados de cuentas sobre si están libres de cualquier mal manejo. Además, verificar que las transferencias entre cuentas estén respaldadas por la debida autorización del Parlamento. De encontrar irregularidades, debe emitir una opinión calificada; en caso contrario, también puede informar acerca de otros temas que considere relevantes o presentar una carta a la administración del ente auditado en la que señale los puntos que se pueden mejorar.

Informes en relación con el valor del dinero: la NAO presenta aproximadamente sesenta de estos reportes al año. Son estudios de amplio alcance basados en una selección ciudadosa de temas de interés cuyos criterios son: el riesgo en el valor del dinero, los recursos involucrados, el impacto del programa en los ciudadanos, y la forma en que el ente gubernamental gastó su presupuesto. La NAO puede revisar todo el sistema de operación de la institución, y en ocasiones contratar los servicios externos de consultores como apoyo.

VI. Procedimiento de fiscalización superior

1. Definiciones y concepto

En la Government Resources and Accounts Act 2000 se define la cuenta de recursos[24] (*resourse accounts*) como el gasto, el consumo y la reducción del valor del dinero público que el Parlamento asigna a cada dependencia de gobierno.

2. Proceso de auditoría (ver organigrama 2)

La NAO realiza cerca de 500 auditorías al año a un sinnúmero de entes gubernamentales. Las auditorías financieras buscan presentar una opinión independiente acerca del estado financiero anual del departamento auditado. Cada departamento es responsable de generar una cuenta de recursos, cuyo presupuesto estimado aprueba el Parlamento. Los tiempos para entregar los informes respectivos se establecen en la Government Resources and Accounts Act 2000, en la que se señala que el ente a auditar tiene que presentar sus cuentas relativas al año financiero –que finaliza el 31 de marzo– a más tardar el 30 de noviembre del año fiscal.

---

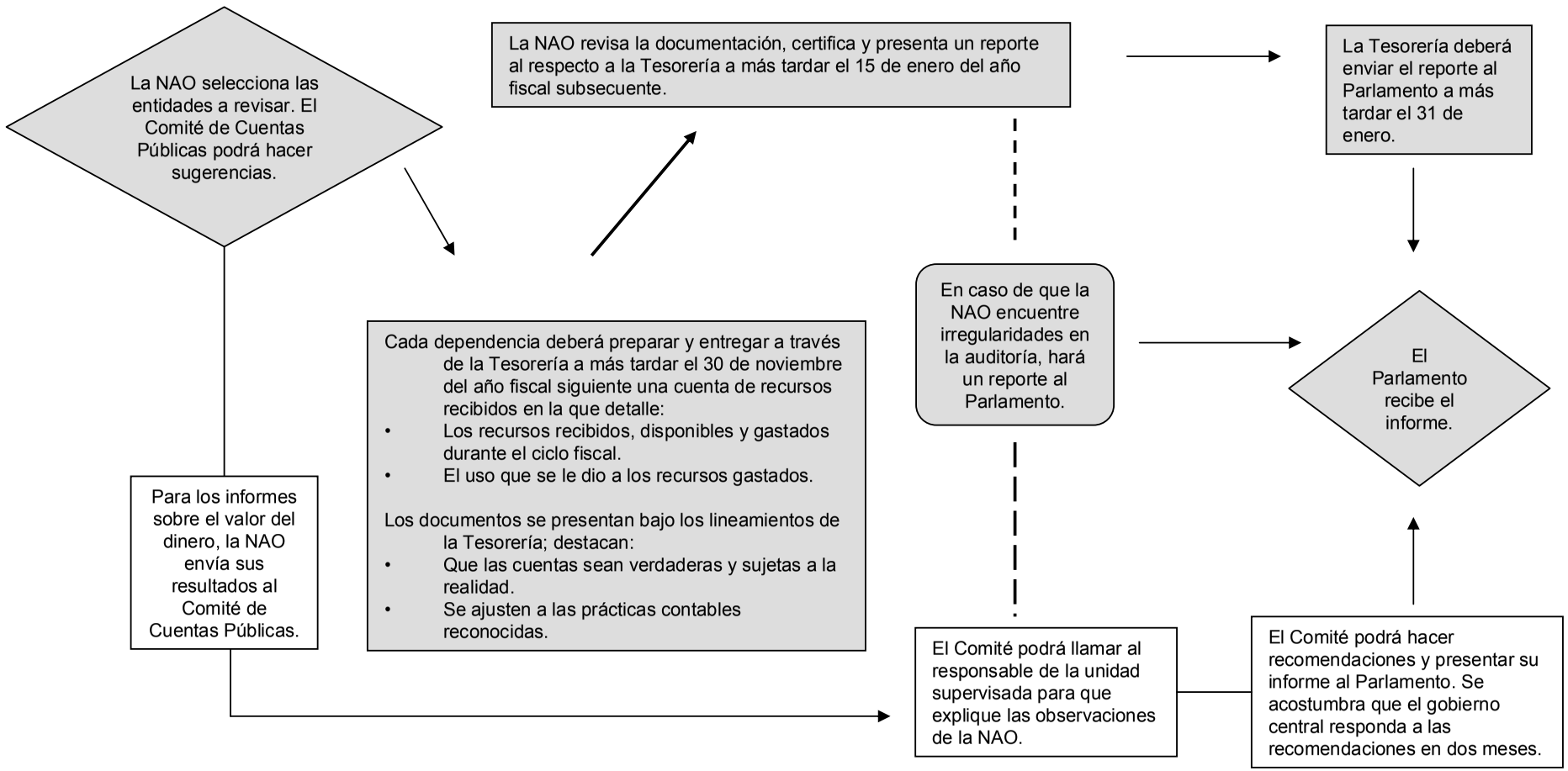
22 http://www.audit-commission.gov.uk/index.asp, consultada el 20 de junio de 2007.

23 El valor del dinero (*value of money*) se refiere a reportes de la NAO sobre la economía, eficiencia y eficacia en el uso de recursos; esto es: que se gaste menos, un mejor uso de los recursos (economía); un gasto razonado, resultado entre el producto y los insumos para producir un servicio o producto (eficiencia); y la relación entre la meta planteada y el resultado actual (efectividad).

24 Artículo 27, Government Resources and Accounts Act 2000.

ORGANIGRAMA 2

Proceso de auditoría de la NAO para el año financiero que comprende doce meses y termina el 31 de marzo



Una vez efectuada la auditoría, la NAO certifica las cuentas y emite un reporte, el cual envía a la Tesorería a más tardar el 15 de enero del año fiscal subsecuente.[25] La Tesorería, a su vez, tiene hasta el 31 de enero para enviar dicho documento a la Cámara de los Comúnes. En caso de que el auditor descubra en los documentos presentados y auditados inconsistencias, un mal manejo o que no se sujetaron a los lineamientos legales respectivos, emite un reporte con observaciones que presenta al Parlamento.

La NAO revisa cualquier cuenta y recurso que considere pertinente; es decir, el uso que el ente público haya hecho de los recursos [26] que adquiera, dispona o tenga. La Tesorería es la responsable de emitir las instrucciones a seguir en la presentación de las cuentas públicas. Entre los requisitos están que las cuentas sean verídicas y presenten un panorama real de la situación financiera del ente; se ajusten a los estándares de la práctica contable; se sujeten a las guías de la Tesorería en cuanto a anexar una explicación por las diferencias entre los montos estimados y la cuenta final.

La NAO tiene amplias facultades para decidir a qué ente auditar o supervisar y la forma y el tiempo de realizar este trabajo. En relación con los estudios del valor del dinero, la NAO tomará el tiempo necesario dependiendo de su alcance. Se prevé que considere las propuestas que le hace llegar el Comité de Cuentas Públicas del Parlamento y su única limitante es que no podrá hacer observaciones sobre los logros de los objetivos de las políticas del ente supervisado.

VII. Informes y productos relevantes

La NAO elabora un informe anual para presentar el trabajo de auditoría que llevó a cabo con los datos y resultados: en qué se gasta el dinero de la nación, la eficacia en la prestación de los servicios públicos y qué se puede hacer con menos. En las auditorías se incluye una opinión relativa a los estados financieros del ente supervisado. En caso de hacer observaciones específicas, la NAO elabora un reporte separado. También presenta un reporte anual de las actividades internas de la oficina.

Uno de sus productos más relevantes son los informes acerca del valor del dinero, los cuales son estudios de amplio alcance basados en una selección cuidadosa de temas de interés cuyos criterios son: el riesgo en el valor del dinero, los recursos involucrados, el impacto del programa en los ciudadanos, y la forma en que el ente gubernamental gastó su presupuesto. Todos estos productos se presentan en su página web.

VIII. Relación de la NAO con la Comisión de Auditoría (ámbito local/municipal)

La Comisión de Auditoría (Audit Commission) es un cuerpo público independiente. Sus doce comisionados son elegidos por el Departamento de Comunidades y los gobiernos locales (Inglaterra y Gales), después de una consulta con representantes sociales. Se reúnen mensualmente y tienen la responsabilidad de establecer los valores, estándares, estrategias y objetivos para mejorar los servicios públicos y promover buenas prácticas de los gobiernos locales y los presupuestos que manejan. Ejerce también un auditor general de Escocia, otro de Gales y un tesorero y auditor general de Irlanda del Norte.

---

[25] A modo de ejemplo, las cuentas de marzo de 2007 se tienen que presentar a más tardar en noviembre de 2007. El reporte se envía a la Tesorería con fecha límite del 15 de enero de 2008 y ésta deberá presentar los documentos al Parlamento a más tardar el 31 de enero de 2008.

[26] Government Resources and Accounts Act 2000, Departmental Accounts, section 5.

La NAO y la Comisión de Auditoría son independientes entre ellas. La primera es responsable de fiscalizar al gobierno central y sus diferentes dependencias, y la segunda es, como señalamos, un ente independiente cuya responsabilidad es nombrar a auditores independientes.[27] Tiene la facultad de informar a los ciudadanos las inspecciones que realice, reunir información y medir el desempeño de las instituciones locales.

La NAO se rige principalmente con base en las prácticas establecidas por la Unión Europea y los estándares internacionales de auditoría. Entre sus actividades de fiscalización están revisar los estados finacieros, que exista un registro de los activos y los pasivos, y que sus transacciones estén asentadas en libros en forma legal y regular. Ponen especial cuidado en evaluar los controles internos de las instituciones auditadas y los riesgos que puedan tener.

IX. Rendición de cuentas de la NAO

Horizontal

La rendición de cuentas de la NAO es eminentemente horizontal, en virtud de que su función y presupuesto son supervisados por la Comisión de Cuentas Públicas, además del contacto que guarda con el Comité de Cuentas Públicas, ambos del Parlamento. Su situación financiera es revisada por un grupo de auditores independientes nombrado por la Comisión de Cuentas Públicas.

Vertical

El grupo opositor encabeza el Comité de Cuentas Públicas del Parlamento y es quien hace peticiones relativas a los entes que se deben auditar. Esto representa una forma de otorgar elementos para una rendición de cuentas vertical, al no permitir al partido con mayoría influir en las decisiones sobre las auditorías. La NAO presenta cada año su informe, el cual se pone a disposición del público por medio de su página web. También tiene una línea directa para denuncias ciudadanas sobre posibles malos manejos del dinero público.

Comentarios finales

La NAO funge primordialmente como un órgano auxiliar del Parlamento, al revisar la forma en que se ejerce el gasto público; sus controles van encaminados más a corregir que sancionar. Lo anterior es evidente en su propia visión: ayudar a la nación a realizar un gasto inteligente, y misión: promover los estándares más altos en el manejo y reporte financiero, una conducta adecuada de los negocios públicos y un cambio positivo en los servicios del Estado.

El éxito de su encomienda radica en gran medida en tener independencia del Ejecutivo, lo cual logra al ser un ente más cercano al Parlamento y presentar sus reportes ante éste. Otro punto es la credibilidad de sus informes y resultados. Un ejemplo claro son los que realiza sobre el valor del dinero, que no sólo ayudan a identificar los riesgos y las fortalezas en el manejo del dinero público, sino que ofrecen una evaluación respecto de si el recurso utilizado se traduce en un servicio con valor agregado para el contribuyente y si el gasto corresponde al nivel de servicio.

En relación con su independencia y autonomía, las leyes que rigen la NAO le dan amplias facultades y atribuciones en cuanto a la forma y tiempo de llevar a cabo su trabajo y los documentos a los que puede tener acceso. El hecho de que presente sus resultados al Parlamento, que el Comité de Cuentas Públicas sea la responsable de darle seguimiento

[27] La Comisión de Auditoría puede nombrar a un auditor de distrito, a una firma independiente o algún individuo certificado que no sea miembro de la propia Comisión.

a los asuntos, y que esté presidida por un miembro del partido opositor, son factores que le dan mayor transparencia al proceso de auditoría y fiscalización. Hay que resaltar que este Comité es responsable de llamar a los titulares de los entes auditados o supervisados para que expliquen en forma verbal las acciones a emprender como resultado de las observaciones y recomendaciones de la NAO. Esto, sin duda, da factibilidad a los informes de la NAO.[28] El Comité sólo requiere que cuatro de sus miembros se reúnan para tener quórum, lo que permite un funcionamiento ágil en la toma de decisiones interna y el trabajo que realiza.

La Comisión de Cuentas Públicas también revisa los informes de la NAO y es la responsable de auditarla. Lo anterior evita una relación de conveniencia con el Comité de Cuentas Públicas.

Es de mencionar que la NAA le otorga mayor fuerza a la figura del contralor-auditor general que a la misma oficina como tal. Esto se refleja en la propia ley, que señala expresamente al contralor-auditor general como autoridad auditora y no a la propia institución; es decir, el contralor es el que le imprime la fuerza a la institución y no viceversa, como sucede en otros países.[29]

Ficha técnica del ordenamiento jurídico básico

Fundamento constitucional: Inglaterra no se rige con base en una constitución o un documento único. Se nutre de una serie de leyes y precedentes que incluyen las leyes de la Comunidad Europea.
Nombre completo de la ley: Ley de Auditoría Nacional de 1983 (National Audit Act 1983).
Fecha de aprobación: 13 de mayo de 1983 (última reforma 22 de julio de 2004).
Fecha de vigencia: 1 de enero de 1984 (artículo 15, Ley de Auditoría Nacional).
Antecedente inmediato: esta ley modificó y derogó algunos artículos de la Ley de los Departamentos de Auditoría y la Tesorería de 1866 y 1921 (Exchequer and Audit Departments Act 1866 y Exchequer and Audit Departments Act 1921).
Estructura: 15 artículos, divididos en tres partes o secciones.
La ley tiene reglamento: no. Sin embargo, hay cuatro leyes que le dan atribuciones al auditor general: Companies Act 2006; Government Resources and Accounts Act 2000; Exchequer and Audit Departments Act 1921; y Exchequer and Audit Departments Act 1866.[30]
Ley en materia de transparencia y acceso a la información: The Freedom of Information Act 2000. También dispone de una ley de transparencia relativa al uso de recursos para ayuda internacional: International Development (Reporting and Transparency) Act 2006.
Correlación entre ambas leyes: no aplica.

Fuentes y bibliografía

Aguirre, Pedro (coord.) *Reino Unido. Sistemas políticos y electorales contemporáneos*. México: IFE, 2001.

28 Carlos Santiso, "*Eyes wide shut*?", documento inédito, 2007.
29 Artículo 1° (2 y 3) de la National Audit Act 1983.
30 También está la Exchequer and Audit Departments Act 1957, pero sólo regula el salario del personal de la NAO. En el ámbito local se tiene la Audit (Miscelaneous Provisions) Act 1996 for Local Governments. http://www.audit-commission.gov.uk/index.asp

Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. México: FCE, 1993.

De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho parlamentario*. México: Oxford University Press, 1999.

Lijphart, Aren. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.
Santiso, Carlos (2007) "*Eyes wide shut*", documento inédito.

Documentos
State Audit in the European Union, NAO
Annual Reports 2005, 2006, NAO
Programme for 2006-2007 and areas for consideration 2007-2008, NAO
Twelfth Report, 2005 (The Public Accounts Commission, The House of Commons)

Legislación
Companies Act 2006
Government Resources and Accounts Act 2000
National Audit Act 1983
Exchequer and Audit Departments Act 1957
Exchequer and Audit Departments Act 1921
Exchequer and Audit Departments Act 1866

Sitios web
Audit Office: http://www.nao.org.uk/home.htm
Embajada de Reino Unido:
http://www.protocolo.org/gest_web/proto_Seccion.pl?rfID=284&arefid=392
Gobierno de Justicia del Reino Unido: http://www.statutelaw.gov.uk/
National Office for National Statistics: http://www.statistics.gov.uk/
Parlamento del Reino Unido: http://www.parliament.uk/index.cfm

Documentos
http://www.protocolo.org/gest_web/proto_Seccion.pl?rfID=284&arefid=392)
http://en.wikipedia.org/wiki/Supreme_Court_of_the_United_Kingdom
http://www.lawteacher.net/

Confianza frente a desconfianza.
Análisis comparativo

Aimée Figueroa Neri
Ma. Imelda Murillo Sánchez

La información utilizada y sistematizada para esta investigación fue abundante; por lo tanto, muchas observaciones e inferencias se pueden obtener al comparar los diseños institucionales de las entidades de fiscalización superior (EFS) analizadas y sus fundamentos legales. Presentamos a continuación una serie de cuadros con los principales datos comparables, a fin de ofrecer una comprensión gráfica de ellos y algunos hallazgos sobresalientes o peculiaridades de los casos estudiados. Hay que recordar que las fuentes legales utilizadas fueron tomadas de Internet, ante la imposibilidad de hacer una investigación *in situ* en las EFS analizadas; por consiguiente, existe la posibilidad de algún error o datos incompletos en la información recopilada. Sin embargo, la comparación es consistente en cuanto a la metodología empleada y pertinente respecto a los datos obtenidos para el propósito de esta obra: identificar fortalezas y oportunidades de mejora del diseño institucional de la ASF en el sistema de rendición de cuentas mexicano, mediante la comparación con otras EFS. El último apartado de esta obra da cuenta en específico del balance final; aquí nos enfocamos más a la comparación general entre todas las EFS estudiadas.

Datos y ordenamiento jurídico básico de las EFS

Las EFS son instituciones jurídicas y políticas centenarias, surgidas de la necesidad de controlar el poder político por medio de la vigilancia de los recursos públicos. En el cuadro 1 anotamos los antecedentes institucionales remotos que reporta la propia EFS y la ley vigente con su antecedente inmediato; algunas de estas leyes han sufrido reformas. Sobresale la NAO de Reino Unido con su antecedente, el auditor de la Tesorería que data de 1314, y el TCU español con el contador mayor de Hacienda, que existe también desde el siglo XIV. Las EFS del continente americano son posteriores, y es el Tribunal de Cuentas de la Nueva España de 1524 –antecedente de la ASF– uno de los más antiguos.

Naturaleza jurídico-institucional e independencia de las EFS

En la Declaración de Lima, la INTOSAI considera que las EFS deben gozar como mínimo de independencia de organización, funcional y financiera. Sin estos tres aspectos, la probabilidad de tener una ESF apolítica, neutral y objetiva en su trabajo disminuye considerablemente. No basta que la Constitución o cuerpo normativo superior declare esta independencia; es necesario que en la ley reguladora y en otras normas menores se fortalezca y, sobre todo, no haya "candados" que la limiten en sus relaciones con los poderes públicos. Los obstáculos y las situaciones de facto que pueden menoscabar la independencia de las EFS no pueden ser observados en el diseño *de iure*, pero éste es la base de toda institución pública autónoma.

En el cuadro 2 observamos, además de los tres elementos de la independencia, la relación de dependencia o responsabilidad de la ESF ante el Poder Legislativo y el tipo institucional que tiene la EFS conforme a su naturaleza y definición constitucional o legal.[1]

1 Se sugiere revisar los casos particulares para una mayor comprensión de esta comparación; en especial, el apartado relativo a la relación con los poderes públicos.

Cuadro 1
Datos y ordenamiento jurídico básico de las EFS

EFS	Abreviatura	Antecedente remoto de la EFS	Ley vigente reguladora de la EFS	Antecedente inmediato de la ley	Dirección de Internet
Tribunal Federal de Cuentas Alemania	BRH	Cámara General de Contabilidad de Prusia, 1714	Ley del Tribunal Federal de Cuentas,1985, reformada en 1997	Ley de la Creación y Funciones del BRH, 1950	www.bundesrechnungshof.de
Auditoría General de la Nación Argentina	AGN	Contaduría y Tribunal Mayor de Cuentas de Buenos Aires, mediados s. XVIII	Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional	Ley de Contabilidad, 1956	www.agn.gov.ar
Contraloría General del Estado Chile	CGR	Contaduría Mayor de Cuentas, 1808	Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile, 1964, reformada en 2003	Ley Orgánica de la Contraloría,1953	www.contraloria.cl
Contraloría General del Estado Ecuador	CGE	Contaduría General de Hacienda, 1822	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002	Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, 1977 (vigente)	www.contraloria.gov.ec
Tribunal de Cuentas España	TCU	Contador Mayor de Cuentas, s. XIV y Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas, s. XVI	Ley Orgánica 2/1982, del 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1934	www.tcu.es
Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno, EUA	GAO	Departamento del Tesoro, 1789	Budget and Accounting Act, 1921 con legislación complementaria	Ley del Tesoro 1789 y sus diversas leyes o regulaciones posteriore y reformas	www.gao.gov
Oficina Auditora del Estado Finlandia	SAO	Se establece el primer órgano independiente para controlar la administración financiera en 1695	Ley para la Oficina Auditora del Estado, 2000	Decreto de la Auditoría del Estado, 1993	www.vtv.fi
Tribunal Superior de Cuentas Honduras	TSC	Tribunal Superior de Cuentas, 1839	Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 1993	www.tsc.gob.hn
Auditoría Superior de la Federación México	ASF	Tribunal de Cuentas de la Nueva España, 1524	Ley de Fiscalización Superior de la Federación, 2000	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1978	www.asf.gob.mx
Oficina Nacional de Auditoría Reino Unido	NAO	Auditor de la Tesorería, 1314	Ley de Auditoría Nacional, 1983	Ley de los Departamentos de Auditoría y la Tesorería, 1866 y 1921	www.nao.org.uk

Cuadro 2
Naturaleza jurídico-institucional e independencia de las EFS

EFS	Tipo institución	Dependiente de	o	Responsable	Independencia		
					Organizativa	Funcional	Financiera
BRH Alemania	Órgano independiente			Parlamento y Senado	Sí	Sí	Sí
AGN Argentina	Organismo de asistencia técnica del Congreso	Congreso			No	No	No
CGR Chile	Organismo autónomo			Congreso y presidente	Sí*	Sí	Sí
CGE Ecuador	Organismo técnico superior			Congreso y presidente	Sí	Sí	Sí
TCU España	Órgano supremo fiscalizador	Cortes Generales			Sí	Sí	Sí
GAO EUA	Órgano auxiliar del Congreso			Congreso	Sí	Sí**	Sí
SAO Finlandia	Órgano independiente, adjunto al Parlamento			Parlamento	Sí	Sí	Sí
TSC Honduras	Organismo constitucional rector del sistema de control externo			Congreso	Sí	Sí	Sí
ASF México	Organismo autónomo auxiliar de la Cámara de Diputados del Congreso	Cámara de Diputados del Congreso			Sí	Sí	Sí
NAO Reino Unido	Órgano independiente, auxiliar del Parlamento			Parlamento	Sí	Sí	Sí

* Con excepciones.

** Con particularidades, por los diseños institucionales y relación con el Congreso.

Resalta el caso del BRH alemán que goza de independencia absoluta, sujeto sólo a la ley, lo que no está reñido con su rendición de cuentas y responsabilidad ante ambas cámaras del Congreso alemán y una buena relación con los otros poderes públicos. En el otro extremo, sobresale la CGR chilena, que guarda una relación de responsabilidad ante el presidente de la república y el Congreso, situación jurídica no recomendable. Por su parte, la ley que regula la AGN de Argentina no garantiza lo suficiente su independencia organizativa, funcional y financiera, a lo que se agrega su dependencia y responsabilidad ante el Congreso. Finalmente, observamos que la ASF de México es la única dependiente y responsable sólo ante una cámara del Congreso, la de Diputados, de acuerdo con la Constitución Política, que le otorga a esta cámara facultad exclusiva sobre la revisión de la cuenta pública.

Titulares de las EFS

Otro indicador para validar la independencia de las ESF es el procedimiento para la elección del o los titulares de estas entidades, el cual también es importante para legitimar a estos actores políticos. En el cuadro 3 presentamos un resumen de varios aspectos relativos al titular, que pueden revisarse en forma amplia en los casos particulares.

Varias particularidades merecen ser comentadas. En la AGN argentina y la NAO del Reino Unido se identifica una mayor intensidad del sistema de frenos y contrapesos, ya que los partidos de oposición mayoritaria influyen en la propuesta del titular. En otros casos, como la CGR, de Chile, la CGE, de Ecuador, y la GAO, de Estados Unidos, el Ejecutivo designa al titular tras la propuesta o acuerdo del Legislativo. A la inversa, en el BRH alemán el jefe de gobierno propone y el Parlamento elige. En los otros seis países son procedimientos exclusivos del Poder Legislativo. También llama la atención el caso del TCU español: una vez nombrados los doce consejeros de cuentas, son ellos mismos quienes eligen al presidente del Tribunal. En todos los casos en que se debe votar, aunque con diferentes fórmulas, se requiere una mayoría cualificada. En el BRH alemán se exige la misma mayoría que para la elección del canciller.

Cuadro 3
Titulares de las EFS

EFS	Denominación del cargo	Cotitulares	Quién designa	Forma de designación	Duración	Reelección permitida	Causas de remoción	Procedimiento de remoción
BRH Alemania	Presidente	Vicepresidente	El jefe de gobierno propone al Parlamento y Senado; éstos eligen	Por votación secreta, se requiere la misma mayoría que para elegir al canciller	12 años para presidente y vicepresidente; los directores de división son personal de base	No	Causas graves conforme a la Ley de Jueces	Ante sala especial del Tribunal Federal de Justicia
AGN Argentina	Presidente (7o. auditor general)	6 auditores generales	Propuesto por el partido de oposición mayoritaria en el Congreso	El presidente es designado por resolución conjunta de los presidentes de las cámaras; 3 auditores son designados por la Cámara de Senadores y 3 por la de Diputados	4 años para los primeros 3 auditores nombrados; 8 años para los restantes	Sí	Conductas graves o manifiesto incumplimiento de sus deberes	El mismo que para su elección
CGR Chile	Contralor general	Subcontralor	Presidente de la república	Directa con acuerdo del Senado adoptado por las tres quintas partes	8 años	No	Acusación constitucional por notable abandono de funciones	La realiza la Cámara de Diputados, la resuelve el Poder Judicial y la ejecuta el presidente de la república
CGE Ecuador	Contralor general	Subcontralor	Presidente	Una mayoría de dos terceras partes del Legislativo propone una terna al presidente	4 años	Indefinido legalmente	Culpa grave o dolo	Juicio político ante el Congreso, por petición de una cuarta parte de los miembros; se requiere dos terceras partes para la remoción. Puede realizarse hasta un año depués de su gestión
TCU España	Presidente (consejero de cuentas)	11 consejeros de cuentas	El rey nombra al presidente. Los consejeros de cuentas son designados por las Cortes Generales	Para el presidente, votación secreta de los 12 consejeros de cuentas. Estos últimos son electos por votación de mayoría de tres quintos; 6 son nombrados por el Congreso de Diputados y 6 por el Senado	3 años para la presidencia; los consejeros de cuentas, 9 años	Indefinido legalmente	Responsabilidad disciplinaria (incumplimiento grave de sus deberes; por sentencia firme por responsabilidad civil por dolo o condena por delito doloso)	Expediente de responsabilidad disciplinaria, una vez concluido conforme disposiciones legales se eleva a la Comisión Mixta Congreso-Senado; ésta emite un dictamen y lo somete a la Cámara que eligió al Consejero afectado. La Cámara adoptará su resolución con la misma mayoría requerida para la elección del cargo
GAO EUA	Contralor general		Presidente y ratificado por el Senado	Terna propuesta por una comisión especial bipartidista y bicameral	15 años	No	Juicio político, ineficiencia, negligencia, malversación de fondos, conducta delictiva, o faltas de envergadura a la moral	Decisión conjunta del presidente y el Senado
SAO Finlandia	Auditor general		Parlamento	Procedimiento parlamentario; la Constitución y la ley no especifican más	6 años	Sí	Mala conducta considerada como grave	Decisión del Parlamento
TSC Honduras	Presidente	2 miembros del Tribunal	Congreso	Electo por las dos terceras partes del Congreso	7 años	No	Incumplimiento o falta grave en el ejercicio del cargo	Decreto del Congreso
ASF México	Auditor superior		Cámara de Diputados	Electo por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados	8 años	Sí	Causas graves conforme a diversas legislaciones	La Cámara de Diputados con la misma votación requerida que para su elección
NAO Reino Unido	Contralor y auditor general		Cámara de Comunes	Por conducto de la Comisión de Cuentas Públicas, la cual es presidida por tradición por un miembro del Parlamento del grupo opositor	Indefinido; el actual auditor está por cumplir 20 años en el cargo	No aplica	Causas graves	La reina, por petición de ambas cámaras del Parlamento

En cuanto a los períodos del cargo que ostenta el titular, tenemos en los extremos el cargo vitalicio del contralor y auditor general de la NAO y los cuatro años que permanece el contralor general de Ecuador. En los períodos largos, como el del presidente del BRH (doce años) y el contralor general de la GAO (quince años), no se permite la reelección, ni tampoco para el contralor general de la CGR chilena y el presidente del TSC de Honduras. No encontramos norma específica sobre la reelección del titular en los casos del presidente del TCU español ni del contralor general ecuatoriano.

Las causas de remoción son, en general, graves; esto le permite a la mayoría una garantía de actuación e inamovilidad en sus cargos. En el cuadro 3 observamos que en el BRH alemán y en la CGR chilena es el Poder Judicial el encargado de resolver el asunto, diseño que en la teoría de la división de los poderes públicos se apunta como deseable para evitar el control político del poder que lo eligió o la intervención del Ejecutivo en su calidad de principal sujeto a fiscalizar.

Principales funciones y atribuciones

La naturaleza intrínseca de toda EFS implica que su función primaria sea la de fiscalizar el uso de los recursos públicos, y encargarse del control externo de la administración pública. Además, la INTOSAI recomienda las funciones de información y asesoría, ya que las EFS son gestoras de información para la toma de decisiones públicas. En el cuadro 4 resumimos las principales funciones de las EFS estudiadas y apreciamos algunas particularidades.

Cuadro 4
Principales funciones de las EFS

EFS	Funciones
BRH Alemania	Fiscalizar; informar; asesorar; y acompañar el proceso presupuestario anual
AGN Argentina	Fiscalizar e informar
CGR Chile	Fiscalizar; juzgar cuentas públicas; llevar la contabilidad general de la nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y resoluciones de los jefes de servicios que corresponda; y vigilar el cumplimiento de las disposiciones del estatuto administrativo
CGE Ecuador	Fiscalizar; auditar; realizar el control externo de los recursos públicos; asesorar; y determinar responsabilidades administrativas y civiles e indicios responsabilidad penal
TCU España	Fiscalizar, enjuiciamiento contable y vigilancia de la ejecución de la sentencia
GAO EUA	Asesorar y dar soporte técnico en las labores de auditoría y fiscalización de las comisiones legislativas; emitir opinión sobre iniciativas legales que le correpondan; y publicar principios de contabilidad y administración
SAO Finlandia	Fiscalizar; informar; e imponer multas condicionadas
TSC Honduras	Fiscalización; de probidad administrativa; control del patrimonio estatal; y administrativa
ASF México	Fiscalizar; informar; investigar actos u omisiones; determinar daños y perjuicios; fincar responsabilidades; concertar y celebrar convenios; y elaborar estudios especializados
NAO Reino Unido	Fiscalizar; informar; y elaborar estudios especializados sobre la eficiencia gubernamental

La CGR chilena parece ser la única que realiza tanto el control interno como el externo, y es responsable también de la contabilidad general de la nación, lo que rompe el esquema convencional de separar estos controles para lograr una vigilancia efectiva entre los poderes públicos.

Una de las facultades más discutibles de una EFS es su capacidad sancionadora; la identificación y denuncia de cualquier irregularidad o sospecha de ilícitos, así como la determinación de daños y perjuicios, son funciones consecuentes con la misión de fiscalizar. Los siguientes pasos, como sancionar directamente o vigilar que las instituciones responsables de ello cumplan, no son atribuciones recomendables; esto, debido a que si una EFS se convierte en fiscalizador y sancionador es posible que se presenten estos escenarios:

1. Que no haya la imparcialidad necesaria al ser "juzgador" y "sancionador".
2. La posibilidad de negociación o corrupción.
3. No siempre la EFS tiene los recursos humanos con la capacitación profesional adecuada para afrontar todas las situaciones legales de orden sancionador. Su trabajo principal, fiscalización a través de auditoría gubernamental, puede ser disminuido o desviado.

Como apuntamos al inicio, la imagen pública de la EFS se distorsiona y otros actores públicos (responsables de sancionar, legisladores, y el mismo Poder Ejecutivo) trasladan sus costos políticos a la EFS.

Del análisis individual de cada EFS, observamos que en algunos casos hay una regulación expresa o un empeño en no dotar de esta capacidad sancionadora ni otorgar fuerza ejecutiva a sus resoluciones; entre éstos está el BRH, la GAO y la NAO, sus facultades y atribuciones van más encaminadas a convertirlas en evaluadoras de la eficacia y el desempeño gubernamental, es decir, asesoras en materia financiera. Mientras que en otros, como el de la CGR, CGE, TCU, SAO y ASF, tienen un perfil de "vigilantes" más severos. La AGN y TSC se concretan a las labores de control e información.

Llama la atención la CGE ecuatoriana, que no fiscaliza al Poder Judicial en el uso de sus recursos públicos; sólo le evalúa el control interno y administrativo.

Procedimiento de fiscalización superior

En el cuadro 5 apreciamos el principal proceso fiscalizador que realizan las EFS, bien sea a través de una cuenta pública o estados financieros generales que integran todos los recursos públicos empleados por las instituciones en un ejercicio financiero, o por cuentas individuales de cada dependencia. Es importante considerar que los nombres de estos documentos financieros varían, al igual que los contenidos. También se debe tomar en cuenta que los datos presentados –y en general toda la investigación– no son indicadores de la eficiencia o calidad de trabajo de las EFS, ya que para ello se necesitaría una investigación de tipo organizativa-económica que incluyera aspectos como el número de empleados, recursos de la EFS, universo y montos financieros a auditar, sistemas de información, normas de contabilidad utilizadas, entre muchos otros; es decir, medición del desempeño de la EFS.

De los anteriores datos, se distingue la GAO, ya que no audita el informe financiero anual del gobierno en su totalidad y trabaja sobre auditorías específicas conforme a su programa anual y las peticiones legislativas que acepta; por ello, no puede tener tiempos determinados para entregar sus informes. La NAO trabaja con cuentas de recursos por ente fiscalizable, al igual que la CGR; sin embargo, esta última sí concentra la totalidad de su trabajo en un balance general (recordemos que lleva la contabilidad de la nación chilena) y en un informe sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado. Por su parte, el BRH y la CGR entregan su informe tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo. La NAO hace llegar a la Tesorería los reportes individuales y esta dependencia los remite al Parlamento. El informe anual del BRH se da a conocer en conferencia de prensa. Otro caso notorio es el de la SAO de Finlandia, en cuya ley no se definen plazos y tiene un sistema dual de auditoría externa, por medio de la SAO y los auditores parlamentarios del Estado.

Como advertimos, sólo en Alemania y en Argentina el proceso fiscalizador incluye, con mayor definición, la etapa final a cargo del Legislativo, que consiste en otorgar el descargo o aprobar la gestión financiera del Ejecutivo correspondiente al ejercicio o período fiscalizado. En Estados Unidos de América y en Chile no puede aplicarse esta etapa, y en los otros seis se encuentra indefinida jurídicamente, al menos en las regulaciones directas de las EFS.

Informes y productos relevantes de las ESF

En el cuadro 6 incluimos un resumen sobre el tipo de informes de las EFS y otros productos importantes.

En algunos casos, las auditorías del desempeño o evaluaciones de la eficiencia gubernamental se incluyen en el trabajo ordinario y, por lo tanto, en el informe anual o en los especiales.

Los informes de seguimiento no implican que sea la EFS la responsable de aplicar y dar seguimiento a las sanciones o la recuperación de los recursos públicos. Son informes que dan cuenta, por una parte, de las acciones que ha tomado el Poder Ejecutivo, y las otras instancias responsables, respecto de las irregularidades identificadas por la EFS y, por otra, de las recomendaciones que hizo a los sujetos auditados.

En el apartado sobre la rendición de cuentas vertical de la EFS abordamos lo relativo a la publicación y disponibilidad en Internet de los informes y productos de las EFS.

Cuadro 5
Procedimiento principal de fiscalización superior

EFS	Documento a auditar	Fecha entrega del documento a la EFS	Plazo para revisión	Denominación, fecha y entrega del informe	Plazo para/del legislativo para el dictamen/descargo/publicación final
BRH Alemania	Cuenta pública anual	31 de marzo del año siguiente a revisar	8 meses aprox.	Informe Anual, se entrega en noviembre al Parlamento, Senado y Ejecutivo (excepcionalmente, con posterioridad)	Indefinido legalmente, pero se observa que se realiza en los primeros 2 o 3 meses del año posterior a la recepción del informe
AGN Argentina	Cuenta de inversión	3 de julio del año siguiente a revisar	4 meses aprox.	Dictamen de la Cuenta de Inversión e Informes de auditorías, se entrega en octubre a la Comisión parlamentaria mixta revisora de cuentas	30 de abril del año siguiente a la entrega del informe de la EFS. No se establece fecha exacta de publicación
CGR* Chile	Balance general de la hacienda pública y la cuenta de inversión	Indefinido. Es el propio Dpto. de contabilidad de la CGR el que integra este balance, el plazo no está definido en la ley	Indefinidos	Informe sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado. Se da a conocer al Presidente de la República y a ambas ramas del Congreso en el mes de abril correspondiente al año anterior	Indefinido legalmente
CGE Ecuador	Estados financieros consolidados	Indefinida	Indefinidos	Opinión profesional, se entrega al Congreso y a las Entidades, en junio informes y dictámenes	Indefinido legalmente
TCU España	Cuenta general del Estado	31 de agosto del año siguiente; se pasa hasta el 31 de septiembre ya que agosto es inhábil	11 meses hábiles aprox. el procedimiento total	Memoria Anual, se entrega en septiembre a la Comisión mixta de las Cortes Generales; además informes particulares	Indefinido legalmente
GAO EUA	Informe financiero anual del gobierno, exclusivamente en lo concerniente a los estados financieros	No aplica	No aplica	Opinones: no cualificada, cualificada, adversa, renuncia de responsabilidad	No aplica
SAO Finlandia	Reporte Anual	Indefinido legalmente	Indefinido legalmente	Reporte Anual de la SAO, se entrega en septiembre al Parlamento	Indefinido legalmente
TSC Honduras	Cuenta general	1 abril del año	8 meses	Informe sobre la rendición de la cuenta general del Estado, se entrega en diciembre al Congreso	Indefinido legalmente
ASF México	Cuenta pública	Junio del año siguiente a fiscalizar	9 meses	Informe de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, se entrega el 30 de marzo a la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados	Indefinido legalmente
NAO Reino Unido	Cuenta de recursos por ente fiscalizable	30 de noviembre. Su ejercicio financiero concluye el 31 de marzo	13 meses y medio para los reportes individuales; en el caso de los reportes sobre el valor del dinero,será el tiempo necesario	Reporte individual, se entrega el 15 de enero del año fiscal subsecuente a la Tesorería y ésta lo remite al Parlamento el 31 de enero sig. Además, la NAO emite Informe Anual sobre sus actividades de auditoría	Indefinido legalmente

* Realizan el control interno y contabilidad, además del control externo o fiscalización superior.

Cuadro 6
Informes y productos de la EFS

EFS	Tipo de informe				Opiniones o dictámenes particulares/profesionales	Otros documentos (protocolos, manuales, estándares, planes, otros)
	Anual	De seguimiento	Especiales/individuales/ extraordinarios	De impacto económico o social/evaluación de la eficiencia gubernamental		
BRH Alemania	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
AGN Argentina	Sí		Sí			
CGR Chile	Sí					
CGE Ecuador			Sí (extenso, breve, especial, de indicio de responsabilidad penal)	Sí (impacto financiero, de gestión y medioambiental)	Sí, opiniones profesionales	Sí
TCU España	Sí		Sí (mociones y notas)	Sí		Sí
GAO EUA	No aplica	Sí	Sí (*blue books*)	Sí	Sí, opiniones legales y del contralor general	Sí
SAO Finlandia	Sí		Sí			
TSC Honduras	Sí		Sí			
ASF México	Sí*		Sí		Sí, pliegos de observaciones	Sí
NAO Reino Unido	Sí		Sí	Sí	Sí, opiniones calificadas y otros	Sí

* Tiene además informe sobre el avance de gestión financiera.

Relación de la EFS con las EFS subnacionales o regionales

Salvo en los casos de Chile, Ecuador y Honduras, existe una EFS nacional o federal y las correspondientes subnacionales, además de ciertos órganos encargados del control externo en el ámbito municipal o local. Para salvaguardar el respeto a las competencias de los gobiernos y territorios subnacionales, las EFS son independientes entre sí y deben fiscalizar de acuerdo con sus competencias y límites de trabajo; no obstante, en todos los casos advertimos la colaboración necesaria entre las EFS bien sea a través de convenios, reuniones periódicas, armonización de los sistemas de contabilidad, auditoría e información, y hasta la delegación o traspaso de ciertas auditorías de la EFS nacional a la subnacional, o viceversa (caso alemán).

Destaca la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS) de México, la cual agrupa a la ASF y a las 32 EFS subnacionales; en Estados Unidos de América opera la Asociación Nacional de Auditores, Contralores y Tesoreros, que tienen en común las funciones de auditoría, pero no son exclusivamente EFS o responsables del control externo, como sucede con la ASOFIS, que además es una asociación civil formada por voluntad de sus miembros.

Rendición de cuentas de la EFS

1. Horizontal

Los datos relativos a la rendición de cuentas de la EFS ante los poderes públicos los concentramos a partir de dos grandes rubros: el control del presupuesto que ejerce la EFS y el control o la vigilancia de su desempeño profesional.

En el cuadro 7 observamos una variedad interesante de los mecanismos e instrumentos para controlar las EFS. La vigilancia de los vigilantes puede presentar múltiples formas que van desde concentrar todo en su informe anual o separarlo en dos informes –uno sobre el ejercicio presupuestario y otro de sus actuaciones–, hasta la contratación de despachos

Cuadro 7
Rendición de cuentas horizontal de las EFS

EFS	CONTROL					
	Presupuestario			De su desempeño		
	Ante quién	Periodicidad	Mecanismo o procedimiento	Ante quién	Periodicidad	Mecanismo o procedimiento
BRH Alemania	Parlamento (Bundestag) a través de la Subcomisión de Revisión de Cuentas Públicas de la Comisión de Presupuesto y ante el Senado (Bundesrat) por medio de la Comisión de Finanzas	Anualmente	Somete a revisión su cuenta pública y se procede a su "descargo" como cualquier otra institución pública	El BRH se guía por los criterios y estándares internacionales para controlar internamente la calidad de sus labores. En ocasiones, los parlamentarios realizan visitas al BRH		
AGN Argentina				Congreso, Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración	Anual	Revisión de su memoría anual
CGR Chile	Presidente y Congreso Nacional	Anual	Entrega de su cuenta pública sobre la gestión de la Contraloría General			
CGE Ecuador				Presidente y Congreso Nacional	Anual	Entrega de su informe anual
TCU España				Comisión Mixta de la Cortes Generales	Anual	Revisión de la memoría de actuaciones del Tribunal de Cuentas
GAO EUA				Congreso, a la Comisión de Asuntos de Gobierno del Senado y a la Comisión de Reforma de Gobierno de la Cámara de Representantes	Anual, al inicio de cada período de sesiones. El reporte se publica en noviembre	Presentación del reporte de desempeño y rendición de cuentas. También se envía a los presidentes y líderes de minoría de las comisiones señaladas copia de las solicitudes de trabajo o investigación aceptadas. La GAO se somete por voluntad a evaluación de pares (EFS de otros países) y al escrutinio continuo de universidades y organismos civiles
SAO Finlandia				Parlamento	Anual	Reporte anual y reportes individuales; información adicional requerida por el Parlamento
TSC Honduras				Congreso Nacional	Anual	Presentación del informe anual de su gestión. El auditor interno del Tribunal actúa con independencia e informa directamente al Tribunal
ASF México	Junta de Coordinación Política de la Cámara, a través de la Comisión de Vigilancia de la ASF	Anual	Informe del ejercicio presupuestario (que se entrega al mes siguiente correspondiente a su ejercicio; se encuentra disponible en la página web), así como informes trimestrales	Comisión de Vigilancia de la ASF, de la Cámara de Diputados del Congreso	Continua	Unidad de Evaluación y Control de la ASF, dependiente de la Comisión de Vigilancia y de la ASF
NAO Reino Unido	Parlamento	Anual	La Comisión de Cuentas Públicas del Parlamento supervisa su ejercicio presupuestario, a través de un despacho de auditores independientes	Comisión de Cuentas Públicas; mantiene contacto con el Comité de Cuentas Públicas, ambos del Parlamento.	Anual	La Junta Administrativa, presidida por el contralor, revisa el desempeño de la institución. La NAO utiliza prácticas y estándares establecidos internacionalmente y por la Unión Europea

externos, evaluación de pares o la creación de un ente institucional ex profeso como es la Unidad de Evaluación y Control (UEC) mexicana. El caso de México también destaca porque la ASF, como un reflejo de su relación con la Cámara de Diputados, sólo le rinde cuentas a ésta y no a todo el Congreso o Parlamento, como sus pares.

Es evidente que, aunque las EFS tengan una independencia absoluta o muy fuerte, como el BRH, la GAO y la NAO, ninguna está exenta de rendir cuentas, aunque la regulación sea menos rígida o detallada al respecto.

2. Vertical

La Declaración de Lima señala que las EFS deben tener el derecho y la obligación de rendir informes al Poder Legislativo o a los órganos correspondientes sobre los resultados de su actividad, y publicarlos para, de esta forma, comunicarse con la sociedad, además de establecer su propia política de comunicación. El cuadro 8 expone de manera resumida este tema.

Los productos que registramos de los sitios electrónicos de las EFS no incluyen todo su contenido; algunos constituyen una amplia fuente de información que contribuye a incrementar el modelo de desarrollo basado en el conocimiento tanto de los gestores públicos como de los ciudadanos, y a fomentar la cultura de la rendición de cuentas.

En correspondencia con las regulaciones en materia de transparencia, algunas EFS tienen sistemas o registros telemáticos para atender las solicitudes de información y, en el caso de la GAO y la NAO, las denuncias ciudadanas.

Cuadro 8
Rendición de cuentas vertical de la EFS

EFS	¿Sus productos e informes son públicos?	¿Se encuentran en su web?	Otra información disponible en su web	Relación con los medios de información	Otras formas de comunicación con la sociedad
BRH Alemania	Sí	Sí	Organización y funciones; antecedentes; normativa; publicaciones; relaciones institucionales, etcétera	El informe anual se presenta en conferencia de prensa; boletines de prensa disponibles en la web; el BRH tiene una oficina de relaciones públicas	Elabora material informativo sobre el BRH y de sus formas de trabajo
AGN Argentina	Sí	Sí	Organización y funciones; normativa; disposiciones y resoluciones internas; presupuesto ejercido, licitaciones y contrataciones; lista de dependencias por área a las que se están practicando auditorías	Tiene una oficina de prensa	Solicitud de información on line en su web
CGR Chile	Sí	Sí	Contabilidad general; manuales de procedimientos; cuenta pública; cursos, seminarios	Comunicados de prensa y en la web hay un "Manual para la prensa" y "Contacto para periodistas"	
CGE Ecuador	Sí	Sí	Historia, organización y funciones; normativa, concursos y convocatorias; servicios, biblioteca, entre otros		A través de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción; solicitudes de información; informe anual en el que se compilan éstas
TCU España	Sí	Sí	Organización y funciones; cuentas generales del Estado; mociones y notas; normativa; relaciones institucionales; biblioteca, enlances	El TCU tiene una oficina de prensa; emite y publica sus comunicados	Solicitud de información on line en su web (registro telemático en construcción)
GAO EUA	Sí	Sí	Plan estratégico; bases de datos; documentos históricos	Comunicados de prensa (hay un apartado en la web)	Publicaciones didácticas sobre la GAO y sus funciones. Cuenta con el sistema para denuncias "Fraudnet" en su web
SAO Finlandia	Sí	Sí	Normativa; organización; historia; criterios de auditorías; tareas; diagrama proceso fiscalizador; enlaces con instituciones y organizaciones internacionales	Comunicados de prensa	Solicitudes de información on line
TSC Honduras	Sí	Sí	Informes de auditoría (de control y evaluación presupuestaria y otros tipos); información relativa a las labores de probidad y ética	Boletines de prensa	La Dirección de Participación Ciudadana del Tribunal atiende denuncias ciudadanas y de organismos no gubernamentales, que se pueden hacer on line desde la web
ASF México	Sí	Sí	Organización y funciones; normativia y código de ética; plan estratégico; información general; discursos del auditor; convenios con las EFS subnacionales; ensayos y estudios académicos, e-books, avisos de actividades; enlaces con organismos nacionales e internacionales, entre otros	Boletines de prensa, que se encuentran en la web; servicio de correo electrónio automático para la prensa	Solicitudes de información on line (guías y formato)
NAO Reino Unido	Sí	Sí	Informes anuales; guías de mejores prácticas; reportes sobre el valor del dinero; estudios de caso; proyectos, entre otros	Boletines de prensa	Línea telefónica especial para las denuncias ciudadanas

Un apunte sobre transparencia y fiscalización superior

En el cuadro 9 presentamos la calificación que obtuvieron los países de las EFS analizadas, junto con la referencia a su ley o cuerpo normativo que regula la transparencia o el acceso a la información pública. Es importante aclarar que esta información no se vincula directamente a la presente investigación; si bien la fiscalización superior y la transparencia son pilares de la rendición de cuentas, su naturaleza y organización jurídica-institucional son diferentes, aunque debieran complementarse de manera adecuada. Incluimos esta información en atención al interés que despierta el Índice de Percepción de la Corrupción que Transparencia Internacional elabora cada año y para ofrecer al lector interesado el dato legal.

Técnica legislativa, ¿una cuestión de cultura?

Otro aspecto que no tiene repercusión en los modelos y diseños de las EFS, pero que resulta interesante es el de la técnica y el estilo de redacción de las leyes.[2]

De los diez casos estudiados, tenemos que la ley del Reino Unido es la más corta, con 15 preceptos legales, seguida por los otros casos europeos: la de Finlandia con 22, la alemana

2 Ver la ficha técnica del ordenamiento jurídico básico de cada caso.

Cuadro 9

Calificación obtenida en el Índice de Percepción de Corrupción 2006 de Transparencia Internacional y leyes de transparencia

EFS	País	Calificación	Ley de transparencia o información pública
BRH	Alemania	8	Ley de Regulación del Acceso a la Información de la Federación, del 5/09/2005
AGN	Argentina	2.9	No tiene
CGR	Chile	7.3	No tiene, hay proyectos
CGE	Ecuador	2.3	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del 18/05/2004, y Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia, del 4/06/2002
TCU	España	6.8	El derecho de acceso a la información pública se encuentra regulado en la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, del 27/11/1992
GAO	Estados Unidos de América	7.3	Decreto Legislativo sobre Libertad de Información, 1966. La GAO no está sujeta a esta ley
SAO	Finlandia	9.6	Act on the Publicity of Official Activies, de 1999
TSC	Honduras	2.5	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del 30/12/2006
ASF	México	3.3	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, del 11/06/2002
NAO	Reino Unido	8.6	Ley sobre la Libertad de Información, de 2000

con 25, y la española con 49. Luego tenemos las legislaciones mexicana, con 96 artículos, ecuatoriana con 98, hondureña con 116, y argentina con 139; la más extensa en cuanto a número de artículos o preceptos legales es la chilena, con 163. La GAO no tiene una ley que la regule al estilo de las otras EFS.

En cuanto a los reglamentos, cinco EFS (BRH, CGE, TCU, TSC y ASF) tienen reglamento interior, de la ley, o de funcionamiento, es decir, un reglamento directo que complementa la regulación básica establecida en la ley; además, en todos los casos existen leyes u otro tipo de normas que controlan el presupuesto o las finanzas públicas y áreas conexas a la fiscalización superior.

Para la NAO y la GAO no hay fundamento constitucional y son varios cuerpos normativos los que regulan sus funciones o dotan de facultades a la institución y sus titulares; hay que considerar que se rigen por el sistema jurídico de la *common law*.

Las denominaciones de las leyes también son diversas, algunas se refieren directamente a la EFS y otras a la función de ésta, fiscalización o auditoría; en el primer grupo están las leyes del BRH, CGR, CGE, TCU, SAO y TSC, y en el segundo, los cuerpos legales de la AGN, ASF, NAO y GAO.

Las leyes latinoamericanas son más complejas y rebuscadas en el lenguaje, lo que no implica necesariamente precisión en la regulación, mientras que las del norte de Europa y las anglosajonas son sencillas y llanas. Esto aplica también a la interpretación y argumentación jurídica en general de estos países.

¿Independencia y confianza o dependencia y desconfianza?

Analizados los diferentes aspectos de las ESF, hacemos un ejercicio de comparación integral basado en una reflexión general sobre la lógica institucional que impacta en el diseño y tipo de normas que rigen las EFS: la confianza o la desconfianza, y de ahí, la independencia o dependencia de las EFS al o los poderes públicos.

Hay coincidencia de ciertas características en los casos del BRH, la GAO y la NAO:

a) Tienen antecedentes institucionales muy antiguos.
b) Son responsables ante el Congreso, pero no dependientes, aunque se reconozcan como auxiliares de éste.
c) Gozan de independencia organizativa, funcional y financiera.
d) Su titular permanece en el cargo períodos extensos.
e) Sus funciones y productos están más dirigidos a la fiscalización, asesoría, información y evaluación del desempeño gubernamental y no al enjuiciamiento o imposición de sanciones; tampoco emiten opiniones sobre las políticas públicas, aunque analizan éstas en lo relativo al impacto económico o desempeño institucional.
f) La forma en que son vigiladas o controladas es más flexible; utilizan la evaluación de pares, despachos externos, autocontrol a través de los estándares internacionales y europeos, y la evaluación de organismos y asociaciones civiles o académicas.
g) Observamos una mayor transparencia y una comunicación directa con la prensa.
h) El BRH y la GAO cuentan con oficinas regionales, además de su sede principal.

Estas tres EFS tienen un diseño y una regulación acorde con la lógica de la confianza en las instituciones públicas y el imperio de la ley (Estado de derecho) más que con el establecimiento de vigilantes de los vigilantes y la regulación abundante. Asimismo, se muestran más apegadas a los principios y criterios recomendados por la INTOSAI.[3] Como ya mencionamos en diversas ocasiones, confianza e independencia para las EFS no implica que estén exentas de rendición de cuentas.

La SAO tiene varias de las características señaladas, pero algunas excepciones: el período de su titular es de seis años, con posibilidad de reelección, y puede imponer multas condicionadas. El sistema dual de auditoría externa (SAO y los auditores parlamentarios del Estado) permite que los auditores controlen en cierta forma a la SAO a través de sus informes, es decir, su autonomía es importante, pero no absoluta.

El TSC de Honduras sigue también la línea de diseño institucional descrita, aunque apenas cumplirá cinco años de funcionamiento y sus miembros sólo permanecen siete años sin posibilidad de reelección. Para vigilar o controlar el TSC, el mismo tribunal nombra a un auditor interno con apego al procedimiento establecido en su ley y reglamento, ello refleja una desconfianza institucional: se dota de independencia, pero se designa un contralor más específico, que se convierte en otro actor público que también necesita vigilancia.

En esta misma situación se encuentra la también joven ASF de México: es un órgano que sigue en su mayor parte el diseño institucional de una EFS independiente y moderna, conforme a las características recomendadas por la INTOSAI, pero que tiene controles sobre ella más estrictos, como su informe presupuestario y la vigilancia continua de la UEC.

No encontramos en la ley que rige al TCU español algunas de sus características, como la reelección de presidente y demás consejeros de cuentas, y la forma del control presupuestario. El TCU, a pesar de reconocerse dependiente y responsable ante el Congreso, goza de independencia y ejerce sus funciones con sometimiento al ordenamiento jurídico. A diferencia del BRH, este tribunal se encarga del enjuiciamiento de la responsabilidad contable y de vigilar la ejecución de la sentencia que emita.

Las contralorías generales de Chile y Ecuador guardan una vinculación con el presidente de sus repúblicas y tienen funciones mixtas: de órganos de control interno y encargadas de la

[3] Ver los ochos principios que deben sustentar la independencia descritos en el primer ensayo de este libro "Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional".

contabilidad, y responsables del control externo, lo que rompe los esquemas convencionales de una EFS. Sus titulares tienen períodos más cortos y, en el caso chileno, sin posibilidad de reelección, además de ser encargados del enjuiciamiento en caso de responsabilidades, aunque no sanciona directamente. La legislación de la CGE ecuatoriana apunta, más que la chilena, a fortalecer la independencia de esta EFS.

La AGN argentina, aparte de ser dependiente y responsable ante el Congreso, no tiene garantizada su independencia organizativa, funcional y financiera, a pesar de la declaración que sobre ello se hace en sus fundamentos constitucionales y legales. La forma y los períodos de elección de sus siete auditores titulares, junto con el cambio anual de presidente, vicepresidente y secretario de la Comisión Mixta parlamentaria,[4] podría, más que propiciar un verdadero trabajo colegiado y deliberativo, orillar a una parálisis del proceso fiscalizador visto en su totalidad y no como una auditoría individual. Advertimos algunos problemas en la ley que la regula: necesidad de mayores facultades para exigir el acceso a la información; control previo selectivo para operaciones de gran magnitud; y posibilidad de iniciar acciones judiciales para sancionar actos lesivos, entre otros.[5]

No es suficiente, como señala la INTOSAI, establecer en la constitución o ley la independencia de una EFS; es necesario asegurar que todo el ordenamiento jurídico implicado salvaguarde tal independencia, junto con facultades y atribuciones que le permitan trabajar eficaz y eficientemente. Buenas normas jurídicas impulsan buenos arreglos formales y diseños institucionales, que, aunque no garantizan por sí solos su efectividad en la realidad, contribuyen a la confianza y credibilidad de las EFS y, en general, de las instituciones públicas.

En contraste, la institucionalización de la lógica de la desconfianza nos lleva al infinito de los vigilantes de los vigilantes, agencias especializadas con traslapo de competencias, y aumento de burocracia y perversión de la finalidad contemporánea de la EFS: generar información estratégica mediante el control y la evaluación del uso de los recursos públicos y, así, contribuir al sistema integral de rendición de cuentas.

4 Mario Fadel, “La Auditoría General de la Nación, órgano de control externo”. Ponencia presentada en el Foro Internacional de Fiscalización en México “Retos y Perspectivas”, ALDF-CMHDF-UNAM, 25 de noviembre de 2005.

5 Gerardo Palacios, “La Auditoría General de la Nación: diez años de control en la Argentina”, en *Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2005, p. 284.

La Auditoría Superior de la Federación, un balance

Aimée Figueroa Neri

La Auditoría Superior de la Federación, un balance

Concluimos la presente obra con algunas reflexiones y propuestas respecto al diseño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las reglas formales de su relación con el Poder Legislativo y del procedimiento fiscalizador vinculado al ciclo de las finanzas públicas mexicanas. Nos basamos tanto en las observaciones de la comparación y los ensayos de esta obra, como en otras propuestas elaboradas y documentadas por la propia ASF, la Comisión de Vigilancia y su Unidad de Evaluación y Control,[1] con el propósito de sumarnos a estos esfuerzos.

ASF, vieja y joven a la vez

Aunque los antecedentes de la ASF son más remotos que los de cualquier entidad de fiscalización superior (EFS) en América, en los tribunales de cuentas y contadurías mayores de Hacienda que existieron en México, no es sino hasta enero de 2001 cuando entra en funciones como Auditoría Superior en el ámbito federal de nuestro país, con un diseño actualizado y una nueva ley.

Por ello, sin menospreciar los esfuerzos y la trayectoria institucional de la anterior Contaduría Mayor de Hacienda, debemos considerar joven a la ASF, con menos de siete años; a partir de esta consideración, apreciaremos sus actuaciones y adelantos, a la par de los avances democráticos de México en este siglo.

Hay consenso en los análisis publicados[2] de que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), que rige a la ASF, sigue los criterios internacionales deseables en lo básico; sin embargo, puede perfeccionarse, como ya sucedió con la reforma del 4 de abril de 2005, a partir de la cual se hace explícita su facultad para fiscalizar lo relativo a los fideicomisos públicos.

Independencia vigilada

La independencia de la ASF se establece en la Constitución Política y en la LFSF a través de su autonomía técnica y de gestión; aunque en precepto legal diferente, también goza de autonomía para la elaboración y el ejercicio de su presupuesto. Ello no está reñido con la vigilancia y rendición de cuentas de la ASF, que a diferencia de los casos estudiados, tiene un triple control formal:

1) Informe sobre su ejercicio presupuestario.

2) La Comisión de Vigilancia de la ASF, comisión exclusiva para vigilarla y ser el enlace con la Cámara de Diputados. Por lo regular, la Comisión de Cuentas Públicas o la

---

1 Ver referencias en “Bibliografía recomendada”.
2 *Idem*.

Comisión de Presupuesto son las responsables del control de la EFS y de ser el enlace con la totalidad de la Cámara; en algunos casos son las comisiones mixtas (senado-diputados).

3) Unidad de Evaluación y Control (UEC), dependiente de la Comisión de Vigilancia de la ASF, un ente *sui generis* de la Cámara de Diputados.

Además de estos controles, está su responsabilidad frente a la Cámara de Diputados, ya que la ASF es una agencia o institución de ésta.

El auditor superior de México

El actual auditor superior de la Federación es el primero debido a la reciente creación de la ASF. Su período de ocho años es muy inferior al de algunos de sus homólogos; por ejemplo, en Alemania (BRH), el auditor permanece en el cargo doce años, en Estados Unidos (GAO), quince, y en Inglaterra (NAO) el puesto es vitalicio. Si bien se establece la posibilidad de nombrarlo por otro período, lo que compensaría la oportunidad de trabajo de largo plazo, no hay garantía de ello.

Facultades, ¿suficientes y adecuadas?

Aunque el fundamento constitucional avala las facultades básicas de la ASF para que cumpla su misión fiscalizadora, es necesario revisar los otros cuerpos normativos relacionados con los sujetos fiscalizados, procedimientos administrativos generales o específicos de éstos y, especialmente, buscar que sus facultades y atribuciones vayan encaminadas a:

1) Contribuir a la consolidación de sus facultades primarias en materia de auditoría gubernamental.
2) Apoyar las líneas estratégicas de acción establecidas por la ASF y las 13 áreas de oportunidad identificadas para que su actuación coadyuve al abatimiento de la opacidad y fortalezca la rendición de cuentas.[3] Lo anterior, sin pervertir su naturaleza o convertirla en una agencia anticorrupción o sancionadora.

La UEC (2005:164) señala tres ámbitos para fortalecer las facultades de la ASF: a) evitar los vacíos legales; b) definir con precisión el alcance de sus facultades de sanción; c) tener vinculación con los gobiernos estatales y acceso a la información sobre recursos públicos, incluso la de carácter reservado.

Respecto a la capacidad sancionadora, nos permitimos reiterar lo ya apuntado sobre las atribuciones establecidas para la ASF en el artículo 79, fracción IV, de la Constitución: es una práctica internacional extendida facultar a las EFS para la determinación de daños y perjuicios; sin embargo, no hay consenso respecto al fincamiento directo a los responsables de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, además de que la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) no las recomienda. Las facultades para promover ante una autoridad competente tales fincamientos y otras responsabilidades (políticas, administrativas o civiles), así como denuncias y querellas en el ámbito penal, dotan de fuerza y credibilidad a la ASF. No obstante, habrá que delimitarlas escrupulosamente para evitar el traslape con otras agencias públicas y la distorsión, por una parte, de las funciones básicas y finalidades de la fiscalización superior y, por otra, de la percepción e imagen que tienen los actores políticos y la sociedad de la ASF.

---

3 Ver capítulo respectivo.

Procedimiento principal de fiscalización superior y ciclo presupuestario

Los procedimientos para controlar y fiscalizar superiormente el uso de los recursos públicos son un reflejo y corresponden a la forma de gobierno, sistema político, ordenamiento jurídico y organización de la administración pública. Por ello, no es posible considerar adecuados los plazos para la integración de la cuenta pública o la revisión que de ésta hace la EFS, ni mucho menos valorar la calidad de estos documentos. Observamos ciertas peculiaridades, incongruencias y vacíos legales: existen dos comisiones de la Cámara de Diputados involucradas: la Comisión de Presupuesto y Cuentas Públicas y la Comisión de Vigilancia de la ASF.

A pesar de su denominación, no es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la que recibe ésta, sino la Comisión Permanente de la Cámara, la cual la turna a la Comisión de Vigilancia de la ASF. Esta última tiene sesenta días para remitirla a la ASF, junto con las observaciones hechas por las comisiones ordinarias que elaboraron la cuenta pública. La ASF tiene nueve meses para revisar la cuenta pública y se regula constitucionalmente –lo que no sucede en otros países– el día exacto de la entrega de su informe, el 31 de marzo.

Si la cuenta pública se entregara al mismo tiempo a la ASF y al Congreso, como sucede en Alemania en el BRH, se ganarían dos meses más para su revisión, sin detrimento de que se recaben las observaciones de todas las comisiones legislativas, concentradas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y se incorporen al proceso de revisión de la ASF ya iniciado.

La Comisión de Vigilancia se encarga de la recepción del informe de la ASF, el cual adquiere en ese momento carácter público; la ASF lo coloca en su sitio web, lo que permite una transparencia pronta y eficaz. Dicha comisión lo hace llegar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública –no hay definición de plazo para ello–; en este lapso jurídico emergen las lagunas legales, al no estar regulado qué debe hacer la citada comisión con el informe. En otros países, la comisión homóloga (y la única sobre estos temas) elabora un dictamen de revisión o conclusión de la fiscalización superior del ejercicio financiero revisado, o bien, de aprobación o descargo de la gestión financiera del Poder Ejecutivo y su administración pública respecto de ese ciclo o ejercicio revisado.

Sería congruente con la política y legislación en materia de transparencia que ese dictamen –que concluye un ciclo financiero– se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* y en la página web de la Cámara, la cual tiene el deber constitucional de revisar la cuenta pública.

La asimetría de las regulaciones para la ASF –el día exacto para entregar su informe– y la Cámara de Diputados debe ajustarse para tener el equilibrio deseable de un sistema de frenos y contrapesos eficiente y que apuntale la rendición de cuentas.

Informes y asesoría

Observamos un avance notable en la rendición de cuentas y transparencia de los informes de la ASF: su disponibilidad en Internet y la elaboración de resúmenes ejecutivos y mensajes del auditor superior al entregarlos a la Cámara permiten un seguimiento, si bien perfectible, a las labores de la ASF y a la gestión financiera de las instituciones públicas.

A pesar de ello, el procedimiento y flujo de la información que produce la ASF no ayudan a la toma de decisiones para las asignaciones presupuestarias. El acompañamiento y la asesoría en materia de presupuesto que debiera proporcionar la ASF a los poderes Ejecutivo y Legislativo, tienen que hacerse en forma paralela a la revisión de la cuenta pública y no

esperar a que se emita el informe sobre ésta, siguiendo al ejemplo del BRH de Alemania y la GAO de Estados Unidos de América. Esta ausencia del carácter asesor de la ASF ha sido reconocida, entre otros, por la Comisión de Vigilancia (2006: 66).

Relación con las EFS subnacionales

La vinculación de la ASF con sus homólogas subnacionales tiene características que van desde la aspereza de la vía litigiosa, por medio de controversias constitucionales, hasta la fraternidad y colaboración espontánea que brinda la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS).

La necesidad tanto de un sistema nacional integrado para la fiscalización superior como del control de los recursos federales transferidos a estados y municipios por parte de la ASF, está siendo atendida con mayor intensidad desde 2006 con las siguientes medidas:

1) Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006, que mejora la regulación del presupuesto y sienta las bases para la contabilidad y fiscalización de los recursos federales transferidos a estados y municipios.
2) Creación de la Subcomisión de Vigilancia de Transferencias Federales a Estados y Municipios dentro de la Comisión de Vigilancia de la ASF.
3) Celebración de convenios de la ASF con las EFS subnacionales.
4) Convenio con la Secretaría de la Función Pública, el INEGI, y el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Oportunidad de mejoras al diseño institucional del Poder Legislativo

Una reflexión que surge de las anteriores versa sobre la necesidad de analizar el diseño y funcionamiento no sólo de las comisiones referidas de la Cámara de Diputados, sino de ésta y el Congreso en su totalidad.

En ninguno de los países estudiados se atribuye el deber público de la fiscalización superior exclusivamente a una sola cámara cuando es un sistema bicameral, ya que esto no corresponde con los deberes públicos del Poder Legislativo de aprobación del presupuesto, establecimiento de contribuciones (impuestos) y su facultad para expedir la ley que regula la EFS de la Federación. Si el Senado de la República interviene, de acuerdo con su naturaleza, no puede estar desvinculado de la ASF, su control y la revisión de sus informes. Ello no implica la designación de más entes o “vigilantes de los vigilantes”, práctica no recomendable, sino más bien la reconfiguración de las comisiones legislativas o la creación de una comisión mixta y de la propia UEC. Llama la atención que a ésta se le reconozca sólo como un ente vigilante de la ASF y no como un asesor especializado –que lo es– para todo el Congreso, como sí se ha identificado al Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara.[4] Ambas agencias podrían vincularse o integrarse para concentrar la información sobre la materia y asesorar y acompañar en el proceso presupuestario a los legisladores y demás gestores públicos involucrados.

El deber del Poder Legislativo de revisar y aprobar la gestión financiera del Ejecutivo y demás entes que utilicen recursos públicos, debe guiar el cauce de la regulación sin detrimento de la ASF y su funcionamiento adecuado como agencia encargada del control externo (auditoría gubernamental) y asesora especializada en materia financiera. Para ello es necesario no sólo el análisis legal, sino el de organización, y evitar el exceso de entes “vigilantes”, la parálisis de

4 Santiso 2007:60.

los procedimientos y la multiplicidad de actores e intereses (cabildeos), entre otros factores que obstaculizan una rendición de cuentas eficaz.

ASF y su rendición de cuentas

Como se advierte en los tres mecanismos formales señalados, la rendición de cuentas de tipo horizontal que efectúa la ASF es más intensa que en las demás EFS analizadas. A esto se suma la vertical, con otro control formal-legal, que son las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuyo cumplimiento se observa en la página web de la ASF y en la atención a las solicitudes de información. Los resúmenes ejecutivos del informe sobre la cuenta pública, los boletines de prensa, los mensajes, las conferencias y participaciones en actividades del auditor superior, entre otros, abonan a la rendición de cuentas directa a la sociedad. Todos estos documentos están disponibles en el sitio electrónico, junto con las valiosas colecciones editoriales Cultura de la Rendición de Cuentas y los ensayos ganadores del Certamen Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.

Evaluación de pares

La disposición de la ASF a rendir cuentas se ha ampliado al ámbito internacional. En 2008, esta entidad será revisada por la GAO, la NAO y la Auditoría General de Canadá, entre otras instituciones. A su vez, la ASF fue invitada, en 2004, por la GAO para examinarla. Este tipo de revisión voluntaria a que se someten las EFS es una práctica recomendada por diversos organismos internacionales y garantiza una mayor neutralidad de intereses políticos o partidistas, así como un riguroso examen técnico por parte de los mejores expertos en auditoría gubernamental: las propias EFS, especialmente cuando las revisoras son EFS independientes, con larga trayectoria, gran experiencia y reconocido prestigio.

Presencia internacional de la ASF

En los pocos años que tiene funcionando, la ASF ha destacado en el ámbito internacional: preside el Comité de Deuda Pública de la INTOSAI y forma parte del Grupo Global de Trabajo (GWG, por sus siglas en inglés) integrado por las EFS de las 18 economías más grandes del mundo. También, fue invitada a presidir una mesa en el Foro Mundial sobre Indicadores Clave, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en 2005, y fue distinguida como uno de los tres oradores especiales en la celebración del quincuagésimo aniversario de la INTOSAI; en 2004, asumió la primera vicepresidencia de la INTOSAI, cargo que dejará en noviembre de 2007 para asumir la presidencia de ese organismo hasta 2010.

La ASF en el horizonte internacional

La ASF está siguiendo el rumbo correcto, no siempre sencillo ni directo y con un ordenamiento jurídico con algunas deficiencias, perfectible, pero que intenta seguir las mejores prácticas en la materia. Sin perder la objetividad, podemos afirmar que la ASF es una joven EFS cuyo diseño institucional puede salir bien librado al compararse con el de sus homólogas más antiguas, más independientes, con mejores condiciones políticas, jurídicas, económicas y sociales, entre otras ventajas.

Sin embargo, se requiere que el sistema nacional de rendición de cuentas que se está construyendo en México se consolide, además de solucionar las fallas identificadas, mejorar

el diseño de la fiscalización superior en su conjunto y fortalecer integralmente la ASF. Por su parte, esta última debe continuar con el esfuerzo que ha demostrado en estos años, para superar un gran mal de nuestras instituciones públicas: la falta de confianza y credibilidad ante la sociedad. Tiempo, perseverancia y calidad en sus labores le permitirán gozar con plenitud el respeto y prestigio nacional e internacional.

Autores

Autores

Aimée Figueroa Neri, directora

Abogada egresada de la Universidad de Guadalajara y doctora en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad de Barcelona. Es investigadora del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara (México) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Es socia de la firma Orienta-Agenda Pública. Tiene experiencia en la consultoría al sector público, especialmente en las áreas fiscales, legislativas, de hacienda pública y rendición de cuentas.

Ha participado en foros nacionales e internacionales como conferenciante y es autora de diversos libros y artículos sobre temas fiscales, de gestión pública y rendición de cuentas, entre los que destaca *Fiscalidad y medio ambiente en México* (México, Porrúa, 2000). Su obra más reciente es *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, editada por la Universidad de Guadalajara en 2005, y cuyo reporte de investigación se encuentra en las páginas electrónicas www.asf.gob.mx, www.asofis.org.mx y www.funcionpublica.gob.mx/indices, así como los reportes de investigación "Cuenta pública en México. Evaluación 2006 de las leyes de fiscalización superior (ámbitos estatal y municipal)" de abril de 2006 y "Evaluación 2007" de las mismas leyes.

Jorge Chaires Zaragoza

Doctor por la Universidad Complutense de Madrid, España. Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara. Es investigador del Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara y miembro del SNI, nivel I. En la Auditoría Superior de la Federación se desempeñó como jefe de departamento en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial (2002-2003); subdirector de Asesoría Jurídica a Entidades (2003-2004); y director jurídico de Asistencia Técnica (2004-2005).

Norma Alicia Díaz Ramírez

Licenciada en Negocios Internacionales y maestra en Gestión Pública con especialidad en rendición de cuentas por la Universidad de Guadalajara. Tiene amplia experiencia en las áreas de administración y organización de foros académicos nacionales e internacionales. Se desempeña como coordinadora académica de la consultoría Orienta-Agenda Pública.

Harold S. Dutton

Maestro en Administración Pública por Daniel J. Evans School of Public Affairs de la Universidad de Washington. Se ha desempeñado en diversos cargos públicos, entre los que destacan la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco y la Secretaría General de Gobierno de Jalisco. Actualmente, funge como coordinador de Posgrado en el Cuciénega de la Universidad de Guadalajara y como asesor independiente del Gobierno del Estado de Jalisco y de organismos civiles. Es consultor de Orienta-Agenda Pública.

Nancy García Vázquez

Doctora en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-sede México; maestra en Sociología Política por el Instituto José Ma. Luis Mora; y licenciada en Ciencia Política por la UNAM. Especialista en poder legislativo, análisis de políticas públicas, rendición de cuentas y derechos humanos. Tiene amplia experiencia en la docencia

e investigación y ha incursionado en el sector público en el ámbito federal; también ha colaborado en organizaciones civiles y consultorías privadas. Es consultora de Orienta-Agenda Pública, en la que ha desarrollado proyectos en materia de fiscalización superior y rendición de cuentas. Obtuvo el segundo lugar en el Séptimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, que convoca la Auditoría Superior de la Federación y otras instituciones.

Jorge Gómez Ávila

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

Frank Kloster

Maestro en Dirección de Empresas Digitales y Desarrollo de Negocios en Internet por la Universitat Oberta de Catalunya y licenciado en Medicina y Cirugía por la Universidad de Barcelona. Tiene amplia experiencia en la administración, organización e internacionalización de proyectos, así como en la gestión de información en entornos virtuales, gobierno electrónico y estudios comparados; además, es traductor e intérprete de alemán-español. Ha laborado en los sectores privado y público en Alemania, España y México, e incursionado en la docencia e investigación aplicada. Actualmente, es director del *Kloster Institut*, www.klosterinstitut.de

Jorge Manjarrez Rivera

Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Nuevo León; maestro en Economía por la Universidad de Colorado y maestro en Demografía por la Universidad de Pensilvania. Obtuvo su doctorado en Ciencia Política en la UNAM con mención honorífica. Se ha desempeñado en los órdenes de gobierno municipal, estatal y federal y en los poderes Ejecutivo y Legislativo. En el ámbito académico, ha sido director de la Maestría en Economía Administrativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y maestro de ética pública y gestión pública en la Universidad Autónoma de Nuevo León. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y dos libros: *El David de Dios* y *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*. Obtuvo el Premio Nacional de Administración Pública en 2002.

María Imelda Murillo Sánchez

Licenciada en Economía y maestra en Gestión Pública por la Universidad de Guadalajara. Es especialista en sistemas de información geográfica y miembro de Lead México-Cohort 12. Es auxiliar de investigación en el Departamento de Estudios Regionales INESER del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara y participa en el Observatorio Metropolitano de Guadalajara (OMEGA) inscrito al Global Urban Observatory (GUO). Ha colaborado en diversas investigaciones y publicaciones sobre fiscalización superior, incluida su tesis de maestría “La composición de los congresos locales y tipos de gobiernos locales de México y la calidad de leyes en materia de fiscalización superior”. Es consultora de Orienta-Agenda Pública.

Esmeralda Ramos Martínez

Licenciada en Contaduría Pública y maestra en Gestión Pública con especialidad en rendición de cuentas por la Universidad de Guadalajara. Diplomada en Administración Hospitalaria por el INAP. Miembro de la Comisión de Gobierno del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Es consultora de Orienta-Agenda Pública en los proyectos de rendición de cuentas y

fiscalización superior. Ha impartido cursos y publicado artículos sobre estas áreas y trabajado en organismos del sector salud del Gobierno del Estado de Jalisco. Actualmente, funge como administradora del Consejo Estatal de Trasplantes de Órganos y Tejidos.

Alejandra Ríos Cázares

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California San Diego. Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha trabajado en el Senado (IILSEN) y en la Secretaría de Gobernación (Coordinación de Asesores). Fue asistente del proyecto Reforming the Administration of Justice in Mexico, coordinado por el Center for US-Mexican Studies, UCSD (USMEX) y coordinadora del proyecto de investigación Justice in Mexico Project del Trans-Border Institute, USD. Actualmente, realiza una estancia en el USMEX, donde concluye una investigación sobre la fiscalización legislativa en las entidades mexicanas. Sus publicaciones versan sobre rendición de cuentas y Estado de derecho. Es consultora de Orienta-Agenda Pública desde 2006.

Paloma Anayansi Sánchez Guzmán

Es licenciada en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara con especialización selectiva en gobiernos, reglamentación y gestión municipal. Es maestra en Gestión Pública por la misma Universidad con especialización en rendición de cuentas; obtuvo el grado con la tesis “Discusión sobre la reelección municipal en México. Un estudio de caso”, que ganó el segundo lugar en el Concurso Estatal de Tesis en la edición 2006, convocado por el Instituto Electoral del Estado de Jalisco. Es autora de diversas publicaciones relacionadas con la fiscalización superior. Labora en la Secretaría de Planeación del Estado de Jalisco, actividad profesional que combina con la docencia, investigación y consultoría en Orienta-Agenda Pública.

Gilberto Tinajero Díaz

Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno y maestro en Gestión Pública con especialidad en rendición de cuentas por la Universidad de Guadalajara. Obtuvo la mención honorífica con su tesis de maestría en el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública edición 2006. Profesor docente en el Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado en diversos organismos relacionados con el sector educativo en el Gobierno del Estado de Jalisco. Es coautor en varias publicaciones sobre análisis y valoración de leyes estatales de fiscalización superior en la república mexicana y colabora en Orienta-Agenda Pública como consultor.

Vania E. Tirado Morales

Es licenciada en Economía con especialidad en sector público por la Universidad de Guadalajara y graduada como maestra en Gestión Pública con especialidad en rendición de cuentas, por la misma Universidad, con mención honorífica por la tesis “E-Government y transparencia. Una evaluación del uso de esta herramienta en el nivel municipal”. Ha trabajado en el sector público en el tema de transparencia y acceso a la información pública. Es responsable del área de difusión y vinculación de Orienta-Agenda Pública, donde desarrolla también proyectos sobre rendición de cuentas.

Agradecimientos

Agradecimientos

Los autores agradecen a Jorge Omar García Casillas, Alicia Ortega Solís, Jaime Alberto Ramírez Navarro, Alejandro S. Sánchez Torres y Julio Villalpando, alumnos de la especialidad en rendición de cuentas de la Maestría en Gestión Pública del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, generación 2004-2006, por su labor de investigación y sistematización de la información de las EFS analizadas.

Orienta-Agenda Pública (www.orienta.agendapublica.org) brindó su apoyo mediante sus consultores y soporte logístico.

Agradecemos también a la SAO de Finlandia, que atendió de manera institucional nuestras preguntas y aportó comentarios importantes. Asimismo, a Jamilla Hassan y Eleanor Murray, asistente ejecutiva de la Oficina Privada y miembro de la Oficina de Relaciones Internacionales, respectivamente, de la NAO del Reino Unido, por la información proporcionada.

Mantuvimos comunicación personal con Martina Hampel y otros colaboradores del Departamento de Relaciones Internacionales del BRH de Alemania; Francisco Guerrero, de la Contraloría General del Estado de Ecuador; Luis Sánchez, delegado, y María José de la Fuente y de la Calle, directora de Relaciones Institucionales del Tribunal de Cuentas de España; Roberto Gálvez Bueno, director de Desarrollo Institucional del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras; Stanley J. Czerwinski, director (relaciones intergubernamentales y asuntos estratégicos) y Michelle A. Sager, director asistente (asuntos estratégicos) de la GAO.

Sin el apoyo decidido y respetuoso a nuestro trabajo científico brindado por la Auditoría Superior de la Federación de México, en especial de Benjamín Fuentes Castro, esta obra no se habría concluido. A todos ellos, colegas, amigos y familiares que nos ayudaron, nuestra gratitud.

Bibliografía recomendada

Bibliografía recomendada

Ackerman, John M. (2007) *Organismos autónomos y democracia: el caso mexicano*. México: IIJ-UNAM/Siglo XXI Editores.

Cázares Ríos, Alejandra (2007) "The Circuitous Path of Democracy: Legislative Control of the Bureaucracy in Presidential Systems, the Case of Mexico." Tesis para obtener el grado de doctora en Ciencia Política. San Diego: University of California San Diego.

Figueroa Neri, Aimée (dir.) (2005) *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

García Vázquez, Nancy (2007) "Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados. Análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México, 1999-2005." Tesis doctoral. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Manjarrez Rivera, Jorge (2002) *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*. Veracruz: INAP-IAP.

Pardinas, Juan E. (2007) "Decentralization and Budget accountability in the dawn of Mexico's presidentialism." Tesis doctoral. Government Department-London School of Economics.

Santiso, Carlos (2007) "Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies." Documento inédito.

Solares Mendiola, Manuel (2004) *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. México: UNAM.

Documentos institucionales

Auditoría Superior de la Federación (2005) "La Auditoría Superior de la Federación frente a los distintos tipos de entidades fiscalizadoras superiores en el mundo."

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2006) Memoria de Labores 2003-2006. México.

_____ (2005) *Memorias del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005*. México.

Unidad de Evaluación y Control-Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2005) *Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. Biblioteca de Fiscalización Superior, núm. 1, México.

La publicación del libro “La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior” terminó de imprimirse en diciembre de 2007, en Editorial Color, S.A. de C.V.
Tel.: 5547 3540

Esta edición consta de 2,000 ejemplares