



**LEY MODELO
DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR
PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

Instituto Mexicano para la Competitividad A. C.

Observatorio sobre el Control del Gasto Público
Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Universidad de Guadalajara

Mayo de 2014

LEY MODELO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS¹

INDICE

<u>Introducción</u>	5
<u>Exposición de motivos</u>	6
1. <u>Elementos estructurales</u>	6
2. <u>Elementos de técnica legislativa</u>	11
3. <u>Elementos innovadores</u>	14
<u>Ley de Fiscalización Superior del [Estado de ____] [Distrito Federal]</u>	23
<u>LIBRO PRIMERO</u>	23
DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR	
<u>TÍTULO PRIMERO</u>	23
DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR	
Capítulo I Competencia	26
<u>Capítulo II</u> De los principios de fiscalización superior	
<u>TÍTULO SEGUNDO</u>	28
DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN	
Capítulo I De la integración y presentación de la información financiera gubernamental y de las cuentas públicas	
<u>Capítulo II</u> De la revisión de la información financiera gubernamental	29
<u>Capítulo III</u> De la fiscalización de las cuentas públicas	30
<u>Capítulo IV</u> De las auditorías	32

¹Esta Ley Modelo fue elaborada por miembros de la Universidad de Guadalajara (UdG) y del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO). Integrantes del equipo de trabajo por parte de la UdG: Aimée Figueroa y Jorge Chaires. Por parte del IMCO: Jana Palacios, Carlos Grandet y Marcelina Valdés. Se agradecen los comentarios de Nancy García, investigadora de El Colegio de Jalisco así como la revisión y comentarios de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación, en especial de su titular, el Lic. Víctor Manuel Andrade. Nuestro agradecimiento al apoyo logístico que brindaron Jaqueline Mojia y Samantha Alonso, becarias del Observatorio sobre el Control del Gasto Público. La redacción de esta Ley Modelo se concluyó el 31 de enero de 2014.

<u>Capítulo V</u>	
Del procedimiento de auditorías	35
<u>TÍTULO TERCERO</u>	39
<u>DE LOS INFORMES</u>	
Capítulo I	
De los informes especiales de las revisiones a la información financiera gubernamental	
<u>Capítulo II</u>	40
De los informes individuales de auditorías concluidas	
<u>Capítulo III</u>	41
Del Informe Anual de Resultados	
<u>TÍTULO CUARTO</u>	43
<u>DE CONCLUSIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR</u>	
Capítulo I	
De la glosa y conclusión de la fiscalización superior de las cuentas públicas	
<u>Capítulo II</u>	44
Del seguimiento a los resultados y observaciones	
<u>LIBRO SEGUNDO</u>	45
<u>DE LAS RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS</u>	
TÍTULO ÚNICO	
DE LA DETERMINACIÓN Y FINCAMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS	
Capítulo I	
De la determinación de daños y perjuicios	
<u>Capítulo II</u>	47
Del pliego de observaciones	
<u>Capítulo III</u>	48
Del fincamiento de responsabilidades resarcitorias	
	51
<u>Capítulo IV</u>	
De las indemnizaciones	
<u>Capítulo V</u>	52
De la promoción de otras responsabilidades	
<u>Capítulo VI</u>	52
Del recurso de reconsideración	

<u>Capítulo VII</u>	
De la prescripción de responsabilidades	55
<u>LIBRO TERCERO</u>	56
DE LA AUDITORÍA DEL ESTADO	
TÍTULO PRIMERO	
DE LAS ATRIBUCIONES Y ORGANIZACIÓN DE LA AUDITORÍA DEL ESTADO	
Capítulo I	
De sus atribuciones	
<u>Capítulo II</u>	
De su organización	58
<u>Capítulo III</u>	65
Del servicio fiscalizador de carrera	
<u>TÍTULO SEGUNDO</u>	
DE LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	66
Capítulo I	
De la coordinación con el Congreso del Estado	67
<u>Capítulo II</u>	
Del Sistema Nacional de Fiscalización	
<u>Capítulo III</u>	
De la coordinación con la Auditoría Superior de la Federación	68
<u>TÍTULO TERCERO</u>	
DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA AUDITORÍA DEL ESTADO	69
Capítulo I	
De la transparencia	
<u>Capítulo II</u>	
De la Unidad de Vigilancia y Evaluación	69
<u>Capítulo III</u>	
Del Consejo Ciudadano de Fiscalización	71
<u>Capítulo IV</u>	
De la participación ciudadana	73

Introducción

En mayo de 2013, el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) y la Universidad de Guadalajara, a través de su Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA-UdG) dieron a conocer el estudio *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*². El estudio hizo evidente las deficiencias de los ordenamientos jurídicos de la fiscalización superior de los estados de la República y del Distrito Federal, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2012.

Los 32 ordenamientos jurídicos que regulan cómo se fiscaliza el gasto público fueron analizados, comparados y evaluados. Se midió su calidad para saber si pueden ser considerados como bases jurídicas adecuadas para sustentar la rendición de cuentas de la gestión financiera en el ámbito subnacional de México. En total, se revisaron 192 cuerpos normativos (constituciones políticas, leyes y reglamentos)³ y se obtuvieron 1,120 datos para poder calificar el ordenamiento jurídico. El promedio nacional, en una escala de 0 a 100, en la cual 100 es calificación más alta, fue de 78.30.

Aunque se evaluaron varias leyes de cada Entidad Federativa, la ley especial de la materia es la de fiscalización superior o su equivalente⁴. Por ello, el IMCO y el CUCEA-UdG decidieron redactar una *Ley Modelo* que guie las reformas legislativas de la materia e incorpore las mejores prácticas internacionales y nacionales para que pueda cumplirse el objetivo de toda buena ley: ordenar conductas, actos y procedimientos, a través de normas claras, precisas y coherentes que generen la seguridad jurídica que requiere la fiscalización superior de la gestión financiera de los entes públicos.

²Disponible en:

http://imco.org.mx/es/temas/gobiernos_fiscalizacion_superior/auditorias_superiores_locales_en_mexico_evaluacion_de_su_normatividad_pract/

³Leyes de fiscalización superior, de transparencia y acceso a la información pública, orgánica del poder legislativo, de presupuesto, de contabilidad gubernamental y reglamento interior de la Auditoría del Estado. Las denominaciones de las leyes pueden variar según la entidad federativa que se trate.

⁴Sobre el título de la ley, Miguel Carbonell señala que *un buen título debe llevar a cabo dos funciones: a) debe identificar a la ley, distinguiéndola de otras leyes y de otras disposiciones normativas que no sean leyes: debe singularizarla; y b) debe apuntar o describir de forma breve el contenido de la ley*, en "Objetos de las leyes, envíos y derogaciones" en Miguel Carbonell y Susana Pedroza de la Llave, *Elementos de técnica legislativa*, coord., Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 213.

Exposición de Motivos

La función de fiscalización superior de la gestión financiera de los entes públicos se encuentra establecida en la mayoría de los textos constitucionales del mundo; dicha función es competencia del poder legislativo, al ser el control externo de la administración pública a cargo del poder ejecutivo. En este sentido, la fiscalización superior es uno de los instrumentos más fuertes del sistema de frenos y candados entre los poderes públicos de un Estado democrático y suele establecerse en su Carta Magna. La ley de fiscalización es una ley reglamentaria constitucional. Pero también es una ley orgánica ya que establece las competencias y atribuciones del órgano fiscalizador que se denomina “Auditoría Superior” en la mayoría de legislaciones mexicanas⁵. Asimismo, es una ley que establece los principales procedimientos involucrados en la auditoría gubernamental y en la determinación y fincamiento de responsabilidades resarcitorias⁶.

Por lo anterior, y con base en el estudio mencionado y los análisis de leyes homólogas de otros países⁷, el modelo de ley que se presenta se diseñó a partir de tres elementos: estructurales, de técnica legislativa e innovadores.

Es importante considerar que cada entidad federativa deberá hacer las adecuaciones a esta propuesta de ley conforme lo requiera su sistema jurídico así como las reformas constitucionales y otras normas vinculadas para armonizar la legislación.

1. Elementos estructurales

Del análisis a las distintas leyes subnacionales pudimos observar que existe una distribución muy confusa de las disposiciones normativas, en donde se mezclan la función de fiscalización

⁵En el ámbito internacional se denominan Entidades de Fiscalización Superior, nombre que se le da también en los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶Al respecto de la pluralidad de objetos regulados por una sola ley, véase la obra citada de Miguel Carbonell.

⁷Aimée Figueroa Neri, dir. *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, Ciudad de México, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, 2007. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados LIX Legislatura, *Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005*. Ciudad de México, 2005.

superior (fiscalización), con las funciones jurisdiccionales y la parte organizativa. Esto hace difícil la comprensión del texto normativo.

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

En tal sentido, la Ley se dividió en tres Libros⁸. El primero comprende la parte de fiscalización, el segundo versa sobre las responsabilidades resarcitorias y el tercero comprende la organización y atribuciones de la Auditoría Superior de la Entidad Federativa.

Libro Primero “De la función de fiscalización superior”

El Libro Primero se divide a su vez en cuatro títulos. El Primer Título se refiere a la fiscalización superior de las cuentas públicas, iniciando en el Capítulo I con una distinción entre la competencia constitucional de la fiscalización superior del Congreso del Estado y las atribuciones de la Auditoría del Estado⁹, que se regula en forma más detallada en los capítulos posteriores. Las facultades de los servidores públicos de la Auditoría se trasladan al reglamento en lugar de agregarlas en este capítulo como suelen hacerlo varias legislaciones actuales¹⁰.

En este primer título se agrupan también, en su Capítulo II, los principios constitucionales de la fiscalización superior. Se pudo observar que si bien todas las leyes contemplan en sus

⁸Sobre las estructuras de los cuerpos normativos, véase a Eliseo Muro Ruíz, *Algunos elementos de técnica legislativa*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 110 y ss.

⁹Al respecto, según el estudio IMCO-CUCEA, hay seis leyes estatales donde no se distinguen estas funciones (p. 114 del reporte completo) y en las otras, no siempre es precisa la distinción.

¹⁰Un reglamento se supedita a la ley, su función es desarrollar las disposiciones de ésta. En el caso del reglamento interior de una Auditoría del Estado, tener la capacidad de autodeterminar las funciones de sus servidores públicos es una manifestación de su autonomía.

ordenamientos dichos principios, éstos se regulan de una manera vaga y se encuentran dispersos.

En el Título Segundo se regula todo lo relacionado al proceso de la fiscalización, tanto de la información financiera gubernamental como de las cuentas públicas¹¹. En tal sentido, en el Capítulo I se inicia con la regulación de todo lo relativo a la integración y presentación de la información, para continuar en el Capítulo II sobre las disposiciones básicas para su revisión. En los Capítulos III y IV se establecen las cuestiones generales sobre el proceso de fiscalización, incluidas las características del *programa anual de auditorías*, los servidores públicos y despachos externos autorizados a practicarlas, así como la información que pueden consultar los auditores y que están obligados a proporcionar las entidades fiscalizadas. En el último capítulo de este Título se reglamenta el procedimiento específico de las auditorías.

El Título Tercero se dedica a los informes que resulten de las revisiones que practique la Auditoría del Estado, incluyendo la transparencia y difusión de las revisiones a la información financiera gubernamental, así como de los informes de auditorías concluidas y del informe anual de resultados sobre la fiscalización de la cuenta pública.

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

Debe comentarse que hay dos aspectos que se han desarrollado con especial énfasis. El primero de ellos tiene que ver con una mayor transparencia en los procesos y resultados de la fiscalización superior, dado que el desempeño de las entidades de fiscalización ha sido muy

¹¹Entendida la información financiera gubernamental y la cuenta pública bajo los conceptos que define la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en su artículo 4:

IX. Cuenta pública: el documento a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el informe que en términos del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos rinde el Distrito Federal y los informes correlativos que, conforme a las constituciones locales, rinden los estados y los municipios;

XVIII. Información financiera: la información presupuestaria y contable expresada en unidades monetarias, sobre las transacciones que realiza un ente público y los eventos económicos identificables y cuantificables que lo afectan, la cual puede representarse por reportes, informes, estados y notas que expresan su situación financiera, los resultados de su operación y los cambios en su patrimonio.

desigual en ese rubro¹². El otro aspecto, no menos relevante, tiene que ver con la función del poder legislativo, dado que en muchos congresos locales no está bien definida la participación de este poder en la conclusión de la fiscalización.

Libro Segundo “De las responsabilidades resarcitorias”

Las funciones jurisdiccionales de la Auditoría del Estado, que realiza a través del fincamiento de responsabilidades resarcitorias, son el objeto de regulación del Libro Segundo. El énfasis en esta Libro es establecer con claridad cuáles son las consecuencias legales, administrativas, financieras y sociales. El propósito es que se tenga mayor certeza sobre los procedimientos que competen a la entidad fiscalizadora y al congreso.

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

Libro Tercero “De la Auditoría del Estado”¹³

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

¹² Véase el estudio referido del IMCO-CUCEA.

¹³El adjetivo “superior” se agrega al de “Entidad” o “Auditoría”, como lo fue en su momento el adjetivo “mayor” para el término “Contaduría”; pretende indicar el alto rango que tiene el control externo que se hace a la entidad o sujeto fiscalizado. Sin embargo, los adjetivos también se utilizan para distinguir sustantivos similares, por ejemplo, administración pública “federal” para distinguirla de otras administraciones públicas. En este caso, no existe ninguna otra Auditoría del Estado, por lo que se sigue la regla gramatical de evitar adjetivos innecesarios, especialmente cuando los principales términos han sido descritos en el glosario contenido en los primeros preceptos de la ley. Lo mismo se aplicó para el término “fiscalización superior” que se reduce a “fiscalización” tal y como se titula la ley federal de la materia, *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*.

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

Se observó que en prácticamente todas las leyes, incluida la ley federal de la materia, las facultades señaladas en la ley se repiten en el reglamento, incluso se establecen unas que no están en la ley, con el riesgo de que se consideren como *normas en blanco*¹⁴. Por ello, se eliminan de la Ley Modelo las facultades específicas de los servidores públicos, para dejarlas en el reglamento interior y por considerar que entran en la dimensión de autonomía de gestión y funcionamiento de la Auditoría del Estado.

Por lo que tiene que ver con las atribuciones de la Auditoría del Estado, se advirtió que en la mayoría de las leyes, las atribuciones no llevan un orden ni secuencia, por lo que en la Ley Modelo se ordenaron de acuerdo con su grado de importancia, además de agruparlas por temas:

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

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

¹⁴ El concepto de norma en blanco proviene de la doctrina alemana en materia penal (*Blankettstrafgesetz*) para aquellas disposiciones que en términos generales se establecen en normas con rango de ley, pero se precisan en normas con menor jerarquía o elaboradas por sujetos públicos diferentes al poder legislativo. La norma en blanco en materia administrativa tiene menores riesgos que en materia penal, aunque puede ser violatoria del principio de legalidad en su dimensión de reserva material de ley. Al respecto de las normas en blanco, véase, Israel Alvarado Martínez, “La estructura de los tipos penales y los alcances del principio constitucional de legalidad en las construcciones típicas contra el ambiente”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/5/cnt/cnt15.pdf>

En el Título Segundo se contempla la coordinación institucional de la Auditoría del Estado, considerando esta coordinación no sólo con el Congreso del Estado y la Auditoría Superior de la Federación, sino también con todos aquellos organismos e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Fiscalización que se está construyendo¹⁵.

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

Finalmente, en el Título Tercero se establecen en cuatro Capítulos, las normas para la rendición de cuentas de la Auditoría del Estado, en primer término a través de la transparencia de sus actuaciones e información robusteciéndose así el control ciudadano directo; después, ante el Congreso del Estado o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por medio de la Unidad de Vigilancia y Evaluación, en caso de existir. También se incluye la de la creación de un Consejo Ciudadano de Fiscalización y otras disposiciones que fomenten la participación ciudadana.

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

2. Elementos de técnica legislativa

Siguiendo las prácticas y la redacción sugeridas por los expertos en técnica legislativa¹⁶, se procuró una redacción clara y sencilla, a través de:

¹⁵Sobre el Sistema Nacional de Fiscalización, véase <http://www.snf.org.mx/>

¹⁶Véase las obras citadas de Carbonell y Pedroza de la Llave, Muro Ruíz, y la de Cecilia Mora-Donato y Elia Sánchez Gómez, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa (una nueva forma de entender y*

- a) Evitar ambigüedades y vaguedades, como los términos “de inmediato”, “preferentemente”, “generalmente”, “poco satisfactoria”, etc.; se unificaron y adecuaron palabras de la ley de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, la doctrina y los criterios jurisprudenciales; y se eliminaron artículos repetitivos y reiterativos.
- b) Se redactaron párrafos más cortos, de tal forma que se procuró, dentro de lo posible, que cada supuesto jurídico quedara integrado en un artículo, párrafo o fracción, para su mayor comprensión¹⁷.
- c) Se establecen dentro del apartado de las definiciones sólo aquellas que se considera que pueden prestarse a confusión. Del análisis de las distintas leyes de fiscalización de las entidades federativas se observó que se está cayendo en un exceso en las definiciones, al grado de llegar, por ejemplo, a más de 30 fracciones de definiciones. Existe una equívoca creencia de que al abundar en las definiciones se precisa; todo lo contrario, se hace taxativo, limitando el alcance del término o vocablo. Por otra parte, se propicia litigios y controversias por aquellos conceptos que no fueron enunciados. No debe confundirse un término “indeterminado” con uno “indeterminable”, el primero se determina o precisa a través de los métodos de interpretación jurídica aceptados por nuestro sistema de derecho.
- d) Se simplifican conceptos. Se observó que prácticamente todas las leyes de fiscalización, siguiendo la Ley Federal, utilizan varias palabras, términos o concepciones, incluso, algunos de ellos como sinónimos para referirse a un sólo concepto.

ejercer la función legislativa), Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012.

¹⁷Un ejemplo de estas redacciones confusas lo tenemos en el art. 20 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: “Cuando conforme a esta Ley, las instancias de control competentes deban colaborar con la Auditoría Superior de la Federación en lo que concierne a la revisión de la Cuenta Pública, / deberá establecerse una coordinación entre ambos a fin de garantizar el debido intercambio de información que al efecto se requiera, y otorgar las facilidades que permitan a los auditores llevar a cabo el ejercicio de sus funciones. / Asimismo, deberán proporcionar la documentación que les solicite la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de la fiscalización que realicen o cualquier otra que se les requiera”.

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

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

“La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables”.

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

En tal sentido, se optó por hablar de “gestión financiera”, para referirnos a toda la actividad financiera del Estado y, de igual forma, en la exposición de motivos que cada legislatura elabore, se deberán precisar los alcances del término o concepto de “gestión financiera” o adoptar la definición que corresponda las leyes de la materia (de presupuesto, de administración financiera, etc.).

Respecto a una de las principales facultades del titular del órgano fiscalizador, la de representar a la Auditoría del Estado, también encontramos el error de hacer listados

taxativos y terminar con una cláusula abierta, lo que lingüísticamente es erróneo. El ejemplo lo tenemos incluso en la ley federal ya citada que en el artículo 85, fracción I, que establece que el Auditor Superior tiene facultades para:

“Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios, órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y demás personas físicas y morales, públicas o privadas”;

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

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

En este supuesto, cuando se especifica que la Auditoría del Estado tendrá acceso a “toda” la información y documentación estamos hablando de “toda”, con lo cual reducimos párrafos como el del artículo 19 de la Ley Federal.

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

3. Elementos innovadores.

Existen ciertos elementos normados en esta Ley Modelo que se pueden considerar innovadores. Surgieron para dar solución a las deficiencias legislativas localizadas en el

estudio IMCO-CUCEA ya mencionado, y también de las prácticas ejemplares¹⁸ en las leyes de fiscalización superior de las entidades federativas. Igualmente, se adoptan en esta Ley Modelo las disposiciones que se consideran ejemplos a replicar de la ley federal. Por último, algunos elementos o disposiciones normativas surgen de las recomendaciones de las teorías de la rendición de cuentas y de la hacienda pública.

1. Ampliación de los principios de la fiscalización.

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

En la Ley Modelo se modifica el sentido del principio de posterioridad, que está contemplado en las “situaciones excepcionales”¹⁹. Se establece que: “Sin perjuicio del principio de posterioridad, la Auditoría del Estado podrá hacer revisiones durante el ejercicio fiscal en curso a la información financiera gubernamental que por disposición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental deben publicar los entes públicos, de oficio o cuando se presenten denuncias debidamente fundadas con documentos o evidencias que permitan presumir la comisión de irregularidades en la administración o manejo de recursos públicos”.

Además de los principios ya previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal, se incluyen los principios de definitividad, transparencia y máxima publicidad.

En cuanto al principio de definitividad, se prevé otorgarle plena jurisdicción a la Auditoría del Estado en la materia, por lo que se dispone que no procederá recurso alguno contra sus resoluciones que determinen la responsabilidad resarcitoria por los daños y/o perjuicios causados a la hacienda pública del Estado, Municipios y, en su caso, de la Federación.

¹⁸Entendidas por éstas en las disposiciones legales, a las normas que exceden los requerimientos básicos, que son innovadoras o más precisas. Véase el referido reporte completo del estudio “Auditorías Superiores Locales en México...”, pp. 46 y ss.

¹⁹Cabe señalar que prácticamente todas las leyes de fiscalización de las entidades federativas, siguiendo a la Ley Federal, contemplan una excepción a dicho principio, a través de las situaciones excepcionales.

Por lo que ve a los principios de transparencia y máxima publicidad²⁰, se busca adecuar la fiscalización de los recursos públicos a las nuevas políticas en materia de transparencia y rendición de cuentas, previstas tanto en las recientes reformas al artículo 6 de la Constitución Federal, como a la fracción XXVIII, del artículo 73 y 134 de la misma Constitución, entre otras leyes.

2. Armonización con la Ley General de Contabilidad Gubernamental²¹.

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

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

3. Separación y privilegio de la fiscalización de la información financiera gubernamental sobre la fiscalización de las cuentas públicas.

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

²⁰Guerrero establece en su legislación el principio de publicidad.

²¹ La vigente Ley de fiscalización superior de Coahuila de Zaragoza, publicada el 12 de febrero de 2013 ya contempla esta armonización.

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

4. Intervención del Congreso en el proceso de fiscalización.

Se establecen algunas disposiciones para que se le informe al Congreso sobre el proceso de fiscalización que realiza la Auditoría del Estado. Así, se dispone que la Auditoría del Estado deberá notificar sobre cualquier incumplimiento en la presentación de la cuenta pública o la falta de colaboración de alguna entidad fiscalizable, a efecto de que se haga un extrañamiento público o se imponga la sanción correspondiente.

Se aclara, además, que no será impedimento para que la Auditoría del Estado realice su función de fiscalización, si las cuentas públicas no están integradas y disponibles en los plazos y requisitos señalados.

A efecto de que los representantes populares ejerzan el control del ejercicio público de una manera más transparente y efectiva, se establece en la Ley Modelo la *glosa* de la cuenta pública.

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

Ahora bien, de acuerdo con la Real Academia, por glosa se entiende:

“1. f. Explicación o comentario de un texto oscuro o difícil de entender”.

“2. f. Nota o reparo que se pone en las cuentas a una o varias partidas de ellas”.

En tal sentido, la finalidad de normar la glosa de la cuenta pública por parte del Congreso del Estado es que los responsables de la gestión financiera rindan cuentas ante los diputados, quienes estarán acompañados por los expertos técnicos de la Auditoría del Estado, una vez

que se ha fiscalizado la cuenta pública y haya información que amerite una explicación más profunda o directa, dudas, diferencias o irregularidades que se encontraron y plasmaron en el Informe de Resultados.

5. Vinculación de la fiscalización superior con las decisiones presupuestarias

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

Para el caso de la incidencia en las decisiones presupuestarias, la Ley Modelo realza a la “Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública” o su equivalente, encargada de revisar y dictaminar ésta última. También, se obliga a través de esta Comisión a que los informes que emita la Autoría del Estado sean tomados en cuenta para la elaboración o modificación del presupuesto de egresos, uniendo así, el ciclo de la vigilancia sobre la gestión financiera del Estado.

6. Se aclaran los alcances de la “aprobación” de la cuenta pública.

A efecto de terminar con la confusión que genera que el Congreso “apruebe” la cuenta pública y, con ello, el que se dé a entender que no existieron irregularidades en la gestión financiera, cuando la Auditoría del Estado inició diversas acciones, se plantea en la Ley Modelo que el Congreso -después de realizar la glosa y comparecencia de los servidores públicos- declare “concluida” la fiscalización superior de las cuentas públicas, independientemente de que se siga con el trámite de las acciones y observaciones²².

²²La ley de Colima dispone en forma similar esta conclusión de la revisión de la cuenta pública.

7. Informes específicos e individuales

Se prevé que, además del Informe Anual de Resultados, se rindan informes tanto específicos como individuales.

Los informes específicos deberán rendirse respecto de los resultados de las auditorías a la información financiera gubernamental que presentan los entes públicos, de conformidad con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los cuales estarán publicados en las páginas de internet de los sujetos obligados.

Otro elemento importante que se incorpora en la Ley Modelo son los informes individuales. Con ello se rompe con la tradición de que los resultados de las auditorías se den a conocer en forma conjunta, hasta la publicación del informe anual sobre la revisión de la cuenta pública. En esta propuesta, se prevé que se den a conocer los resultados de las auditorías practicadas conforme se vayan concluyendo, por medio de dichos informes individuales²³.

8. Seguimiento a los resultados y observaciones

Un aspecto importante que se consideró regular en la Ley Modelo fue el seguimiento que debe dar el Congreso a las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. En el estudio a las leyes estatales se pudo constatar que prácticamente ninguna Entidad Federativa, salvo Aguascalientes y Colima, le dan un seguimiento, por lo que no se tienen datos sobre la situación que guardan. En tal sentido, se propone que la Auditoría debe informar al Congreso el estado que guardan, según los datos disponibles al cierre del primer y segundo semestre de cada año.

Por otra parte, y de acuerdo con lo señalado en la ley del Estado de México, se implementa un sistema digitalizado de información que permita conocer el grado de cumplimiento y la eficacia en la implementación de las recomendaciones, su seguimiento, así como los indicadores relativos al avance en la gestión financiera de las entidades fiscalizadas.

²³Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación ha manifestado esta propuesta de entregar a la Cámara de Diputados los “informes individuales” de las auditorías conforme éstas se vayan concluyendo, lo que brinda mayor oportunidad a la información, véase el programa “Reformas al marco normativo de la ASF” de *Pesos y Contrapesos*, emitido el 22 de mayo de 2012 por el Canal del Congreso y disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=W3TcuQTHYLQ>

9. Se reducen procedimientos y plazos

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

En tal sentido, se reducen los plazos de tal forma que la fiscalización se realice tan solo en siete meses y el Informe de Resultados se dé a conocer el mismo año en que fue entregada la cuenta pública, a más tardar el 31 de octubre²⁴.

10. Se sitúa al ciudadano como el principal receptor del trabajo de la Auditoría.

Se establece que los informes que debe rendir la Auditoría del Estado estén dirigidos, básicamente, a informar a la ciudadanía, además del Congreso del Estado. Ya no será el Congreso el principal receptor de los informes, sino que se busca que los resultados de la fiscalización que realice la Auditoría del Estado estén dirigidos a los ciudadanos a través de los medios electrónicos.

11. Mayor participación de la ciudadanía en la fiscalización

Se prevé la creación de un Consejo Ciudadano de Fiscalización, similar al consejo consultivo ciudadano del Estado de Morelos. Este consejo ciudadano estaría compuesto por siete miembros honoríficos: un representante de las organizaciones civiles; un representante de las cámaras empresariales del Estado; un representante de la universidad pública del Estado; un representante de las universidades privadas del Estado; un representante de los colegios o agrupaciones de contadores públicos; un representante de los colegios o agrupaciones de ingenieros.

²⁴Fecha propuesta también por la ASF para entregar su Informe final; véase el programa televisivo referido en la nota anterior.

Dicho órgano ciudadano actuará como órgano de consulta y vigilancia de la Auditoría del Estado, además de participar, por ejemplo, como órgano de jurado en el nombramiento del auditor del Estado²⁵.

También, se abren cauces para que la sociedad civil pueda realizar peticiones, solicitudes o denuncias, a efecto de que cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que gestione recursos públicos, pueda ser considerada para su inclusión en el Programa Anual de Auditorías.

12. Control y rendición de cuentas de la Auditoría del Estado.

Se disponen diversos mecanismos de control y rendición de cuentas para la Auditoría del Estado. El Congreso del Estado podrá llevar a cabo la vigilancia y, en su caso evaluación, de la Auditoría por medio de la Unidad de Vigilancia y Evaluación y/o por el Consejo Ciudadano de Fiscalización. Incluso, para evitar jerarquizaciones y dependencias, se prevé que pueda ser por medio de despachos externos.

Se propone en la Ley Modelo, que la Unidad de Vigilancia y Evaluación, cuando exista, no dependa de una sola Comisión, sino del Congreso para que así la Unidad gane imparcialidad y objetividad en su trabajo y no quede subordinada o interferida por intereses de partidos políticos. Los Congresos tienen actualmente, centros de estudios –parlamentarios, de opinión, de finanzas- que les proporcionan auxilio en sus labores legislativas, esta Unidad podría tener un estatuto similar y su regulación primaria estaría en la Ley Orgánica del Congreso. De esta forma, la Comisión creada expresamente para vigilar a la Auditoría del Estado desaparece, ya que actualmente en el ámbito federal no es una Comisión dictaminadora. Adicionalmente, no existe una Comisión similar en ninguna ley de la materia en el ámbito internacional y su razón de ser ha sido cuestionada por la academia, especialmente, por la posibilidad de lesionar la autonomía de la Auditoría del Estado y generar una percepción de que el poder legislativo no

²⁵La Ley de Fiscalización del Estado de Tlaxcala, establece que en el proceso de nombramiento del auditor superior, los candidatos serán entrevistados y evaluados a través de un jurado integrado por académicos e investigadores estatales y nacionales.

es fiscalizado con la imparcialidad y objetividad que el resto de sujetos fiscalizados, al tener la Auditoría que depender de esta Comisión²⁶.

Por otro lado, siguiendo la ley de Chihuahua, se prevé que la Auditoría del Estado cuente con las áreas de transparencia y acceso a la información pública.

²⁶Entre otros, Jaime Cárdenas Gracia, “El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México” en John M. Ackerman y César Astudillo, coord., *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009, p. 99-110. Aimée Figueroa Neri, dir. *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, Ciudad de México, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, 2007, pp. 235-256. Recientemente, el Auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal también ha manifestado su preocupación al respecto en el Cuadernillo *La Autonomía Constitucional de la ASF*, Ciudad de México: CIDE-RRC, 2013, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/01_RCC_Juan-M.-Portal_corregido-ISBN.pdf

LEY MODELO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

LEY MODELO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

LIBRO PRIMERO DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

TÍTULO PRIMERO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Capítulo I Competencia

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto reglamentar los artículos..., de la Constitución Política del Estado²⁷ Libre y Soberano de_____, en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública e información financiera gubernamental²⁸.

Artículo 2.- La Auditoría del Estado es competente para:

- I. Fiscalizar en forma posterior, la gestión financiera del Estado y sus municipios²⁹;
- II. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en la gestión financiera del Estado;
- III. Determinar los daños y/o perjuicios que afecten a la hacienda pública del Estado;
y
- IV. Fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por³⁰:

²⁷Cabe señalar que cuando se hace alusión al “Estado de ___” se está considerando también al Distrito Federal; de igual forma, en los casos en los que se hace referencia al “Congreso del Estado de ___”, se debe considerar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y cuando se menciona la “Auditoría del Estado” también se incluye a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y otros órganos de fiscalización superior cualquiera que sea su denominación.

²⁸La Ley Modelo se adecua a las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a efecto de que la fiscalización de la gestión financiera no sólo sea a través de la revisión de la cuenta pública, sino que también sea por medio de la información financiera gubernamental, que, por disposición de dicha ley, debe estar disponible en la página de internet de los entes públicos.

²⁹En prácticamente todas las leyes de fiscalización, siguiendo lo señalado por la ley federal, se precisa como atribución de las auditorías estatales el realizar auditorías sobre el desempeño. Esta atribución, aunque ya no se contempla dentro de este artículo, no desaparece ya que están comprendidas dentro de la definición de gestión financiera.

³⁰Se establecen dentro del apartado de las definiciones sólo aquellas que se consideran que pueden prestarse a confusión. Del análisis de las distintas leyes de fiscalización de las entidades federativas se observó que se está cayendo en un exceso en las definiciones, al grado de llegar, por ejemplo, a más de 30 fracciones de definiciones. Algunas de estas leyes, establecen dentro de sus definiciones, por ejemplo, qué se debe entender por días hábiles o qué se debe entender por servidores públicos, para precisar que son los señalados en la Constitución. Otro Estado, por ejemplo, define Ley, aclarando que se trata de la Ley de Fiscalización Superior, siendo que si se quiere hacer referencia a dicha ley, con precisar que es “de conformidad con la presente Ley”, es suficiente. Hay otras legislaciones que definen

- I.** Auditores externos: Los auditores de los despachos contables debidamente registrados y contratados por la Auditoría del Estado, para practicar auditorías a las entidades fiscalizadas; asimismo, los que contrate la Comisión para la práctica de auditorías a la Auditoría del Estado, de conformidad con las normas y los lineamientos que para tal efecto dicte la misma Auditoría del Estado o, en su caso, la Comisión;
- II.** Comisión: La Comisión de Presupuesto y Fiscalización Superior del Congreso del Estado de ____³¹;
- III.** Dictamen final de auditoría: El documento emitido por los servidores públicos de la Auditoría del Estado y por los auditores externos, en donde se plasman los resultados y observaciones finales de las auditorías practicadas a las entidades fiscalizadas;
- IV.** Dictamen de solventación: El documento emitido por el personal de la Auditoría del Estado, legalmente facultado por la ley, para determinar que las acciones promovidas en los Pliegos Preventivos y de Observaciones fueron debidamente atendidas por las entidades fiscalizadas, los servidores públicos o los particulares, personas físicas o morales;
- V.** Dictamen previo: El documento emitido por el personal de la Auditoría del Estado, legalmente facultado por la ley;
- VI.** Entes Públicos: Los señalados por la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- VII.** Entidades Fiscalizadas: Cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya administrado o ejercido en cualquier forma recursos públicos estatales, municipales o, en su caso, federales³²;

ayuntamiento y Municipio, cuando existe una amplia jurisprudencia al respecto, que perfectamente delimita los alcances de dichos términos; además de que bajo esta lógica, tendríamos que hacer un catálogo muy amplio para precisar cada uno de los términos, pues no se justificaría el definir un orden de gobierno como el Municipio y no definir, por ejemplo, Federación.

³¹A efecto de concentrar las funciones de presupuesto y fiscalización, se plantea la desaparición de la Comisión de Vigilancia, de tal forma que la misma comisión que realice el presupuesto de egresos, sea la que realice su fiscalización.

³²Existe una mala costumbre en cuanto a la técnica legislativa que nos ha llevado a abusar del tecnicismo jurídico, al querer detallar todo en la ley, de tal forma que se cae en el exceso de agregar al texto todos los sinónimos que existen, para concluir con frases como: “y todos los demás”. Así, por ejemplo, en la fracción IX del artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas se establece que se debe entender por entidades fiscalizadas. Después de señalar a un gran número de órganos, dependencias e instituciones, concluye con: “y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada...” En tal sentido, en la definición de entidades fiscalizadas se buscó una redacción más concreta, sencilla, clara, pero a la vez que abarcara a todos los que administran recursos públicos. En todo caso, en la exposición de motivos se deberá expresar con claridad el sentido, la intensidad y los alcances de todas aquellas palabras, expresiones o conceptos que el legislador quiere plasmar dentro de la ley.

- VIII.** Gestión Financiera: Las acciones, tareas y procesos que realizan las entidades fiscalizadas para la administración y ejercicio de los recursos públicos, así como en la ejecución de los planes y programas, conforme a la Ley de Ingresos, el Presupuesto y demás disposiciones aplicables³³;
- IX.** Glosa: La comparecencia de los servidores públicos de las entidades fiscalizadas ante los miembros de la Comisión, a efecto de que expliquen y aclaren los resultados y observaciones de las auditorías practicadas por la Auditoría del Estado³⁴;
- X.** Informe Anual de Resultados: El informe anual que presenta el Auditor Superior al Congreso del Estado por conducto de la Comisión, con las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, como resultado de la fiscalización de la información financiera gubernamental y las cuentas públicas;
- XI.** Informes especiales: Los informes que presenta la Auditoría del Estado de la fiscalización a la información financiera gubernamental;
- XII.** Informes individuales: Los informes que presenta la Auditoría del Estado de los resultados obtenidos en las auditorías practicadas conforme se vayan concluyendo;
- XIII.** Planes y programas: Los que tengan esa calidad, de conformidad con lo establecido en la Ley del Estado de ____;
- XIV.** Pliego de Observaciones: El documento en el que se estipulan las irregularidades sobre la administración y ejercicio de los recursos públicos derivadas del proceso de fiscalización, y en el que se consigna en cantidad líquida, el monto de la afectación y la presunta responsabilidad de los infractores;

³³En el mismo sentido a la nota anterior, se observó que en prácticamente todas las leyes de fiscalización, incluida la ley federal, se precisan en el texto todos los sinónimos que existen respecto a lo que debe abarcar la fiscalización. Así, por ejemplo, en el artículo 1º de la Ley Federal señala que: “La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsídios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. A efecto de evitar caer en estos excesos de tecnicismo jurídico, se consideró hablar tan sólo de “gestión financiera”, para referirnos a “toda” la actividad financiera del Estado y, de igual forma, en la exposición de motivos precisar los alcances del término o concepto de “gestión financiera”.

³⁴A efecto de que los representantes populares ejerzan de una manera más transparente y efectiva el control del ejercicio público, se establece en la Ley Modelo la glosa de la cuenta pública. Cabe señalar, que en varias entidades federativas se sigue utilizando el término de glosa, aunque se utiliza como sinónimo de revisión o fiscalización. Así, por ejemplo, en el Estado de Chihuahua se habla de “La revisión y glosa de la Cuenta Pública”. Ahora bien, de acuerdo con la Real Academia, por glosa se entiende: “1. f. Explicación o comentario de un texto oscuro o difícil de entender”; “3. f. Nota o reparo que se pone en las cuentas a una o varias partidas de ellas”. En tal sentido, la intención es sentar ante los diputados, quienes estarán acompañados con los expertos técnicos de la Auditoría del Estado, a los responsables del ejercicio de los recursos públicos, de tal forma que expliquen sobre las dudas, diferencias o irregularidades que se encontraron en la fiscalización de las mismas, plasmadas en el Informe Anual de Resultados.

- XV.** Recomendaciones: El documento en el que la Auditoría del Estado determina las acciones a implementar para mejorar el desempeño de las entidades fiscalizadas dentro de cada ejercicio fiscal, y que deben ser atendidas obligatoriamente; y
- XVI.** Instancia de control: las áreas de fiscalización y control al interior de las entidades fiscalizadas o cualquier instancia que lleve a cabo funciones similares;

Artículo 4.- A falta de disposición expresa en esta ley, se aplicarán en forma supletoria y en lo conducente [...] ³⁵

Capítulo II **De los principios de fiscalización superior**³⁶

Artículo 5.- La fiscalización de las cuentas públicas se realizará de conformidad con los principios ³⁷ de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad ³⁸, imparcialidad, confiabilidad, transparencia y de máxima publicidad de la información pública³⁹.

Artículo 6.- De conformidad con el principio de posterioridad, la fiscalización de las cuentas públicas se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal.

³⁵ Las leyes aplicables a cada entidad federativa.

³⁶ Del análisis a las distintas leyes de fiscalización se pudo observar que no existe una homologación en cuanto a los principios, no obstante que el artículo 116 de la CPEUM señala que la función de fiscalización de las entidades estatales de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad; incluso existen estados que contemplan una gran cantidad de principios que se llega a abusar. Por citar solo dos ejemplos: Michoacán (art. 1) "...de legalidad, celeridad, eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, vigilancia, fiscalización técnica oportuna, imparcialidad, confiabilidad, definitividad, en forma simultánea, anual, posterior, externa, independiente y autónoma..."; Coahuila (art. 6) "...posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad, confiabilidad, integridad, transparencia, oportunidad, congruencia, inmediatez, suficiencia financiera, independencia y objetividad". Además de que los principios que contempla el artículo 116 difiere con los principios de la Auditoría Superior de la Federación, en donde sí se incluye el principio de definitividad.

³⁷ En la presente Ley Modelo, siguiendo el ejemplo de la Ley Federal y de las leyes de los estados de Guerrero y Coahuila, se añaden a los principios establecidos en el artículo 116 de la CPEUM, los de definitividad, transparencia y de máxima publicidad de la información pública, que son los que se estiman como necesarios para que la función de fiscalización de la gestión financiera sea mucho más eficiente.

³⁸ El principio de definitividad es uno de los que más polémica genera, en razón de que no hay un consenso en las legislaciones estatales. Por ejemplo, la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit señala que de acuerdo con dicho principio se "Exige que los actos propios de la función fiscalizadora sean concluyentes, con la finalidad de evitar que sus procedimientos permanezcan abiertos de manera indefinida". En tanto que la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo señala en su artículo 53 que: "La resolución que recaiga al recurso de revocación tendrá el carácter de definitiva y no podrá ser impugnada mediante ningún recurso ordinario". En la presente Ley Modelo se toma el criterio de que las resoluciones del recurso de reconsideración de la Auditoría del Estado, cuando se refieren a fincamiento de responsabilidades resarcitorias, sean definitivas, con la intención de excluir a la justicia administrativa del conocimiento de dichas resoluciones. Véase nota 16.

³⁹ Por lo que se refiere a los principios de transparencia y máxima publicidad, se busca adecuar la fiscalización de los recursos públicos a las nuevas políticas en materia de transparencia y rendición de cuentas, previstas tanto en las recientes reformas al artículo 6 de la Constitución Federal, como a la fracción XXVIII, del artículo 73 y 134 de la misma Constitución, entre otras leyes.

Sin perjuicio del principio de posterioridad, la Auditoría del Estado podrá hacer revisiones durante el ejercicio fiscal en curso a la información financiera gubernamental que por disposición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental deben publicar los entes públicos, de oficio, o cuando se presenten denuncias debidamente fundadas con documentos o evidencias que permitan presumir la comisión de irregularidades en la administración o manejo de recursos públicos⁴⁰.

Las denuncias a las que se refiere el párrafo anterior podrán presentarse al Congreso, a la Comisión o directamente ante la Auditoría del Estado.

La Auditoría del Estado rendirá informes especiales sobre los resultados de las auditorías a la información financiera gubernamental⁴¹, los cuales deberá publicar en su página de internet, haciendo del conocimiento al Congreso del Estado y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes y/o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes.

Artículo 7.- La fiscalización de las cuentas públicas que realice la Auditoría del Estado está limitada al principio de anualidad, por lo que un proceso que abarque en su ejecución dos o más ejercicios fiscales, sólo podrá ser revisado y fiscalizado en la parte ejecutada precisamente en ese periodo, al rendirse la cuenta pública correspondiente.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la Auditoría del Estado podrá revisar de manera casuística y concreta información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto, correspondientes a ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado abarque, para su ejecución y pago, diversos ejercicios fiscales, sin que con este motivo se entienda abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio correspondiente a la revisión específica señalada, salvo que exista la presunción fundada de ilícitos que deban perseguirse de oficio o que no hayan prescrito.

Las observaciones y recomendaciones que la Auditoría del Estado emita sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión y a la gestión financiera involucrada, incluyendo la ejecución de los planes y programas.

Artículo 8.- La fiscalización de las cuentas públicas tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control.

⁴⁰Se modifica el sentido del principio de posterioridad que estaba contemplado en las “situaciones excepcionales”. A partir de lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, respecto a la publicación trimestral que deben hacer los entes públicos de su información financiera gubernamental, ya no resulta necesario esperar a que se presente la cuenta pública a la Cámara de Diputados para iniciar con su fiscalización. Por ello se dispone en la presente Ley Modelo que la publicación trimestral de la información financiera esté disponible vía internet, para que así la Auditoría del Estado pueda iniciar con su fiscalización. Ejemplo de esta armonización es la actual Ley de Fiscalización Superior de Coahuila.

⁴¹Se prevé que se realicen los correspondientes informes especiales que deberán rendirse respecto de los resultados de las auditorías a la información financiera gubernamental. Los entes públicos deben presentar dichos informes de conformidad con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, asimismo, los deberán publicar en su página de internet.

Artículo 9.- En la gestión de la información y documentación en posesión de la Auditoría del Estado prevalecerán los principios de transparencia y de máxima publicidad⁴², con las restricciones y excepciones establecidas por las leyes correspondientes⁴³.

TÍTULO SEGUNDO DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN

Capítulo I.

De la integración y presentación de la información financiera gubernamental y de las cuentas públicas⁴⁴

Artículo 10.- La información financiera y las cuentas públicas se organizarán, sistematizarán y difundirán conforme a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental⁴⁵.

Artículo 11.- La información financiera que generen los entes públicos deberá ser difundida por cada uno de ellos, de conformidad con los artículos 51 y 58 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, al menos trimestralmente en sus respectivas páginas electrónicas de internet, a más tardar 30 días después del cierre del periodo que corresponda.

Artículo 12.- Las cuentas públicas del ejercicio fiscal correspondiente deberán ser presentadas al Congreso del Estado a más tardar el último día del febrero del año siguiente⁴⁶.

Sólo se podrá ampliar el plazo cuando medie solicitud del responsable de integrar la cuenta pública, suficientemente justificada a juicio de la Comisión, debiendo comparecer a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso, la prórroga excederá de treinta días naturales. En dicho supuesto, la Auditoría del Estado contará, consecuentemente, con el mismo tiempo adicional para presentar el Informe Anual de Resultados.

Artículo 13.- Sin perjuicio a lo señalado en el artículo anterior, las cuentas públicas deberán estar debidamente integradas y disponibles a través de sus páginas de internet⁴⁷ para su

⁴²Se incluyen los principios de transparencia y máxima publicidad para el manejo de la información y documentación en posesión de la Auditoría del Estado. Estados como Guerrero o Chihuahua prevén en sus legislaciones disposiciones en donde se prevé el principio de transparencia.

⁴³ Las leyes de transparencia y las leyes de archivos, según corresponda.

⁴⁴ Se recomienda que cada entidad federativa precise en su Constitución los plazos para la presentación de la cuenta pública y conclusión, ya que se considera una obligación de trascendencia constitucional.

⁴⁵La Ley General de Contabilidad Gubernamental establece claramente los requisitos para la presentación de la cuenta pública, en tal sentido y con la finalidad de armonizar y no ser reiterativos, se dispone que la información financiera y las cuentas públicas se integren, organicen, sistematicen y difundan conforme a lo establecido en la citada Ley.

⁴⁶Una de las principales críticas a la labor que desarrollan las Entidades de Fiscalización es que los resultados de sus auditorías se dan a conocer hasta dos años después. Es decir, en el 2014 se está informando de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del 2012, con lo cual se pierde la oportunidad y eficacia que debe caracterizar a la información generada en dicha fiscalización. En tal sentido, se plantea reducir los plazos, comenzando en este caso con la presentación de la cuenta pública, de tal forma que sea tan sólo dos meses después del año fiscal. Esto encuentra sentido si consideramos que los entes públicos tendrán tan solo un mes para subir a internet su información financiera trimestral, dos meses debe ser tiempo suficiente para integrar la información trimestral y la del último trimestre.

fiscalización por parte de la Auditoría del Estado, en la misma fecha a la de su presentación y de acuerdo con lo señalado en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Artículo 14.- Si las cuentas públicas no están integradas y disponibles en los plazos y requisitos señalados, y no existió solicitud para la ampliación del plazo, se informará al Congreso a efecto que se haga un extrañamiento público al titular de la dependencia, independientemente de las sanciones aplicables en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y se le concederá un plazo de 15 días naturales para que subsanen las irregularidades⁴⁸.

Artículo 15.- No será impedimento para que la Auditoría del Estado realice su función de fiscalización, si las cuentas públicas no están integradas y disponibles en los plazos y requisitos señalados.

Capítulo II

De la revisión de la información financiera gubernamental

Artículo 16.- La revisión de la información financiera tendrá como objeto verificar que los recursos públicos se administran y ejercen atendido a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, y si se cumplió con los objetivos, metas e indicadores fijados en los planes y programas aprobados.

Artículo 17.- La Auditoría del Estado podrá solicitar cualquier otra información y documentación complementaria a la información financiera que se haya publicado vía internet por los entes públicos, siempre y cuando esté relacionada con la gestión financiera de la entidad fiscalizada⁴⁹.

Artículo 18.- La información financiera será fiscalizada por la Auditoría del Estado dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de su publicación en la página de internet por los entes públicos, para lo cual se elaborarán y publicarán informes especiales⁵⁰.

⁴⁷Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 57 “La Secretaría de Hacienda, las secretarías de finanzas o sus equivalentes de las entidades federativas, así como las tesorerías de los municipios y sus equivalentes en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, establecerán, en su respectiva página de internet, los enlaces electrónicos que permitan acceder a la información financiera de todos los entes públicos que conforman el correspondiente orden de gobierno así como a los órganos o instancias de transparencia competentes. En el caso de las secretarías de finanzas o sus equivalentes, podrán incluir, previo convenio administrativo, la información financiera de los municipios de la entidad federativa o, en el caso del Distrito Federal, de sus demarcaciones territoriales”.

⁴⁸Se le da mayor intervención al Congreso del Estado en el proceso de fiscalización, de tal forma que se dispone que la Auditoría del Estado informe sobre algún incumplimiento en la presentación de la cuenta pública o la falta de colaboración de alguna entidad fiscalizable, a efecto de que se haga un extrañamiento público o se imponga la sanción correspondiente.

⁴⁹De conformidad con la definición de gestión financiera, este artículo incluye las auditorías de desempeño.

⁵⁰Se armoniza con la Ley General de Contabilidad Gubernamental que en su artículo 58 señala que la información financiera que deba incluirse en internet debe publicarse por lo menos trimestralmente y difundirse en dicho medio dentro de los treinta días naturales siguientes al cierre del período que corresponda. En tal sentido, se estima oportuno que la Auditoría del Estado tenga un plazo razonable de cuatro meses para revisar dicha información.

Artículo 19.- Para la revisión de la información financiera, la Auditoría del Estado aplicará los mismos lineamientos técnicos y criterios de auditoría a los que se refiere el artículo 30 de esta Ley.

Artículo 20.- Si de la revisión y fiscalización de la información financiera aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño y/o perjuicio a la hacienda pública del Estado o sus municipios, la Auditoría del Estado procederá en los mismos términos a los señalados en el artículo 96 de esta Ley y, en su caso, tratándose de los recursos públicos federales, de conformidad con el artículo 180 de esta misma Ley.

Artículo 21.- Si en la revisión de la información financiera de los entes públicos, la Auditoría del Estado detecta que no reúne los requisitos y la calidad, de acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, lo hará del conocimiento del comité consultivo y del Consejo Nacional de Armonización Contable, al que se refiere la misma Ley⁵¹.

Capítulo III **De la fiscalización de las cuentas públicas**

Artículo 22.- Las cuentas públicas serán fiscalizadas por la Auditoría del Estado dentro de los siete meses siguientes a la fecha de su presentación, debiendo elaborar para tal efecto un Informe Anual de Resultados⁵².

Artículo 23.- Sin perjuicio de lo señalado en el artículo anterior, la Auditoría del Estado informará de los resultados obtenidos en las auditorías practicadas conforme se vayan concluyendo, a través de los informes individuales de auditoría que se elaboren para tal efecto⁵³.

Artículo 24.- El Congreso concluirá la revisión de las cuentas públicas a más tardar el último día de febrero del año siguiente al de su presentación⁵⁴, con base en el análisis de su

⁵¹Se armoniza con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 59.- “El comité evaluará anualmente la calidad de la información financiera que difundan los entes públicos en internet y, en su caso, podrá emitir recomendaciones al ente público correspondiente y proponer al consejo, por conducto del secretario técnico, la emisión o modificación de las normas y los formatos que permitan mejorar y uniformar la presentación de dicha información”.

⁵²Fecha propuesta por la Auditoría Superior de la Federación, véase el programa “Reformas al marco normativo de la ASF” de *Pesos y Contrapesos*, emitido el 22 de mayo de 2012 por el Canal del Congreso y disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=W3TcuQTHYLQ>

⁵³Otro elemento importante que se incorpora en la Ley Modelo son los informes individuales, como una demanda de los órganos de fiscalización para que los resultados de las auditorías sean pertinentes y oportunos. Con ello se rompe con la tradición de que los resultados de las auditorías se den a conocer hasta la publicación del informe anual. Ahora, se prevé que se den a conocer los resultados de las auditorías practicadas conforme se vayan concluyendo, por medio de dichos informes individuales. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación ha manifestado esta propuesta de entregar a la Cámara de Diputados los “informes individuales” de las auditorías conforme éstas se vayan concluyendo, lo que brinda mayor oportunidad a la información, véase el programa “Reformas al marco normativo de la ASF” de *Pesos y Contrapesos*, emitido el 22 de mayo de 2012 por el Canal del Congreso y disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=W3TcuQTHYLQ>

⁵⁴De acuerdo con la distinción entre la competencia del Congreso del Estado y la atribución de la Auditoría del Estado, es importante distinguir entre la conclusión de la revisión de la cuenta pública

contenido y en las conclusiones técnicas del Informe Anual de Resultados de la Auditoría del Estado, sin menoscabo de que el trámite de las acciones promovidas por la misma Auditoría del Estado sigan su curso en términos de la presente Ley.

Artículo 25.- La Auditoría del Estado conservará en su poder y mantendrá en su página de internet las cuentas públicas de cada ejercicio fiscal y los informes correspondientes a los que se refiere la presente Ley, de los últimos seis ejercicios fiscales o, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades derivadas de las supuestas irregularidades que se detecten en las operaciones objeto de revisión.

También se conservarán las copias autógrafas de las resoluciones en las que se finquen responsabilidades y los documentos que contengan las denuncias o querellas penales, que se hubieren formulado como consecuencia de los hechos presuntamente delictivos que se hubieren evidenciado durante la referida revisión.

Artículo 26.- Para el cumplimiento de sus funciones, la Auditoría del Estado podrá realizar cualquiera de los siguientes tipos de auditoría en forma independiente, sucesiva o simultánea, sin perjuicio de otro tipo de auditorías que sean necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones⁵⁵:

I.- Legal;

II.- Financiera;

III.- Presupuestaria;

IV.- De desempeño;

V.- De obra pública;

VI. Forense⁵⁶; e

VII.- Integral.

que lleva a cabo el Congreso del Estado en febrero del año siguiente al de su presentación y una vez realizada la glosa, con la presentación del Informe Anual de Auditorías por parte de la Auditoría del Estado, la cual deberá tener verificativo en el mes de octubre del mismo año al que se presenta.

⁵⁵La Ley de Fiscalización de Guerrero enumera el tipo de auditorías que pueden realizarse, lo cual se considera una buena práctica, toda vez que se le otorga certidumbre jurídica a los entes fiscalizados, al saber de antemano el tipo de auditoría que se practicará.

⁵⁶Se incluye dentro del tipo de auditorías, la “forense”, como una nueva especialidad, que ha sido incorporada en el ámbito internacional y la cual se define como: “una auditoría especializada en descubrir, divulgar y atestar sobre fraudes y delitos en el desarrollo de las funciones públicas y privadas; es así como se abre un amplio espacio al campo de la investigación, que irá más allá de la simple comprobación de fraudes y delitos.” Véase a Gladys Soto Villaruel y Carlos Paillacar Silva “Auditoría Forense una nueva especialidad”, Universidad de Santiago de Chile. <http://www.capic.cl/capic/portada/vol2/TEMA%201%20SOTO-PAILLACAR.pdf>. Véase también a Miguel A Cano C. René M Castro V, “Auditoría Forense”; artículo publicado en 2002, Colombia. En la literatura mexicana, Muna Dora Buchahin Abulhosn “Auditoría Forense” en *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, núm. 3, agosto de 2012, Auditoría Superior de la Federación, México.

Artículo 27.- Para la fiscalización de las cuentas públicas, la Auditoría del Estado establecerá y publicará con anterioridad a su ejecución, los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento, así como procedimientos, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios para el debido ejercicio de sus funciones.

En los procedimientos de fiscalización se deberán utilizar los sistemas de contabilidad gubernamental de acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Artículo 28.- El proceso de fiscalización superior deberá documentarse en su totalidad.

Artículo 29.- La fiscalización de las cuentas públicas tiene por objeto:

I.-Revisar las cuentas públicas a efecto de verificar que:

a) La gestión financiera por parte de las entidades fiscalizadas se haya ajustado a las disposiciones aplicables a la ley de ingresos y al presupuesto.

b) Se hayan cumplido las disposiciones jurídicas aplicables al ejercicio del presupuesto en materia de registro, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, administración, afectación, enajenación de bienes muebles e inmuebles y demás activos y recursos materiales.

II.- Evaluar el desempeño y la gestión pública para verificar:

a) Que en la administración de recursos públicos se hayan atendido los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez;

b) Si en el ejercicio de los recursos públicos se cumplió con los objetivos, metas e indicadores fijados en los planes y programas aprobados;

c) La existencia de mecanismos de control interno; y

d) Que los informes que se rindan ante la Auditoría del Estado estén relacionados con los planes, programas, y presupuestos, de acuerdo a lo que establecen las disposiciones aplicables.

III.- Investigar los actos u omisiones que pudieran configurar alguna irregularidad de las entidades fiscalizadas en la administración y ejercicio de los recursos públicos municipales, estatales o en su caso, federales.

Capítulo IV De las auditorías

Artículo 30.- En el primer bimestre del año, la Auditoría del Estado establecerá un Programa Anual de Auditorías, el cual tendrá carácter público y deberá difundirse a través de su página

de internet, en donde se señale la totalidad de las entidades que serán objeto de fiscalización⁵⁷.

Dicho programa anual podrá modificarse cuando la Auditoría del Estado lo considere necesario para el mejor cumplimiento de sus funciones, debiéndose publicar dichas modificaciones en su página de internet.

Artículo 31.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Auditoría del Estado practicará auditorías mediante visitas domiciliarias, revisión documental, de gabinete, compulsas e inspecciones a las entidades fiscalizadas, las cuales se sujetarán a las formalidades prescritas para los cateos de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos y demás leyes aplicables.

También podrá realizar entrevistas y reuniones con particulares o con los servidores públicos de las entidades fiscalizadas, para conocer directamente el ejercicio de sus funciones.

Artículo 32.- La Auditoría del Estado tendrá acceso a toda la información y documentación justificativa y comprobatoria relativa a la gestión financiera, así como para el cumplimiento de los objetivos de los programas municipales, estatales y, en su caso federales, de las entidades fiscalizadas, siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información.

Igualmente, la Auditoría del Estado podrá solicitar información preliminar a las entidades fiscalizadas, para la planeación de la revisión de las cuentas públicas antes de iniciar formalmente las auditorías.

Artículo 33.- La información y documentación que solicite la Auditoría del Estado podrá ser revisada en las instalaciones de las propias entidades fiscalizadas o en las oficinas de la Auditoría del Estado.

Artículo 34.- Las entidades fiscalizadas que administren o ejerzan recursos públicos municipales, estatales o, en su caso, federales, deberán atender los requerimientos que les formule la Auditoría del Estado durante la planeación, el desarrollo de las auditorías y el seguimiento de las acciones que emita, dentro de los plazos y procedimientos establecidos en esta Ley, y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Artículo 35.- Cuando derivado de la complejidad de los requerimientos de información formulados por parte de la Auditoría del Estado, se requiera un plazo mayor para ser atendidos, la Auditoría del Estado, a propuesta de las entidades fiscalizadas, podrá determinar conjuntamente con las mismas, los plazos de entrega de información considerando el tiempo razonable a juicio de la Auditoría del Estado para su análisis y valoración, los cuales serán improrrogables.

Artículo 36.- Si los servidores públicos o los particulares no atienden los requerimientos a que se refieren los artículos anteriores, los titulares de las áreas responsables de la práctica de las auditorías y visitas de la Auditoría del Estado impondrán una multa mínima de 650 a una

⁵⁷De acuerdo con el principio de transparencia y siguiendo las mejores prácticas, se prevé que el Programa Anual de Auditoría tenga carácter público y sea difundido vía internet.

máxima de 2000 días de salario mínimo diario general vigente en _____, salvo que exista disposición legal o mandato judicial que se los impida⁵⁸.

La reincidencia se sancionará con una multa hasta del doble de la ya impuesta, sin perjuicio de que se deba atender el requerimiento respectivo.

Artículo 37.- La Auditoría del Estado informará al Congreso la falta de colaboración de las entidades fiscalizadas⁵⁹.

Artículo 38.- También se aplicarán las multas previstas en el artículo 39 a los terceros que hubieran contratado obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal con las entidades fiscalizadas, cuando no entreguen la documentación e información que les requiera la Auditoría del Estado.

Artículo 39.- Las auditorías que se efectúen en los términos de la Ley, se practicarán por el personal que la Auditoría del Estado expresamente designe para tal efecto, o por el personal externo que al efecto se contrate de entre profesionales independientes, personas físicas o jurídicas; instituciones públicas o privadas, siempre y cuando no exista conflicto de intereses.

Las auditorías en las que se maneje información relacionada con seguridad pública del Estado o del país, serán realizadas exclusivamente por la Auditoría del Estado.

Artículo 40.- Las personas a que se refiere el artículo anterior tendrán el carácter de representantes de la Auditoría del Estado en lo concerniente a la comisión conferida. Para tal efecto, deberán presentar previamente el oficio de comisión respectivo e identificarse plenamente como personal actuante de dicha Auditoría del Estado.

Artículo 41.- Los servidores públicos de la Auditoría del Estado y, en su caso, los auditores externos, tendrán acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado, confidencial o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada directamente con la gestión financiera, estando obligados a mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión, el fincamiento de responsabilidades.

La Auditoría del Estado deberá garantizar que dicha información no se incorpore en los resultados, observaciones y acciones promovidas o bien que sean versiones públicas que salvaguarden el carácter de reserva y confidencialidad.

Artículo 42.- Sólo podrá ser revelada la información de carácter reservado, confidencial o que deba mantenerse en secreto, al Ministerio Público, cuando se acompañe a una denuncia de hechos o, en su caso, a las partes que participen en un procedimiento resarcitorio.

Artículo 43.- Los servidores públicos de la Auditoría del Estado, así como los auditores externos contratados para la práctica de auditorías, serán responsables en los términos de las

⁵⁸Los montos contemplados en este artículo se basaron en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

⁵⁹ Se recomienda que cada entidad federativa regule en su Ley del Congreso, las consecuencias de la falta de colaboración.

disposiciones legales aplicables, por violación a la reserva sobre la información y documentos que con motivo del objeto de esta Ley conozcan.

Artículo 44.- La Auditoría del Estado será responsable solidaria de los daños y perjuicios que en términos de este capítulo, causen los servidores públicos de la misma y los auditores externos, contratados para la práctica de auditorías, sin perjuicio de que la Auditoría del Estado promueva las acciones legales que correspondan en contra de los responsables.

Artículo 45.- Cuando al personal de la Auditoría del Estado o a los auditores externos se le impida la práctica de auditorías o no se les proporcione la información y/o documentación necesaria para el debido desempeño de sus funciones, la Auditoría del Estado promoverá el fincamiento de responsabilidades a que haya lugar ante las autoridades correspondientes.

Capítulo V Del procedimiento de auditorías⁶⁰

Artículo 46.- Las auditorías realizadas por la Auditoría del Estado se sujetarán al procedimiento siguiente:

I.- Iniciarán con la entrega a la persona, servidor público, titular o representante legal de la entidad fiscalizable, del oficio debidamente firmado que contenga la orden de auditoría respectiva, emitida por el Auditor Superior, que deberá contener:

- a) El nombre o denominación de la entidad fiscalizable a la que se dirige y el lugar o lugares en que deba practicarse;
- b) El nombre de las personas que las practicarán, las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en cualquier tiempo por el Auditor Superior, debiendo notificarse a la entidad fiscalizable; y
- c) El objeto y el alcance que deban tener, el ejercicio o periodo presupuestario a que se refieran y las disposiciones legales que las fundamenten.

II.- Si al presentarse los representantes de la Auditoría del Estado que deban practicar las auditorías en el domicilio señalado en la orden, y la persona, servidor público, titular o representante legal de la entidad fiscalizable no se encontrare, dejarán citatorio con la persona que se encuentre en el lugar, para que las esperen a hora determinada del día hábil siguiente, a efecto de recibir la orden de auditoría; si no lo hiciere, se iniciará la práctica de la auditoría con quien se encuentre en el lugar citado;

III.- Al iniciar las auditorías, las personas que deban practicarlas deberán identificarse mediante documento expedido por la autoridad competente de la Auditoría del Estado, facultada expresamente por la Ley para tal efecto, que los acredite para desempeñar dicha

⁶⁰A efecto de otorgar certeza jurídica a las entidades fiscalizadas, se detalla el procedimiento de auditoría, desde su inicio con la entrega del oficio que contiene la orden, hasta el tipo de observaciones derivadas de los resultados a las auditorías. Cabe precisar que en la revisión de las leyes estatales de fiscalización se pudo constatar que prácticamente ninguna de ellas detalla los procedimientos de auditorías; Guerrero sí establece el procedimiento de las auditorías.

atribución;

IV.- Si durante el desarrollo de las mismas, la entidad fiscalizable cambia de domicilio, de conformidad con las disposiciones legales que lo rigen, éstas se continuarán en el nuevo domicilio o en ambos, cuando este último se conserve, sin que para ello se requiera una nueva orden, haciendo constar tales hechos en el acta que se levante;

V.- Podrán llevarse a cabo en el lugar en que se encuentre la persona, servidor público, titular o representante legal de la entidad fiscalizable cuando este último, de conformidad con las disposiciones legales que lo rigen, no ocupe el último domicilio manifestado;

VI.- Del desarrollo de las auditorías, se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos que al efecto designe la persona con quien se entiendan, pero si ésta no lo hiciera o los designados no aceptaren serlo, las personas que las practiquen designarán a quienes fungirán con esa calidad, señalando tal hecho en el acta mencionada;

VII.- Los testigos podrán ser sustituidos en cualquier tiempo por no comparecer al lugar donde se realicen; por ausentarse antes de que concluya la diligencia o por manifestar su voluntad de dejar de ser testigo. En cualesquiera de estas circunstancias, la persona, servidor público, titular o representante legal de la entidad fiscalizable, deberá designar de inmediato a otros testigos y, ante la negativa o imposibilidad de los designados, las personas que las practiquen nombrarán a quienes deban sustituirlos, relacionando tal hecho en el acta mencionada;

VIII.- La persona, servidor público, titular o representante legal de la entidad fiscalizable con quien se entienda la auditoría, estará obligado a permitir a las personas que las practiquen, el acceso al lugar o lugares señalados en la orden correspondiente, así como a poner y mantener a su disposición los libros, registros, equipos de cómputo y dispositivos de almacenamiento de datos de forma electrónica y demás documentos que contengan información sobre el ejercicio de los recursos públicos asignados, los cuales serán examinados en el domicilio de la entidad fiscalizable, en el lugar donde se encuentren sus archivos o en el lugar de la obra de que se trate. Los servidores públicos que las practiquen podrán solicitar y obtener de dichos documentos, copia certificada que podrá ser expedida por el funcionario público de la entidad fiscalizable facultado para ello, por autoridad competente o por fedatario público;

IX.- En las actas circunstanciadas se hará constar:

a) El nombre o denominación de la entidad fiscalizable;

b) Hora, día, mes y año en que se inicie y cierre el acta;

c) Lugar en el que se levanta el acta;

d) Número y fecha del oficio que contiene la orden respectiva y la autoridad que lo emite;

e) Nombre, cargo o carácter de la persona, servidor público, titular o representante legal de la entidad fiscalizable con quien se entiendan las auditorías y los documentos con los que se identificó;

f) Nombre y documentos con que se identificaron las personas designadas o habilitadas para

realizar las auditorías y las personas que fungieron como testigos;

g) Documentación e información que fue solicitada a la entidad fiscalizable y la que fue entregada por éste al personal que practique las auditorías; y

h) Los hechos u omisiones observados por los servidores públicos que practiquen las auditorías y, en su caso, las manifestaciones que respecto a los mismos formule la persona con quien se entienda la diligencia;

X.- A juicio de las personas que practiquen las auditorías, el levantamiento del acta podrá suspenderse y reanudarse tantas veces como sea necesario. El acta será firmada por los que en ella intervengan y se dejará copia de la misma a la persona con quien se entienda la diligencia;

XI.- Con las mismas formalidades a que se refieren las fracciones anteriores, se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de las mismas o que se conozcan de terceros. Una vez levantada el acta final, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden;

XII.- Si al concluir las auditorías, los testigos, la persona, servidor público, titular o representante legal de la entidad fiscalizable con quien se entienden las mismas se negaren a firmar el acta circunstanciada, o quien deba recibir copia de la misma se negare a ello, se asentara en la propia acta, sin que afecte su validez y valor probatorio, dándose por concluidas.

Se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas a que se refiere este artículo, si la entidad fiscalizable no contesta o no solventa las observaciones y acciones que se formularon respecto de las irregularidades detectadas en el desarrollo de las mismas, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que fueron formuladas; y

Artículo 47.- La Auditoría del Estado deberá concluir la auditoría en un plazo máximo de siete meses contados a partir de que se notifique su inicio a la persona, servidor público, titular o representante legal de la entidad fiscalizable⁶¹.

Artículo 48.- Al concluir la auditoría se levantará el dictamen previo de auditoría, en donde quedarán asentados los resultados y las observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la misma, el cual se le dará a conocer a las entidades fiscalizadas a más tardar en el mes de septiembre del año en que recibieron las cuentas públicas⁶².

⁶¹Se establece un plazo máximo de siete meses para que el área responsable de llevar a cabo la auditoría la concluya, con el propósito de dejar un espacio de un mes para recibir las justificaciones y aclaraciones de las entidades fiscalizadas y preparar el Informe Anual de Resultados; en el entendido de que practicar una auditoría no debe llevar más de cuatro o cinco meses.

⁶²En la reforma a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Federal del 2010 se incluyeron las observaciones preliminares, en respuesta a las opiniones que consideraban que no se les daba la oportunidad a las entidades fiscalizadas de solventar las observaciones, sino hasta que ya se hacían públicas mediante el Informe Anual de Resultados. En tal sentido, y considerando además que con esta etapa bien se puede eliminar la notificación del pliego de observaciones a las entidades fiscalizadas (arts. 55 y 56 LF) y hacerla directamente a los presuntos responsables, se integró dicha práctica; con lo cual, el procedimiento se acortaría 30 días.

Artículo 49. Se le concederá un plazo improrrogable de siete días hábiles a las entidades fiscalizadas para que presenten las justificaciones y aclaraciones que consideren pertinentes para solventar el dictamen previo de auditoría.

Artículo 50.- La Auditoría del Estado valorará las justificaciones y aclaraciones de la entidad fiscalizable, para que en su caso se eliminen, rectifiquen o ratifiquen los resultados y observaciones preliminares.

Artículo 51.- Una vez valoradas las justificaciones y aclaraciones de las entidades fiscalizadas, los servidores públicos responsables de realizar las auditorías elaborarán el dictamen final de auditoría, el cual se anexará íntegramente en el Informe Anual de Resultados y será el documento base para la elaboración del Pliego de Observaciones, el fincamiento de responsabilidades o, en su caso, el dictamen de solventación.

Artículo 52.- Las acciones que, en su caso emita la Auditoría del Estado con base en las auditorías practicadas, podrán derivar en⁶³:

- I. Solicitudes de aclaración;
- II. Pliegos de observaciones;
- III. Recomendaciones;

Artículo 53.- La Auditoría del Estado, en caso de estimarlo procedente, deberá promover además, las siguientes acciones:

- I. Solicitud de intervención de la instancia de control;
- II. Responsabilidad administrativa sancionatoria;
- III. Denuncias de hechos; y
- IV. Denuncias de juicio político.

Artículo 54.- Los servidores públicos de la Auditoría del Estado que omitan formular acciones, recomendaciones u observaciones que detecten en las auditorías, serán sancionados por el Auditor Superior con⁶⁴...

Artículo 55.- Los auditores externos serán sancionados por el Auditor Superior con una multa de 2000 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en la región, según la gravedad de la falta, cuando incurran en las siguientes casusas, independientemente de otras responsabilidades a que dieran lugar:

- a) Por no presentar o presentar en forma extemporánea los informes y dictámenes técnicos de auditoría;
- b) Por no plasmar en sus informes o dictámenes las irregularidades que detecten;
- c) Por no apegarse a los lineamientos emitidos por la Auditoría del Estado;
- d) Por utilizar la información y documentación para fines distintos a los expresamente señalado por la ley, o

⁶³De la revisión a las distintas leyes estatales, se pudo constatar que existe una gran variedad de acciones promovidas. A efecto de unificar las acciones promovidas, se decidió incluir las que se establecen en la Ley Federal.

⁶⁴ Se deberá precisar la cuantía conforme a criterios legales y respetando la proporcionalidad de la sanción.

- e) Por no acatar los requerimientos que les formule la Auditoría del Estado;

TÍTULO TERCERO DE LOS INFORMES⁶⁵

Capítulo I De los Informes especiales de las revisiones a la Información financiera gubernamental⁶⁶

Artículo 56.- La Auditoría del Estado elaborará informes especiales de las revisiones a la información financiera gubernamental, los cuales deberán ser publicados en la página de internet de la misma Auditoría del Estado, debiendo informar de ello al Congreso del Estado, a través de la Comisión, dando cuenta de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

Artículo 57.- Los informes especiales deberán contener los dictámenes técnicos respectivos, los cuales deberán incluir los mismos requisitos que el Informe Anual de Resultados.

Artículo 58.- La Comisión podrá citar al Auditor Superior y demás servidores públicos de la Auditoría del Estado, a efecto de ampliar o aclarar el contenido de los informes.

Artículo 59.- La información contenida en los informes especiales deberá tomarse en cuenta por el Congreso para la elaboración de la Ley de Ingresos y de Presupuestos correspondientes⁶⁷.

Artículo 60.- Las revisiones a la información financiera podrán ser incluidas en el Programa Anual de Auditorías, a efecto de profundizar en la investigación, así como para el seguimiento de las observaciones y acciones promovidas⁶⁸.

Artículo 61.- Los resultados de los informes especiales deberán incluirse en el Informe Anual de Resultados.

⁶⁵Se están considerando tres tipos de informes: El Informe Anual de Resultados; el Informe Especial y los Informes individuales.

⁶⁶Como ya se mencionó, las disposiciones de la presente Ley Modelo se adecuaron a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a efecto de que la información financiera gubernamental pueda ser fiscalizada por la Auditoría del Estado y, de ello emita un informe especial.

⁶⁷Otro elemento importante que se está considerando en la presente Ley Modelo, es que los informes sean pertinentes y tengan una utilidad real en la toma de decisiones, tanto para la elaboración de las leyes de ingresos, como de los presupuestos de los ejercicios fiscales. Al establecerse que los Congresos los deban tomar en cuenta se busca, por ejemplo, que no se otorguen recursos a una dependencia o municipio que no ha cumplido con las disposiciones de la presente Ley.

⁶⁸En aquellos casos en los que la revisión de la información financiera gubernamental, que se realiza de manera simultánea al ejercicio fiscal en curso, no se concluya o se necesite contar con la información de gasto anualizado, se prevé que dicha auditoría sea incluida en el programa anual de auditorías, a efecto de concluirla.

Artículo 62.- Los servidores públicos de la Auditoría del Estado cuidarán que en los informes especiales no se revele información reservada o que forme parte de un proceso de investigación.

Capítulo II

De los informes individuales de auditorías concluidas

Artículo 63.- La Auditoría del Estado elaborará informes individuales de las auditorías que se concluyan, los cuales deberán ser publicados en la página de internet de la Auditoría del Estado, debiendo informar de ello al Congreso del Estado, a través de la Comisión⁶⁹.

Para la elaboración y publicación de los informes individuales se deberá incluir la misma información que para el Informe Anual de Resultados.

Artículo 64.- El Auditor Superior enviará a las entidades fiscalizadas a más tardar dentro de los 10 días hábiles posteriores a la entrega del Informe Anual de Resultados, las acciones promovidas, resultado de las auditorías practicadas.

Artículo 65.- Si en las auditorías concluidas aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño y/o perjuicio a la Hacienda Pública del Estado o sus municipios, la Auditoría del Estado procederá conforme al Título ____.

Artículo 66.- Las entidades fiscalizadas, en un plazo de hasta 20 días hábiles a partir de que reciban las acciones promovidas, deberán presentar la información y documentación justificativa y comprobatoria, así como las consideraciones que estimen pertinentes para su solventación.

En caso de no hacerlo, se les impondrá a los titulares de las entidades fiscalizadas una multa mínima de 650 a una máxima de 2000 días de salario mínimo general vigente en la zona ____, además de promover las acciones legales que correspondan.

Artículo 67.- En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 30 días hábiles siguientes al de la notificación correspondiente, deberán precisar ante la Auditoría del Estado las mejoras efectuadas, las acciones a realizar o, en su caso, justificar su improcedencia o las razones por las cuales no resulta factible su implementación.

En cualquier caso, la Auditoría del Estado deberá dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones realizadas hasta su total satisfacción.

Artículo 68.- La Auditoría del Estado, con base en el dictamen que para tal efecto emita la dirección responsable de ejecutar la auditoría, deberá pronunciarse en un plazo de 60 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas.

⁶⁹Véase nota 23.

Artículo 69.- En caso de que las entidades fiscalizadas no presenten los elementos necesarios para la solventación de las acciones determinadas, la Auditoría del Estado procederá a fincar el pliego de observaciones o promoverá las acciones que correspondan.

En el supuesto al que se refiere el párrafo anterior, la Auditoría del Estado solicitará la intervención de las instancias de control competentes para que, en el ámbito de su competencia, investiguen e inicien, en su caso, el procedimiento sancionatorio por los actos u omisiones de los servidores públicos de las entidades fiscalizadas, de los cuales pudieran desprenderse responsabilidades administrativas, con excepción de las responsabilidades resarcitorias.

Para tal efecto, la Auditoría del Estado remitirá la información necesaria a las instancias de control competentes, quienes deberán comunicar a la Auditoría del Estado, dentro de los 15 días hábiles siguientes, sobre el inicio o no de los procedimientos administrativos de responsabilidades.

Artículo 70.- Si de las auditorías practicadas la Auditoría del Estado encuentra elementos de hechos probablemente constituidos de delitos, presentará las denuncias penales correspondientes.

Artículo 71.- Los dictámenes de las auditorías concluidas formarán parte del Informe Anual de Resultados.

Artículo 72.- Los servidores públicos de la Auditoría del Estado cuidarán que en los informes individuales no se revele información reservada o que forme parte de un proceso de investigación.

Capítulo III Del Informe Anual de Resultados

Artículo 73.- La Auditoría del Estado entregará al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión, el Informe Anual de Resultados de la revisión de las cuentas públicas el 31 octubre del año en que las recibieron las cuentas públicas⁷⁰.

Artículo 74.- El Informe Anual de Resultados tendrá carácter público y deberá publicarse en la página de internet de la Auditoría del Estado en la misma fecha en que sea presentado al Congreso; mientras ello no suceda, la Auditoría del Estado deberá guardar reserva de sus actuaciones y de la información que posea.

Artículo 75.- El Informe Anual de Resultados contendrá los informes de las revisiones de información financiera y de las auditorías practicadas, e incluirá como mínimo lo siguiente:

I.- Los criterios de selección, el objetivo, alcance y los procedimientos de auditoría aplicados;

⁷⁰Fecha propuesta también, por la Auditoría Superior de la Federación para entregar su Informe final; véase el programa "Reformas al marco normativo de la ASF" de *Pesos y Contrapesos*, emitido el 22 de mayo de 2012 por el Canal del Congreso y disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=W3TcuQTHYLQ>

- II.- Los apartados correspondientes a la evaluación y fiscalización de la gestión financiera;
- III.- Los resultados de la fiscalización del manejo de los recursos federales transferidos al Estado o municipios;
- IV. Los apartados correspondientes a las auditorías sobre el desempeño, en donde se incluya el grado de cumplimiento y avance obtenido al Plan Estatal de Desarrollo y Plan Municipal de Desarrollo, respectivamente, así como los programas aprobados en relación con la consecución de sus objetivos y metas, bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía, de conformidad con los presupuestos que fueron aprobados;
- V. El cumplimiento de los principios y sistemas de contabilidad gubernamental, contenidos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás disposiciones establecidas en los ordenamientos correspondientes;
- VI.- Los informes de las revisiones a la información financiera y las observaciones, recomendaciones y acciones emprendidas;
- VII.- El concentrado de los resultados de las auditorías concluidas practicadas durante la fiscalización de la Cuenta Pública;
- VIII.- Un apartado específico sobre cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones;
- IX. Las observaciones, recomendaciones y las acciones promovidas;
- X. Pliego de observaciones que se hayan levantado como consecuencia de la falta de aclaraciones o solventación de las observaciones realizadas, derivadas del proceso de fiscalización;
- XI.- Las recomendaciones formuladas, con las acciones que las propias entidades hayan realizado para atenderlas o deban promover y acatar;
- XII.- La relación de las solicitudes de aclaración que las entidades fiscalizadas se hubieran negado a cumplir en tiempo y forma, y el grado de afectación que ello produjo para el adecuado desarrollo de sus funciones; y, en su caso, las medidas tomadas por la Auditoría del Estado para afrontar dicha eventualidad;
- XIII.- Los procedimientos de responsabilidades resarcitorias y administrativas iniciados, así como el número de denuncias de hechos presentadas y demás acciones formuladas;
- XIV.- Las conclusiones y comentarios del Auditor Superior en torno al proceso de fiscalización; y
- XV. Un resumen ejecutivo dirigido a la sociedad, en donde se expliquen las acciones realizadas, los resultados obtenidos y los resarcimientos derivados de la fiscalización de los recursos públicos.

Artículo 76.- La Comisión podrá solicitar al Auditor Superior para que comparezca el mismo día de la presentación del Informe Anual de Resultados, a efecto de presentar, ampliar o aclarar su contenido, sin que se entienda para todos los efectos legales como una modificación al Informe Anual de Resultados.

Para tal efecto, el Auditor Superior podrá ser acompañado por los servidores públicos de la misma Auditoría del Estado que él designe.

Artículo 77.- Los servidores públicos de la Auditoría del Estado cuidarán que en el Informe Anual de Resultados no se revele información reservada o que forme parte de un proceso de investigación.

Artículo 78.- Independientemente de esta comparecencia, la Comisión podrá citar cuantas veces lo considere necesario al Auditor Superior, a efecto de que amplíe en lo específico el contenido del Informe Anual de Resultados.

Para tal efecto, el Auditor Superior podrá hacerse acompañar de los servidores públicos de la Auditoría que considere necesario.

Artículo 79.- La Comisión podrá solicitar a la Auditoría del Estado que las aclaraciones o explicaciones del contenido del Informe Anual de Resultados sean por escrito.

TÍTULO CUARTO DE LA CONCLUSIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Capítulo I De la glosa y conclusión de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas

Artículo 80.- Con base en el Informe Anual de Resultados, la Comisión realizará la glosa de las cuentas públicas, para lo cual remitirá dicho Informe a cada una de las comisiones del Congreso, a efecto de que lo analicen y emitan sus opiniones respecto a los temas que les conciernen.

Artículo 81.- La Comisión podrá citar cuantas veces sea necesario a los titulares de las entidades fiscalizadas que considere deban comparecer, a efecto de que expliquen y aclaren los resultados y observaciones de las auditorías practicadas por la Auditoría del Estado, en sesiones que serán públicas a través de internet, conforme a las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información⁷¹.

El titular de las entidades fiscalizadas podrá hacerse acompañar de los servidores públicos directamente involucrados en las irregularidades y observaciones señaladas en el Informe Anual de Resultados.

⁷¹Se hace la distinción entre la comparecencia que debe hacer el titular de la Auditoría del Estado, acompañado por los servidores públicos de la misma, para ampliar o aclarar el Informe Anual de Resultados, previsto en el artículo 76 de la Ley Modelo, con la comparecencia que deben hacer los servidores públicos de las entidades fiscalizadas, a efecto de explicar a los diputados, los resultados de las auditorías practicadas.

Artículo 82.- En las sesiones de la glosa deberá estar presente el Auditor Superior y los servidores públicos que él designe.

Artículo 83.- Las justificaciones y aclaraciones que para tal efecto presenten los titulares de las entidades fiscalizadas deberán ser consideradas por la Comisión para la elaboración de su dictamen, sin que puedan pronunciarse en ningún caso, sobre la solventación o fincamiento de responsabilidades⁷².

Artículo 84.- Concluidas las comparecencias de los titulares de las entidades fiscalizadas, la Comisión elaborará el dictamen correspondiente, a efecto de declarar por concluido el proceso de revisión de la cuenta pública, sin que ello signifique que se suspenda el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría del Estado, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta Ley⁷³.

Artículo 85.- El Congreso del Estado concluirá la fiscalización superior de las cuentas públicas, en un periodo máximo de cuatro meses contados a partir en que se reciba el Informe Anual de Resultados, con base en el análisis de su contenido, en las conclusiones técnicas emitidas por la Auditoría del Estado y las comparecencias de los titulares de las entidades fiscalizadas⁷⁴.

Capítulo II

Del seguimiento a los resultados y observaciones

Artículo 86.- La Auditoría del Estado informará al Congreso, por conducto de la Comisión, el estado que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas, con los datos disponibles al cierre del primer y segundo semestre de cada año⁷⁵.

⁷²Esta disposición resulta ser muy importante en razón de que aquí convergen la función política del Congreso como parte de los pesos y contrapesos entre poderes públicos, con la autonomía y la función técnica de la Auditoría del Estado. Por ello, en la glosa se cita al titular de la entidad fiscalizada, que bien no pudiera ser el directamente responsable, pero sí el responsable sobre el adecuado desempeño de la dependencia a su cargo, por lo que sí debe dar explicaciones a la sociedad por conducto de los diputados. En tal sentido, se prevé que los diputados no puedan pronunciarse sobre la solventación o no de las acciones promovidas, pues de lo contrario se estaría violando la autonomía de la Auditoría del Estado. Ver *Declaración de Lima* INTOSAI [http://www.issai.org/media\(356,1033\)/ISSAI_1S.pdf](http://www.issai.org/media(356,1033)/ISSAI_1S.pdf)

⁷³A efecto de terminar con la confusión que genera que el Congreso “apruebe” la cuenta pública y, con ello, el que se dé a entender que no existieron irregularidades en el manejo y ejercicio de los recursos públicos, cuando la Auditoría del Estado inició diversas acciones, se plantea en la Ley Modelo que el Congreso, después de realizar la glosa y comparecencia de los servidores públicos, se declare “concluida” el proceso de fiscalización superior de las cuentas públicas, independientemente de que se siga con el trámite de las acciones y observaciones.

⁷⁴Se determina otorgarle al Congreso del Estado un plazo de cuatro meses para concluir la fiscalización de la cuenta pública, considerando que se debe realizar la glosa, por lo que deberán comparecer los servidores públicos que ellos consideren necesario para explicar o aclarar los resultados de las auditorías.

⁷⁵Una buena práctica sobre rendición de cuentas de las Auditorías del Estado que encontramos en las legislaciones de Aguascalientes, Colima y Chihuahua, consistente en un informe de la Auditoría del Estado que hace al Congreso, sobre el seguimiento de las recomendaciones y acciones promovidas, de tal forma que se pueda saber el estado que guarda cada una de las acciones promovidas hasta su conclusión.

Artículo 87.-El Informe de seguimiento se elaborará con base en el formato, lineamientos y criterios que al efecto establezca la Auditoría del Estado, e incluirá los procedimientos de financiamiento resarcitorios y los montos resarcidos a las haciendas públicas estatales y municipales y, en su caso federal.

Asimismo, se especificará la atención a las recomendaciones al desempeño y las acciones promovidas con ese motivo.

Artículo 88.- El Informe de seguimiento tendrá carácter público⁷⁶ y deberá publicarse en la página de internet de la Auditoría del Estado en la misma fecha en que sea presentado⁷⁷.

LIBRO SEGUNDO DE LAS RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS

TÍTULO ÚNICO DE LA DETERMINACIÓN Y FINCAMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS

Capítulo I De la determinación de daños y perjuicios

Artículo 89.-Si de la fiscalización de las cuentas públicas aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño y/o perjuicio a la Hacienda Pública del Estado o sus municipios, la Auditoría del Estado procederá a:

- I. Determinar en cantidad líquida los daños y/o perjuicios, según corresponda;
- II. Acreditar la responsabilidad de los servidores públicos, de los particulares, personas físicas o morales a los que se refiere el siguiente artículo;
- III. Fincar directamente a los responsables las indemnizaciones resarcitorias y sanciones correspondientes⁷⁸;

⁷⁶Se coloca al ciudadano como el principal receptor del trabajo de la Auditoría. Se establece que los informes que debe rendir la Auditoría del Estado estén dirigidos, básicamente, a informar a la ciudadanía, además del Congreso del Estado. Ya no será el Congreso el principal receptor de los informes, sino que se busca que los resultados de la fiscalización que realice la Auditoría del Estado, este dirigido a la ciudadanos a través de los medios electrónicos. En tal sentido, al ser público y darse a conocer en la página de internet, el informe no se limita al Congreso sino a la sociedad en general, por lo que la ciudadanía podrá saber directamente el estado que guardan las acciones promovidas.

⁷⁷En la ley del Estado de México se implementa un sistema digitalizado de información que permite conocer el grado de cumplimiento y la eficacia en la implementación de las recomendaciones, su seguimiento, así como los indicadores relativos al avance en la gestión financiera de las entidades fiscalizadas.

⁷⁸En algunas entidades federativas tanto el financiamiento de responsabilidades resarcitorias, como las sanciones administrativas y las denuncias penales, están sujetas a la aprobación del Congreso, lo cual vulnera la autonomía de las Auditorías. Guerrero (art. 124) "Si el titular de la Auditoria General advierte que del financiamiento de responsabilidades administrativas se desprenden hechos que pudieran dar lugar a responsabilidad penal, dará vista de ellos al Congreso y a la autoridad competente para conocer del ilícito". Distrito Federal (art. 41) "En el caso de responsabilidad penal, el procedimiento se iniciará por denuncia de: I. La Asamblea o la Comisión de Gobierno, en su caso, en contra de los servidores públicos que sean de elección popular que se encuentren en funciones durante el período para que

IV. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;

V. Presentar las denuncias y querellas penales a que haya lugar. Para tal efecto, la Auditoría del Estado coadyuvará con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes.

El Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría del Estado respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

VI. Determinar las acciones a implementar para disminuir los riesgos y mejorar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, para que sean atendidas antes de que finalice el ejercicio fiscal en curso, o en el siguiente ejercicio fiscal para el caso de la revisión de las cuentas públicas.

Artículo 90.- Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la hacienda pública estatal, municipal o, en su caso, federal.

Artículo 91.- Serán sujetos de responsabilidades resarcitorias:

- a) Los servidores públicos, los particulares, personas físicas o morales que por actos u omisiones causen daño y/o perjuicio estimables en dinero a la Hacienda Pública Estatal y/o Municipal.
- b) Los servidores públicos de la Auditoría del Estado y los auditores externos, que omitan formular las observaciones y acciones correspondientes por las irregularidades detectadas en las auditorías.

Artículo 92.- Las responsabilidades resarcitorias para obtener las indemnizaciones pecuniarias correspondientes a que se refiere este Capítulo se constituirán, en primer término, a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden, al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, personas físicas o morales, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

fueron electos”; Guanajuato (art. 47), “...Cuando en la declaratoria correspondiente, el Congreso del Estado determine que una conducta no genera responsabilidad o bien, la responsabilidad generada sea de distinta naturaleza”; Puebla (art. 23, XXXIII) “Iniciar y sustanciar, en el ámbito de su competencia y previa aprobación del Congreso del Estado, el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades previsto en la ley de la materia, en contra de servidores públicos, por actos u omisiones que probablemente impliquen el incumplimiento de una o más obligaciones”; Tabasco (art 40, IV) “Presentar previa autorización del Congreso, las denuncias y querellas penales a que haya lugar”. Veracruz (art. 42, 1) “El Órgano, al recibir del Congreso la instrucción para incoar la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, procederá del modo siguiente:...”.

Artículo 93.- Las responsabilidades que se finquen no eximen a los responsables de cumplir con sus obligaciones y facultades conforme a la ley, que le serán exigibles aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Artículo 94.- La Auditoría del Estado, independientemente del fincamiento de la responsabilidad resarcitoria, requerirá al infractor para que, en un término no mayor de treinta días hábiles, cumpla con la obligación omitida.

En caso de que el infractor no cumpla con la obligación requerida, se informará a las instancias de control competentes para el fincamiento de las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

Artículo 95.- Las responsabilidades resarcitorias señaladas se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes.

Capítulo II **Del pliego de observaciones**

Artículo 96.- La Auditoría del Estado, con base en el dictamen final que emita el área responsable de la llevar a cabo la auditoría, formulará a los presuntos responsables los pliegos de observaciones derivados de la fiscalización de las cuentas públicas, en donde se especificará⁷⁹:

I.- La determinación en cantidad líquida de los presuntos daños o perjuicios a la hacienda pública estatal, municipal o, en su caso, federal, debidamente fundada y motivada;

II.- El incumplimiento a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, transparencia u honradez en la administración de los recursos públicos; y

III.- La presunta responsabilidad de los infractores.

Artículo 97.- El pliego de observaciones será formulado por el Auditor Superior del Estado, quien podrá delegarlo al Auditor Especial correspondiente.

En los casos en que la irregularidad no exceda de cien veces el salario mínimo diario general vigente (en la zona) en la fecha en que se cometa la infracción, no se formulará el pliego de observaciones respectivo, sin perjuicio de las acciones que se promuevan ante las instancias de control competentes para el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias o denuncias de carácter penal.

Artículo 98.- El pliego de observaciones se dirigirá a los presuntos responsables, sean estos servidores públicos, particulares, personas físicas o morales, para que dentro de un plazo improrrogable de 20 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que surte efectos

⁷⁹Una de las novedades más importantes de la Ley Modelo consiste en que el pliego de observaciones no va dirigido al titular de la entidad fiscalizada, como se hace en prácticamente todas las leyes estatales, e incluso en la ley federal. Con la glosa de la cuenta pública en donde comparecen los titulares de las entidades fiscalizadas, se considera que ya no resulta necesario volver a notificarles sobre las acciones promovidas, sino que ahora el pliego se dirija directamente al presunto responsable.

la notificación correspondiente⁸⁰, se presenten ante la Auditoría del Estado a solventarlo, para lo cual se deberá acompañar la información y documentación justificativa y aclaratoria correspondiente, y en su caso, el deslinde de responsabilidades.

La Auditoría del Estado informará al titular de la entidad fiscalizada sobre la notificación del pliego de observaciones.

Artículo 99.-Cuando los pliegos de observaciones no sean atendidos dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos no sean suficientes a juicio de la Auditoría del Estado, se iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias correspondiente.

La Auditoría del Estado solicitará la intervención de las instancias de control para que, en el ámbito de su competencia, investiguen e inicien, en su caso, el procedimiento de responsabilidades administrativas a los servidores públicos de las entidades fiscalizadas, por los actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, con excepción de las responsabilidades resarcitorias.

De igual forma, la Auditoría del Estado integrará la información y documentación necesaria para la presentación de las denuncias penales correspondientes, como consecuencia de los hechos presuntamente delictivos que se hubieren evidenciado durante la fiscalización de las cuentas públicas.

Artículo 100.- El pliego de observaciones y demás documentación necesaria serán turnados a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Auditoría del Estado, para el inicio del procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria a que se refiere el capítulo siguiente, así como para la promoción de otras responsabilidades y denuncias penales.

Capítulo III Del fincamiento de responsabilidades resarcitorias

Artículo 101.- El fincamiento de responsabilidades resarcitorias se sujetará al siguiente procedimiento:

I.- La Dirección de Asuntos Jurídicos de la Auditoría del Estado, de conformidad con el pliego de observaciones, elaborará el acta de responsabilidades en donde establecerá, de manera fundada y motivada, las causas que dan origen a la responsabilidad, así como los elementos que permitan la debida identificación del presunto o los presuntos responsables, y radicará el procedimiento respectivo;

II.- La Dirección de Asuntos Jurídicos notificará personalmente el acta de responsabilidades al presunto o presuntos responsables y lo citará para que comparezca personalmente o,

⁸⁰Se reduce el plazo para solventar el pliego de observaciones que establece la ley federal y prácticamente todas las leyes estatales, de 30 días a 20 días. Se considera que 30 días es mucho tiempo si se toma en cuenta que desde la práctica de la auditoría, el área responsable de la entidad fiscalizada tiene conocimiento de las irregularidades que se van encontrando. Además de que al finalizar la auditoría se le hace saber por medio de la observaciones preliminares, en donde se le da un término de siete días para solventarlas, por lo que al notificarle el pliego de observaciones ya tiene pleno conocimiento de dichas irregularidades encontradas, por lo que no puede alegar que se le deja en estado de indefensión.

tratándose de personas morales, a través de sus representantes legales, a una audiencia que tendrá verificativo en las oficinas de la Auditoría del Estado, en la fecha y hora que se señale para tales efectos;

III.- El citatorio para la audiencia se realizará con una anticipación no menor de diez ni mayor de quince días hábiles, a la fecha de celebración de la audiencia;

Si el presunto responsable fuere servidor público en funciones, la notificación se podrá realizar en el domicilio oficial de la entidad fiscalizada de la que sea titular o al que se encuentre adscrito, debiendo entenderse personalmente con el interesado;

IV.- El emplazamiento deberá contener lo siguiente:

a) El acta de responsabilidades en donde se determinen los hechos u omisiones que sustenten las irregularidades que se le imputen y la probable responsabilidad que resulte de éstas, en términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

b) El día y hora en que tendrá verificativo la audiencia;

c) El derecho que tiene para manifestar en la audiencia lo que a su derecho e interés convenga, ofrezca pruebas y formule alegatos relacionados con los hechos que se le imputan;

d) El derecho que tiene de poder asistir acompañado de su defensor o representante legal;

e) El requerimiento para que señale el domicilio en el lugar de residencia de la Auditoría del Estado para recibir notificaciones, así como el apercibimiento de que en caso de no hacerlo, las subsecuentes notificaciones se le harán por estrados; y

f) El señalamiento de que en caso de no comparecer sin causa justificada en la fecha señalada, se tendrán por ciertos los hechos u omisiones que sustentan las irregularidades que se le imputan y por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos, resolviéndose el procedimiento con los elementos que obren en el expediente respectivo.

V.- La fecha de la audiencia podrá diferirse por una sola ocasión a solicitud por escrito que presente directamente el presunto responsable hasta antes del inicio de la audiencia, si se acreditan a juicio de la Auditoría del Estado, los motivos que la justifiquen, quedando subsistente en sus términos el citatorio.

En caso de que la Auditoría del Estado apruebe diferir la audiencia, se señalará nuevo día y hora para su celebración, que se verificará dentro de los diez días hábiles siguientes, entregando al presunto responsable el citatorio correspondiente, de lo cual quedará constancia en el expediente.

VI.- La audiencia se celebrará por los servidores públicos que designe el Director de Asuntos Jurídicos, asistidos por los auditores responsables de practicar las auditorías correspondientes.

VII. La audiencia se desarrollará en forma continua y podrá prolongarse en sesiones sucesivas, el día hábil siguiente o subsiguientes, en donde se acordará la admisión de las pruebas, se recibirán las manifestaciones al presunto responsable que a su derecho convenga,

relacionadas con los hechos que se le imputan, para lo cual podrá disponer de la práctica de investigaciones, así como allegarse de todos aquellos elementos de prueba para mejor proveer.

VIII. La Auditoría del Estado contará con diez días hábiles para el desahogo de las pruebas admitidas, contados a partir de la fecha de su admisión, pudiéndose ampliar este último plazo, a juicio de la Auditoría del Estado, el tiempo necesario para el mismo efecto.

IX. Desahogadas las pruebas, se concederán tres días hábiles a los presuntos responsables para formular alegatos que a su derecho convengan, en forma oral o escrita.

X.- Recibidos los alegatos de los presuntos responsables, la Dirección de Asuntos Jurídicos solicitará a los auditores responsables de practicar las auditorías que analicen y valoren la información y documentación contenida en el expediente.

XI. Transcurrido el plazo para recibir los alegatos, la Dirección de Asuntos Jurídicos acordará el cierre de instrucción y dictará la resolución respectiva dentro de los sesenta días hábiles siguientes, en la que se determinará fundada y motivada la existencia o inexistencia de daños y/o perjuicios a las Haciendas públicas estatal, municipal o, en su caso, federal; así como la responsabilidad directa de los presuntos responsables y las indemnizaciones correspondientes en cantidad líquida.

La determinación de la indemnización correspondiente deberá ser suficiente para cubrir los daños y/o perjuicios causados a las haciendas públicas estatal, municipal o, en su caso, federal y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece la legislación fiscal del Estado.

XII.- Si la Auditoría del Estado considera que no cuenta con elementos suficientes para resolver, o advierte la existencia de elementos que probablemente impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas relacionadas, ordenará de oficio la práctica de nuevas diligencias.

Artículo 102.- La resolución será notificada personalmente a los señalados como directamente responsables, en donde se le hará saber, de ser el caso, su responsabilidad por los daños causados a la hacienda pública y para que cubran las indemnizaciones correspondientes, dentro de los diez días hábiles siguientes contados a partir de la notificación.

En caso de que la resolución sea absolutoria, de igual manera, se le notificará personalmente, a efecto de eximirlo de cualquier responsabilidad de carácter resarcitorio.

La resolución será notificada también a las entidades fiscalizadas involucradas, para la imposición de las sanciones administrativas correspondientes.

Artículo 103.- El probable responsable, por sí o a través de su defensor, durante el procedimiento y hasta antes de que se encuentre el expediente en estado de resolución, podrá consultarlo y obtener a su costa copias certificadas de los documentos correspondientes que obren en el mismo.

Artículo 104.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la presente Ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones legales correspondientes [legislación interna correspondiente].

Capítulo IV De las indemnizaciones

Artículo 105. Si las indemnizaciones no fueren cubiertas en el plazo señalado la resolución correspondiente, la Auditoría del Estado dará aviso a la Secretaría de Finanzas/Hacienda del Estado para que inicie el procedimiento administrativo de ejecución y proceda al embargo precautorio de los bienes de los responsables, a efecto de garantizar el cobro de las indemnizaciones correspondientes.

Artículo 106.- El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas, deberá informar mensualmente a la Auditoría del Estado de los trámites que se hayan realizado para la ejecución de los cobros respectivos y el monto recuperado.

Artículo 107.- El importe de las indemnizaciones resarcitorias que se recuperen en los términos de esta Ley deberá ser entregado a las respectivas áreas administrativas de las entidades fiscalizadas que sufrieron el daño o perjuicio respectivo⁸¹.

Dicho importe sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el Presupuesto.

Artículo 108.- La Auditoría del Estado podrá abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez cuando el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo general diario vigente en la capital del Estado en la fecha en que se cometa la infracción, siempre que no se trate de hechos que constituyan delito⁸².

Artículo 109.- Cuando el presunto responsable cubra el importe de los daños y/o perjuicios causados a las Haciendas Públicas estatal, municipal o, en su caso, federal con su actualización correspondiente, antes de que se emita la resolución, la Auditoría del Estado sobreseerá el procedimiento resarcitorio, sin perjuicio de otras responsabilidades a que dieran lugar.

Artículo 110.- La Auditoría del Estado a través de su página de internet, llevará un registro público actualizado de los servidores públicos, particulares, personas físicas o morales, públicas o privadas, sancionados por resolución definitiva firme, a través del procedimiento resarcitorio a que se hace referencia en el presente capítulo y lo hará del conocimiento de las instancias de control competentes⁸³.

⁸¹Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla (art. 55) y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (art. 67).

⁸²Esta disposición responde a una necesidad más bien de carácter práctico, que es el evitar que el procedimiento de ejecución sea más costoso que la misma sanción. Esto mismo lo contempla la ley federal.

⁸³Una buena práctica de transparencia y rendición de cuentas que implementó la Secretaría de la Función Pública es el registro de servidores públicos sancionados. De conformidad con el artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública cuenta con un Sistema del Registro de Servidores Públicos Sancionados, mediante el cual se inscriben y publican los datos de las sanciones impuestas por la Secretaría, con el fin de conocer los antecedentes de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración

El registro al que se hace referencia en el párrafo anterior será actualizado cada tres meses.

Capítulo V **De la promoción de otras responsabilidades**

Artículo 111.- Si con motivo de las facultades de fiscalización superior que realice la Auditoría del Estado se advierte que los actos u omisiones por parte de los presuntos responsables incurren en otras responsabilidades en términos de las disposiciones legales correspondientes, la Auditoría del Estado estará obligada a:

I.- Promover ante las autoridades federales, estatales y municipales competentes el fincamiento de las respectivas responsabilidades;

II.- Promover las acciones de responsabilidad de juicio político a que se refiere el Título _____ de la Constitución Política del Estado;

III.- Presentar las denuncias o querellas a que haya lugar.

Artículo 112.- Las multas establecidas en esta Ley tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida. Se harán efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable y bajo la responsabilidad de la Secretaría de Finanzas/Hacienda.

Capítulo VI **Del recurso de reconsideración**

Artículo 113.- Los actos y las resoluciones que emita la Auditoría del Estado podrán ser impugnados por el servidor público o por particulares, personas físicas o jurídicas, ante la propia Auditoría, mediante el recurso de reconsideración.

Artículo 114.- El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sanción o la resolución recurrida, o de ambos.

Artículo 115.- El Auditor Superior instruirá y resolverá el recurso de reconsideración en los términos y plazos señalados en el Reglamento Interior de la Auditoría del Estado.

Artículo 116.- La tramitación del recurso de reconsideración se sujetará a las disposiciones siguientes:

I.- Se interpondrá por el recurrente mediante escrito dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto o resolución recurrida.

II.- El escrito de presentación deberá contener:

Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, relacionados con el incumplimiento de sus obligaciones en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Cabe señalar que dicho registro puede ser objeto de consulta del público en general.

- a) La autoridad a quien se dirige;
- b) El nombre del recurrente, así como el domicilio que señale para oír y recibir notificaciones, en el lugar de residencia de la Auditoría del Estado;
- c) El acto o la resolución que se impugna, así como la fecha en que fue notificado;
- d) La autoridad emisora del acto o resolución que recurre;
- e) La descripción de los hechos que son antecedentes del acto o resolución que recurre;
- f) Los agravios que le causan y los argumentos de derecho que se hagan valer en contra del acto o resolución recurrida; y
- g) Firma del recurrente o de quien deba hacerlo en su nombre y representación.

Artículo 117.- Al escrito de interposición del recurso se deberán acompañar:

- I.- Los documentos que acrediten la personalidad del recurrente, cuando actúe a nombre de otro o de persona jurídica;
- II.- El documento en que conste el acto o resolución recurrida;
- III.- La constancia de notificación del acto o resolución recurrida; y
- IV.- En su caso, las pruebas documentales supervenientes que ofrezca y que tengan relación con el acto o resolución recurrida.

Artículo 118.- Cuando el recurrente no cumpla con alguno de los requisitos previstos para la presentación del recurso, o no acompañe los documentos señalados en el artículo anterior, la Auditoría del Estado prevendrá por una sola vez al recurrente para que en un plazo de cinco días hábiles, subsane la omisión en que hubiere incurrido.

En caso de que el recurrente no subsane la irregularidad en tiempo y forma, el recurso será desechado.

Artículo 119.- Además de las causas señaladas en el presente capítulo, el recurso se desechará por improcedente en los siguientes casos:

- I.- Cuando se presente fuera del plazo señalado;
- II.- Cuando el escrito de interposición no contuviera la firma del recurrente o de quien deba hacerlo en su nombre y representación;
- III.- Cuando el acto no sea definitivo;
- IV.- Cuando los actos o resoluciones recurridas no afecten los intereses jurídicos del recurrente;

V.- Si no se expresa agravio alguno;

Artículo 120.- La interposición del recurso podrá suspender la ejecución del acto o resolución recurrida, cuando así lo solicite el recurrente en el escrito de interposición, conforme a las siguientes reglas:

I.- Tratándose de multas, si el pago de éstas se garantiza ante la Auditoría del Estado en los términos y plazos previstos en el Código Fiscal del Estado; y

II.- Tratándose de otros actos o resoluciones, si la suspensión no trae como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que probablemente impliquen perjuicio al interés social o al servicio público.

Artículo 121.- Una vez interpuesto el recurso, la Auditoría del Estado emitirá dentro de los cinco días hábiles siguientes, el acuerdo sobre:

I.- La admisión, prevención o desechamiento del recurso;

II.- La suspensión del acto o resolución recurrida, en los casos que resulte procedente; y;

III.- La admisión de las pruebas que resulten procedentes o el desechamiento de plano de aquéllas que no sean ofrecidas conforme a la presente Ley, o que se ofrezcan para demostrar hechos que no sean materia de la controversia o hechos que no hayan sido argumentados por el recurrente en los agravios.

El acuerdo referido deberá notificarse personalmente al recurrente.

Artículo 122.- Decretada la admisión del recurso, la Auditoría del Estado señalará el día y hora para el desahogo de las pruebas, dentro los diez días hábiles siguientes.

Artículo 123.- Desahogadas las pruebas, la Auditoría del Estado examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente y declarará cerrada la instrucción.

Artículo 124.- La resolución del recurso deberá estar fundada y motivada; para tal efecto, la Auditoría del Estado deberá examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer y las pruebas ofrecidas por el recurrente, teniendo la facultad de invocar hechos notorios, pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez de la resolución recurrida, bastará con el examen de dicho agravio.

Artículo 125.- La Auditoría del Estado resolverá el recurso dentro de los treinta días hábiles siguientes, contados a partir de que declare cerrada la instrucción.

Artículo 126.- La resolución de la Auditoría del Estado será notificada al recurrente dentro de los diez días hábiles siguientes de haber sido emitida la resolución.

Artículo 127.- Las resoluciones que pongan fin al recurso tendrán por efecto:

I.- Declararlo improcedente o sobreseerlo;

II.- Confirmar el acto o resolución recurrida;

III.- Revocar el acto o resolución recurrida para efectos de emitir una nueva resolución o acto, u ordenar la reposición del procedimiento;

IV.- Modificar el acto o resolución recurrida, ordenando una nueva en la que se mantenga intocado aquello que no fue objeto de modificación; y

V.- Revocar de plano el acto o resolución recurrida.

Artículo 128.- Quienes estén sujetos a los procedimientos a que se refiere esta Ley, o para la interposición del recurso de reconsideración, podrán consultar los expedientes administrativos donde consten los hechos que se les imputen y obtener, a su costa, copias simples o certificadas de los documentos correspondientes, de conformidad a los lineamientos establecidos por la Auditoría del Estado.

Artículo 129.- Contra la resolución del recurso de reconsideración que dicte la Auditoría del Estado, procederá el recurso_____ en los términos de la legislación (interna) en materia de justicia administrativa del Estado⁸⁴, con excepción de las resoluciones que dicte respecto del fincamiento de responsabilidad resarcitoria, que sólo podrá ser impugnada mediante el juicio de amparo.

Capítulo VII De la Prescripción de Responsabilidades

Artículo 130.- Las facultades de la Auditoría del Estado para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este Título prescribirán en diez años⁸⁵.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente al que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, si fue de carácter continuo.

La omisión de presentar las cuentas públicas no prescribe, en cuyo caso la responsabilidad será de carácter continuo.

Artículo 131.- En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá

⁸⁴Cada entidad federativa cuenta con su propio sistema de impugnación de los actos administrativos, por lo que respetando la soberanía de cada Estado se dejan abiertos los términos y condiciones para que dichos actos sean recurridos y se respete el debido proceso.

⁸⁵Prácticamente todas las leyes de fiscalización establecen que las facultades para fincar responsabilidades e imponer sanciones prescriban en cinco o tres años, o incluso antes (Aguascalientes 3 años; Baja California 2 años; Campeche 5 años; Colima 3 años; Hidalgo 5 años; Nayarit 5 años; Jalisco 5 y 3 años; Ley Federal 5 años). Esto se hace con el argumento que debe coincidir con la legislación fiscal respecto a los créditos fiscales y en razón de que las indemnizaciones, multas y sanciones que imponga la Auditoría del Estado de conformidad con la presente Ley Modelo, tienen el carácter de créditos fiscales y se hacen efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable. Se debe tener cuidado de hacer las modificaciones necesarias para que no exista un conflicto de normas. Ahora bien, el aumento de la prescripción a 10 años cobra sentido, sobre todo, en estos asuntos que tienen que ver con problemas endémicos del país como el de la corrupción.

cuando surta efecto la notificación al probable responsable del inicio de cualquiera de los procedimientos establecidos en la presente Ley; o bien, con cualquier requerimiento o gestión de cobro que le formule la Auditoría del Estado; prescripción que, en su caso, comenzará a computarse a partir del requerimiento correspondiente.

LIBRO TERCERO DE LA AUDITORÍA DEL ESTADO

TÍTULO PRIMERO DE LAS ATRIBUCIONES Y ORGANIZACIÓN DE LA AUDITORÍA DEL ESTADO

Capítulo I De sus atribuciones

Artículo 132.- La Auditoría del Estado es un órgano autónomo en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su gestión interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Artículo 133.- A efecto de que la Auditoría del Estado cumpla con su función de fiscalización superior, tendrá además de las atribuciones señaladas en la presente Ley, las siguientes⁸⁶:

I.- Proponer, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las modificaciones a los principios, normas, procedimientos, métodos y sistemas de registro y contabilidad; las disposiciones para el archivo, guarda y custodia de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso, gasto y deuda pública; así como todos aquellos elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías⁸⁷;

II.- Proponer al Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la inclusión en la cuenta pública de la información complementaria prevista en dicha Ley y las modificaciones a los formatos de integración correspondientes;

III. Realizar auditorías de conformidad con las disposiciones señaladas en el párrafo anterior para la fiscalización superior de las cuentas públicas;

⁸⁶Por lo que tiene que ver con las atribuciones de la Auditoría del Estado, se advirtió que en la mayoría de la leyes no llevan un orden ni secuencia, por lo que en la Ley Modelo se ordenaron de acuerdo con su grado de importancia, además de agruparlas por temas, de acuerdo al siguiente orden: primero, la facultad de representación; segundo, la facultad reglamentaria (reglamento, manuales, políticas, etc.); tercero, administración; cuarto información; quinto, nombramientos; sexto, de fiscalización y séptimo, jurisdiccional.

⁸⁷Uno de los objetos principales de la Ley General de Contabilidad Gubernamental es que la información financiera de los entes públicos o entidades federativas se armonice, a efecto de facilitar la transparencia, rendición de cuentas y su fiscalización. Prácticamente todas las legislaciones estatales ya prevén que la información, procedimientos, métodos, sistemas, etc., sean conforme a lo dispuesto en dicha Ley (Durango, Michoacán, Jalisco, Oaxaca, Tabasco y Tamaulipas, son algunas de las entidades que todavía no hacen referencia expresa a la Ley General de Contabilidad Gubernamental).

IV.- Proporcionar a las entidades fiscalizadas, la asesoría y la asistencia técnica que le requieran para la gestión financiera, así como para la integración de las cuentas públicas;

V.- Emitir su opinión cuando le sea solicitado por el Congreso, sobre las asignaciones, ampliaciones o variaciones presupuestarias, la adquisición o variaciones de la deuda pública y todas aquellas decisiones del Congreso que tengan impacto sobre la gestión financiera de las entidades fiscalizadas.

VI.- Diseñar y ejecutar programas de capacitación y actualización, dirigidos a su personal así como al de las entidades fiscalizadas, a efecto de homologar los conocimientos y garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente;

VII. Celebrar convenios y/o acuerdos de coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, las instancias de control competente, municipal, estatal y federal, y demás organismos e instituciones públicos y privados para el mejor desempeño de sus atribuciones;

VIII.- Establecer los criterios para la elaboración, integración, así como para la entrega y recepción de las cuentas públicas de las entidades fiscalizadas, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás leyes aplicables;

IX.- Regular la contratación de los servicios y el registro de despachos de auditores externos para la práctica de auditorías vinculadas al ejercicio de su función, e informar el resultado de sus actuaciones;

X.-Requerir a los despachos y auditores externos de las entidades fiscalizadas, copias de los informes o dictámenes técnicos de las auditorías y revisiones por ellos practicadas y las aclaraciones que se estimen pertinentes;

XI.-Requerir a terceros que hubieren contratado bienes o servicios mediante cualquier título legal con las entidades fiscalizadas y, en general, a cualquier persona física o moral, pública o privada, que haya ejercido o percibido recursos públicos, la información y documentación comprobatoria y justificativa, a efecto de realizar las compulsas correspondientes;

XII.-Emitir dictamen técnico de opinión sobre la constitución y operación de los fondos y fideicomisos en los que intervengan las entidades fiscalizadas;

XIII.-Interpretar esta Ley para efectos administrativos, así como aclarar y resolver las consultas sobre la aplicación del Reglamento;

XIV.- Emitir su reglamento, manuales, políticas y demás disposiciones normativas internas para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, en las cuales se establecerán todas aquellas disposiciones adicionales en relación a la integración, organización, funcionamiento, procedimientos y ámbito competencial de la Auditoría del Estado.

XV.-Elaborar y publicar estudios relacionados con las materias de su competencia;

XVI.- Emitir lineamientos para la estandarización de los formatos electrónicos e impresos a utilizar por las entidades fiscalizadas;

XVII.- Implementar un sistema digitalizado de información que permita conocer el grado de cumplimiento y la eficacia en la implementación de las recomendaciones, su seguimiento, así como los indicadores relativos al avance en la gestión financiera de las entidades fiscalizadas⁸⁸;

XVIII.- Llevar un registro de las entidades fiscalizadas y particulares, personas físicas o morales a las que se les impuso fincamiento de responsabilidad resarcitoria, el cual deberá estar disponible en página de internet de la Auditoría del Estado;

IXX.- Establecer la coordinación necesaria para la integración y operación del Sistema Nacional de Fiscalización con los órganos que realicen actividades de control, fiscalización y auditoría gubernamental, ya sea interna o externa, de la federación, estatal y municipal; y

XX.- Las demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley y su Reglamento.

Artículo 134.- La Auditoría del Estado publicará en el Periódico Oficial del Estado su normatividad interna conforme a las disposiciones legales aplicables.

Artículo 135.- La Auditoría del Estado elaborará su proyecto de presupuesto y su programa operativo anual, los cuales tendrán carácter público y contendrán, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir a cabalidad con su función, sus objetivos y las metas a cumplir⁸⁹.

Artículo 136.- El proyecto de presupuesto y el programa operativo anual, al que se refieren el artículo anterior, serán remitidos al Congreso del Estado por el Auditor Superior, a través de la Comisión, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado a más tardar el [...] (a consideración de la entidad federativa).

Artículo 137.- La Auditoría del Estado ejercerá autónomamente su presupuesto aprobado, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Administrará sus recursos de forma que se garantice que todos sus órganos cuenten con los elementos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Artículo 138.- La Auditoría del Estado rendirá un informe semestral al Congreso del Estado, a través de la Comisión, sobre la aplicación de su presupuesto aprobado y un informe anual sobre sus labores.

Capítulo II De su organización

Artículo 139.- Para el ejercicio de sus atribuciones, la Auditoría del Estado se integrará por⁹⁰:

⁸⁸En la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México (artículo 8, fracción XXIX) se prevé que el órgano de fiscalización cuente con un sistema digitalizado de información que permita conocer la eficacia de las medidas preventivas y correctivas sugeridas, su seguimiento, así como los indicadores relativos al avance en la gestión administrativa y financiera de las entidades fiscalizables.

⁸⁹Se debe considerar la posibilidad de que en las Constituciones locales se fije un porcentaje fijo del presupuesto, a efecto de que se garantice su autonomía financiera.

⁹⁰Se eliminan de la Ley Modelo las facultades específicas de los servidores públicos, para dejarlas en el reglamento Interior, por considerar que entran en lo que se conoce como el "funcionamiento" de la Auditoría del Estado. Cabe señalar que se observó que en prácticamente todas las leyes, incluida la Ley

I.- Un Auditor Superior;

II.- Auditores Especiales⁹¹;

III.- Un Director de Asuntos Jurídicos;

IV.- Un Director de Administración y Finanzas, y

V.- Los demás órganos auxiliares y servidores públicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus objetivos, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interior.

Artículo 140.- El Titular de la Auditoría del Estado será el Auditor Superior, quien tendrá a su cargo la representación institucional de la Auditoría, su administración y gobierno interior.

Artículo 141.- Para ser titular de la Auditoría del Estado, se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en los artículos 116/122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ____ de la Constitución Política del Estado ____, con los siguientes:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos;

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por ningún delito;

IV.- Haber residido en el Estado durante dos años anteriores al día de su nombramiento;

V.- Contar con experiencia de al menos cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades;

VI.- Poseer al día de su designación, título y cédula profesional en Contaduría Pública, Economía, Derecho, Administración u otra área afín a la gestión y control de recursos públicos, expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

VII.- No haber sido titular de ninguna dependencia o entidad de la Administración Pública Estatal o Municipal, representante popular federal o estatal, titular de algún órgano constitucional autónomo, magistrado del Poder Judicial, Consejero de la Judicatura o titular de cualquier entidad fiscalizable, durante dos años previos a su designación;

VIII. No haber sido dirigente de algún partido político, ni postulado para cargo de elección popular dentro de los tres años anteriores a su designación;

IX.- No tener parentesco consanguíneo o de afinidad hasta tercer grado con los titulares de los poderes del Estado o secretarios de despacho; y

Federal, las facultades establecidas a los servidores públicos de la Auditorías en la ley, se repiten en el reglamento, incluso se establecen unas que no están en la ley, con el riesgo de que se consideren como normas en blanco.

⁹¹El número de auditores que sean necesarios de acuerdo a las necesidades de cada entidad federativa.

X.- No ser ministro de ningún culto religioso.

Artículo 142.- El titular de la Auditoría del Estado será designado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura del Congreso del Estado, de una terna que al efecto formule la Comisión, de conformidad con el procedimiento siguiente:

I. La Comisión expedirá la convocatoria pública correspondiente, cuarenta y cinco días naturales antes de que termine el encargo el Auditor en funciones.

II. La convocatoria será abierta y dirigida a todos los ciudadanos residentes en el Estado de____, que cumplan con los requisitos señalados en el artículo anterior.

III. La convocatoria contendrá, al menos, los requisitos de elegibilidad, los documentos para acreditarlos, los plazos para la inscripción de las candidaturas, los sujetos que pueden presentarlas, el procedimiento para la entrevista ante la Comisión, los términos para realizar el dictamen respectivo y para elevar la terna definitiva al Pleno del Congreso, así como el procedimiento que se seguirá para la designación del Auditor.

IV. La convocatoria será publicada en las páginas de internet del Congreso, de la Auditoría del Estado y cuando menos en dos periódicos de mayor circulación en el Estado y en el Periódico Oficial del Estado.

V. Los interesados deberán presentar su solicitud y los documentos solicitados dentro de un plazo de veinte días naturales contados a partir de la publicación de la Convocatoria.

VI. Dentro de los cinco días hábiles naturales siguientes, la Comisión revisará las solicitudes y la documentación presentada y acompañada de un jurado integrado por el Consejo Ciudadano de Fiscalización y un número de académicos e investigadores estatales y nacionales que se designen para tal efecto, procederán a entrevistar en acto público y por separado a cada uno de los candidatos⁹².

VII. Concluido el plazo anterior, la Comisión y el jurado al que se refiere la fracción anterior procederán dentro de los diez días siguientes a analizar las solicitudes de los aspirantes, y determinarán quiénes reúnen los requisitos señalados en la convocatoria y procederán a la evaluación de los candidatos.

VIII. Una vez realizadas las entrevistas y la evaluación de los candidatos, la Comisión, dentro de los tres días hábiles siguientes, formulará su dictamen con la terna propuesta al Pleno del Congreso, entre los candidatos mejor evaluados.

IX. De la terna propuesta, el Pleno del Congreso designará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, al Auditor Superior del Estado de____, quien protestará su cargo ante el mismo Pleno del Congreso.

En los recesos del Congreso, será la Comisión Permanente la que proceda a la designación, que será provisional, mientras el Pleno del Congreso no otorgue la aprobación definitiva.

⁹²La Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, prevé la creación de un jurado integrado por académicos e investigadores estatales y nacionales, que es el responsable de entrevistar y evaluar a los candidatos al cargo de Auditor.

Artículo 143.- Durante el receso del Congreso, el Auditor Especial que corresponda conforme al Reglamento Interior de la Auditoría del Estado, ejercerá el cargo hasta en tanto dicho Congreso designe al Auditor Superior en el siguiente periodo de sesiones.

Artículo 144.- En caso de que ningún candidato de la terna propuesta en el dictamen haya obtenido la votación requerida, dentro de los diez días hábiles siguientes, la Comisión someterá una nueva terna entre los candidatos que hubiesen presentado su solicitud.

Ningún candidato propuesto en el dictamen rechazado por el Pleno podrá participar de nueva cuenta en el proceso de selección.

Artículo 145.- El Auditor Superior durará en el encargo ocho años y no podrá ser nombrado nuevamente⁹³.

Artículo 146.- El Auditor Superior podrá ser removido por el Congreso por las causas graves señaladas en la presente Ley, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título ___ de la Constitución Política del Estado ___⁹⁴.

Si esta situación se presenta estando en receso la Cámara, la Comisión Permanente podrá convocar a un periodo extraordinario para que resuelva en torno a dicha remoción.

Artículo 147.- Las ausencias temporales del Auditor Superior que no excedan de quince días hábiles serán suplidas por los Auditores Especiales en el orden establecido en el Reglamento Interior.

Si exceden de este término, la Comisión deberá aprobar la permanencia del Auditor Especial en funciones.

Artículo 148.- En caso de ausencia definitiva del Auditor Superior, la Comisión deberá iniciar el procedimiento para nombrar al nuevo Auditor Superior, dentro de un plazo de 30 días, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Si la ausencia definitiva se produce en los recesos del Congreso del Estado, corresponderá a la Comisión Permanente determinar al Auditor Especial que quedará como encargado del despacho de la Auditoría del Estado, hasta que se produzca el nuevo nombramiento del Auditor.

Artículo 149.- El Auditor Superior no podrá ser reconvenido por las opiniones emitidas en el ejercicio de su función, ni por el sentido de sus informes, observaciones, recomendaciones, acciones o resoluciones⁹⁵.

⁹³ Las reelecciones de Auditores Superiores no se encuentran en las prácticas internacionales y han sido polémicas en los Estados que han sucedido. También se han presentado casos de reelección cuasi-automática por abrogación de la ley de fiscalización, lo que merma la legitimidad del titular del órgano fiscalizador.

⁹⁴ Se refiere al Título de la Constitución del Estado correspondiente al juicio político.

⁹⁵ Esta disposición garantiza la autonomía del auditor superior frente a los diputados del Congreso, como se destaca en la *Declaración de Lima* (INTOSAI), y en donde se reconoce en su artículo 5 que “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores”.

Artículo 150.- El Auditor Superior se encuentra sujeto al régimen de responsabilidades establecido en el Título ____ de la Constitución Política del Estado⁹⁶, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado____ y de las demás leyes aplicables.

Artículo 151.- El Auditor Superior no podrá desempeñar comisiones o empleos en el Gobierno del Estado durante los dos años siguiente a la terminación de su encargo⁹⁷.

Artículo 152.- Los Auditores Especiales, el Director de Asuntos Jurídicos y el Director de Administración y Finanzas serán nombrados por el Auditor Superior. Los demás servidores públicos serán designados mediante el servicio fiscalizador de carrera⁹⁸.

Artículo 153.- El Auditor Superior será auxiliado en sus funciones por los auditores especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, auditores y demás

⁹⁶Se refiere al Título de la Constitución del Estado correspondiente al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

⁹⁷Una buena práctica que encontramos en la ley del Distrito Federal.

⁹⁸De la revisión a las legislaciones estatales se puede constatar que en algunos estados los auditores especiales o sus similares, son nombrados ya sea por el Congreso o con su aprobación, lo cual viola la autonomía de la Auditoría del Estado:

Guerrero (art. 92), los Auditores Especiales son nombrados por el voto de la mayoría de los Diputados presentes del Congreso del Estado a propuesta de la Comisión de Gobierno. Incluso, en el caso de los directores, la Comisión de Vigilancia, los aprueba a propuesta del Auditor General (93 y 90, XIII); Michoacán (art. 8), los auditores especiales son designados por mayoría simple de los diputados; Sonora (art. 18, IX), es atribución del Auditor Mayor el proponer al Congreso el nombramiento de los Auditores Adjuntos; Zacatecas (art. 64), los Auditores Especiales, el Titular de Unidad y Directores, son designados por la legislatura, a propuesta del Auditor Superior del Estado; Chiapas (art. 74), El auditor especial es designado por un consejo de selección (que él mismo preside y es integrado por dos representantes de colegios de profesionistas, dos representantes de cámaras, así como dos representantes de las universidades públicas), mediante una convocatoria pública y se elige a quien haya ocupado el primer lugar en el examen formulado. Guanajuato (art. 57, VIII). Los directores generales son nombrados por el Auditor General con la ratificación del Congreso del Estado. En tal sentido, se homologan los criterios para que el Auditor Superior nombre libremente a los altos mandos. Cabe señalar que en la *Declaración de Lima* (INTOSAI), se destaca como uno de los elementos sustanciales para garantizar la independencia de los órganos de fiscalización el grado de independencia de los funcionarios. Se advierte que: “Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.”

En su artículo 6, la *Declaración de Lima* se refiere a la “Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores:

1. La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representarlas, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.
2. La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.
3. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior de la Auditoría del Estado, de conformidad con el presupuesto autorizado.

En dicho Reglamento se asignarán las facultades y atribuciones previstas en esta Ley.

Artículo 154.- El Auditor Superior podrá delegar expresamente sus facultades en los servidores públicos de la Auditoría. Los acuerdos en los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades y órganos administrativos se publicarán en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo 155.- El Auditor Superior podrá adscribir orgánicamente las unidades y órganos administrativos establecidos en el Reglamento Interior.

Artículo 156.- Para ejercer el cargo de Auditor Especial además de cumplir con los mismos requisitos señalados en las fracciones I, III a V, y VIII del artículo 141 de esta Ley, deberá tener por lo menos treinta y dos años cumplidos al día de su designación y contar con título y cédula profesional de contador público, licenciado en derecho, abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título y cédula profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

Artículo 157.- Los Directores de Asuntos Jurídicos y de Administración y de Finanzas, deberán reunir mismos requisitos exigidos para los Auditores Especiales, con excepción de lo dispuesto en la fracción V y VI del artículo 141 de esta Ley.

Artículo 158.- El Director de Asuntos Jurídicos deberá contar con título y cédula profesional en Derecho expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello, diez años en el ejercicio de su profesión y experiencia de al menos tres años en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Artículo 159.- El Director de Asuntos de Administración y de Finanzas deberá contar con título y cédula profesional en Contaduría Pública, Economía, Administración u otra área afín a la gestión y control de recursos públicos, expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello, y contar con experiencia de al menos cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Artículo 160.- El Auditor Superior y los auditores especiales podrán ser removidos de su cargo por las siguientes causas, sin perjuicio de otras responsabilidades a que dieran lugar:

I. Formar parte de partido político alguno, participar en actos políticos partidistas y hacer cualquier tipo de propaganda o promoción partidista;

II. Desempeñar otro empleo, cargo o comisión en los sectores público, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas, de beneficencia, o Colegios de Profesionales en representación de la Auditoría Superior de la Federación;

III. Hacer del conocimiento de terceros o difundir de cualquier forma, la información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la Auditoría del Estado para el ejercicio de sus atribuciones, la cual deberá utilizarse sólo para los fines previstos en la presente Ley, su reglamento y demás normas aplicables;

IV. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias;

V.- Omitir la formulación de acciones, recomendaciones y observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten, con motivo de la fiscalización de las cuentas públicas y la información financiera de las entidades fiscalizadas;

VI.- Contratar a servidores públicos que no cubran los requisitos determinados en la presente Ley, para el desempeño de sus funciones;

VII. Dejar de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias sin causa justificada, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones realicen;

VIII. En el caso del Auditor del Estado, ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización del Congreso;

IX. Abstenerse de presentar el Informe Anual de Resultados sin causa justificada, en los plazos y los términos señalados en la presente Ley;

X. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que existan en la Auditoría del Estado; y

XI. Conducirse con parcialidad en el proceso de la fiscalización de las cuentas públicas y en la determinación de responsabilidades y sanciones a que se refiere esta Ley.

Artículo 161.- El Congreso dictaminará sobre la existencia de los motivos de la remoción del Auditor Superior por causas graves de responsabilidad, y deberá dar derecho de audiencia al afectado.

Artículo 162.- El Auditor Superior podrá ser removido por el Congreso del Estado con la misma votación requerida para su nombramiento.

Artículo 163.- Los auditores especiales podrán ser removidos por el Auditor Superior, por las causas a que se refiere el artículo 161.⁹⁹

Artículo 164.- El Auditor Superior y los auditores especiales sólo estarán obligados a absolver posiciones o rendir declaración en juicio, en representación de la Auditoría del Estado o en virtud de sus funciones, cuando las posiciones y preguntas se formulen por medio

⁹⁹Algunas de las leyes estatales establecen que la remoción de los auditores especiales o sus similares, es facultad del Congreso, que al igual que en los nombramientos, atenta contra la autonomía de la Auditoría del Estado. Zacatecas (art. 72), "Los Auditores Especiales y los demás trabajadores de confianza de la Auditoría Superior del Estado, podrán ser removidos por la Legislatura...". Guanajuato (art. 57, IX). "Presentar al pleno del Congreso para su aprobación, las propuestas de remoción de los directores generales del Órgano de Fiscalización Superior..."; Baja California Sur (arts. 67, 78 y 77, último párrafo), existe un Auditor Superior quien es auxiliado por un Auditor General, dos auditores especiales, entre otros. En el caso del Auditor Superior y General, es el Congreso el que dictamina sobre su remoción, en tanto que los auditores especiales su remoción es estudiada y se lleva a cabo por el Congreso a propuesta de la Comisión de Vigilancia.

de oficio expedido por autoridad competente, mismo que contestarán por escrito dentro del término establecido por dicha autoridad.

Artículo 165.- Los servidores públicos de la Auditoría del Estado o de los despachos externos que participen en los procesos de fiscalización, deberán ser especializados, actuar con el debido apego al Código de Ética y conducta institucional, mantener la confidencialidad que exigen dichas funciones, ser profesionistas debidamente titulados y con cédula profesional expedida por las autoridades en la materia.

Artículo 166.- Los servidores públicos de la Auditoría del Estado tendrán la obligación de excusarse de conocer asuntos cuando exista relación de parentesco sin limitación de grado en línea recta o hasta el cuarto grado en línea colateral, con servidores públicos de las entidades fiscalizadas o sus titulares.

Artículo 167.- Los servidores públicos de la Auditoría del Estado tendrán el carácter de trabajadores de confianza y de base, y se regirán por esta Ley y la Ley de _____ del Estado.

Artículo 168.- Serán trabajadores de confianza, el Auditor del Estado, los Auditores Especiales, los directores, el contralor interno, secretario particular, secretario técnico, los asesores y los demás servidores públicos que tengan tal carácter conforme a lo previsto en la Ley de _____ del Estado.

Artículo 169.- Serán trabajadores de base los que desempeñan labores en puestos no incluidos en el párrafo anterior y que estén previstos con tal carácter en la Ley _____ del Estado.

Capítulo III Del Servicio Fiscalizador de Carrera¹⁰⁰

Artículo 170.- La Auditoría del Estado contará con un Servicio Fiscalizador de Carrera, dirigido a la objetiva y estricta selección de sus servidores públicos, su constante profesionalización, y su permanencia y estabilidad bajo los principios de legalidad, eficacia, honradez, imparcialidad y excelencia.

Artículo 171.- La Auditoría del Estado emitirá un estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera que deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado y establecer como mínimo:

- I. Las plazas y categorías que integran el servicio;
- II. Los procedimientos y requisitos para el ingreso al servicio;
- III. Los procedimientos y requisitos para las promociones y permanencia de sus integrantes;
- IV. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos del servicio;

¹⁰⁰De la revisión de las leyes de fiscalización estatales se observó que si bien prácticamente todas establecen el servicio de carrera, éste se regula de una manera muy escueta. En tal sentido, al considerar que es un elemento sustancial para la profesionalización de la fiscalización en México, se dedica un capítulo especial para regular todo lo concerniente al servicio de fiscalización de carrera; siguiendo a la Ley Federal se regula de una manera más amplia y detallada.

- V. Los procedimientos y requisitos para la capacitación, actualización y aplicación de la evaluación del desempeño para los servidores públicos de carrera;
- VI. Las causas de separación del servicio;
- VII. Los medios de impugnación;
- VIII. Los órganos del servicio y sus atribuciones, y
- IX. Las demás normas relativas a la planeación, organización, operación, desarrollo control y evaluación del sistema del Servicio Fiscalizador de Carrera.

Artículo 172.- La Auditoría del Estado emitirá su Código de Ética, al cual se sujetarán todos los servidores públicos de la Auditoría del Estado, así como los auditores externos.

El Código de Ética deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la Auditoría y auditores externos, y publicarse en su página de internet.

TÍTULO SEGUNDO DE LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL¹⁰¹

Capítulo I De la coordinación con el Congreso del Estado

Artículo 173.- La Comisión tendrá por objeto coordinar las relaciones entre el Congreso del Estado y la Auditoría del Estado, y constituirá el enlace que permita garantizar la debida comunicación entre ambos órganos, así como vigilar y evaluar el desempeño de esta última en los términos de la presente Ley.

Artículo 174.- En materia de coordinación con la Auditoría del Estado, la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:

- I.- Ser el conducto de coordinación y comunicación entre el Congreso del Estado y la Auditoría del Estado;
- II. Recibir las notificaciones correspondientes de la entrega de las cuentas públicas que se hagan a la Auditoría del Estado;
- III.- Comunicar a la Auditoría del Estado las peticiones de situaciones excepcionales que el Congreso ordene;
- IV. Recibir de la Auditoría del Estado, el Informe Anual de Resultados y turnarlo a las comisiones ordinarias del Congreso;
- V. Conocer los criterios, bases, circulares y normas de evaluación que emita la Auditoría del Estado para la fiscalización de las cuentas públicas anuales de los entes fiscalizados;

¹⁰¹En el título segundo se contempla la coordinación institucional de la Auditoría del Estado, considerando esta coordinación no sólo con el Congreso del Estado y la Auditoría del Estado de la Federación, sino también con todos aquellos organismos e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Fiscalización.

VI. Conocer el Proyecto de Presupuesto, el Programa Operativo Anual y el Programa Anual de Auditorías que para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones, elabore la Auditoría del Estado, así como sus modificaciones;

VII.- Conocer los informes anuales de labores y semestrales del ejercicio presupuestario de la Auditoría del Estado;

VIII.- Recibir el informe expedido por el Auditor del Estado, en el que se señalen las entidades fiscalizadas que cumplieron en tiempo y forma con la entrega de su cuenta pública;

IX.- Citar al Auditor del Estado para conocer en lo específico el Informe Anual de Resultados de la fiscalización de las cuentas públicas, en los términos del Título Tercero del Libro Primero de esta Ley; podrá también, requerirle aclaraciones por escrito.

X.- Conocer el Reglamento Interior de la Auditoría del Estado;

XI.- Proveer lo necesario a la Auditoría del Estado para que pueda cumplir con las funciones que le confiere la Constitución Política del Estado y esta Ley;

XII. Presentar al Congreso la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor del Estado, así como la solicitud de su remoción;

XIII.- Ser el conducto para hacer llegar solicitudes de información de los diputados o los órganos del Congreso; y

XIV.- Las demás que establezca la Ley y las disposiciones aplicables.

Capítulo II

Del Sistema Nacional de Fiscalización

Artículo 175.- La Auditoría del Estado establecerá la coordinación necesaria, a través del Sistema Nacional de Fiscalización, con todos aquellos órganos que realicen actividades de control, fiscalización y auditoría gubernamental, ya sea interna o externa, de la federación, estatal y municipal, con el objeto de:

I.- Estandarizar el ejercicio de la auditoría gubernamental que se practica en el Estado, tanto por la Auditoría del Estado, la Auditoría Superior de la Federación, los órganos de control interno que correspondan y los auditores de los despachos externos que sean contratados;

II.- Garantizar la estricta observancia y aplicación de las normas, sistemas, métodos y procedimientos de contabilidad gubernamental y archivo integral, así como definir normas de control interno como referente técnico para su implementación;

III.- Homogeneizar criterios para emitir observaciones, así como para la solventación y seguimiento de las mismas;

IV.- Intercambiar información en materia de fiscalización, control y auditoría gubernamental;

V.- Capacitar al personal que realiza funciones de auditoría y fiscalización;

VI.- Coordinar la práctica de visitas a las entidades fiscalizadas, a fin de evitar el ejercicio simultáneo de las funciones de auditoría o de control en lo concerniente a la fiscalización de las cuentas públicas;

VII. Otorgar las facilidades que permitan a los auditores llevar a cabo el ejercicio de sus funciones; y

VIII. Facilitar la documentación que le sea solicitada sobre los resultados de la fiscalización que realicen o cualquier otra que se les requiera.

Capítulo III **De la coordinación con la Auditoría Superior de la Federación**

Artículo 176.- La Auditoría del Estado podrá fiscalizar los recursos federales que administre o ejerza el Estado o los municipios en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Para tal efecto, la Auditoría del Estado podrá celebrar convenios con la Auditoría Superior de la Federación, con el objeto de colaborar en la verificación de la correcta aplicación de los recursos públicos federales recibidos por el Estado de _____ y sus municipios, conforme a los lineamientos técnicos que señale la misma Auditoría Superior de la Federación y el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado.

Artículo 177.- La Auditoría del Estado deberá presentar un informe de las auditorías que realice correspondiente al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, en los términos y condiciones señaladas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Artículo 178.- Los recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado que reciba la Auditoría del Estado se deberán destinar exclusivamente para actividades relacionadas directamente con la revisión y fiscalización de recursos públicos federales.

Los recursos que al final del ejercicio no hayan sido devengados por la Auditoría del Estado, deberán concentrarse invariablemente en la Tesorería de la Federación.

Artículo 179.- La Auditoría del Estado deberá publicar en su página de internet, los informes trimestrales sobre la aplicación de los recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, en los términos que establezcan las reglas de operación del mismo.

Artículo 180.- El Auditor Superior, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos públicos federales transferidos al Estado y municipios.

Artículo 181.- Cuando la Auditoría del Estado detecte irregularidades que afecten el patrimonio de la hacienda pública federal, deberán hacerlo del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación dentro de los diez días hábiles siguientes, para que proceda conforme a lo dispuesto por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y con independencia de las sanciones que imponga a los responsables de dichas irregularidades

derivadas de los procedimientos administrativos de su competencia.

Artículo 182.- Las entidades fiscalizadas del Estado y municipios que administren o ejerzan recursos públicos federales deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de dichos recursos de acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las disposiciones aplicables

TÍTULO TERCERO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA AUDITORÍA DEL ESTADO

CAPITULO I De la Transparencia

Artículo 183.- La Auditoría del Estado contará con las áreas de transparencia y acceso a la información pública, de conformidad con lo que establece la Ley de (Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de ___)¹⁰².

Artículo 184.- La Auditoría del Estado, por conducto del área correspondiente, clasificará de reservada su información pública, de conformidad a lo establecido en la ley de la materia.

CAPÍTULO II De la Unidad de Vigilancia y Evaluación

Artículo 185.- Los servidores públicos de la Auditoría del Estado, incluidos el Auditor Superior y los auditores especiales, en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado ___ y a las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 186.- El Congreso del Estado ejercerá la vigilancia y evaluación de la Auditoría del Estado a través de la Unidad de Vigilancia y Evaluación y por el Consejo Ciudadano de Fiscalización.

El Congreso del Estado y el Consejo Ciudadano de Fiscalización podrán auxiliarse para el mejor desempeño de sus atribuciones en despachos externos de auditoría y otros mecanismos de evaluación institucional¹⁰³.

¹⁰²Tomando como ejemplo la ley de Chihuahua (art. 21), se prevé que la Auditoría del Estado cuente con las áreas de transparencia y acceso a la información pública.

¹⁰³La vigilancia de la Auditoría no sólo se realizará por el Congreso del Estado, por conducto de la Comisión, sino por un Consejo Ciudadano de Fiscalización. Siguiendo la tendencia mundial de los países democráticos, se abren cauces de participación ciudadana, con base en los postulados de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: "Art. 13.- Participación de la sociedad. 1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa."

Artículo 187.- La Unidad de Vigilancia y Evaluación será la encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría del Estado.

Artículo 188.- En materia de evaluación y vigilancia de la Auditoría del Estado, la Unidad de Vigilancia y Evaluación de la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Vigilar que el funcionamiento y los procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la fiscalización de las cuentas públicas de la Auditoría del Estado se apeguen a lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables;

II.- Evaluar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Anual de Actividades y del Programa Anual de Auditorías, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de la Auditoría del Estado, a través de la contratación de despachos de auditoría externa, de la evaluación de pares, de instituciones académicas o realizadas por la sociedad civil¹⁰⁴;

III.- A instancia de la Comisión, instruir el procedimiento de responsabilidades administrativas en contra de los servidores públicos de la Auditoría del Estado, de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado_____;

IV.- Fincar responsabilidades administrativas previstas en la presente Ley, en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado____, a los servidores públicos de la Auditoría del Estado;

V. Planear, programar, ordenar y efectuar inspecciones o visitas a las diversas unidades administrativas de la Auditoría del Estado, de conformidad con las formalidades legales;

VI.- Establecer los lineamientos, bases y criterios para la presentación de los informes financieros y anuales, que presente la Auditoría del Estado a la Comisión para su revisión y fiscalización;

VII.- Requerir a las unidades administrativas de la Auditoría del Estado la información y documentación necesaria para cumplir con sus atribuciones;

VIII.- Participar en los actos de entrega-recepción de los servidores públicos de mando superior de la Auditoría del Estado;

IX.- Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría del Estado; y

¹⁰⁴ La revisión entre pares (*peer reviews*) ha sido una demanda de diferentes organismos internacionales como INTOSAI y OLACEFS, (ISSAI 5600 – Guía para revisiones entre pares), cuyo objetivo es ayudar a las EFS a cumplir con las normas profesionales y con los reglamentos nacionales que rigen la labor fiscalizadora; así como especialistas en la materia (véase Cárdenas, Jaime “El Estado de la Fiscalización y el control legislativo al poder en México”), quien defiende la idea de que la vigilancia y fiscalización del funcionamiento de la Auditoría debe recaer en despachos profesionales independientes, en pares de la Auditoría de carácter nacional, incluso internacional, además de los ciudadanos, cuidando que dicha intervención no esté mediatizada por la Comisión de Vigilancia, como ocurre hasta ahora, afirma, según los artículos 109 y 110 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

X.- Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Artículo 189.- La evaluación que realice la Unidad de Vigilancia y Evaluación a la Auditoría del Estado deberá publicarse en la página de internet de la Comisión de Vigilancia, de la misma Unidad y de la Auditoría del Estado.

Artículo 190.- Son atribuciones exclusivas de la Unidad de Vigilancia y Evaluación:

I.- Citar a comparecer al Auditor Superior, cuando en el ejercicio de sus facultades de evaluación y seguimiento, así se requiera;

II.- Fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos de la Auditoría del Estado, en los términos de la presente Ley y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado____,

III. Presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito imputables a los servidores públicos de la Auditoría del Estado;

IV.- Defender jurídicamente sus resoluciones ante las diversas instancias jurisdiccionales;

Capítulo III **Del Consejo Ciudadano de Fiscalización¹⁰⁵**

Artículo 191.- El Consejo Ciudadano de Fiscalización actuará como órgano de consulta y vigilancia de la Auditoría del Estado, conformado por siete miembros, los cuales tendrán carácter honorífico.

Artículo 192.- El Consejo Ciudadano de Fiscalización estará integrado por:

a).- Un representante de las Organizaciones No Gubernamentales, debidamente registradas en el Estado de ____;

b).- Un representante de las Cámaras Empresariales del Estado de____;

c).- Un representante de la Universidad Pública del Estado de____

d).- Un representante de las Universidades Privadas del Estado de____

e).- Un representante de los colegios o agrupaciones de Contadores Públicos, debidamente registrados en el Estado de____;

¹⁰⁵Se prevé la creación de un Consejo Ciudadano de Fiscalización, similar al consejo consultivo ciudadano del Estado de Morelos. A través de este órgano ciudadano, compuesto por siete miembros honoríficos se busca abrir la participación ciudadana en la fiscalización de los recursos públicos. Dicho órgano ciudadano actuará como órgano de consulta y vigilancia de la Auditoría del Estado, además de participar, por ejemplo, como órgano de jurado en el nombramiento del auditor del Estado.

f).- Un representante de los colegios o agrupaciones de Ingenieros, debidamente registrados en el Estado de _____;

g).- Un representante de los colegios o agrupaciones de Arquitectos, debidamente registrados en el Estado de _____;

Cada uno de ellos tendrá un suplente que asistirá en su lugar cuando sea necesario.

Artículo 193.- Para nombrar a los integrantes del Consejo Ciudadano de Fiscalización, las instituciones citadas en el artículo anterior elegirán a un representante en los términos de la convocatoria emitida por la Comisión.

Los integrantes del Consejo Ciudadano de Fiscalización durarán en su encargo cuatro años; al término de los cuales las instituciones de referencia, elegirán un nuevo representante, informando de ello a la Comisión¹⁰⁶.

Artículo 194.- El Consejo Ciudadano de Fiscalización tendrá las siguientes atribuciones:

I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual y el Programa Anual de Auditorías de la Auditoría del Estado;

II.- Participar en la elección del Auditor Superior, en los términos del artículo 142 de la presente Ley;

III. Opinar ante la Comisión sobre la designación del titular de la Unidad de Vigilancia y Evaluación del Congreso del Estado;

IV.- Proponer a la Auditoría del Estado, la práctica de revisiones a la información financiera gubernamental y auditorías específicas para que sean incluidas en el Programa Anual de Auditorías;

V. Turnar a la Comisión para su atención, las quejas y denuncias que reciba en contra de los servidores públicos de la Auditoría del Estado;

VI. Opinar ante la Comisión sobre el desempeño del Auditor Superior y del Titular de la Unidad de Vigilancia y Evaluación;

VII. Vigilar el cumplimiento de las atribuciones de la Auditoría del Estado; y

VIII.- Proponer a la Comisión su proyecto de reglamento interior.

Artículo 195.- El Consejo Ciudadano de Fiscalización se reunirá por lo menos una vez cada dos meses y a sus reuniones deberá asistir el Auditor Superior, el presidente de la Comisión y el Titular de la Unidad de Vigilancia y Evaluación, cuando sean invitados por dicho Consejo.

¹⁰⁶Se dispone que los miembros del consejo ciudadano permanezcan en su cargo cuatro años, a efecto de que de ningún modo coincida con la misma legislatura.

Artículo 196.- Todas las opiniones, acuerdos y resoluciones emitidas por el Consejo Ciudadano de Fiscalización serán de interés general y deberán estar publicadas en la página de internet de la Auditoría del Estado.

Capítulo IV De la participación ciudadana

Artículo 197.- La Auditoría del Estado establecerá los mecanismos necesarios para que cualquier persona pueda solicitar que incluyan en al Programa Anual de Auditorías cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que administre o ejerza recursos públicos¹⁰⁷.

La Auditoría del Estado contestará las solicitudes dentro de un plazo de 30 días hábiles, explicando las razones de su determinación.¹⁰⁸

En caso de que la Auditoría del Estado decida incorporarlas en el Programa Anual de Auditorías lo informará a la Comisión.

Los resultados de las auditorías practicadas deberán ser incluidos en el Informe Anual de Resultados.

Artículo 198.- La Comisión y el Consejo Ciudadano de Fiscalización podrán recibir de parte de la sociedad civil opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría del Estado, a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la fiscalización de las cuentas públicas.

Artículo 199.- La Auditoría del Estado promoverá los mecanismos necesarios para fortalecer la participación ciudadana en la rendición de cuentas de las entidades fiscalizadas.

¹⁰⁷Independientemente de la existencia del Consejo Ciudadano de Fiscalización, como interlocutor entre la sociedad y la Auditoría del Estado, se deja abierta la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda realizar peticiones, solicitudes o denuncias.

¹⁰⁸Esta disposición garantiza el derecho de petición que constitucionalmente gozan los ciudadanos, estableciendo la obligación de las Auditorías Estatales de contestar en un plazo determinado.