



LOS MODELOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

**C.P. JESÚS LIMONES HERNÁNDEZ,
AUDITOR SUPERIOR DEL ESTADO**

AGOSTO 2011

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1.1. MODELOS DE ORGANOS DE FISCALIZACIÓN

1.2 TIPOS DE FISCALIZACIÓN

1.3 DATOS RELEVANTES SOBRE LA EVALUACIÓN DE DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO 2011 POR LA ONU

II. PROCEDIMIENTOS DE LA ASE

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES



“El servidor público debe usar la ley, como espada y escudo de su actuación. La respetabilidad del servidor público le viene de la ley y de su recto proceder, en defensa de los intereses superiores de la nación”

(Lic. Benito Juárez García)



INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES



1.1. MODELOS DE ORGANOS DE FISCALIZACIÓN

En el mundo son reconocidos dos modelos o formas de operar la revisión y la fiscalización de la gestión pública de los gobiernos son, el Europeo y el Estadounidense.

Modelo Europeo

Se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas, que no obstante ser verdaderos tribunales que actúan de manera colegiada, con magistrados inamovibles, son a la vez órganos que dependen en su mayoría del parlamento.



INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Modelo Estadounidense

Se basa en la integración de Auditorías o Contralorías generales, y no de tribunales como el europeo, y en él se enmarcan países como Australia, Canadá, Estados Unidos o Inglaterra, y la gran mayoría de países de América Latina, entre los que se encuentra México.



INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES



1.2 Tipos de Fiscalización

Nivel Federal

Externa:

Es realizada por el Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación.

Interna:

Se realiza en forma directa por el Ejecutivo, por medio de la Secretaría de la Función Pública y la Tesorería de la Federación.

Nivel Estatal

Externa

Es realizada por la H. Legislatura del Estado a través de la Auditoría Superior del Estado.

Interna

Se realiza en forma directa por el Ejecutivo, por medio de la Contraloría Interna del Estado.

1.2 Tipos de Fiscalización

A nivel municipal se encuentran las Contralorías Municipales.

En el ámbito de nuestro estado, la Ley Orgánica del Municipio dispone en su artículo 103 que: “ **la vigilancia, el control interno, la supervisión y la evaluación de los municipios estará a cargo de la Contraloría Municipal**” cuyo Titular será designado por el Ayuntamiento a terna propuesta por la primera minoría de integrantes del Cabildo, como resultado de la elección del ayuntamiento.

1.3 DATOS RELEVANTES SOBRE LA EVALUACIÓN DE DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO 2011 POR LA ONU

Las constituciones estatales en México otorgan a las legislaturas cinco mecanismos de control (todas disponen al menos de dos):

1. La posibilidad de pedir la comparecencia de miembros de la administración pública
2. La facultad de convocar a miembros del gobierno estatal para que proporcionen una explicación concreta sobre un asunto específico, o bien para que informen a los diputados cuando estos legislan sobre temas relacionados con la jurisdicción del servidor público
3. La creación de comisiones de investigación para examinar o investigar un asunto particular
4. Requerir o conducir investigaciones o auditorías especiales
5. Fiscalizar las cuentas públicas del gobierno estatal y de los gobiernos municipales

DATOS RELEVANTES

ONU

Existen al menos cuatro factores que determinan la eficacia de las EFS:

1. Autonomía política, la cual incluye independencia de presiones externas;
2. Autonomía para decidir su organización interna y los criterios y alcances de su programa de trabajo;
3. Suficiencia de recursos humanos y financieros, y
4. Capacidad de influir en el comportamiento de los entes fiscalizados (por ejemplo, con sanciones)

En años recientes la mayoría de las legislaturas estatales ha reformado leyes locales para otorgar a las EFS alguna o varias de las características que se mencionan en el párrafo anterior.

Estas reformas se iniciaron en el año 2000, cuando Zacatecas publicó la nueva Ley de Fiscalización Superior del Estado. A esa entidad le siguieron Veracruz y Campeche, con reformas que ampliaban las capacidades formales de auditoría y fiscalización del Legislativo.

DATOS RELEVANTES

ONU

Hasta octubre de 2008, la mayoría de las legislaturas estatales había aprobado reformas para adecuar las instituciones y procedimientos asociados a la revisión de las cuentas públicas.

El Congreso de la Unión aprobó el 7 de mayo de 2008 una reforma a la Constitución federal que obliga a todos los estados a ajustar sus leyes para asegurar un margen mínimo de autonomía a las EFS. Esta reforma estipula, por ejemplo, que la ley debe conceder autonomía de gestión y de organización a las EFS, además de procurar la autonomía política del auditor superior o contador mayor del estado mediante un esquema de nombramiento que exige el voto de dos terceras partes de los miembros de la legislatura para designar a su titular por periodos no menores de siete años.

DATOS RELEVANTES SOBRE LA EVALUACIÓN DE DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO 2011 POR LA ONU

En cuanto al plan de trabajo (por ejemplo, número y tipo de auditorías a realizar a gobiernos municipales y los procedimientos de revisión), 20 Entidades de Fiscalización Superior indicaron que el auditor superior lo define; sin embargo, en siete de estas entidades (Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Veracruz y Yucatán) se requiere la aprobación de la comisión legislativa encargada. En cuanto a los procedimientos para hacer auditorías a gobiernos municipales, sólo en cuatro casos (Baja California Sur, Distrito Federal, Jalisco y Yucatán) la EFS requiere aprobación de la comisión legislativa. Como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 6.6 Autonomía de gestión de las EFS en 21 entidades federativas mexicanas

¿Quién define el número y tipo de auditorías a realizarse para la evaluación del ejercicio fiscal?

¿Quién define el procedimiento de auditoría y revisión a gobiernos municipales?

	La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso	El titular de la EFS solamente
La Comisión de Vigilancia (o equivalente)			
El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso		Baja California Sur Distrito Federal Jalisco Yucatán	Querétaro
El titular de la EFS solamente		Aguascalientes Chihuahua Veracruz	Baja California Campeche Colima Durango Guanajuato Hidalgo Estado de México Morelos Nayarit Nuevo León Puebla Sonora Zacatecas

Fuente: Ríos-Cázares y Pardini (2008).

Nota: Información recabada con base en cuestionarios recibidos entre octubre de 2007 y agosto de 2008. Los datos que se presentan fueron proporcionados por las propias EFS, como se explica en Ríos-Cázares y Pardini (2008).

PROCEDIMIENTOS de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas

- **PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN**
- **CATALOGO DE OBSERVACIONES**
- **CONTROL Y SEGUIMIENTO DE ACCIONES Y PLAZOS**
- **DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES**
- **PROCEDIMIENTO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

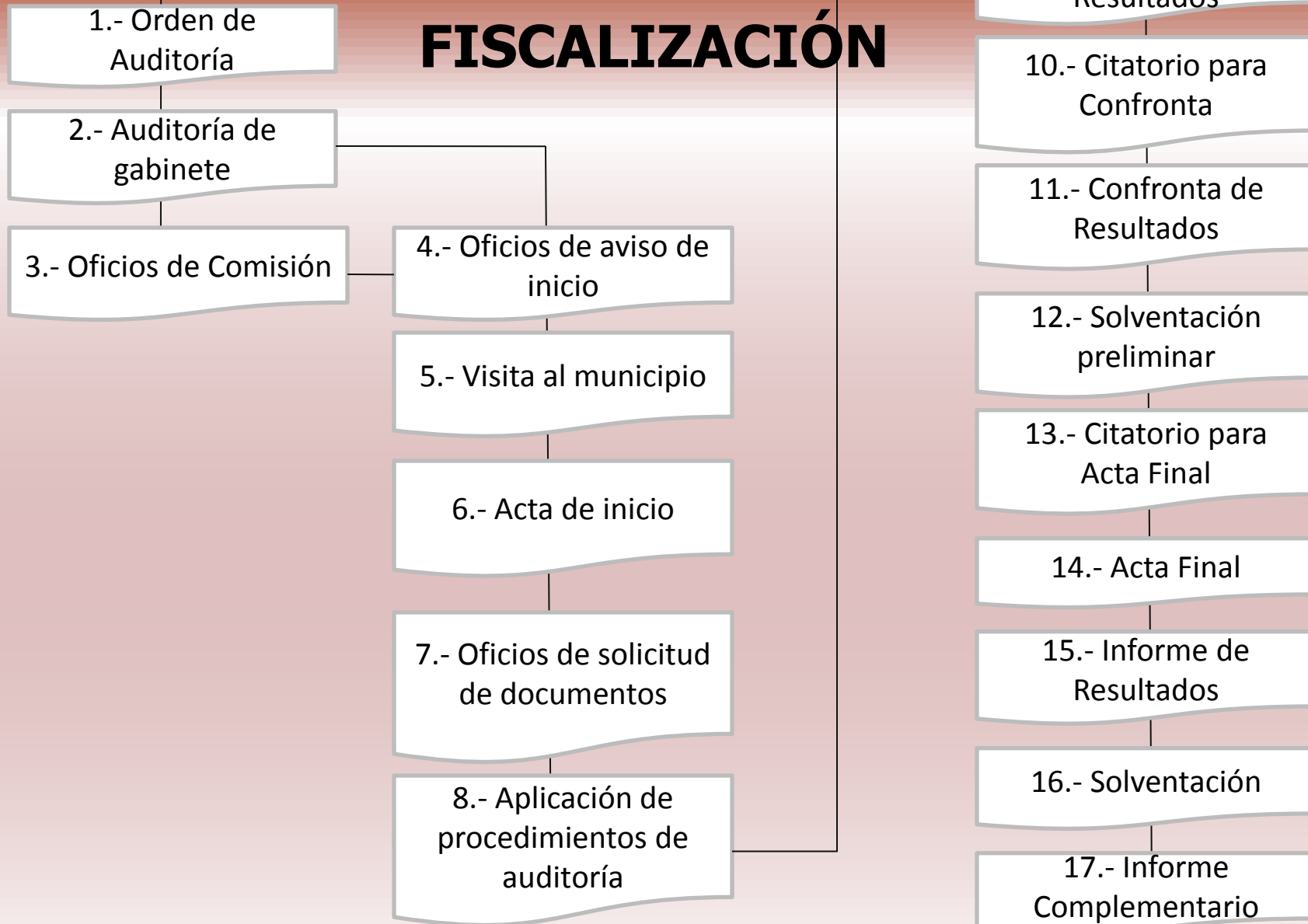
Tipos de Auditoría que se hacen en la ASEZAC

Auditoria Financiera	Recursos Propios
Auditoría a la Obra Pública	Recursos federales
	Obras Recursos Propios
	Obras Recursos federales
Auditoría al Desempeño	Obras convenidas
	Indicadores Financieros
	Indicadores Programas Federales
Indicadores de Cumplimiento	

- La actividad fiscalizadora tiene como base fundamental a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, La Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Ley de Fiscalización Superior del estado.
- Las diversas fases, procedimientos o pasos que sigue la Auditoría Superior del Estado para el desarrollo de su tarea sustantiva, se sujeta a ordenamientos legales, normas, instructivos, etc.

INICIO

PROCESO DE FISCALIZACIÓN



INFORME DE RESULTADOS

A manera de ejemplo se presenta a el proceso por el que es elaborado, revisado y validado el Informe de Resultados.



FECHAS Y/O PLAZOS RELEVANTES:

ACTIVIDAD	FECHA Ó PLAZO	FUNDAMENTO LEGAL
1.- Entrega por parte de municipios y Gobierno del Estado de la Cuenta Pública	15 de febrero	(Art. 82, fracc. XVII para Gobierno del Estado y Art. 121 para municipios, ambos de la CPELSZ)
2.- Entregar el informe del resultado de la revisión de las Cuentas Públicas a la Legislatura	5 meses contados a partir del día siguiente a aquel en el que la Legislatura, o en su caso, la Comisión Permanente, le remita a la ASE la correspondiente Cuenta Pública.	(Art.71 CPELSZ, fracc. II) y (Art.31 LFS)
3.- Notificar a los Entes Fiscalizados las observaciones y acciones promovidas	A más tardar dentro de los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Legislatura el informe del resultados.	(Art.71 CPELSZ, fracc. II)

FECHAS Y/O PLAZOS RELEVANTES:

ACTIVIDAD	FECHA Ó PLAZO	FUNDAMENTO LEGAL
5.- Solventar a la ASE por parte de los Entes Fiscalizados la información y consideraciones que estimen pertinentes sobre las observaciones y acciones promovidas	20 días hábiles después de haber notificado	(Art.71 CPELSZ, fracc. II) y (Art.43 LFS)
6.- Presentar a la Legislatura el Informe Complementario	120 días hábiles después de los 20 días que se les da al Entes Fiscalizado para que solventen	(Art.71 CPELSZ, fracc. II)
7.- Dictaminar por parte de la Legislatura	7 meses posteriores a que la ASE entre el Informe Complementario a al Legislatura.	(Art. 65, fracc. XXXI de la CPELSZ)

Ejemplo:

15 de febrero de 2011	Entrega de Cuenta Pública 2010
15 de julio de 2011	Se entrega Informe de Resultados a la Legislatura (5 meses)
29 de julio de 2011	Notificar observaciones y acciones promovidas a Ente Fiscalizado (10 días hábiles)
26 de agosto de 2011	Solventar (20 días hábiles)
Marzo de 2012	Informe Complementario (120 días hábiles)
Octubre de 2012	Dictaminar (7 meses)
Total tiempo: 1 año 8 meses aproximadamente (Sin considerar los días en que la Legislatura remita la Cuenta Pública a la ASE y los días de atraso de los Entes Fiscalizados en la entrega de la misma)	

ACCIONES A PROMOVER:

➤ PREVENTIVAS

- 1) Recomendación
- 2) Recomendación al Desempeño

➤ CORRECTIVAS

- 1) Denuncia de Hechos
- 2) Pliego de Observaciones
- 3) Promoción para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas
- 4) Informar a la Auditoría Superior de la Federación
- 5) Solicitud de Intervención del Órgano Interno de Control
- 6) Señalamientos
- 7) Promoción para el Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal
- 8) Solicitud de Aclaración

II. CATALOGO DE OBSERVACIONES

El “Catálogo de Observaciones”, para la Revisión del ejercicio 2010 y anteriores, es aplicable a la auditoría de los recursos que manejan los Entes Fiscalizados, el cual tiene como objeto que los Auditores y Directivos cuenten con criterios consensados y apegados en la normatividad vigente, para la elaboración de sus observaciones y por ende ubicar las acciones a promover en el Informe de Resultados.

El presente “Catálogo de Observaciones” contiene cuatro capítulos:

1. Observaciones relacionadas con los recursos propios municipales
2. Observaciones relacionadas con los recursos federales que se aplican en el municipio.
3. Observaciones relacionadas con obra pública que ejecuta el Municipio
4. Observaciones relacionadas a las Entidades Estatales. (Ejemplos).

OBSERVACIONES RELACIONADAS CON RECURSOS PROPIOS

NUM	OBSERVACIÓN	DESCRIPCIÓN
AF- E-1	Erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos que no presentan soporte documental o comprobación.	Consiste en erogaciones, mediante cheque, efectivo o transferencia bancaria en las cuales no se presenta soporte documental o comprobación del gasto efectuado.
COMENTARIOS		ACCIÓN A PROMOVER
En la visita de campo, deberán ser realizados más procedimientos que permitan comprobar el daño a la Hacienda Pública Municipal, asimismo, debe tomarse en cuenta la gravedad e importancia relativa del daño causado.		<p>Pliego de Observaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuando existan erogaciones que carecen de soporte documental básico y/o comprobación fiscal. - En caso de que las erogaciones no cuenten con soporte documental en su totalidad, observándose el monto de la parte faltante.

OBSERVACIONES RELACIONADAS CON RECURSOS PROPIOS.

NUM	FUNDAMENTO LEGAL	ELEMENTOS PROBATORIOS
AF-E-1	Ley Orgánica del Municipio <ul style="list-style-type: none">- Artículo 74 fracción V- Artículo 93 fracción IV- Artículo 96 fracción I- Artículo 169- Artículo 184- Artículo 185- Artículo 186- Artículo 187 .	<ul style="list-style-type: none">-Registros contables (los que demuestren los errores existentes). - Acta(s) de auditoría donde se haga constar los hechos observados.



III. PROCEDIMIENTO DE CONTROL Y SEGUIMIENTO . (ACCIONES Y PLAZOS)



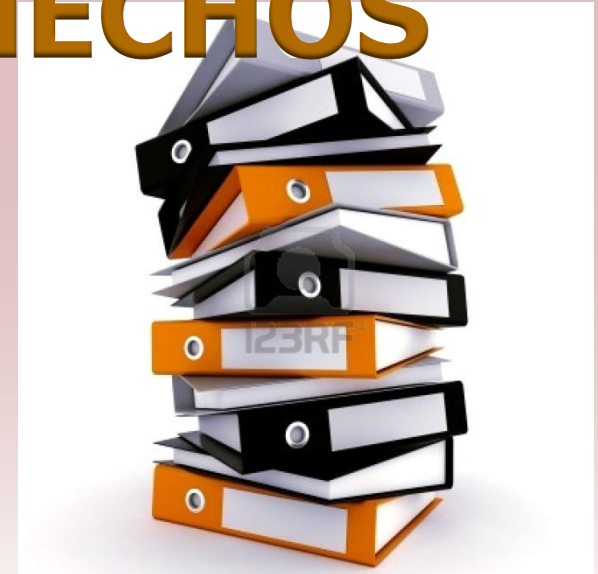
- ❖ Recibir de la Unidad General de Administración los Informes de Resultados de la revisión a las Cuentas Públicas
- ❖ Elaborar notificación de las acciones a promover contenidas en los Informes de Resultados (Pliego de Observaciones y Relación de Observaciones y Acciones Promovidas).
- ❖ Notificar las acciones a promover a los Entes Fiscalizados y a los presuntos responsables, a más tardar dentro de los 10 días hábiles posteriores a la entrega del Informe de Resultados a la Legislatura del Estado (artículo 71 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas)

Los Entes Fiscalizados y los presuntos responsables en un plazo de **20 días** hábiles posteriores a la notificación de las acciones a promover presentaran la información y realizaran las consideraciones que consideren pertinentes para solventarlas (artículo 71 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas)

- ❖ Elaborar los Informes Complementarios “Informes de solventación” y “anexo de solventación a las acciones promovidas” del resultado de la información y las consideraciones presentadas por los Entes Fiscalizados y los presuntos responsables.

- ❖ Enviar los Informes Complementarios a la Legislatura del Estado en un plazo de **120 días hábiles**, posteriores a los 20 días hábiles concedidos a los Entes Fiscalizados y presuntos responsables (artículo 71 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas)
- ❖ Turnar al Departamento de lo Contencioso Administrativo la documentación comprobatoria para promover las acciones de Fincamiento de Responsabilidades Administrativas y Denuncia de Hechos
- ❖ Turnar al Departamento de Responsabilidades los Informes de Solventación (No Solventados), adjuntando los documentos Probatorios correspondientes.

IV. PROMOCIÓN PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y/O DENUNCIAS DE HECHOS



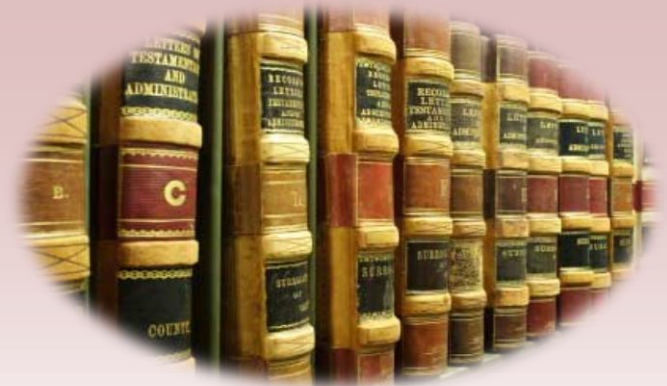
- La revisión y fiscalización superior de las Cuentas Públicas tiene por objeto determinar que la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, de las Entidades Fiscalizadas fueron acordes con las leyes, normas y procedimientos para procurar que su ejercicio se enmarque en los conceptos de Eficiencia, Eficacia y Economía así como para el caso de que no hubiera sido de esa manera, se proceda a promover las responsabilidades que correspondan.

Sobre este particular las disposiciones legales que hablan de la fiscalización, llevan implícito lo correspondiente al fincamiento de responsabilidades y para el caso de los Gobiernos Municipales los ordenamientos más recurrentes son los siguientes:

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en su artículo 122 dispone que los miembros del Ayuntamiento, el Presidente Municipal y los servidores públicos de la administración municipal, son personalmente responsables de los actos que en el ejercicio de sus funciones ejecuten en contravención de las leyes.

Así mismo sigue diciendo que los Ayuntamientos y la Legislatura, en el ámbito de sus competencias, conocerán y sancionarán estos actos en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas; y cuando las acciones constituyan delito, conocerán las autoridades competentes.

- En la **Ley de Fiscalización Superior del Estado**, el artículo 37 dice en su fracción primera que incurren en responsabilidad los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero a las haciendas públicas estatal o municipales o al patrimonio de los entes públicos paraestatales o paramunicipales.



Por su parte **la Ley Orgánica del Municipio** constituye la base para la actuación de la Auditoría Superior del Estado, al momento de determinar quienes de los servidores públicos y en que grado tendrían responsabilidad por el tipo de las irregularidades detectadas, sobre este punto la propia Ley menciona a los que principalmente y de acuerdo con sus obligaciones y facultades tienen responsabilidad siendo estos el Presidente, Síndico, Regidores, Secretario de Gobierno, Tesorero, Director de Desarrollo Económico y Social, Director de Obras y Servicios Públicos y Contralor Municipales.

Sin embargo puede ser responsable además cualquier persona (servidor público o no) a la que se le compruebe que haya tenido que ver con la irregularidad detectada.

La responsabilidad en que incurren las personas que hubieren cometido irregularidades derivadas del proceso de fiscalización por su naturaleza son principalmente:

- **Las de carácter penal**, las cuales promueve la Auditoría Superior del Estado mediante la denuncia correspondiente ante las Agencias del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia, con el objeto de que la representación social del estado, persiga y castigue las conductas delictivas de quienes aprovechan su posición en la administración municipal.

- **Las de carácter resarcitorio**, que se tramitan ante la propia Entidad de Fiscalización Superior por medio del procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria y que tiene por objeto reintegrar a la Hacienda Pública las cantidades que se determinaron como daños y perjuicios en la revisión y auditoría.



- **Las de carácter administrativo**, las que dependiendo del servidor público que haya cometido los hechos irregulares se promueven mediante la demanda respectiva ante la Legislatura del Estado, para el caso del Presidente, Síndico y Regidores, o ante la Contraloría Interna del Estado, para el caso de los demás servidores públicos de la administración municipal, con el objeto de que se aplique alguna de las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que son: Apercibimiento Privado, Público, Suspensión, Multa, Resarcimiento, Destitución e Inhabilitación.

FUNDAMENTO Y PLAZOS

- **DENUNCIA DE HECHOS.-** Artículo 239, fracción I del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas, mismo que establece:
Denuncia obligatoria.

Estarán obligados a denunciar:

I. Los servidores públicos, respecto de los delitos de que tengan conocimiento en el ejercicio o con ocasión de sus funciones y, en su caso, los que noten en la conducta de sus subalternos...

- **PROMOCIÓN PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.-** Artículo 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacateca, señala que: Prescripción para imponer sanciones:

V. PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS



- **Hipótesis normativa**

- Irregularidades determinadas durante la revisión y fiscalización de las cuentas públicas.
- Por actos u omisiones que causen daños y perjuicios a las Haciendas Públicas Estatal o Municipales, o al patrimonio de los Entes Públicos Paraestatales y Paramunicipales.
- Acciones de Pliego de Observaciones que no fueron solventadas.

- **Fundamentos legales:**

- **Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Zacatecas. Artículos 1, 17 fracción XV, 36 fracción I, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 64 fracción XII, y 67 fracción VIII.**

Procedimiento

- **Inicio**

- El Departamento de Responsabilidades recibe el Informe de Solventación. Se radica el procedimiento y emite Auto de Inicio.
- Se notifica de manera personal a los presuntos responsables y se les cita al desahogo de la Audiencia, que debe tener lugar por lo menos 5 días hábiles después.

- **Audiencia de Ley**

- Se reciben las pruebas y alegatos del presunto responsable.
- En caso de no comparecer, se declaran prescritos los derechos de ofrecer pruebas y expresar alegatos.

- **Resolución**

- Concluida la Audiencia de Ley, se turnan los autos para estudio y emisión de la resolución, que puede ser de dos tipos:
 - a) Que contiene Pliego Definitivo de Responsabilidades.
 - b) Sin responsabilidad. (cuando las pruebas aportadas no comprueban el destino y/o la procedencia de la aplicación de los recursos).
- Notificación de la resolución a los presuntos responsables y a la Entidad Fiscalizada.

Modalidades de la responsabilidad

- Directa: Al servidor público cuya acción u omisión causó el daño.
- Subsidiaria: Al servidor público jerárquicamente superior que omitió la supervisión.
- Solidaria: Al particular (persona física o moral) que haya participado y originado el daño.

- **Ejecución de la Resolución**

- Las resoluciones de la Auditoría Superior que contengan Pliego Definitivo de Responsabilidades, establecen una cantidad líquida que los presuntos responsables deben resarcir y que adquiere el carácter de crédito fiscal.
- La Autoridad Recaudadora (Tesorería Municipal o Secretaría de Finanzas), debe contabilizar el plazo para el cumplimiento voluntario y en su caso proceder a requerir el pago siguiendo el Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- La Autoridad Recaudadora deberá informar puntualmente a la Auditoría Superior de las acciones para la recuperación del crédito fiscal.

**POR SU ATENCIÓN
¡GRACIAS!**

www.asezac.gob.mx