



Campus Estado de México
Biblioteca

Donado Por Emmanuel Gómez F.

Fecha 25 SEP 2014

230-7

**Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de
Monterrey
Campus Estado de México**



03 DIC 2014

**Fiscalización y rendición de cuentas para un gobierno eficaz. Estudio
comparado de tres entidades de fiscalización superior: Alemania-
Chile-México.**

Tesina para optar al grado de maestro en administración pública y políticas públicas
presenta:

Emmanuel Gómez Farías Mata

Escuela de Graduados en Administración Pública
(EGAP-MAP)
Agosto 2009

Asesor: Dr. Martín C. Vera Martínez

Comité de Tesis: Dr. Luis Miguel Pérez Juárez

A Yosta

Te amaré mientras respire

Índice

Agradecimientos	2
Introducción	3
Rendición de cuentas y fiscalización superior en las EFS	5
Tribunal Federal de Cuentas de Alemania	16
Contraloría General de Cuentas de Chile	36
Auditoría Superior de la Federación de México	54
Análisis comparativo	72
Conclusiones	81
Bibliografía	83

Agradecimientos

A Emiliano, por ser la ilusión más grande de mi vida resultado del inmenso amor que existe entre tu madre y yo, gracias por enseñarme esta nueva forma de felicidad. Te amo hijo.

Al Dr. Martín C. Vera Martínez, por su asesoría y constante revisión del desarrollo del presente trabajo de investigación, sus consejos puntuales, su vasta y conocida reputación y experiencia en el campo de la Administración Pública, la Política Pública y experiencia legislativa, así como por su profundo conocimiento en temas como la fiscalización y rendición de cuentas en la administración pública.

Al Dr. Luis Miguel Pérez Juárez, Director de la Escuela de Graduados en Administración Pública del ITESM-CEM, por su incansable dedicación y apoyo incondicional a todos los que tenemos la fortuna de ser sus alumnos.

Al Dr. Bernardo González-Arechiga Ramírez Wiella, por sus comentarios e interés en el desarrollo del presente trabajo de investigación, pero sobre todo por ser un apoyo moral en los momentos difíciles.

A la Dra. Aimée Figueroa Neri investigadora del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, por sus valiosos comentarios y aportaciones para el desarrollo de este trabajo de investigación.

A todos mis familiares, colegas y amigos que de una u otra manera contribuyeron a la realización de la presente investigación.

A la Auditoría Superior de la Federación por ser el lugar donde aprendí las diversas facetas de la administración pública y la fiscalización superior en México.

Introducción

La comunicación entre el gobierno y sociedad implica la rendición de cuentas por parte de autoridades y servidores públicos, sobre el desempeño de sus funciones, ante los Poderes del Estado y ante la sociedad.

Bernardo González-Aréchiga.

El proceso de rendición de cuentas es parte fundamental para demostrar que no hay régimen alguno que pueda preciarse de democrático si no cuenta con herramientas e instrumentos destinados a cumplir cabalmente con el control del ejercicio de gobierno.

La rendición de cuentas es, indudablemente, uno de los principales temas de actualidad. La transparencia, la lucha contra la corrupción y la impunidad, la cultura de la legalidad y el impulso a los valores en el servicio público, son asuntos de un amplio debate a nivel nacional e internacional.

México se encuentra en un proceso de cambio muy significativo que merece análisis y reflexión en materia de rendición de cuentas y particularmente en el tema de fiscalización como elemento primordial.

Y al tratarse de una cuestión de carácter nacional, es trascendental ampliar el análisis a las implicaciones que esto tiene en la creación de oportunidades de desarrollo humano, económico y social de un país tan desigual y polarizado, en términos de desarrollo, como es México.

El objetivo general que el presente trabajo persigue radica en analizar diversos modelos o soluciones que se han adoptado en tres países Alemania, Chile y México, en cuanto a órganos de fiscalización.

El desarrollo del trabajo se divide en cinco partes, en el primer capítulo se establece el marco teórico de la rendición de cuentas; en el segundo capítulo se realiza un análisis del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania; en el tercer capítulo se lleva a cabo el análisis de la Contraloría General de Cuentas de Chile; el tercer capítulo corresponde al análisis de la Auditoría Superior de la Federación de México; en el cuarto capítulo se presenta un análisis comparativo entre los tres países señalados, para finalizar con una sección de conclusiones en relación a la fiscalización como elemento de la rendición de cuentas.

Por lo anterior, como ya se ha indicado, para el presente trabajo de investigación se han tomado tres modelos de entidades de fiscalización que tienen una estructura diferente, para que con base en un estudio comparativo de su marco normativo, podamos encontrar las diferencias y similitudes entre estas entidades pero sobre todo saber en cual de ellas la fiscalización realmente se inserta como un elemento esencial en la rendición de cuentas ligados a la fiscalización.

Rendición de cuentas y fiscalización superior en las EFS

En la actualidad la vigilancia y el control entre poderes públicos es el principal debate teórico sobre las democracias, así como de las relaciones de los poderes con las instituciones y principalmente con la sociedad.

En dicho debate, la rendición de cuentas es, evidentemente, un elemento necesario de análisis ya que dicha noción nos remite a la obligación de los gobernantes y de la administración pública de informarse entre sí (rendición de cuentas horizontal) y de informar a los ciudadanos y sociedad en general (rendición de cuentas vertical).¹

Si bien es cierto que la rendición de cuentas encuentra uno de sus pilares en la voluntad política, es mediante el ordenamiento jurídico, en realidad, que se consigue el aseguramiento, al menos de *iure*, de que sea efectiva. Es decir, las instituciones públicas deben contemplar en su ordenamiento jurídico, tanto en lo relativo a su organización, funciones y limitaciones, un sistema de rendición de cuentas, para construir un eficaz Estado de derecho.

En los estados contemporáneos- en su mayoría- podemos encontrar un sistema de rendición de cuentas, así como sus correspondientes instituciones y ordenamiento jurídico. La Dra. Aimée Figueroa hace la siguiente clasificación en tres subsistemas:

- a) Controles de unos poderes públicos frente a otros (candados, frenos, contrapesos y vigilancia).
- b) Información pública (transparencia y el derecho de información que gozan los ciudadanos).
- c) Responsabilidades y sanciones para los funcionarios públicos derivadas del incumplimiento de deberes y obligaciones y que se descubren a través de los controles y la información pública.²

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

² Figueroa Neri, Aimée, Coordinadora. La Auditoría Superior de la Federación en el horizonte internacional de la fiscalización superior. Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional. México: Universidad de Guadalajara. Reporte de investigación, 2007. Pág. 12, disponible en www.asf.gob.mx/pags/prensa/aimée_español_2008.pdf

En los Estados que tienen una forma tripartita para dividir el poder, entiéndase Poder Legislativo el cual representa la soberanía popular (parlamento o congreso), mismo que aprueba el presupuesto público (ingresos) y controla su ejercicio (gasto) mediante la fiscalización superior³; Poder Ejecutivo y su administración pública, al que le corresponde la ejecución de tal presupuesto y, finalmente, el Poder Judicial, que actúa cuando hay conflictos sobre la aplicación e interpretación de las normas que rigen la relación de control y vigilancia entre los otros dos poderes.

Si bien es cierto que el Poder Ejecutivo cuenta con control interno propio, el control externo –generalmente a cargo del Poder Legislativo– está en el ojo del huracán en todo momento, tanto para las instituciones públicas como para los actores políticos.

De lo anterior se deriva que en las democracias actuales, los nuevos diseños institucionales han optado por garantizar que el control interno, mejor conocido como auditoría superior, se lleve a cabo legítima e incuestionablemente mediante la formación de órganos independientes que, a pesar de estar vinculados al Poder Legislativo, realicen esta auditoría superior a las instituciones gubernamentales con imparcialidad y alejados de cualquier influencia externa, en especial que sean “inmunes” a los intereses políticos o partidistas, al menos en su diseño y regulación jurídica.⁴

A estos organismos se les denomina de manera universal como entidades fiscalizadoras superiores o entidades de fiscalización superior⁵ y se encuentran integradas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), ⁶ dicha organización cuenta con más de cincuenta y seis años de existencia, durante los cuales se ha destacado por ser un foro de encuentros e intercambios de experiencias y conocimientos de las EFS, una gestora de acuerdos para implantar modelos y normas eficaces de rendición de cuentas y una relevante fuente de información en materia de fiscalización superior.

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

⁴ Al respecto, García Vázquez 2007.

⁵ Superior o Supreme Audit institutions, en inglés.

⁶ International Organization of Supreme Audit Institutions, www.intosai.org.

La INTOSAI ha sido fundada en el año 1953 a iniciativa del entonces Presidente de la EFS de Cuba, Emilio Fernández Camus, actualmente presidida por el C.P.C Arturo González de Aragón, Auditor Superior de México, en 1953 se reunieron 34 EFS para el primer Congreso de la INTOSAI en Cuba. Actualmente la INTOSAI cuenta con 189 miembros de pleno derecho y 3 miembros asociados⁷.

Para poder adentrarnos en los temas prioritarios en la agenda pública de la fiscalización superior es necesario apoyar esta investigación en documentos institucionales de la INTOSAI, toda vez que son una fuente legítima y científicamente válida de información.

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

Al respecto, tanto la INTOSAI, como en diferentes análisis derivados de las ciencias políticas, económicas y jurídicas, están de acuerdo respecto a que la independencia de las EFS frente a los poderes públicos e instituciones que audita como su principal activo, es la condición *sine qua non* para que cumpla sus funciones y la auditoría gubernamental alcance sus propósitos.⁸

Derivado de lo anterior, encontramos en la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización,⁹ que se establecieron en 1977, compuesta de únicamente 25 artículos y que actualmente esta vigente y conserva su validez universal, lo siguiente:

- a) Declara la independencia de las EFS y las razones para ello, así como la naturaleza y las condiciones para que sea efectiva.
- b) Expone las limitaciones existentes en las actividades de las EFS y el poder de sus decisiones.
- c) Proporciona directrices metodológicas sobre el contenido y los campos de actividad de las EFS.

⁷ Información consultada en http://www.intosai.org/es/portal/about_us/ el 24 de junio de 2009.

⁸ Al respecto, Ackerman 2006.

⁹ INTOSAI 1977.

- d) Establece la posición que ocupan las actividades de las EFS en el ámbito internacional.¹⁰

La Declaración de Lima, en sus artículos 5° al 9° nos habla del tipo de independencia que requiere la EFS para poder cumplir con sus funciones, y de las cuales podemos destacar las siguientes:

- a) La independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, en virtud de que la EFS se encuentra inserta en la totalidad del sistema institucional del Estado.
- b) La independencia de las EFS está unida inseparablemente a la de los miembros de un colegio facultado para tomar las decisiones (tribunales o consejos) o del director o titular de la EFS organizada de manera monocrática.
- c) Tanto la independencia de la EFS como la de sus titulares debe quedar garantizada en la Constitución o norma jurídica suprema equivalente, al igual que las relaciones entre la EFS y el Poder Legislativo, aun cuando aquélla actúe como órgano de este último.
- d) No existe ningún tipo de subordinación del gobierno y la administración pública a la EFS. El gobierno asume la plena y exclusiva responsabilidad de las operaciones realizadas por él y sus omisiones, y no puede remitirse a operaciones de control y dictámenes de la EFS para su descargo.
- e) La independencia de las EFS debe contener tres aspectos mínimos: ser organizativa, funcional y financiera. Lo organizativo implica la autonomía del titular o titulares de las EFS para la gestión interna y dirección de la EFS; lo funcional se refiere a la actividad de la auditoría, desde la elaboración del programa de fiscalización hasta la aplicación de los métodos y las técnicas que determine libremente la EFS; lo financiero abarca dos aspectos: la facultad de elaborar y solicitar directamente su presupuesto al organismo público responsable, y la ejecución de ese presupuesto con base en las disposiciones legales, pero sin sujeción a alguna persona u organismo.

¹⁰ Chikán 2003: 108.

La importancia de la EFS para el Poder Legislativo radica en la información sobre el uso gubernamental de los recursos públicos, sin la cual no podría ejercer el poder de control y vigilancia sobre el Poder Ejecutivo. Es por ello que el principal interesado en fiscalizar al poder Ejecutivo es el Legislativo y las EFS vinculadas a éste, en mayor o menor medida según su grado de independencia.

Ahora bien, tomando como base la división que hace la Dra. Aimée Figueroa sobre las funciones básicas de una EFS son fiscalizar, asesorar e informar, tenemos que:

a) Fiscalizar¹¹

Es necesario identificar que ni la fiscalización superior ni la auditoría gubernamental son el último eslabón de la cadena de rendición de cuentas; su objetivo último es contribuir a una mejor gestión financiera del Estado, mediante el control de los recursos públicos ejercidos en el pasado que permita generar estrategias de una mejor administración para el futuro.

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

- Es un control externo y posterior a cargo de la EFS independiente, que puede, además, ejercer control previo, separado del control interno y previo a cargo de la propia administración pública.
- Abarca la eficacia de los órganos de control interno, con la respectiva delimitación de funciones y cooperación con éstos.
- Se orienta hacia la legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que abarquen a cada operación y a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y sistemas. En terminología actual, es una auditoría gubernamental integral y con medición de desempeño institucional.

¹¹ Figueroa Neri, Aimée, Coordinadora. La Auditoría Superior de la Federación en el horizonte internacional de la fiscalización superior. Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional. México: Universidad de Guadalajara. Reporte de investigación, 2007. Pág. 39

- Es un control ordenado conforme a un programa previo, establecido por la propia EFS, independientemente de que los poderes públicos puedan solicitar auditorías especiales para casos concretos.
- Es un control técnico con base en el procedimiento de muestreo, ya que en muy pocos casos puede controlarse la totalidad del presupuesto ejecutado. Las técnicas, los métodos y procedimientos serán determinados por la propia EFS, siguiendo normas y estándares conocidos y aceptados científicamente. Es deseable la elaboración de manuales de procedimientos.
- Es un control profesional de alta calificación. El personal debe gozar de certidumbre en sus cargos y tener la calificación, experiencia e integridad moral necesaria; además, debe fomentarse su capacitación y gozar de una remuneración acorde con las exigencias profesionales especiales. En ciertos casos se puede contratar a peritos ajenos a la EFS.

La delimitación del objeto del control, es decir, qué va a fiscalizar la ESF, también debe quedar plasmado correctamente en la legislación; en particular, los siguientes aspectos¹²:

- Fiscalización del uso de los fondos o activos públicos por parte de un receptor o beneficiario, cualquiera que sea su naturaleza legal, así como la recaudación de rentas públicas adeudadas al gobierno. Es decir, controla ingresos y gastos, incluyendo la rentabilidad de su recaudación y declaraciones individuales de los contribuyentes y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos.
- Toda actividad estatal estará sometida al control de la EFS, aun cuando no quede reflejada en el presupuesto general.
- Controla a todo tipo de instituciones y sujetos que reciban recursos públicos, establecidos en el extranjero o con formas jurídicas especiales (empresas con participación estatal, fideicomisos, contratos públicos y obra pública y subvenciones). Igualmente, los organismos internacionales o supranacionales.

¹² Ídem. Pág. 42.

- Tiene facultades de investigación amplias, que abarcan un acceso a la información que necesita sin restricciones y visitas o auditorías en la sede de los sujetos fiscalizados.
- Controla las sedes y la elaboración electrónica de datos utilizados en la gestión financiera que audita.

b) Asesorar¹³

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

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

c) Informar

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

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

¹³ Ídem. Pág. 46.

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

- Impedir que la EFS audite la política de gobierno, pero sí permitir que realice la auditoría de la aplicación de la política y entregue observaciones, conclusiones, consejos y recomendaciones de auditoría.
- No permitir que la EFS sea la responsable de la ejecución de las sanciones; si bien debe identificar las irregularidades y, en lo posible, determinar las responsabilidades y darles seguimiento. Los tres poderes públicos y sus organismos especiales no deben trasladar sus responsabilidades a la EFS como forma de descargo y sus consecuencias políticas, especialmente las electorales.¹⁴

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

- Evitar que los empleados de la EFS gocen de primas por descubrimientos de fraudes o mala gestión, ni establecer fondos para la EFS con ingresos por las multas originadas por las responsabilidades encontradas en las instituciones o sujetos auditados. Esta práctica puede ser peligrosa y es preferible asegurar un presupuesto suficiente para la EFS y conceder primas por rendimiento para motivar al personal, además de garantizar un salario adecuado.
- Evitar conflictos de intereses de la EFS en sus relaciones con las organizaciones que audita mediante la participación, o dar la impresión de participación en la gestión interna de la organización; no permitir que su personal desarrolle una relación muy estrecha, o caer en otros supuestos legales de conflictos de intereses.

¹⁴ INTOSAI 2004:110

3. Información pública y EFS

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

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

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

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

También se ha hecho patente que en muchos países la legislación no prevé los plazos en que el Poder Legislativo debe examinar el informe de la EFS y hacerlo público y, en otros casos más graves, ni se debate ni se hace público, hasta puede prohibirse su

publicación o fijarse medidas restrictivas para ello; así, la población queda sin acceso al trabajo de la EFS.¹⁵

4. Rendición de cuentas de la EFS

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

Si aplicamos la clasificación de la rendición de cuentas, horizontal y vertical, tenemos que la primera se efectúa las más de las veces mediante el control que ejerce el Poder Legislativo sobre la EFS, a través de la revisión de su informe de labores, la ejecución de su presupuesto y la práctica de auditorías externas. Estas últimas, en ciertos casos, están a cargo de despachos profesionales seleccionados de acuerdo con disposiciones legales y abarcan la calidad de los procesos de auditoría.¹⁶

La vigilancia del Poder Legislativo sobre la EFS puede tener sesgos o intereses políticos o partidistas importantes como los apuntados, e indirectamente generar presión o lesionar la independencia de las EFS. En este sentido, ha habido un avance en la rendición de cuentas de tipo vertical de las EFS hacia la sociedad. Las siguientes prácticas sustraídas de los casos documentados son ejemplo de ello:¹⁷

- a) Establecimiento de una función apropiada de auditoría interna de la EFS.
- b) Aplicación en sus propias operaciones de las mismas normas que utilizan en las organizaciones que auditan con el fin de establecer y mantener su reputación y credibilidad.
- c) Sometimiento voluntario a alguna forma de control de su desempeño y a una auditoría independiente de su contabilidad, adecuada al medio en que actúan y respetuosa de su independencia.
- d) Creación de un código de ética para la función fiscalizadora.

¹⁵ Ver en INTOSAI las conclusiones de los grupos de trabajo, 2004:103-114.

¹⁶ *Ibíd.*, p.109

¹⁷ Ver en INTOSAI 2003 y 2004 los tres países investigados en esta obra: y en el ámbito mexicano, respecto a la Auditoría Superior de la Federación y las EFS subnacionales, ver Figueroa Neri 2005, 2006 y 2007.

- e) Contribución a la cultura de la rendición de cuentas y fiscalización superior, áreas de no fácil conocimiento para la población (publicación de revistas, libros, entre otros).
- f) Certificaciones de los procesos con que trabaja la EFS, ofrecidos por empresas privadas u otro tipo de organismos no públicos, por ejemplo, el ISO.
- g) Reconocimientos o premios por sus labores, otorgados por organismos no vinculados a sus funciones o instituciones que audita (organizaciones profesionales y de la sociedad civil).
- h) Revisión voluntaria por parte de otras EFS (evaluación de/entre pares).
- i) Transparencia de la EFS y sus labores, especialmente el diseño de un sitio Web con contenidos oportunos.
- j) Relación con los medios de comunicación para reforzar la presencia y la imagen de las EFS, así como informar de manera continua al público sobre el papel de las funciones de las EFS, las cuales deben establecer su propia política autónoma de comunicaciones.

En la actualidad, la democracia es un concepto con cada vez más exigente y significativo. No es simplemente el acto de votar, o creación y distribución social de riqueza, va más allá de las formas de control de las autoridades y sobre todo del seguimiento y revisión de las cuentas públicas, mediante órganos que vigilen si el gobierno es eficaz y si tiene un correcto uso de los recursos y la forma en que los gasta.

Las democracias modernas tienen como objetivo primordial una mejor formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, dirigidas a gobiernos de resultados, para lo cual la fiscalización y control parecen ser la mejor alternativa. En este orden de ideas, el control dejó de ser únicamente contable o financiero, ahora existe una transformación de conceptos y técnicas que van más allá de la relación ingreso-gasto, para evaluar la relación costo-beneficio del gasto público, lo cual traduce en el impacto a soluciones de problemas económicos y sociales. Así mismo, medir el desempeño integral de las instituciones públicas y de aquellos que tienen la responsabilidad de dirigirlos.

Tribunal Federal de Cuentas de Alemania

1. Datos Generales de Alemania

Alemania se destaca de los países europeos por su excelente economía, no solo regional sino a nivel mundial. En el año de 2006, el Producto Interno bruto (PIB) rebasó los 3 billones de dólares. Con 82329,758¹⁸ millones de habitantes, representa la mayor población entre los estados miembros de la Unión Europea y es el hogar del tercer mayor grupo de emigrantes internacionales.

2. Sistema Político y electoral

Bubdersrepublik Deutschland - República Federal de Alemania es el nombre oficial de Alemania. Democracia parlamentaria compuesta de 16 estados conocidos como Länder es su forma de gobierno.

A partir del 3 de octubre de 1990 la constitución alemana se llama Constitución de la Alemania unificada. El sistema legal es el romano canónico (civil law) con control jurisdiccional a través de la Corte Constitucional Federal, conocida también como Tribunal Federal Constitucional. El voto es universal y a partir de los dieciocho años.¹⁹

La forma en que son electos los candidatos para el desempeño de sus funciones políticas y la organización de las campañas electorales adquieren rango de tarea constitucional. La Constitución establece que la organización de los partidos debe responder a los principios democráticos.

El sistema de partidos en Alemania es homogéneo. El Partido Social Demócrata de Alemania (SPD, por sus siglas en alemán) y el Partido Liberal Democrático (FDP, por sus siglas en alemán) estuvieron representados en el Parlamento (Bundestag). Así mismo los partidos de la Unión, pertenecientes a la familia de los partidos cristiano demócratas europeos, son la Unión Cristiano Demócrata (CDU, por sus siglas en

¹⁸ Cantidad estimada a julio de 2009 según The World Fact Book (traducción propia).

¹⁹ GG, § 38, (2) y § 116, (1). Ver en Figueroa Neri. La Auditoría Superior de la Federación en el horizonte internacional de la fiscalización superior. Pág. 52.

alemán) y la Unión Cristiano Social (CSU, por sus siglas en alemán). Mantienen estrechos vínculos entre sí. En el Parlamento, los diputados de ambas formaciones se asocian con carácter permanente en un solo grupo parlamentario.

El SPD es la segunda gran fuerza política del sistema alemán de partidos. Pertenecen a los partidos social demócratas y socialistas democráticos europeos. La CDU/CSU y el SPD se consideran "partidos populares". Ambos mantienen posiciones básicamente favorables al Estado social con prestaciones garantizadas para discapacitados, enfermos, ancianos y desempleados.

3.- Poderes públicos

Poder Ejecutivo

El Jefe de Estado del país es Horst Köhler desde el 1 de julio de 2004. Fue elegido por la Asamblea Federal²⁰, la cual se constituye por los diputados del Parlamento (Cámara Baja o Bundestag, con 612 miembros y Cámara Alta Bundesrat con 69 miembros)²¹ y un número igual de miembros elegidos por los parlamentos de los estados federados (Länder) con arreglo al sistema de representados en los parlamentos de los estados (no necesariamente diputados). Esta asamblea tiene como función única la elección del presidente federal.

El jefe del gobierno es la canciller Dra. Angela Merkel, desde el 22 de noviembre de 2005. (Su período comienza con su elección y termina por lo general con la constitución del siguiente Parlamento). La Constitución le reconoce el derecho de elegir a los ministros al frente de las distintas áreas de gobierno. El Canciller decide además el número de ministerios y define las competencias de cada cartera. Tiene competencia directiva, es decir, fija las directrices de la política de gobierno. Concentra pues un arsenal de instrumentos de gobierno equiparable al poder de los presidentes en las democracias presidencialistas.²²

²⁰ GG, §54.

²¹ Tomado en partes de "La actualidad de Alemania", <http://www.deutschland.de/aufeinenblick/uebersicht.php?lang>. Consultado el 29 de abril de 2009.

²² Tomado en partes de "La actualidad de Alemania".

Intensas consultas entre los partidos que aspiran a gobernar juntos son indispensables para lograr la elección del canciller. En ellas se decide cómo han de repartirse los ministerios entre los partidos coligados. Así como los ministerios a mantener y los nuevos que han de incluirse en el organigrama gubernamental. El derecho a cubrir el puesto de canciller federal se le reconoce al partido más fuerte de la coalición de gobierno. En estas consultas, también se acuerda el programa de actuaciones para la legislatura. El resultado de estas negociaciones se consigna en un acuerdo de coalición y una vez concluido este proceso, se procede a la elección del canciller federal.

Las decisiones del gobierno federal son acompañadas por las negociaciones anteriormente expuestas. El relevo del jefe del Ejecutivo está previsto en caso de que el período de sesiones del Parlamento siga vigente cuando las coincidencias políticas se han agotado. El canciller federal puede ser depuesto mediante el mecanismo de la moción de censura constructiva, que exige la simultánea elección de uno nuevo. Esta forma activa de retirar la confianza parlamentaria obliga a los partidos representados en el Parlamento a formar una nueva mayoría gubernamental viable antes de derrocar al canciller. Hasta la fecha, únicamente se ha intentado exigir la responsabilidad política por esta vía en dos ocasiones, y sólo triunfó en una: a raíz del voto de censura aprobado en 1982 contra el canciller federal Helmut Schmidt (SPD); resultó elegido Helmut Kohl (CDU) como nuevo canciller.²³

Asimismo, la confianza que el Parlamento tiene en el canciller federal puede ser votada para comprobar si sigue gozando del respaldo irrestricto de los partidos de gobierno puede. En caso de que parte de la mayoría gubernamental le diera la espalda, el presidente federal puede disolver el Parlamento y convocar elecciones anticipadas.

Cabe mencionar que la República Federal de Alemania nunca ha tenido derrotas auténticas en una votación de confianza, sin embargo, en tres ocasiones ha habido derrotas convenidas: los diputados de los partidos de gobierno o los ministros se abstuvieron en la votación respectiva con el propósito de derrocar al gobierno en 1972,

²³ *Ibidem*. "La actualidad de Alemania"

1982 y 2005. Este camino es el que está contemplado como único mecanismo admitido por la Constitución para la celebración de elecciones anticipadas. En cualquier caso, se requiere la anuencia del presidente federal; lo que no resta controversia en estos actos.

Poder Legislativo

Es un sistema de dos cámaras: el Parlamento es conocido como Bundestag, es el órgano de representación del pueblo alemán. Dicha representación es mediante el sufragio universal mediante los comicios. Todo elector tiene dos votos²⁴: La mitad de los 598 escaños del Bundestag se asigna a través de la elección de las listas regionales de los partidos, lo que sería el "segundo voto" y la otra mitad es mediante la elección de candidatos directos en un total de 299 circunscripciones electorales, a lo que llaman "primer voto". Los representantes permanecen cuatro años en su cargo de diputado.

En tanto que el Senado federal o cámara alta (Bundesrat) cuenta con 69 representantes, está compuesto exclusivamente por representantes de los gobiernos de los Estados Federados (Länder). El peso de los votos de los Estados Federados refleja muy relativamente el índice de población: cada Estado Federado tiene como mínimo tres votos y los Estados Federados con mayor índice de población un máximo de seis.²⁵

Dado que el Senado debe expresar los intereses de los estados, los representantes de éstos no están libres en su voto; deben votar con unanimidad por su estado previo acuerdo con el gabinete de éste.²⁶ Los representantes no se eligen; son enviados por los gobiernos de cada estado. De esta forma, el Parlamento es un órgano permanente que no se basa en elecciones directas, sino en las elecciones periódicas estatales y sus probables cambios de gobierno. Indirectamente, el elector en el ámbito estatal define quiénes van a ser sus representantes en el Senado durante el período electo, con lo cual se garantiza la legitimación democrática del Parlamento²⁷ y se verifica un federalismo efectivo.

²⁴ Tomado en parte de "La Actualidad de Alemania".

²⁵ GG, § 51,

²⁶ GG, § 52,

²⁷ GG, § 20,

Poder Judicial²⁸

Los estados federados son los que tienen mayor competencia para la administración de justicia, ya que ellos son los que tienen a su cargo la mayoría de los tribunales, fiscalías y juzgados, lo que obedece al principio general de asignación de las competencias que establece el artículo 30 de la Ley Fundamental o Constitución alemana.

Existe la Corte Constitucional Federal, que es un órgano autónomo de la Federación, pero además, a escala nacional existen también cinco cortes supremas federales (artículo 59 de la Ley Fundamental), de las cuales tres se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio Federal de Justicia (MFJ) –Corte Federal de Justicia, Corte Federal Administrativa y Corte Federal de Hacienda-; junto con otras dos –Corte Federal del Trabajo y Corte Federal Social-, fallan sobre todo como instancia suprema de las diferentes ramas de la jurisdicción administrativa, de hacienda, del trabajo y social. Existe, de igual modo, la Corte Federal de Patentes, un tribunal nacional que resuelve en primera instancia (artículo 96, párrafo 1, de la Ley Fundamental) y se encuentra también dentro del ámbito de competencias del Ministerio Federal de Justicia.

I. Datos básicos del Tribunal

1. Nombre oficial

Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof, BRH)

2. Sitio Web

www.bundesrechnungshof.de

3. Resumen histórico²⁹

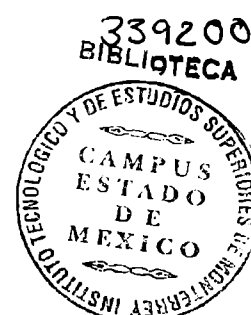
Fechas importantes para el BRH (por sus siglas en alemán) son:

1714 Cámara General de Contabilidad de Prusia.

1818 Cambio de sede de Berlín a Postdam.

²⁸ Tomado de BMJ 2006: 3.

²⁹ Tomado de Dressler 2008 y de BRH 2005. Ver Figueroa Neri. Pág. 55.



1868 Cámara Superior de Contabilidad, a la vez Tribunal de Cuentas de la Federación del Norte de Alemania.

1871 Cámara Superior de Contabilidad, a la vez Tribunal de Cuentas del Reich Alemán.

1872 Ley de la Cámara Superior de Contabilidad.

1923 Reglamento de Presupuesto del Reich.

1945 División externa Hamburgo del Tribunal de Cuentas del Reich.

1948 Cambia de nombre a Tribunal de Cuentas para Tareas Especiales.

1950 Creación del Tribunal Federal de Cuentas.³⁰

1985 Ley actual del Tribunal Federal de Cuentas.

1997 Cambio importante de la ley, al crearse nueve oficinas regionales de auditoría.³¹

2000 Cambio de sede de Francfort del Main a Bonn.

4. Nombre del titular actual

El presidente del Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof, BRH) es el doctor Dieter Engels, quien actualmente es presidente de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI)³² en tanto que el vicepresidente es Norbert Hauser.

5. Estructura actual

El Tribunal de Federal de Cuentas BRH tiene nueve divisiones y 49 unidades de auditoría, además de las nueve oficinas regionales

II. Naturaleza jurídico-institucional

1. Constitucional

En el artículo 114, párrafo 2, de la Ley fundamental se indica que los miembros del BRH poseen independencia judicial, revisan la cuenta (pública), así mismo que se ejecute con regularidad el cumplimiento de la gestión económico financiera del gobierno. Debe informar anual y directamente al gobierno, Parlamento y Senado. Las

³⁰ Ley del 27 de noviembre de 1950: BGBl. 1949/50 S. 765 f.

³¹ BGB, 1997, I, 3254, § 3, "EL BRH puede crear oficinas regionales...", BGB, 1997, I, 3254, § 4 establece que las oficinas de preauditoría, hasta entonces subordinadas técnicamente al BRH, pero no adscritas a éste, se integran al Poder Ejecutivo como "Revisión interna" (Innenrevision), y en su lugar se crean estas nueve oficinas regionales, subordinadas al BRH. Ver Figueroa Neri.

³² Datos tomados de <http://www.brth.de>. Consultada el 12 de junio de 2009.

facultades del BRH se regulan por su propia ley. Con base en esto se tiene una existencia garantizada; su naturaleza es la de un órgano fiscalizador independiente, sujeto a la ley de manera exclusiva y que se ubica entre los poderes públicos Ejecutivo y Legislativo como un órgano de apoyo.

2. Legal

En la Ley del Tribunal Federal de Cuentas³³ se señala que el BRH es una oficina federal superior o suprema y órgano independiente de fiscalización exclusivamente sometido a la ley. En su marco legal de funciones, apoya al Parlamento federal, al Senado y al gobierno federal en sus decisiones.

3. Ordenamientos jurídicos que aplican

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

³³ Gesetz über den Bundesrechnungshof, BGBl I 1985, 1445. Ver Figueroa Neri.

III. Titular

1. Procedimiento para su elección

Presidente y vicepresidente son directamente propuestos por el gobierno federal para que mediante votación secreta sean aprobados por el Parlamento y el Senado por mayoría de sus miembros. Se requiere la misma mayoría que para la elección del canciller federal.

2. Duración

En ambos casos, son elegidos para un período de doce años como funcionarios temporales sin posibilidad de reelección. Al término de este período deberán jubilarse como funcionarios públicos. En caso de alcanzar la edad legal de jubilación (actualmente los sesenta y cinco años), antes de cumplir los doce años, deberán jubilarse en ese momento.

3. Remoción

El presidente y el vicepresidente gozan de independencia judicial³⁴ y tienen que responsabilizarse exclusivamente ante la Ley Alemana del Poder Judicial³⁵ a través de una sala especial de la Corte Federal de Justicia (Bundesgerichtshof).³⁶ El derecho de solicitar un procedimiento disciplinario ante esta sala sólo poseen el presidente del pleno parlamentario o el presidente del Senado federal.³⁷ Las posibles sanciones disciplinarias son: amonestación, multa o remoción.

4. Aspectos importantes sobre el titular y los miembros

Los miembros del BRH son el presidente, vicepresidente, directores de las oficinas regionales y los jefes de división. Éstos deben cumplir los requisitos para funcionarios públicos de rango alto. El presidente o el vicepresidente y una tercera parte de los demás miembros deben cumplir los requisitos para ser juez.³⁸

³⁴ Algo parecido al "fuero" mientras estén en el cargo. Traducción Figueroa Neri.

³⁵ DriG.

³⁶ BRHG, §3,(3).

³⁷ BRHG, § 18,(1).

³⁸ DRIG, §§ 5 bis 7.

5. Función del presidente como delegado federal para la buena gestión pública (Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung)³⁹

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

IV. Autonomía

La naturaleza que su antecedente más remoto, la Cámara General de Contabilidad de Prusia de 1714, le dio el ser considerado un cuerpo de auditoría externa, independiente, colegiada y autónoma no se ha perdido con el tiempo.

1. Organizativa⁴⁰

La ley y el reglamento del BRH⁴¹ definen una triple independencia de sus miembros: judicial, material y personal. Éstos sólo se someten ante la ley por el goce de su independencia judicial (presidente, vicepresidente, directores de departamento y jefes de división). También gozan de independencia colegiales con los que trabajan, y la independencia personal que les garantiza que no puedan ser trasladados, revelados o jubilados anticipadamente.

2. Funcional

El funcionamiento interno del BRH y sus decisiones se basan en órganos colegiados bi- y tripersonales y en el pleno o Gran Senado, compuesto por el presidente, vicepresidente, los nueve directores de departamento, tres jefes de división, un ponente y un co-ponente. El BRH decide fechas, formas y amplitud de la fiscalización superior que realiza mediante la planeación anual de su trabajo.⁴²

³⁹ Bundesrechnungshof 2005: 29-30.

⁴⁰ BRHG.

⁴¹ GO-BRH.

⁴² GO- BRH, § 13, (2).

3. Financiera

El presupuesto del BRH goza de la misma protección que tienen los organismos constitucionales para la elaboración de su proyecto de presupuesto: si difiere el aprobado por el gobierno de la propuesta solicitada por el BRH y éste no autorizó dichos cambio, hay que incluir las partes sin acuerdo, tal como lo había solicitado el BRH. El Parlamento es la última instancia que aprueba el presupuesto del BRH.⁴³

4. Relación con los poderes públicos

a) Parlamento

Está compuesto en la actualidad de 22 comisiones⁴⁴ permanentes; los miembros reflejan el reparto del poder de los partidos políticos en el Parlamento. La Comisión de Presupuesto (Haushaltsausschuss) es la que cuenta con el mayor número de miembros (41); su trabajo principal es el acompañamiento del desarrollo anual del presupuesto. El BRH tiene un representante permanente en ella que participa en todas sus sesiones, solventa todo tipo de preguntas, brinda ayuda, y reporta directamente al BRH sobre temas importantes. También están presentes los miembros del BRH, cuyos resultados de una auditoría son objeto de la sesión, o cuando se debatan temas que caen en su ámbito de trabajo. El BRH aconseja sobre todo en la elaboración del plan presupuestario anual y en temas económico financieros importantes, en los que ha obtenido experiencias y conocimientos de auditoría gubernamental.⁴⁵

Dentro de la Comisión de presupuesto existe una Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública (Rechnungsprüfungsausschuss), con 16 miembros, que se han convertido en permanente por su complejidad. Esta subcomisión revisa los gastos, el manejo presupuestario y económico de la Federación y, ante todo, recibe la

⁴³ Ver Figueroa Neri. Pág. 59.

⁴⁴ Comisiones permanentes: Revisión de Comicios, Inmunidad y Reglamento de Sesiones Parlamentarias; Peticiones; Exterior; Interior; Deporte; Derecho; Finanzas; Presupuesto; Economía y Tecnología; Alimentación, Agricultura y Protección del Consumidor; Trabajo y Social; Defensa; Familia, Mayores, Mujeres y Juventud; Salud; Transporte, Construcción y Desarrollo Urbano; Medio Ambiente, Protección del Paisaje y Seguridad Nuclear; Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria; Educación, Investigación y Proyección de Consecuencias Tecnológicas; Colaboración. Véase Figueroa Neri. Pág. 62.

⁴⁵ Información proporcionada por el BRH.

"cuenta anual" del ministro de Finanzas, para revisarla con base en el informe anual de BRH. De esta manera, prepara las recomendaciones y el informe que emite la Comisión de Presupuesto al Parlamento, para la autorización del "descargo" de las obligaciones del gobierno derivadas de su gestión financiera⁴⁶ que debe otorgar los diputados. Además del informe anual, el BRH elabora informes especiales para dicha comisión y subcomisión sobre temas de relevancia económica y financiera.⁴⁷

b) Senado

Éste conjunta las funciones de la Comisión de Finanzas que asume todo el trabajo y recibe tanto la cuenta pública para su revisión como el informe anual del BRH; y la de Presupuesto. Así, partiendo del informe anual, dicha comisión emite al pleno del Senado la recomendación del descargo del gobierno.

c) Gobierno

El BRH está presente desde el comienzo de la elaboración del plan de presupuesto,⁴⁸ ya que recibe las propuestas presupuestarias de los departamentos y participa en sus negociaciones con el Ministerio de Finanzas sobre el proyecto del presupuesto del año siguiente; además de asesorar directamente a los ministros del gabinete sobre temas concretos. De acuerdo con la legislación, el BRH debe notificarle cualquier resultado de importancia encontrado en las auditorías. Por otro lado, la función del presidente del BRH como delegado evidencia la relación de colaboración con el gobierno federal alemán.

V. Principales funciones y atribuciones

El BRH tiene cuatro funciones básicas:

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

⁴⁶ Aprobación de la gestión financiera del Ejecutivo.

⁴⁷ Ver Figueroa Neri. Pág. 60.

⁴⁸ Ver procedimiento.

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

La fiscalización se realiza *ex post*, con criterios económicos y administrativos; también puede fiscalizar procedimientos en proceso antes que tengan efectos económicos (*revisión ex ante*), sobre todo en proyectos muy amplios para evitar o corregir problemas o errores durante el desarrollo de un proyecto (fiscalización acompañante). El BRH tiene derecho de seleccionar los entes a fiscalizar y no tiene la obligación de fiscalizar a todos, lo cual refleja su independencia funcional.⁴⁹

El BRH tiene garantizado el acceso irrestricto a la información que requieran los sujetos fiscalizados.⁵⁰ El BRH elabora un plan de trabajo anual para cada división de fiscalización para así definir las actividades, los auditores, los tiempos y las fechas.

Tipos de auditorías: general, de orientación, selectiva, horizontal, y de seguimiento. Su procedimiento es: selección del tema a auditar; elaboración de conceptos o directivas que contienen información explicativa sobre la auditoría planeada y su desarrollo; y notificación escrita a la entidad que se va a auditar. Debe contener el objeto de la auditoría, nombre del jefe de la auditoría y los funcionarios, tiempo y herramientas requeridas para efectuarla. La auditoría se elabora de un informe de los resultados y se entrega por escrito a la entidad auditada (observaciones), la cual presenta sus alegatos correspondientes al informe del BRH (solventación de observaciones). El BRH o la Oficina Regional de Auditoría realizan el análisis de los alegatos y la elaboración de conclusiones de la actuación fiscalizadora con posibilidad de observaciones, asesoramiento e informe especial. En casos importantes y relevantes se informa al ministro de Finanzas. El BRH comunica a la entidad de la auditoría.⁵¹

⁴⁹ Ver Figueroa Neri. Pág. 61.

⁵⁰ BHO § 95.

⁵¹ Ver Figueroa Neri. Pág. 61.

2. Informar ⁵²

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

Para comprobar que sus recomendaciones fueron atendidas, el BRH publica un informe (bianual) de seguimiento de su informe anual correspondiente a un ejercicio presupuestario. Si el caso lo amerita, puede elaborar informes especiales para los tres poderes públicos; además de realizar informes particulares sobre algunas instituciones, como el Banco Federal de Alemania.

3. Asesorar

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

4. Acompañar el proceso presupuestario anual del gobierno

El BRH debe abstenerse de intervenir o evaluar decisiones políticas, no así las hipótesis en las que se fundan las decisiones políticas y sus repercusiones futuras. Con base en los resultados obtenidos, el legislador será asesorado y se podrán exponer maneras para asegurar que en futuras ocasiones los objetivos de las decisiones políticas se consigan de forma más eficaz o eficiente.⁵⁵ Imponer sanciones o iniciar procedimientos por daños y perjuicios o indemnizaciones está fuera del alcance del BRH, ya que carece de poder disciplinario.

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

⁵² Ver Erb 2005. Ver también al apartado VII. Tomado de Figueroa Neri.

⁵³ HGrG, § 46; BHO § 97.

⁵⁴ Ver BMF, "Das System der öffentlichen Haushalte", 2009.

⁵⁵ Tomado de Erb 2005:30

cuando la administración no haya investigado el asunto o no haya hecho valer el derecho a la indemnización, el BRH informa al Parlamento.⁵⁶

En cuanto a las acciones penales, se sigue el mismo procedimiento; el BRH puede advertir a la administración pública, informarla y apoyarla, e informar a las agencias de persecución penal sobre resultados de fiscalización relevantes, o presentar una denuncia. El BRH colabora con estas agencias y con la justicia siempre que dicha cooperación sea admisible y no afecte su labor misma.⁵⁷

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

1. Definiciones y conceptos

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

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

Cuenta pública anual⁵⁸: es elaborada y entregada por el Ministerio de Finanzas al gobierno, Parlamento, Senado y al BRH al final del primer trimestre del año siguiente, a fin de obtener el descargo de las obligaciones del gobierno federal respecto de su gestión financiera. Se forma con la cuenta anual presupuestaria (Haushaltsrechnung) y la cuenta patrimonial (Vermögensrechnung); debe contener todos los ingresos, gastos, patrimonio y deudas del país.

Descargo: mediante este acto, ambos cuerpos del Parlamento deben otorgar la liberación o cancelación de las obligaciones del gobierno suscitadas por la gestión

⁵⁶ Ver Figueroa Neri. Pág. 62.

⁵⁷ *Ibid.*, pp.35 y 36.

⁵⁸ GG, §114, BHO, §§ 80 bis 87.

financiera del año revisado; es una especie de aprobación de dicha gestión, sin detrimento de los procedimientos que puedan suceder en casos específicos (sanciones, por ejemplo) y continúen con posterioridad al descargo.

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

VII. Informes y productos relevantes⁵⁹

- a) Informe anual (observaciones). Publicación impresa en cuyo contenido se incluyen: observaciones a la cuenta pública anual; resultados de las auditorías con propuestas concretas de aplicación de medidas y acciones; casos importantes en los que la administración pública siguió las recomendaciones del BRH.
- b) Informe bianual de seguimiento a las medidas tomadas por el gobierno, el Poder Legislativo y las entidades fiscalizadas, que se basa en el informe anual respectivo.
- c) Informes especiales que se elaboran cuando se requiere una información inmediata para el Parlamento o el gobierno.
- d) Informes particulares: en los casos de organismos o instituciones en las cuales no corresponde al Parlamento la aprobación de la gestión gubernamental (descargo), se prevé en la ley la elaboración del informe anual por parte del BRH para las entidades o consejos responsables de tal descargo (por ejemplo, Banco Federal Alemán)
- e) Dictámenes del delegado federal para la buena gestión pública.
- f) Informe de impacto, dirigido al público.
- g) Opiniones particulares para el gobierno federal y sus ministerios.

⁵⁹ Ver BMF, Das System der Öffentlichen Haushalte, 2006, pp.45-46.

VIII. Relación del BRH con los tribunales de los estados

1. Delimitación de funciones y competencias

El BRH y los tribunales regionales de cuentas de los estados (TRC) son independientes unos de otro. El BRH fiscaliza a la Federación, mientras cada uno de los TRC fiscaliza a su estado y ninguno tiene competencia sobre el otro.

En el caso de los proyectos con financiamiento bilateral de los entes federales y estatales –como las universidades- o cuando hay impuestos cuya relación se aplica a los presupuestos federales y estatales, tanto el BRH como los tribunales de los estados tienen competencia y ambos pueden llegar a acuerdos para delegar sus funciones en la materia.⁶⁰

Aun cuando esta independencia está clara, los presidentes del BRH y de los TRC se reúnen periódicamente y colaboran en grupos de trabajo sobre diferentes temas.

2. Formas de trabajo para fiscalización superior

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

IX. Rendición de cuentas del BRH

Es común que las instituciones públicas tengan un control interno y uno externo. El caso del BRH no es la excepción, de tal suerte que el control interno está a cargo del Departamento de Revisión Interna que supervisa la ejecución del presupuesto y, junto con el Departamento de Organización, revisa los procesos de trabajo para su optimización con base en aspectos, requisitos y estándares internacionales. Respecto del control externo o forma de vigilancia del BRH, seguiremos la clasificación de la rendición de cuentas en horizontal y vertical.

⁶⁰ BHO, § 93.

1. Horizontal

El BRH rinde cuentas mediante la revisión de su cuenta pública anual ante el Parlamento a través de la Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública de la Comisión de Presupuesto,⁶¹ y ante el Senado, por medio de la Comisión de Finanzas. Esto se verifica con el descargo o la aprobación de la gestión que realizó el BRH por parte de ambas cámaras del Parlamento;⁶² no existe la obligación periódica de revisar especialmente al BRH; la última vez que el Parlamento le realizó una revisión in situ fue en 2006, con la presencia de un grupo de diputados de la comisión señalada. En el pasado, estas inspecciones han sido inconstantes hasta con varios años de diferencia. El Parlamento puede condicionar el descargo, requerir informes sobre medidas solicitadas, fechas límites, etcétera. El Senado nunca ha efectuado revisiones y toma su decisión de descargo con base en la cuenta pública anual del BRH que le es presentada.⁶³

2. Vertical

El BRH rinde cuentas a la sociedad a través de la presentación del informe anual en conferencia de prensa y su publicación accesible a la sociedad.

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

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

Cabe resaltar el acceso a la información y los documentos que genera el Poder Legislativo en Alemania a través del sistema DIP (Dokumentations- und

⁶¹ HGrG, § 47, (2), BHO, § 101.

⁶² BHO, § 101.

⁶³ Información proporcionada por el BRH. Ver Figueroa Neri.

Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge) de documentación parlamentaria de los poderes legislativos en el ámbito federal del Parlamento y el Senado, así como de los 16 parlamentos estatales. El DIP⁶⁴ fue fundado en 1972 y, desde 1978, es obligatorio por decisión de los presidentes parlamentarios. El acceso es libre a cualquier persona sin necesidad de registro. Contiene información sobre los siguientes rubros: estado de la legislación (progreso, propuestas, etcétera); sucesos parlamentarios del Parlamento/Senado (para búsqueda sobre un tema determinado, por ejemplo); actividades parlamentarias de personas (específicamente de los diputados); sesión de preguntas; servicio de información; impresos del Parlamento en texto completo; actas plenarios del Parlamento y el Senado en texto completo.⁶⁵ Esta información permite que los ciudadanos sean capaces de monitorear la actividad de sus representantes electos a escala federal y estatal.

Otro mecanismo interesante en Alemania para el control de los recursos públicos es la participación ciudadana directa de los contribuyentes a través de la Asociación de Contribuyentes, la cual tiene 350 mil miembros, no pertenece a un partido político, es independiente y no lucrativa. Se organiza en quince asociaciones regionales y tiene su propio instituto económico financiero. Sus metas son un sistema de impuestos simple y justo, uso justo y económico de los impuestos, un aparato público moderno y eficaz, y reducción de los impuestos. Publica cada año en otoño su Libro Negro –El derroche público,⁶⁶ en el que reclama y exhibe casos de mal uso de recursos públicos en todos los niveles de la administración pública (federal, estatal o municipal).⁶⁷

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

⁶⁴ Fuente: Deutscher Bundestag.

⁶⁵ Ver Figueroa Neri. Pág. 65.

⁶⁶ Ver Bund der Steuerzahler 2005, Das Schwarzbuch –Die Öffentliche Verschwendung.

⁶⁷ Ver Figueroa Neri. Pág. 66.

En segundo lugar, el efectivo federalismo de Alemania permite una autonomía entre sus regiones (Länder) y la Federación, así como un reparto de competencias claro y preciso dando pie a que se armonice la legislación federal y estatal presupuestaria y que, a través de su único cuerpo legal: la Ley de Principios del Presupuesto de la Federación y los Estados; el ciclo legal se inicia en forma concertada, por lo que su fiscalización superior es armónica y compatible. Así, las relaciones entre el BRH y los TRC no son conflictivas y permiten, cuando así se requiere, una fiscalización concurrente o una delegación de competencias por convenio de los tribunales.

Tres condiciones del BRH hacen que no sea vista como la tradicional EFS en su papel de "vigilante" del Ejecutivo: 1) la autonomía absoluta que goza, al no estar supeditada ni formar parte de alguno de los poderes públicos, sino sólo al imperio de la ley; 2) la intervención de ambas cámaras del Parlamento en el proceso de descargo o aprobación de la gestión financiera del Ejecutivo que se hace por medio de la revisión del BRH de la cuenta pública anual, que refleja un sistema de frenos y contrapesos más activo y continuo; 3) el blindaje político que se da a los titulares del BRH, a través de su independencia judicial, material y personal, y que sea sólo la Corte Federal de Justicia la que pueda resolver sobre su remoción o sanciones.⁶⁸

En este sentido, el BRH, en lugar de ser una EFS convencional, es una agencia especializada que realiza auditoría gubernamental con impacto en todo el ciclo financiero y apoyando la fiscalización superior que corresponde tanto al Parlamento como al gobierno mismo para un mejor desempeño de su gestión financiera.

A pesar de no contar con facultades sancionadoras o jurisdiccionales, el BRH ejerce un impulso a la rendición de cuentas, por medio del informe bianual, en el que da seguimiento a las actuaciones y medidas implantadas por el gobierno o institución responsable, tras las observaciones y recomendaciones del BRH. Por su parte, la función del BRH en erario público, evita el traslado ineficiente de facultades y sea el Ejecutivo el que se responsabilice frente al Poder Judicial o el Legislativo de las irregularidades y perjuicios causados. La fuerza del BRH radica en la credibilidad de sus argumentos.

⁶⁸ *Ibíd.*

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



El BRH entrega su informe tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo y el informe anual se da a conocer en conferencia de prensa. Sólo en Alemania el proceso fiscalizador incluye, con mayor definición, la etapa final a cargo del Legislativo, que consiste en otorgar el descargo o aprobar la gestión financiera del Ejecutivo correspondiente al ejercicio o período fiscalizado.

Contraloría General de la República de Chile

1. Datos básicos de Chile

1.1. Territorio

Chile se encuentra geográficamente ubicado entre la Cordillera de los Andes y el Océano Pacífico; tiene una superficie de 2'006, 626 kilómetros cuadrados, y de largo 4200 kilómetros. Sus fronteras son con Argentina, Bolivia y Perú.

1.2. Población

En mayo de 2006, su población llegaba a 16'601,707, con una expectativa de vida de 77.34 años, y con una población urbana del 88% hasta 2008.⁶⁹

1.3 Economía

Su moneda es el peso chileno. Tiene una economía orientada al mercado y a las exportaciones las cuales representan el 40% del Producto Interno Bruto.

1.4 Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2008 Chile se ubicó en el número 23 de 180 países evaluados, con una puntuación de 6.9, de un máximo de 10 puntos posibles, empatado con Francia. Chile se encuentra por debajo de Alemania que ocupa el lugar 14 con 7,9 puntos pero muy por encima de México que ocupa el lugar 72 con 3.6 puntos.⁷⁰

2. Sistema político electoral

El artículo 3° de la Constitución chilena establece:

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

⁶⁹ Información disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ci.html>, consultada el 12 de mayo de 2009.

⁷⁰ Información disponible en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices, consultada el 21 de mayo de 2009.

En el artículo 4° constitucional se determina que Chile es una república democrática.⁷¹

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

3. Poderes públicos⁷²

Poder Ejecutivo

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

Poder Legislativo

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

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

⁷¹ Información disponible en <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/149264.pdf> consultada el 1° de junio de 2009.

⁷² Información disponible en <http://www.gobiernodechile.cl/viewEstado.aspx?idarticulo=22448> Consultada el 1° de junio de 2009.

Poder Judicial

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

I. Datos básicos de la Contraloría General

1. Nombre oficial

Contraloría General de la República de Chile (CGRCH)

2. Sitio Web

<http://www.contraloria.cl>

3. Resumen histórico⁷³

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

Es indispensable tener en consideración dos factores al explicar los hábitos de probidad, eficiencia y austeridad con que los historiadores suelen caracterizar no sólo el comportamiento de los gobernantes y los agentes públicos, sino el de toda la comunidad chilena. El primero de ellos está directamente relacionado con las circunstancias particulares del devenir histórico nacional que formaron el carácter del

⁷³ Tomado del resumen basado en la totalidad de esta apartado, información disponible en <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/portal> consultado el 1° de junio de 2009.

pueblo y la sociedad, y el otro es el factor institucional, que se une a dichos elementos para generar una conciencia colectiva de rechazo a la arbitrariedad, respeto al derecho ajeno, sobriedad y rectitud.

Un acta del Cabildo de aproximadamente el año 1541 deja constancia del nombramiento de cuatro oficiales para las cajas reales, cuya función, especialmente la del veedor, no se limitaba a lo administrativo y contable, sino que se extendía con frecuencia a labores de fiscalización.

El establecimiento de la Real Audiencia que fue inaugurada en Concepción en 1567 fortaleció la autonomía de la función fiscalizadora. Fue instalada en la capital en 1609, para desempeñar, además de sus cometidos propios de Tribunal Supremo de Justicia, otras tareas de control de la administración financiera y del comportamiento de los agentes estatales, y como garantía del ejercicio regular de las atribuciones gubernativas.

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

A partir de 1808, la Contaduría comenzó a funcionar, al igual que la Audiencia, en el denominado Palacio de las Cajas Reales y es el inmediato antecesor de los entes de control que, luego de la independencia, operaron con el nombre de Contaduría Mayor y Tribunal de Cuentas.

En 1839 se estableció la revisión preventiva de los actos de la administración del Estado que comprometían a la hacienda pública en la Contaduría Mayor. Esta función luego pasaría al Tribunal de Cuentas y más tarde a la Contraloría General. Este ejercicio permitió al entonces contador mayor exponer al presidente de la república la inconstitucionalidad o ilegalidad de las correspondientes medidas, sin el riesgo de que

éste pudiera insistir en su toma de razón. La dirección General de Contabilidad se creó en 1869 y ésta sucedió a la Contaduría.

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

Después de un proceso en el que se aprovechó la tradición nacional materializada se creó la nueva entidad fiscalizadora: la Contraloría General de la República con base en el decreto con fuerza de ley 400-bis, del 26 de marzo de 1927. Posteriormente se perfeccionó su organización para terminar de configurar su estructura de funciones, atribuciones y potestades.

Vale la pena mencionar un par de reformas legislativas: en el año 1943 se aprobó una reforma constitucional que otorgaba rango constitucional a la Contraloría; en 1953 se promulgó la ley orgánica de la entidad, cuyo texto fue aprobado en 1964; desde entonces, ha experimentado numerosas modificaciones expresas y tácitas.

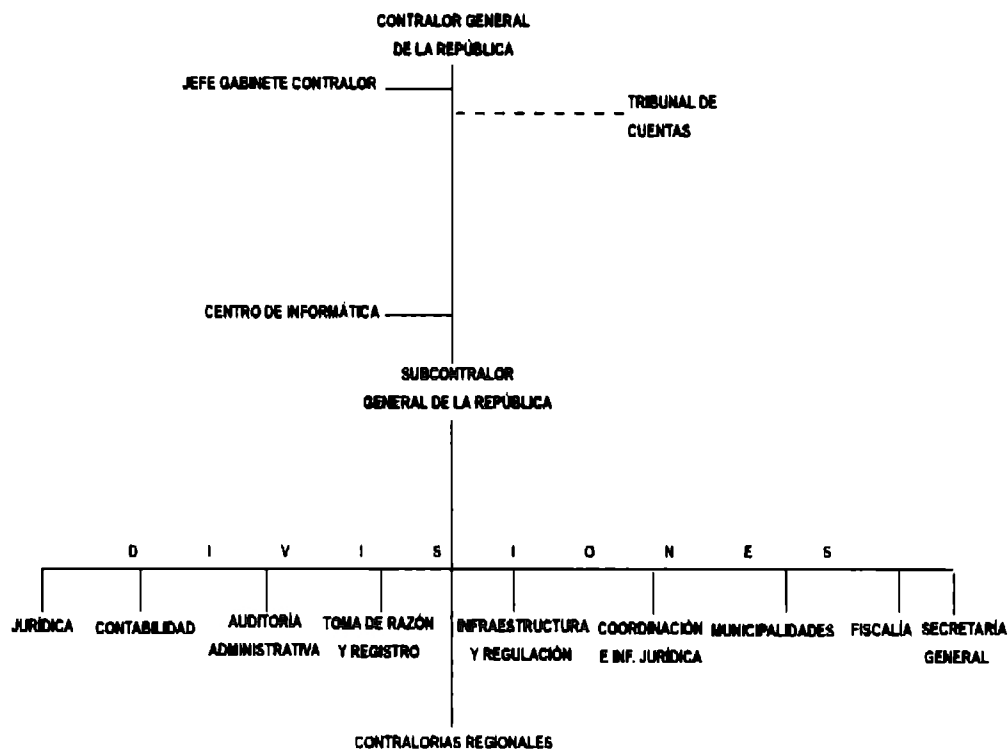
4. Nombre del titular actual

Licenciado Ramiro Mendoza Zúñiga, contralor general de la república.⁷⁴

⁷⁴ *Ibíd.*, noticias de la Contraloría General de la República de Chile, consultada el 1° de junio de 2009.

5. Estructura actual

Se presenta en el organigrama 1.



Fuente: www.contraloria.cl

II. Naturaleza jurídico-institucional

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

cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos; y formula las proposiciones adecuadas para subsanar los vacíos.⁷⁵

La Contraloría es en esencia un organismo autónomo que goza de independencia para el ejercicio de sus funciones que controla la juridicidad de la administración del Estado. A pesar de no estar sometido a la supervigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional, no goza de personalidad jurídica ni autonomía financiera.

1. Constitucional

En el capítulo X de la Constitución Política de la República de Chile, encontramos la base constitucional en la que se establece que es un organismo autónomo que ejerce el control de la legalidad de los actos de la administración; fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos que determinen las leyes; examina y juzga las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; lleva la contabilidad general de la nación; y desempeña las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.⁷⁶

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

2. Legal

El artículo 1° de la Ley de la Contraloría General de la República de Chile (LCGRCH) ratifica la naturaleza de organismo autónomo al señalar sus principales funciones.⁷⁷

⁷⁵ Artículo 21 de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile.

⁷⁶ Ver Figueroa Neri. Pág. 95.

⁷⁷ *Ibíd.* Pág. 97

III. Titular

1. Procedimiento para su designación

De acuerdo con el artículo 98 de la Constitución, el contralor será designado por el presidente de la república de acuerdo con el Senado, adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. En este artículo se señalan los requisitos con los que debe cumplir: 1) como mínimo con diez años de título de abogado, 2) haber cumplido cuarenta años de edad y 3) poseer las demás cualidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.

2. Duración

El período de ejercicio es de ocho años, sin posibilidad de reelección. Pero tanto el contralor como el subcontralor gozan de las prerrogativas e inamovilidad que las leyes otorgan a los miembros de los tribunales superiores de justicia.⁷⁸

3. Remoción

El artículo 52, numeral 2, letra c, constitucional indica que el contralor es inamovible a menos que en posesión del cargo cumpla setenta y cinco años de edad. La remoción dispuesta por el Senado está considerada en caso de una acusación constitucional hecha por la Cámara de Diputados fundada en notable abandono de funciones.

Corresponde al presidente de la república la remoción, previa resolución judicial tramitada por las causales señaladas para los ministros de los tribunales superiores de justicia y para los de la Corte Suprema.⁷⁹

IV. Autonomía

1. Organizativa

La Contraloría está a cargo de un funcionario con título de contralor general de la república; hay un subcontralor, que lo reemplaza por ausencia o vacante.⁸⁰

Está constituida por los departamentos Jurídico, de Contabilidad, de Inspección General de Oficinas y Servicios Públicos, por la Fiscalía y los subdepartamentos de

⁷⁸ Artículo 4°, LCGRCH

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Artículo 2°, LCGRCH.

Toma de Razón, Registro de Empleados Públicos, Contabilidad Central, Control de Entradas, Control de Gastos, Crédito Público y Bienes Nacionales, así como por la Secretaría General. También laboran jefes de departamento, fiscal, subjefes, inspectores, auditores, contadores, abogados, oficiales y personal auxiliar, entre otros.

El contralor puede modificar la planta de empleos establecida en el artículo 1° del derecho con fuerza de ley 42, de 1959, o crear los cargos que estime necesarios, siempre que se trate de empleos iguales o inferiores a jefes de departamento, con cargo al presupuesto del propio servicio. También puede formar diversos escalafones del personal de la planta profesional y técnica. Los demás empleados son de la exclusiva confianza del contralor, quien puede nombrarlos, promoverlos y removerlos con entera independencia de toda autoridad.⁸¹

Los funcionarios y empleados ocupados en examinar e inspeccionar cuentas en otras reparticiones públicas de la Contraloría, pueden ser transferidos, a petición del contralor y con aprobación del presidente de la república, a la Contraloría General, donde se centralizan y ejecutan esas labores.⁸²

El personal de estas dependencias permanece por lo menos cuatro años, salvo necesidades del servicio o razones de fuerza mayor.

2. Funcional

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

3. Financiera

El presupuesto de entradas y gastos del servicio, así como las remuneraciones del personal de su dependencia son fijados por el contralor de acuerdo lo previsto en la Ley General de Presupuesto y las leyes especiales, con aprobación del presidente de la república.

⁸¹ Artículo 3°, LCGRCH.

⁸² Artículo 18, LCGRCH.

4. Relación con los poderes públicos

La CGRCH propone al presidente de la república las disposiciones supremas que crea necesarias para establecer y uniformar los métodos de contabilidad y procedimientos que han de seguir los funcionarios o encargados del manejo de fondos o administración de los bienes del Estado o de los servicios sometidos a su fiscalización, para presentar sus cuentas, formar y conformar sus inventarios, y para todo lo que se refiere a la inversión o enajenación de esos fondos o bienes.⁸³

5. Otros aspectos relevantes

La CGRCH es un elemento fundamental del sistema nacional de control, cuyos objetivos son:

- a) Mejorar la capacidad operativa del organismo a fin de cumplir sus funciones con un alto grado de eficiencia, y construir un ejemplo en el sistema nacional de control de la administración.
- b) Elevar los niveles de motivación, confianza y laboral de sus funcionarios y promover una cultura de adaptación al cambio, de creatividad e innovación.
- c) Contribuir a fomentar el bien común, el proceso permanente de modernización del Estado y el fortalecimiento de la probidad.

V. Principales funciones y atribuciones

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

- a) Fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades, la beneficencia pública y los otros servicios que determinen las leyes.
- b) Verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos públicos o bienes de esas instituciones y de los demás servicios o entidades sometidas por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes.

⁸³ Artículo 20, LCGRCH.

- c) Llevar la contabilidad general de la nación.
- d) Pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los jefes de servicios que deban tramitarse por la CGRCH.
- e) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones del estatuto administrativo.
- f) Desempeñar las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o dictados en el futuro que el den intervención.

La Contraloría está obligada a ejercer en forma preferente las atribuciones señaladas en los casos de denuncias o investigaciones solicitadas en virtud de un acuerdo de la Cámara de Diputados. Le corresponde exclusivamente recopilar y editar de manera oportuna y metódica todas las leyes, reglamentos y decretos de interés general y permanente, con sus índices respectivos.⁸⁴

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

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

Todos los servicios públicos creados por la ley pueden ser fiscalizados, y quedan sometidos a la inspección de la Contraloría "las empresas, sociedades y entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades e instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, y en las mismas condiciones, representación o participación" para

⁸⁴ Artículo 26, LCGRCH.

vigilar el cumplimiento de sus fines y estar en condiciones para formular el balance nacional.⁸⁵

La Contraloría no interviene ni informa de los asuntos que, por su naturaleza, son propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los tribunales de justicia, competencia del Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que, con respecto a materias judiciales, reconoce esta ley al contralor.⁸⁶ Con motivo del control de legalidad o de las auditorías, tampoco puede evaluar los aspectos de mérito o conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.⁸⁷

VI. Procedimiento de fiscalización⁸⁸

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

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

El Departamento de Contabilidad⁸⁹ de la CGRCH integra y presenta al contralor general el balance general de la hacienda pública y la cuenta de inversión

⁸⁵ Artículo 16, LCGRCH.

⁸⁶ Artículo 6°, LCGRCH.

⁸⁷ Artículo 21 B, LCGRCH.

⁸⁸ Título VI, Rendición de Cuentas de la LCGRCH, artículos 85 y ss.

⁸⁹ Artículo 34 F, LCGRCH.

correspondiente al ejercicio financiero de cada año. El contralor general, por su parte, da a conocer al presidente de la república y a ambas ramas del Congreso Nacional, a más tardar en abril de cada año, un informe sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado correspondiente al ejercicio del año anterior. La LCGRCH no establece nada más respecto de este informe.

VII. Informes y productos relevantes

- a) Balance general de la hacienda pública y la cuenta de inversión anual.
- b) Memoria anual de la Contraloría, que puede integrar el balance consolidado del sector público,⁹⁰ el cual incluye los balances de los servicios funcionalmente descentralizados.
- c) Informe anual sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado.

VIII. Relación de la CGRCH con las contralorías regionales

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

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

En este sentido, la Contraloría, mediante comisiones de servicio, avanza en la elaboración de estudios jurídicos e interdisciplinarios sobre los instrumentos de regionalización. Asimismo, desarrolla una labor intensa de capacitación interna y externa; también trabaja en la elaboración desarrolla una labor intensa y extensa;

⁹⁰ Artículo 144, LCGRCH.

también trabaja en la elaboración de instructivos o manuales u otra forma de apoyo, compromiso y liderazgo en el proceso de mejoras.

El contralor puede construir dependencias de la CGRCH en las zonas del país que él determine, a fin de facilitar y hacer más eficaz el control que la ley le encomienda, además de fijar por resolución la jurisdicción territorial de dichas oficinas, sus atribuciones y el personal que las atenderá dentro de la competencia general de la Contraloría.⁹¹

IX. Rendición de cuentas de la CGRCH

1. Horizontal

El contralor elabora anualmente la cuenta pública sobre la gestión de la CGRCH correspondiente al año anterior,⁹² la cual contiene:

- a) Un resumen de las principales actividades desarrolladas en el cumplimiento de sus funciones.
- b) Una relación de los decretos de insistencia dictados por el presidente de la república, con indicación de los fundamentos de la representación y la insistencia.
- c) Una reseña de las principales dudas y dificultades suscitadas con motivo de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas; puede, incluso, sugerir modificaciones para el mejor y más expedito funcionamiento de la administración.
- d) Un estado de la situación financiera interna del organismo.
- e) Otras materias a las cuales el contralor general estime conveniente referirse.

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

⁹¹ Artículo 24, LCGRCH.

⁹² Artículo 143, LCGRCH.

2. Vertical

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

- a) Memoria anual: está disponible la memoria de 2008
- b) Dictámenes de 2000 a 2008
- c) Contabilidad general: incluye los procedimientos; instrucciones contables; informes de gestión financiera (se encuentran los informes de aprobación del informe de la gestión financiera del Estado de 2000 a 2008); emisión de informes financieros (sector público y municipal); informes del sector público (series de ejecución presupuestaria); informes sector empresas públicas e institutos tecnológicos CORFO (situación presupuestaria); e informes sector entidades de educación superior.
- d) Manual de Procedimientos Contables para el Sector Público, 2008.
- e) Cuenta Pública: se presenta la de 2008
- f) Diversos documentos relacionados con las actividades de la CGRCH (impartición de instrucciones, seminarios, entre otros).

En el sitio Web de la CGRCH se encuentran publicados los principales productos que elabora el ente fiscalizador, como la validación de certificados, contabilidad general, extractos de dictámenes, memoria anual, cuenta pública y comunicados de prensa.

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

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

y adjetiva, con procedimientos a detalle que usualmente figuran en otro tipo de cuerpos normativos.

Sobresale que la Contraloría se transforma en “tribunal”⁹³ en el caso de inconformidades de la revisión de las cuentas; el subcontralor general hace el papel de “juez de primera instancia”⁹⁴ y el contralor general el de “juez de segunda instancia”, en lugar de establecerse el procedimiento administrativo de revisión o revocación que utilizan la mayoría de las EFS.

En la elección del contralor general, es importante mencionar que existen candados para evitar su remoción; la Cámara de Diputados tiene que presentar una acusación constitucional fundada en el abandono de sus funciones; debe seguirse el mismo procedimiento para los miembros de tribunales superiores de justicia. En la parte monetaria, el contralor general goza de una renta mensual igual a la más alta que se gane en los servicios sometidos a su fiscalización, y la renta del subcontralor es inferior en 20 por ciento a la del contralor general.⁹⁵

Otro aspecto destacable es que la Contraloría no puede sancionar; emite proposiciones a los órganos competentes en la materia para que éstos sean los encargados de determinar las sanciones procedentes. Además, las resoluciones definitivas que dentro de su competencia dicte el contralor, no son susceptibles de algún recurso ante otra autoridad.⁹⁶

El contralor cuenta también entre sus funciones el ordenar que se descuenten de las remuneraciones de los funcionarios de los organismos y servicios que controla, en las condiciones que determine y adoptando los resguardos necesarios, las sumas que éstos adeuden por concepto de beneficios pecuniarios que hayan percibido indebidamente.

⁹³ Artículo 107, LCGRCH.

⁹⁴ Artículo 46, LCGRCH.

⁹⁵ Artículo 46, LCGRCH.

⁹⁶ Artículo 8°, LCGRCH.

Estos descuentos pueden hacerse efectivos también sobre el desahucio y las pensiones de jubilación, retiro y montepío. Si recae sobre remuneraciones mensuales, no podrá exceder de 50 por ciento de éstas.⁹⁷

La Contraloría, en el caso de los cuentadantes autorizados para girar fondos en globo y cuyas rendiciones de cuentas no son presentadas dentro del plazo legal o del que otorgue el contralor, sin perjuicio de adoptar las sanciones administrativas correspondientes, comunica y ordena a la Tesorería General la suspensión del pago de todo giro mientras no se rinda cuenta del anterior. El incumplimiento de esta orden hará responsable al tesorero provincial de todo perjuicio que pueda afectar el interés del fisco.⁹⁸

Otro punto relevante es que los libros, documentos y cuentas aprobadas son incinerados después de tres años de su revisión definitiva, salvo que el contralor considere de especial interés conservarlos.⁹⁹

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

Ficha técnica del ordenamiento jurídico básico

Fundamento constitucional: capítulo X, artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República de Chile.

Nombre completo de la ley: Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile.

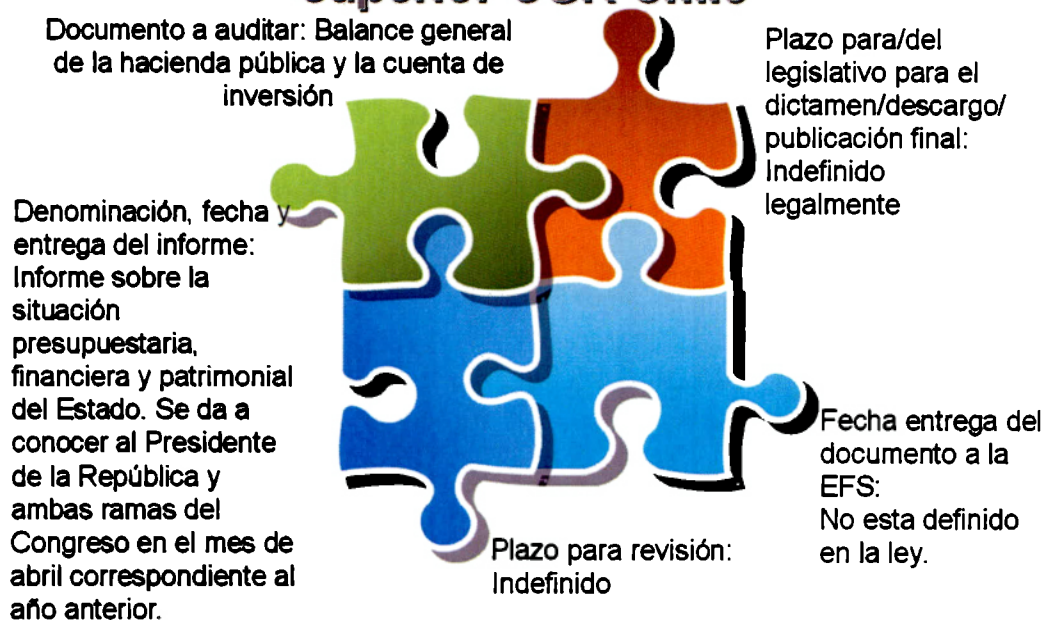
Ley en materia de transparencia y acceso a la información: no tiene. El Senado de la República propuso un proyecto de ley sobre acceso a la información pública.¹⁰⁰

⁹⁷ Artículo 67, LCGRCH.

⁹⁸ Artículo 89, LCGRCH.

⁹⁹ Artículo 121, LCGRCH.

Procedimiento principal de fiscalización superior CGR Chile



La CGR entrega su informe tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo y concentra la totalidad de sus trabajo en un balance general (recordemos que lleva la contabilidad de la nación chilena).

¹⁰⁰ Información disponible en <http://sil.senado.cl/docsil/proy4166.doc>, consultada el 9 de junio de 2009.

Auditoría Superior de la Federación

1.-Nombre oficial: Auditoría Superior de la Federación (ASF)

2. Sitio Web: <http://www.asf.gob.mx>

3.- Origen y Evolución

Con la promulgación de la Constitución de 1824 México encuentra su primer precedente en materia de fiscalización al crearse la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual tenía como principales funciones: realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal.¹⁰¹

Desde el año de 1867 hasta 2000, la evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda respecto a su organización y atribuciones se compaginó con las del Tribunal de Cuentas. El siglo pasado tuvo un impacto en la sociedad sumamente representativo en materia de modernización tanto en la economía, política y social, razón por la que la Cámara de Diputados también reflejó una nueva composición de fuerzas políticas. Lo que generó acuerdos para la construcción y fortalecimiento de la entidad de fiscalización superior en México.

Dicho acuerdo se plasmó en las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 y en julio de 1999 se creó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000. Asimismo, se creó la Auditoría Superior de la Federación institución que desde entonces ha sido un órgano técnico del Poder Legislativo, ejerce su función fiscalizadora de carácter externo a los tres poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a los estados y municipios, y a los particulares, cuando ejercen recursos federales.

La Auditoría Superior de la Federación, se creó con la intención de apoyar a la Cámara de Diputados en lo respecta a revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, con la finalidad de conocer los resultados de la gestión financiera, saber si se ajustaron a los lineamientos que indica el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos correspondiente.

¹⁰¹ Información disponible en http://www.asf.gob.mx/docs/Panorama_geral ASF_origen_evolucion_productos.pdf. Consultada el 19 de julio de 2009.

El 29 de mayo de 2009, se expidió el decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en la cual se determina que los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y las personas físicas o morales, públicas o privadas, que capten, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales, deberán atender los requerimientos que les formule la Auditoría Superior de la Federación.

Se establece la posibilidad para la Auditoría Superior de la Federación para que realice requerimientos a los sujetos de fiscalización y la imposición de multas por el incumplimiento del referido requerimiento y que no se impondrán las multas cuando el incumplimiento por parte de los servidores públicos o particulares derive de causas ajenas.

Se establece que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar, entre otros: Si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en las disposiciones aplicables; si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustaron o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; la evaluación del desempeño, la eficiencia, la eficacia, la economía y la honradez en la gestión financiera; el cumplimiento de las metas y los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

Se precisa el tipo de observaciones y, en su caso, las acciones que puede promover la Auditoría Superior de la Federación como consecuencia de sus auditorías.

Se otorgan nuevas atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación entre las que se encuentran: evaluar el desempeño y los resultados, con independencia de otras instancias que tengan atribuciones similares, o en su caso, evaluar el trabajo de dichas instancias. A este fin, podrá establecer los indicadores de desempeño y cualquier otro recurso metodológico que a su juicio permita cumplir con esta atribución; formular observaciones y, en su caso, recomendaciones al desempeño para mejorar las prácticas de gobierno, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno o cualquier otra acción promovida a fin de fortalecer el control y elevar el desempeño y

los resultados, y requerir, en su caso, a los auditores externos, copia de todos los informes y dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas a las entidades fiscalizadas.

4.- Nombre del titular actual

El auditor superior de la Federación es al contador Arturo González de Aragón, nombrado par al período 2002-2009. Es también presidente de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés). Así mismo, es presidente de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), 2002-2009.

5.- Marco Rector de la Auditoría Superior de la Federación de México.

Objetivo

El Marco Rector de la Auditoría Superior de la Federación que encontramos dentro de la normativa interna de la misma, establecer los principios, normas y el esquema operativo que deben observar los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, para desarrollar la fiscalización superior de la gestión gubernamental.

Políticas

Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación están obligados a observar las "Normas para Fiscalización Superior" y aplicar el "Esquema Operativo" en las actividades propias de sus funciones.

Fundamento legal en cumplimiento de las atribuciones conferidas a la Auditoría Superior de la Federación por los ordenamientos legales aplicables en México.

El sistema de la Fiscalización Superior en México

Concepto de Fiscalización

"Facultad de la Auditoría Superior de la Federación, para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública"¹⁰²

¹⁰² Art 2 fracción X de la LFYRCF

En lo que se refiere a la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental podemos decir que es la facultad ejercida por la ASF que consiste en el examen, revisión e investigación que efectúa, en forma posterior a la realización de las operaciones, para determinar si los ingresos y egresos públicos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos federales, se ajustaron a la legislación y normatividad que regula su operación y si se cumplieron los objetivos y metas contenidos en los programas federales; así como la evaluación de la eficiencia, eficacia y economía de la gestión realizada por la entidades fiscalizadas, determinando en su caso, los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente las responsabilidades resarcitorias correspondientes, así como promover el fincamiento de otras responsabilidades ante las instancias respectivas.

Objetivos de la Fiscalización Superior en México¹⁰³

Impulsar la cultura de rendición de cuentas, clara y transparente, sobre la recaudación, administración, ejecución y aplicación de los recursos públicos federales por parte de las entidades fiscalizadas.

Promover el fortalecimiento del control interno de las entidades fiscalizadas sobre la administración y aplicación de los recursos públicos federales.

Determinar las responsabilidades resarcitorias, en los casos de daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como promover las responsabilidades administrativas sancionatorias a los servidores públicos, en los casos de presuntas irregularidades en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ante las instancias correspondientes.

Promover la adopción de las mejores prácticas gubernamentales a través de la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas federales conforme a los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a efecto de valorar el desempeño de las entidades fiscalizadas y la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos.

¹⁰³ Información disponible en www.asf.gob.mx.

La Cuenta Pública será presentada en el plazo previsto en el artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, conforme a lo que establece el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, contendrá como mínimo:

- I. Información contable, con la desagregación siguiente:
 - a) Estado de situación financiera;
 - b) Estado de variación en la hacienda pública;
 - c) Estado de cambios en la situación financiera;
 - d) Informes sobre pasivos contingentes;
 - e) Notas a los estados financieros;
 - f) Estado analítico del activo;
 - g) Estado analítico de la deuda y otros pasivos, del cual se derivarán las siguientes clasificaciones:
 - i. Corto y largo plazo, así como por su origen en interna y externa;
 - ii. Fuentes de financiamiento;
 - iii. Por moneda de contratación, y
 - iv. Por país acreedor;
- II. Información Presupuestaria, con la desagregación siguiente:
 - a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto;
 - b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las siguientes clasificaciones:
 - i. Administrativa;
 - ii. Económica y por objeto del gasto, y
 - iii. Funcional-programática;
 - c) Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, del que derivará la clasificación por su origen en interno y externo;
 - d) Intereses de la deuda;
 - e) Un flujo de fondos que resuma todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal;
- III. Información programática, con la desagregación siguiente:
 - a) Gasto por categoría programática;

- b) Programas y proyectos de inversión;
 - c) Indicadores de resultados, y
- IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:
- a) Ingresos presupuestarios;
 - b) Gastos presupuestarios;
 - c) Postura Fiscal;
 - d) Deuda pública, y
- V. La información a que se refieren las fracciones I a III de este artículo, organizada por dependencia y entidad.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal, suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Hacienda y Crédito Público a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de treinta días naturales. En dicho supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará, consecuentemente, con el mismo tiempo adicional para presentar el Informe del Resultado¹⁰⁴.

El artículo 9 establece que: "A fin de integrar la Cuenta Pública, los Poderes Legislativo y Judicial y los entes públicos federales harán llegar con la debida anticipación al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, la información que el mismo les solicite."

Atribuciones

El papel de la Auditoría Superior de la Federación

La LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión atendió e integró las iniciativas provenientes de los grupos parlamentarios y del propio Ejecutivo Federal, para formular y aprobar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de

¹⁰⁴ Art. 8 de la LFYRCF

1999 y con los cuales se dio origen, a partir del primero de enero de 2000, a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los siguientes términos:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;”

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

- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley;
- III. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;¹⁰⁵

“Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

¹⁰⁵ Art. 74 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación.

Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Art. 70 CPEUM

Mandato y Misión. Ambos conceptos corresponden a la razón de ser y al deber ser de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Mandato¹⁰⁷. La Auditoría Superior de la Federación (en su carácter de entidad de fiscalización superior de la Federación) fue creada para apoyar a la H. Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta Pública, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

Misión¹⁰⁸. Informar veraz y oportunamente a la H. Cámara de Diputados y a la sociedad sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que sirven.

Visión estratégica de la Auditoría Superior de la Federación

La Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación tiene como finalidad impulsar un cambio de actitud a favor de la transparencia y la honestidad en el manejo de los recursos públicos, coadyuvar a la erradicación de la corrupción y promover la modernización y fortalecimiento de las instituciones gubernamentales federales.

Para ello en la Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación se definen los elementos, pautas y áreas de actuación que orientan el quehacer de la ASF.

Áreas Estratégicas de Actuación.

La Auditoría Superior de la Federación se plantea como acción prioritaria enfocar su atención en las áreas estratégicas siguientes:

1) Áreas Generadoras de Corrupción

Evaluar los procesos, trámites y la discrecionalidad en la toma de decisiones, para cerrar el espacio a la corrupción.

¹⁰⁷ Información disponible en www.asf.gob.mx. Consultada el 21 de julio de 2009.

¹⁰⁸ *Ibid.*

Detectar áreas generadoras de actos de deshonestidad. Evaluar los procesos para la obtención de permisos, documentos, concesiones y licencias, así como el pago de facturas, adjudicación de contratos y otras gestiones, mecanismos de supervisión, procedimientos de autorización y normatividad aplicables. Emitir opiniones sobre la forma en la que el exceso de trámites propicia la comisión de irregularidades. Proponer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la productividad.

Promover el establecimiento de sistemas de seguimiento de las denuncias presentadas a la ASF, a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a los órganos internos de control en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y de los entes públicos autónomos, relacionadas con presuntos actos de corrupción, incluyendo las manifestadas a través de los medios de comunicación. Programar las revisiones necesarias y, en su caso, verificar las acciones correctivas adoptadas.

2) Mejores Prácticas Gubernamentales

La Auditoría Superior de la Federación debe procurar ser una institución más impulsora de la calidad de la gestión pública, que correctora y sancionadora de irregularidades. El sentido proactivo de la actuación fiscalizadora se relaciona con el establecimiento de sistemas de control eficaces que cierren los espacios a la comisión de actos indebidos, pero que abran las puertas al mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

La fiscalización de la gestión gubernamental debe analizar si lo establecido en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación se cumplió con honestidad, honradez, eficacia, economía y eficiencia; de tal forma que con las acciones recomendadas se promueva la calidad de la gestión pública, instaurando sistemas de control eficaces que aseguren las mejores prácticas de gobierno.

3) Seguridad Laboral de los Servidores Públicos

Evaluar que los modelos de servicio civil de carrera implementados en las entidades fiscalizadas den estabilidad laboral a los servidores públicos, a fin de que los trabajadores cuenten con la protección necesaria para desempeñar adecuadamente su encargo, y se evite una actitud patrimonialista de los cargos públicos.

En el ámbito de competencia de los Poderes de la Unión y entes públicos federales autónomos, se debe promover la adopción de este tipo de modelos, como parte de la estrategia para alentar el comportamiento ético de los servidores públicos y la excelencia en el desempeño institucional.

4) Indicadores de Gestión

No obstante que en 1998 se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño, y de los esfuerzos para medir los resultados de las acciones gubernamentales, un número significativo de indicadores estratégicos hasta ahora formulados no permitieron relacionar los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, con los resultados de los programas sectoriales o especiales y de los establecidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por ello, resulto imperativo promover la creación y operación de sistemas adecuados de indicadores estratégicos de evaluación, de gestión y de servicios, que permitieran revisar y calificar el grado y forma de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones públicas, de los procesos operativos correspondientes y del desempeño de los servidores públicos.

Aportar la experiencia adquirida en la práctica de las auditorías de desempeño para que, en coordinación con los Poderes de la Unión y los entes públicos federales autónomos, se apoyara la implantación de sistemas de indicadores y parámetros de actuación que permitieran evaluar sistemática y objetivamente el impacto de las políticas públicas y los beneficios sociales y económicos de las mismas. Considerar los principales aspectos relacionados con la cobertura, la calidad y la eficiencia de las acciones ejecutadas, los procesos de operación que las sustentan, los servicios públicos prestados y los bienes producidos para la fijación de esos parámetros.

En la ejecución de las auditorías de desempeño se deben incluir procedimientos que permitan medir el impacto de acciones y programas en la conservación del medio ambiente. Asimismo, conforme a la legalidad, impulsar el respeto irrestricto de las normas ecológicas es una tarea que, de manera prioritaria, llevan a cabo los principales órganos de fiscalización superior en el mundo y es también una demanda social generalizada y un reclamo legítimo de las nuevas generaciones.

Rendición de Cuentas

Los servidores públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que son de ella. Debe existir una rendición de cuentas clara y transparente en todas las esferas, niveles y funciones de la administración pública, porque se trata de un elemento fundamental de la democracia plena.

Promover la cultura de la rendición de cuentas es una tarea obligatoria, parte esencial de una verdadera Reforma del Estado. La rendición de cuentas es hoy el vínculo que mantiene la legitimidad de los estados democráticos y uno de los mecanismos sin el cual sería imposible el equilibrio entre los poderes. Por ello es primordial arraigar la cultura de la rendición de cuentas en el servicio público, pero sobre todo, en los responsables del manejo de los recursos de la sociedad.

Supervisión y Control

Se sugiere reforzar los mecanismos de supervisión y control institucionalizados, ya que los organismos responsables de estas actividades son entidades públicas federales, y por lo tanto, sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Contar con un equipo multidisciplinario que evalúe anualmente su desempeño y el cumplimiento de sus funciones sustantivas, para poder alertar al H. Congreso de la Unión de posibles contingencias e irregularidades que, eventualmente, pudieran conducir a situaciones de inestabilidad en los mercados financieros y cargas presupuestales adicionales.

Conocer y ponderar los resultados de las auditorías practicadas por los órganos internos de control y los auditores independientes, con el propósito de incrementar y complementar los alcances de la fiscalización y vigilar la adopción de medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las anomalías.

Estructurar esquemas de supervisión que aseguren que los registros contables y presupuestarios de las entidades públicas consignen todas sus operaciones y estén actualizados, ya que esta práctica, independientemente de que permite disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones, constituye uno de los mecanismos de control más perfeccionados y efectivos.

Fiscalización de Alto Impacto

Maximizar los resultados de las auditorías realizadas y el alcance de las acciones preventivas sugeridas, por medio de la fiscalización de grandes volúmenes de recursos públicos.

Fortalecer los mecanismos de supervisión y control para la aplicación de los recursos federales transferidos y reasignados a las entidades federativas y municipios, que permitan garantizar que los mismos se ejerzan en los términos de las disposiciones presupuestarias y evitar así, la recurrencia en su desvío hacia fines distintos de los autorizados. Los montos aprobados anualmente por la H. Cámara de Diputados en este renglón obligan a redoblar el esfuerzo en esta materia.

Analizar el estado de la información financiera de fideicomisos, fondos, mandatos, convenios y otros instrumentos desincorporados para la administración de cuantiosos recursos federales. La falta de información oportuna opera en contra de la objetividad en la evaluación del cumplimiento de los programas y de la transparencia en la rendición de cuentas.

Oportunidades de Mejora

Fomentar la mejora constante de la administración pública mediante la identificación de oportunidades para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos federales debe ser una constante en la actuación de la Auditoría Superior de la Federación. Optimizar el aprovechamiento de capacidades y recursos, reconociendo las fortalezas institucionales e identificando sus aspectos vulnerables, con el propósito de potenciar las primeras y abatir los segundos.

Establecer un programa de control de calidad con el fin de corroborar que se estén aplicando las técnicas de auditoría apropiadas, que el tamaño de las muestras, estadísticamente seleccionadas para cada caso, asegure la representatividad y los niveles de confianza requeridos, y que el contenido y calidad de los informes sean acordes con los objetivos previstos. Para coadyuvar en este propósito es necesario fortalecer el sistema automatizado de seguimiento y control de las acciones promovidas para conocer y constatar el impacto de las recomendaciones emitidas, evitando su recurrencia.

Incluir en los Programas Educativos el Estudio de los Valores Éticos

Con la convicción de que corresponde a la entidad de fiscalización superior de la Federación señalar pautas para inducir el cambio de la administración pública, recomendar al Poder Ejecutivo reforzar en los programas educativos de todos los niveles, la enseñanza y transmisión de los valores éticos que constituyen, por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas. De la misma forma, el Estado no puede evadir sus responsabilidades en la formación de los ciudadanos, la cual debe incluir los valores fundamentales implícitos en la cultura democrática y el respeto a la legalidad.

Normas que regulan la Fiscalización Superior de la ASF

La realización de la función de fiscalización superior por parte de los servidores públicos de la ASF se debe a los siguientes principios y normas:

Principios Rectores¹⁰⁹

Están constituidos por los principios éticos y reglas de conducta que conforman el Código de Ética Profesional de la ASF, el cual sus servidores públicos asumen en el desarrollo de sus actividades institucionales.

Competencia.- El personal responsable de la revisión de la Cuenta Pública Federal y la fiscalización a cargo de la ASF debe proceder conforme a las normas, los criterios y el rigor profesional más estrictos en la realización de sus tareas, con objeto de alcanzar la excelencia.

Independencia. Los profesionales al servicio de la ASF deben actuar con independencia de criterio, libres de prejuicios o intereses de cualquier índole, con el fin de preservar la imparcialidad y objetividad a las que la institución está obligada.

Objetividad. Los profesionales al servicio de la ASF deben proceder con toda objetividad en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, principalmente en lo que se refiere a sus informes, que se basarán exclusivamente en los resultados de las pruebas efectuadas.

¹⁰⁹ Información disponible en www.asf.gob.mx/Principios_Rectores.

Imparcialidad. Los profesionales al servicio de la ASF deben dar un trato equitativo a los sujetos de fiscalización.

Confidencialidad. Los profesionales al servicio de la ASF deben guardar estricta reserva de la información que obtengan en el desempeño de sus funciones de fiscalización.

Actitud Constructiva. El personal debe mantener una actitud constructiva en las auditorías que se practiquen con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal, para lo cual considerará que el fin último de la ASF es contribuir a mejorar la gestión gubernamental.

Integridad. El personal al servicio de la ASF debe ajustar su conducta a las normas legales y éticas aplicables y actuar con integridad en el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

Normas de Fiscalización¹¹⁰

Son el conjunto de reglas que los servidores públicos de la ASF deben observar en el desarrollo de sus tareas de fiscalización superior gubernamental.

Las normas de fiscalización, se clasifican en:

1. Personales;
2. De Planeación;
3. Del Desarrollo de la Revisión;
4. De los Resultados y del Informe de Auditoría;
5. Del Seguimiento sobre la Atención de las Observaciones-Acciones Promovidas;
6. Del Fincamiento de las Responsabilidades; y
7. Del Control de Calidad de la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental.

¹¹⁰ Información disponible en www.asf.gob.mx/Normas_fiscalizacion. Consultada el 17 de julio de 2009.

Respecto a las áreas de oportunidad, la ASF ha identificado trece prioritarias que responden a las áreas de opacidad y riesgo en la economía mexicana: 1) eficiencia recaudatoria; 2) fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos; 3) pensiones y jubilaciones; 4) recursos federales transferidos a estados y municipios; 5) proyectos de infraestructura productiva de largo plazo; 6) recursos destinados a procesos electorales; 7) sistema contable gubernamental; 8) sistema de evaluación al desempeño basado en indicadores estratégicos, de gestión y servicios; 9) donativos de recursos públicos que se otorgan a instituciones de asistencia privada; 10) mejora regulatoria; 11) remuneraciones de servidores públicos; 12) preservación del medio ambiente y desarrollo ecológico; y 13) debilidades que presenta la preservación y protección de nuestro medio ambiente y el consecuente cambio climático.

Para fomentar la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos, la ASF lleva a cabo, junto con la CVASF, la ASOFIS y la UNAM, el Certamen Nacional de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, cada año desde noviembre de 2001. Además, la ASF publica la serie Cultura de la Rendición de Cuentas, que consta hasta el momento de nueve trabajos de investigadores de reconocido prestigio.¹¹¹



¹¹¹ Estos documentos se pueden encontrar en <http://www.asf.gob.mx>

Análisis comparativo

A continuación se presenta una serie de cuadros con los que se pretende ejemplificar, mediante datos comparables algunos hallazgos. Sin embargo, es pertinente hacer mención que debido a la gran cantidad de datos que cada país tiene en su EFS se recurrió a la información disponible en Internet por lo cual pueden existir algunos sesgos que son producto de las actualizaciones que se generan diariamente en los sitios consultados, a pesar de la veracidad con la que cuentan las fuentes consultadas.

En el cuadro uno se analizan la ley vigente de cada una de las Entidades de Fiscalización Superior y la fecha en la que fueron reformadas o modificadas, como es el caso de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, caso México, que sustituye a la Ley de Fiscalización Superior.

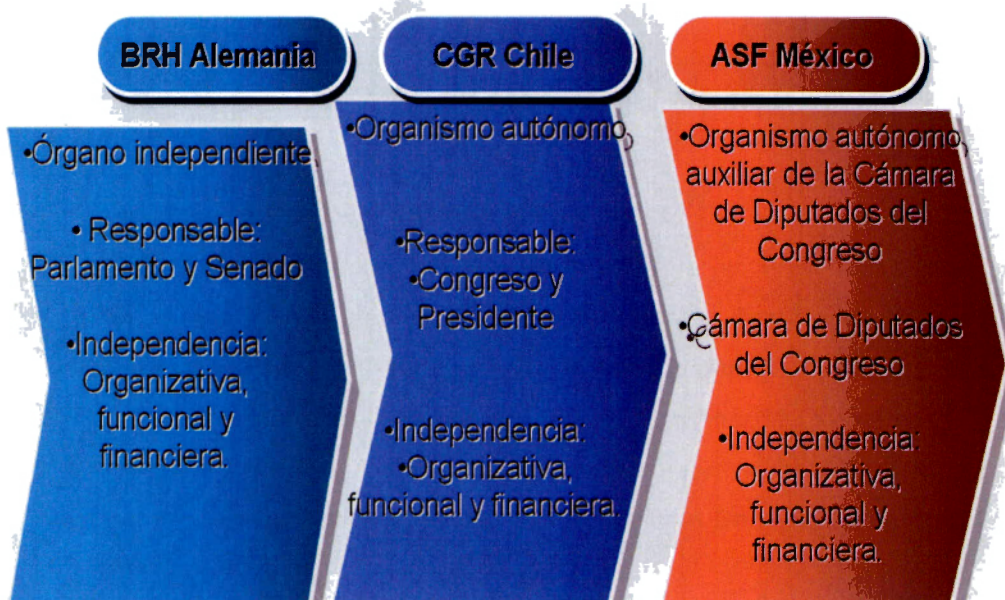


Naturaleza jurídico-institucional e independencia de las EFS

La INTOSAI, en la Declaración de Lima estableció que las EFS deben gozar como mínimo de independencia de organización, funcional y financiera. Sin estos tres aspectos, la probabilidad de tener una EFS apolítica, neutral y objetiva en su trabajo disminuye considerablemente. No basta que la Constitución o cuerpo normativo superior declare esta independencia; es necesario que en la ley reguladora y en otra normas menores se fortalezca y, sobre todo, no existan limitantes en sus relaciones con los poderes públicos¹¹².

Cuadro 2

Naturaleza jurídico-institucional e independencia de las EFS



En el cuadro 2 observamos, además de los tres elementos de la independencia, la relación de dependencia o responsabilidad de la EFS ante el Poder Legislativo, y cabe resaltar que la ASF de México es la única que depende y rinde cuentas únicamente a una parte del Congreso, es decir a la Cámara de Diputados y no así a la de Senadores.

¹¹² Ver Figueroa Neri.

En el caso del BRH de la Alemania, resalta el hecho de la independencia absoluta, sujeto sólo a la ley, lo cual no se contrapone con su rendición de cuentas y responsabilidad ante ambas cámaras del Congreso alemán y una buena relación con los otros poderes públicos. En el otro extremo sobresale la CGR chilena, que guarda una relación de responsabilidad ante el presidente de la república y el Congreso, situación jurídica no recomendable. Finalmente, observamos que la ASF de México es la única dependiente y responsable ante sólo una cámara del Congreso, la de Diputados, de acuerdo con la Constitución Política, que le otorga a esta cámara facultad exclusiva sobre la revisión de la cuenta pública.

Titulares de las EFS

Otro indicador para validar la independencia de las EFS es el procedimiento para la elección del o los titulares de estas entidades, el cual también es importante para legitimar a estos actores políticos.

Cuadro 3.

Titulares de las EFS					
	Denominación del cargo	Quién designa	Duración	Causas de remoción	Forma de designación
BRH Alemania	Presidente	El jefe de gobierno propone al Parlamento y Senado; estos eligen	12 años	Causas graves conforme a la Ley de Jueces	Por votación secreta, se requiere la misma mayoría que para elegir al canciller
CGR Chile	Contralor General	Presidente de la república	8 años	Acusación constitucional por notable abandono de funciones	Directa con acuerdo del Senado adoptado por las tres quintas partes
ASF México	Auditor Superior	Cámara de Diputados	8 años	Causas graves conforme a diversas legislaciones	Electo por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados

Se destacan diversos aspectos a comentar, entre ellos que la CGR, de Chile el Ejecutivo designa al titular tras la propuesta o acuerdo del Legislativo. A la inversa, en el BRH alemán el jefe de gobierno propone y el Parlamento elige, además, en el BRH alemán se exige la misma mayoría que para la elección del canciller. En el caso de México es un procedimiento exclusivo del Poder Legislativo.

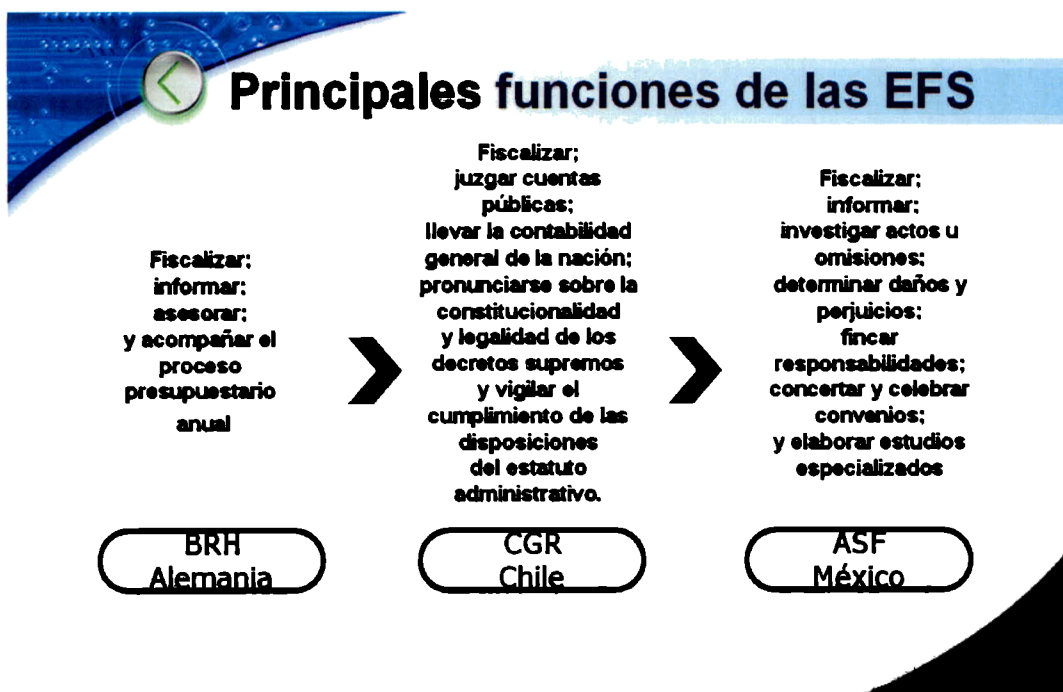
En cuanto a los períodos del cargo que ostenta el titular, el presidente del BRH (doce años), no se permite la reelección, ni tampoco para el contralor general de la CGR chilena. En tanto que el Auditor de México si existe esa opción.

Las causas de remoción son, en general, graves; esto le permite a la mayoría una garantía de actuación e inamovilidad en sus cargos. En el cuadro 3 observamos que en el BRH alemán y en el CGRH chilena es el Poder Judicial el encargado de resolver el asunto, diseño que en la teoría de la división de los poderes públicos se apunta como deseable para evitar el control político del poder que lo eligió o la intervención del Ejecutivo en su calidad de principal sujeto a fiscalizar.

Principales funciones y atribuciones

La INTOSAI recomienda las funciones de información y asesoría, ya que las EFS son gestoras de información para la toma de decisiones públicas.

Cuadro 4



La CGR chilena parece ser la única que realiza tanto el control interno como el externo, y es responsable también de la contabilidad general de la nación, lo que rompe el esquema convencional de separar estos controles para lograr una vigilancia efectiva entre los poderes públicos.

Una de las facultades más discutibles de una EFS es su capacidad sancionadora; la identificación y denuncia de cualquier irregularidad o sospecha de ilícitos, así como la determinación de daños y perjuicios, son funciones consecuentes con la misión de fiscalizar. Los siguientes pasos, como sancionar directamente o vigilar que las instituciones responsables de ello se cumplan, no son atribuciones recomendables; esto, debido a que si una EFS se convierte en fiscalizador y sancionador es posible que se presenten estos escenarios¹¹³:

1. Que no haya la imparcialidad necesaria al ser "juzgador" y "sancionador".
2. La posibilidad de negociar o corrupción
3. No siempre la EFS tiene los recursos humanos con la capacidad profesional adecuada para afrontar todas las situaciones legales de orden sancionador. Su trabajo principal, fiscalización a través de auditoría gubernamental, puede ser disminuido o desviado.

Al realizar una revisión detallada de cada una de la EFS, se encontró que ninguna de las tres tiene la capacidad de sancionar, tema de una tesis aparte que este momento no es posible llevar a cabo, por ejemplo la BRH, en sus facultades y atribuciones van más encaminadas a convertirlas en evaluadoras de la eficacia y el desempeño gubernamental, es decir, asesoras en materia financiera. Mientras que en la ASF y el CGR por ejemplo tiene mas un perfil de "vigilantes" más severos, sin embargo en ninguno de los casos tiene la facultad de sancionar directamente.

¹¹³ Figueroa Neri, Aimée. La Auditoría Superior de la Federación en el horizonte internacional de la fiscalización superior. Reporte de investigación. Pág. 239.

Los informes de seguimiento no implican que sea la EFS la responsable de aplicar y dar seguimiento a las sanciones o la recuperación de los recursos públicos. Son informes dan cuenta, por una parte, de las acciones que ha tomado el Poder Ejecutivo, y las otras instancias responsables, respecto de las irregularidades identificadas por la EFS y, por otra, de las recomendaciones que hizo a los sujetos auditados¹¹⁴.

En los cuadros 6-A, 6-B y 6-C observamos una variedad interesante de los mecanismos e instrumentos para controlar las EFS. La vigilancia puede presentar múltiples formas que van desde concentrar todo su informe anual o separarlo en dos informes –uno sobre el ejercicio presupuestario y otro de sus actuaciones-, hasta la contratación de despachos externos, evaluación de pares o la creación de un ente institucional ex profeso como es la Unidad de Evaluación y Control (UEC) mexicana. El caso de México también destaca porque la ASF, como un reflejo de su relación con la Cámara de Diputados, sólo le rinde cuentas a ésta y no a todo el Congreso o Parlamento, como sus pares.

Es evidente que, aunque las EFS tengan una independencia absoluta o muy fuerte, como la BRH, ninguna está exenta de rendir cuentas, aunque la regulación sea menos rígida o detallada al respecto.

Cuadro 6- A



¹¹⁴ *Ibidem*. Pág. 240

Cuadro 6-B



Cuadro 6-C



2. Vertical

Las EFS deben tener el derecho y la obligación de rendir informes al Poder Legislativo o a los órganos correspondientes sobre los resultados de su actividad, y publicarlos para, de esta forma, comunicarse con la sociedad, además de establecer su propia política de comunicación. Según establece la INTOSAI que recomienda las funciones de información y asesoría, ya que las EFS son gestoras de información para la toma de decisiones públicas.

En correspondencia con las regulaciones en materia de transparencia, algunas EFS tienen sistemas o registros telemáticos para atender las solicitudes de información.

Cuadro 7

Rendición de cuentas vertical de la EFS

EFS	Públicos		Información disponible en su página electrónica	EFS y Medios de Comunicación	Comunicación con la sociedad
	Informes o productos	En su página electrónica			
BRH Alemania	✓	✓	Organización y funciones; antecedentes; normativa; publicaciones; relaciones institucionales, etcétera.	El informe anual se presenta en conferencia de prensa disponible en la web; el BRH tiene una oficina de relaciones públicas.	Elabora material informativo sobre el BRH y de sus formas de trabajo.
CGR Chile	✓	✓	Contabilidad general; manuales de procedimientos; cuenta pública; cursos, seminarios.	Comunicados de prensa y en la web hay un "Manual para la prensa" y "Contacto para periodistas"	
ASF México	✓	✓	Organización y funciones; normativa y código de ética; plan estratégico; información general; discursos del auditor; convenios con las EFSLL; ensayos y estudios académicos.	Boletines de prensa, que se encuentran en la web; servicios de correo electrónico automático para la prensa.	Solicitudes de información on line (guías y formato)

Finalmente el cuadro 8 muestra la calificación que obtuvieron los países de las EFS analizadas respecto a la percepción de corrupción de 2008 de transparencia internacional y leyes de transparencia que ya fueron indicadas en cuadros anteriores., Esta información es en atención al interés que despierta el índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional elabora cada año y para ofrecer al lector interesado en el dato legal.



De los tres casos estudiados Alemania tiene la ley más corta con 25 preceptos legales, después México con 110 artículos y finalmente la más extensa en cuanto a número de artículos o preceptos legales es la chilena, con 163.

En cuanto a Reglamentos tanto la BRH como la ASF tienen reglamento interior, de la ley, o de funcionamiento, es decir, un reglamento directo que complementa la regulación básica establecida en la ley; además, en ambos casos existen leyes u otro tipo de norma que controla el presupuesto o las finanzas públicas y áreas conexas a la fiscalización superior.

Conclusiones

Una vez que hemos analizados los diferentes aspectos de las tres EFS, y ya que se hizo un ejercicio de comparación integral basado en una reflexión general sobre la lógica institucional que impacta en el diseño y tipo de normas que rigen a las tres EFS, destacamos que en el caso del BRH de Alemania no sea vista como la tradicional EFS en su papel de “vigilante” del Ejecutivo ya que en cuenta con autonomía absoluta y no estar supeditada ni forma parte de alguno de los poderes públicos, sino única y exclusivamente los preceptos jurídicos que la regulan; la intervención de ambas cámaras del Parlamento en el proceso de descargo o aprobación de la gestión financiera del Ejecutivo que se hace por medio de la revisión del BRH de la cuenta pública anual, que refleja un sistema de frenos y contrapesos más activo y continuo y; el blindaje político que se da a los titulares del BRH, a través de su independencia judicial, material y personal, y que sea sólo la Corte Federal de Justicia la que pueda resolver sobre su remoción o sanciones.

No es de extrañar que en este contexto, el BRH, en lugar de ser una EFS convencional, sea una agencia especializada que realiza auditoría gubernamental con impacto en todo el ciclo financiero y apoya, así, la fiscalización superior que corresponde al Parlamento y también al gobierno mismo para un mejor desempeño de su gestión financiera.

Por otra parte esta la CGRCH, que es un caso especial, si lo comparamos con el modelo ordinario de las EFS, puesto que lleva la contabilidad general de la nación y revisar de manera mensual las cuentas de los sujetos fiscalizables, realiza un control ex ante, que se empalma con las funciones que hace en la mayoría de estados el Ministerio de Hacienda o Finanzas.

En lo que respecta a su función como órgano responsable del control externo, la CGRCH no es un órgano que sea parte del Poder Legislativo como en el caso de la ASF. La LCGRCH no es muy específica al respecto y no hace evidente la existencia y posibilidad de eficiencia de frenos y contrapesos entre poderes e instituciones públicas. En sí misma, la LCGRCH es amplia, no siempre clara y combina elementos

de una ley orgánica, reglamentaria, sustantiva y adjetiva, con procedimientos a detalle que usualmente figuran en otro tipo de cuerpos normativos.

Y finalmente, la ASF de México es un órgano que depende directamente de la Cámara de Diputados o Cámara Baja y no del Congreso, ya que no rinde cuentas a la Cámara de Senadores, cuenta con autonomía técnica y de gestión pero no financiera por lo cual esta supeditada el presupuesto que la Cámara de Diputados le otorgue, además que el Informe de Resultados es público hasta el momento en que es entregado a la Cámara de Diputados, razón por la cual el ciudadano común tiene acceso a él hasta ese momento, si a esto se le suma el poco interés que existe en nuestro país por la rendición de cuentas y la fiscalización es un tema que todavía se encuentra poco explorado a pesar de los esfuerzos que se han hecho en materia de fiscalización por parte de la ASF.

La fiscalización como elemento de la rendición de cuentas se encuentra, en nuestro país, en el camino correcto, sin embargo todavía existen deficiencias perfectibles que en la práctica se han tratado de corregir y que la presencia de las ASF internacionalmente esta incrementando y potencializando la estricta y necesaria consolidación de la rendición de cuentas mediante la fiscalización.

Bibliografía

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

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

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

-Figuroa Neri, Aimée. La Auditoría Superior de la Federación en el horizonte internacional de la fiscalización superior. Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional. México: Universidad de Guadalajara. Reporte de investigación, 2007, disponible en www.asf.gob.mx/pags/prensa/aimée_español_2008.pdf

-Cuenta pública en México. Evaluación 2007 de las leyes de fiscalización superior (ámbitos estatal y municipal), disponible en www.asofis.org.mx

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

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

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

-IMCP, Auditorías a las Cuentas Públicas. Pág. 19-20 IMCP 2004.

Fuentes Electrónicas:

-<http://www.asf.gob.mx> (sin fecha de consulta)

-http://www.asf.gob.mx/docs/Panorama_gral_ASF_origen_evolucion_productos.pdf.

Consultada el 19 de julio de 2009.

-http://www.asf.gob.mx/Normas_fiscalizacion. Consultada el 17 de julio de 2009.

-<http://www.bundesrechnungshof.de> 12 de junio de 2009.

-<http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/149264.pdf>, 11 de marzo de 2009.

-<http://www.brth.de> 12 de junio de 2009.

-<http://www.censo2002.cl/>, 15 de marzo de 2009.

-<https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ci.html#People>, 27 de marzo de 2009.

-http://www.contraloria.cl/cgrweb/Portal/appmanager/portalCgr/portal?_nfpb=true&_pageLabel=P120005, 1 de junio de 2009.

-http://www.gobierno.cl/poder_legislativo/poder_legislativo.asp, 30 de marzo de 2009.

-<http://mggp.utralca.cl/DeudaGCMar06.pdf>, 15 de julio de 2009.

-<http://sil.senado.cl/docsil/proy4166.doc>, 9 de mayo de 2009.

-http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices, 20 de julio de 2009.

-<http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/149264.pdf>, 1 de junio de 2009.

-<http://www.gobiernodechile.cl/viewEstado.aspx?idarticulo=22448> Consultada el 1° de junio de 2009.

-La actualidad de Alemania (sin fecha) http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/fileadmin/festplatte/sprachen/download/spanisch/TAT_SPA_00Gesamt.pdf

-El sistema político, <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/el-sistema-politico.html> 23 de mayo 2009.

Legislación:

-CPRCH: Constitución Política de la República de Chile

-DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el D.O.F. el 7 de mayo de 2008

-LAF: Ley de Administración Financiera

-LCGRCH: Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile

-LFRFCF: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Documentos

-The World Fact Book

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

-INTOSAI: "50 años, 1953-2003", 2003, disponible en www.intosai.org

-"Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización", 1977, disponible en www.intosai.org

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

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