

**COMISIÓN PERMANENTE DE LA QUINCUAGÉSIMO
SÉPTIMA LEGISLATURA DEL HONORABLE
CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE PUEBLA
P R E S E N T E S.**

Los suscritos **Diputados María del Rocío García Olmedo, Víctor Huerta Morales, Luis Alberto Arriaga Lila, Jorge Alfonso Ruiz Romero, María Leonor Apolonia Popócatl Gutiérrez, Andrés Ricardo Macip Monterrosas y Gabriel Gustavo Espinosa Vázquez**, integrantes de la Comisión Inspectora de la Quincuagésimo Séptima Legislatura del Honorable Congreso del Estado, **atendiendo a los siguientes:**

A N T E C E D E N T E S

Para entender correctamente la realidad presente de las instituciones que convergen en la administración pública, es preciso abordar su estudio a la luz de su propio pasado, esta afirmación adquiere un significado especial en el caso del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, cuyos antecedentes históricos datan de 1190 en la Corte de Cuentas de Francia, cuando un Edicto de Philippe Augusto II estableció el proceso de rendición de cuentas públicas al Rey y a su Corte, que representaba al soberano y en 1256, San Luis confirma el papel del personal de las cuentas, quien a partir de 1303 se instala en un salón particular, la "*camera computorum*" (cámara de las cuentas), en el Palacio de Justicia; así tenemos que la primera organización como Cámara Real separada, fue fijada por un Edicto de Philippe V El Largo (edicto de Vivier en Brie, 1319-1320).

Otro antecedente remoto lo encontramos en la Cámara de Comptos de Navarra, que era el tribunal de cuentas más antiguo de Navarra y uno de los que primero surgieron en Europa. Tal ente público debe su fundación al Rey Carlos II de Navarra quien en 1365 tuvo el propósito de establecer el orden en las cuentas reales mediante la creación de dicha institución a la que otorgó amplias competencias.

Posteriormente el Tribunal Mayor de Cuentas, creado por las cortes españolas en el año 1453, fue el encargado de fiscalizar la Hacienda Real, después fue instituido este Órgano de control hacendario en la Nueva España en el año de 1519, teniendo como propósito primordial la revisión de los gastos de expedición de Hernán Cortés.¹

En México la rendición de cuentas de los recursos financieros tiene un antecedente que data de la Colonia, cuando se fundan los Tribunales de Cuentas en la Nueva España, bajo el mandato de Felipe III en 1805.

El 4 de octubre de 1824, ya en el México Independiente y al amparo de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, se faculta al Congreso para fijar los gastos generales de la República y pedir anualmente cuentas al gobierno. El 16 de noviembre del mismo año en la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, se determina eliminar el Tribunal de Cuentas y en su lugar crear la Contaduría Mayor de Hacienda que tendría como misión analizar y elaborar la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y de Crédito Público, bajo la inspección de la Cámara de Diputados.

En 1836, en la tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, que se promulgaron para sustituir a la Constitución Federal de 1824, se instituye la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita la Contaduría Mayor de Hacienda.

En 1917, en el Artículo 73 fracción XXIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se confiere al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y, en el artículo 74 de la Constitución Federal, se establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: "... vigilar por medio de una Comisión Inspectora de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; III. Nombrar a los jefes y demás empleados de la oficina..."

En 1986, en el Congreso se expide por primera vez la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor con la cual se amplían las facultades que eran: glosar la cuenta del tesoro federal; elaborar la glosa de las Tesorerías del Distrito Federal y territorios federales; efectuar la toma de razón de los despachos civiles y militares; realizar el envío oportuno de la cuenta de cada año fiscal; los reparos y observaciones que resultaren de la glosa; consignar a la autoridad judicial competente las

¹ <http://www.ofspuebla.gob.mx/historiaphp>

responsabilidades criminales y pecuniarias, y expedir los finiquitos de las diversas cuentas cuya glosa hubiere sido efectuada.

Ahora bien en el caso particular del Estado de Puebla, en la Constitución Local de 1825 se establecieron las facultades del Congreso para tomar anualmente cuentas al gobierno, teniendo como antecedente el contenido de la Constitución Federal de 1824.

Posteriormente en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1861, apareció la institucionalización de una sesión de Glosa a cargo de una Comisión Inspectora nombrada por el Congreso del Estado denominada Contraloría General de Glosa, la cual era una instancia técnica del Congreso que tenía a su cargo la vigilancia de los recursos públicos, cuya vigencia de tal función fue de 58 años (1932-1990); empero, tal ente fiscalizador, cambió de denominación el 17 de agosto de 1990 cuando se publica en el Periódico Oficial del Estado el Decreto del Congreso que contenía la Ley Orgánica Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, la cual tuvo una vigencia de agosto de 1990 a febrero de 2000, habida cuenta que el legislativo consiente de los límites que presentaba la mencionada Ley, el 21 de febrero de 2000 expidió los Decretos relativos a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado y al Reglamento de la misma Ley, los cuales tuvieron una vigencia jurídica de tan solo 1 año 4 meses, ya que finalmente el 22 de junio de 2001 se dio paso a la vigente Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla.²

En otra arista, en el mes de julio de 1999, se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Federal en la que se sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda por lo que hoy se conoce como "Auditoria Superior de la Federación", lo que motivó que de entre los primeros Estados de la República, Puebla diera un paso significativo y llevara a cabo las reformas Constitucionales necesarias para transformar a la Contaduría Mayor de Hacienda en lo que hoy se conoce como Órgano de Fiscalización Superior del Estado y el surgimiento de su Ley Reglamentaria (Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado), expedida el 11 de mayo de 2001, promulgada el 17 de ese mismo mes y año y publicada el 22 de junio de 2002.

Al mediar el Siglo XIX, Camilo Benso, Conde de Cavour, político Piamontés, artífice de la Unificación Italiana (Turin 1810-1861), hacía notar que los actos más importantes del Gobierno "son aquellos que se relacionan con el tesoro público y por

² Libro Blanco, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, periodo 2001-2007 Págs. 19, 20 y 21.

tanto, deben ofrecer a los contribuyentes que sacrifican parte de sus riquezas en beneficio del Estado, la seguridad de que los dineros se recaudan legalmente y se invierten en sus verdaderos destinos”.³

De ahí, que en estos tiempos de sociedades liberales y abiertas, la nueva Gobernanza impone entre otros como valores fundamentales, el fortalecimiento de la democracia y de la rendición de cuentas, los cuales deben redundar en lo que ya en antaño establecía el Conde de Cavour: ofrecer a los gobernados la seguridad de que los dineros públicos se invertirán en sus verdaderos destinos y, en asumir la obligación de informar sobre sus gestiones.

Por su importancia los artículos en cita de la Declaración de Lima se reproducen a continuación:

Artículo 5. **Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.**

1.- Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.

2.- Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

3.- Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes, especiales, deben gozar de una protección legal suficiente garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

Artículo 6. **Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1.- La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros, por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representarlas bajo su responsabilidad en el

³ Informe sobre el proyecto de Ley Italiana del 23 de marzo de 1853. Cit. por Fernández Jorge., *Poder Legislativo* Editorial Porrúa, México, 2004.

exterior, es decir los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.

2.- La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.

3.- Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

Artículo 7. Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1.- Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.

2.- Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.

3.- Los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad.

Empero no sólo en la Declaración de Lima se ha hecho referencia a la Independencia tanto de las Entidades de Fiscalización como de sus Titulares. En la historia de la INTOSAI encontramos numerosas ocasiones en las que se ha tratado el tema de la Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior, como ejemplo, en la XLIV reunión del Comité Directivo en 1998 celebrada en Montevideo Uruguay, en el Seminario sobre Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior, que en colaboración con las Naciones Unidas, se celebró en el año 2004 en Viena Australia y en la Declaración de México sobre Independencia de la INTOSAI como resultado de los trabajos que se llevaron a cabo en el XIX Congreso de la INTOSAI celebrado en México en el año 2007, siendo en este último donde se adoptaron ocho principios básicos, bajo las siguientes consideraciones:

La apropiada y eficaz utilización de los fondos y recursos públicos constituye uno de los requisitos esenciales para el adecuado manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones de las autoridades responsables.

La Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización establece que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) sólo pueden llevar a cabo sus

cometidos si son independientes de la institución fiscalizada y están protegidas contra influencias externas.

Para una democracia saludable es indispensable que cada país cuente con Entidades de Fiscalización Superior (EFS), cuya independencia esté garantizada por ley.

Aunque la Declaración de Lima reconoce que las Instituciones Estatales no pueden ser absolutamente independientes, también reconoce que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) deben tener la independencia funcional y organizativa requerida para el cumplimiento de su mandato.

A través de la aplicación de los principios sobre independencia, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) pueden lograr su independencia por diferentes medios, utilizando diversas salvaguardas para alcanzarla.

Las disposiciones para la aplicación de los principios que aquí se incluyen sirven para ilustrarlos y se consideran el ideal para una Entidades de Fiscalización Superior (EFS) independiente. Se reconoce que actualmente ninguna Entidades de Fiscalización Superior (EFS) cumple con todas estas disposiciones para la aplicación y, por tanto, las pautas básicas adjuntas presentan otras buenas prácticas para lograr independencia.

Los principios de mérito son:

Principio No 1.

La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco.

Principio No 2.

La independencia de la Autoridad Superior de la EFS, y de los "miembros" (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

Principio No 3.

Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.

Principio No 4.

Acceso irrestricto a la información.

Principio No 5.

El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.

Principio No 6.

Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.

Principio No 7.

La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.

Principio No 8.

Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.⁴

Que por su parte también los miembros de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental AC. (ASOFIS), aprobaron en el mes de diciembre de año 2007 el documento que denominaron *DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE LA ASOFIS*; principios que se homologan a los contenidos en la Declaración de México sobre Independencia de la INTOSAI a los que ya se ha hecho referencia, agregando otro principio del tenor siguiente:

Principio No 9. Rendir cuentas a la sociedad y ser sujetos de fiscalización.⁵

De la misma forma, los miembros de la ASOFIS en la reciente asamblea que se llevó a cabo en el mes de agosto del año 2008 en la Ciudad de Guadalajara Jalisco, aprobaron un documento denominado *DISPOSICIONES DE APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA Y/O AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN*, disposiciones que a continuación se transcriben.

PRIMERA DISPOSICIÓN. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN MEDIANTE REFORMAS LEGISLATIVAS.

⁴ www.intosai.org/es/portal

⁵ www.asofis.org.mx

Con fundamento en los Artículos 5, 6 y 7 de la Declaración de Lima, los principios de la Declaración de México sobre independencia, en relación con el primer principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS y las reformas constitucionales a los Artículos 74, 79, 116, 122 y 134 la legislación debe salvaguardar la imparcial y eficaz función fiscalizadora, encomendada constitucionalmente a las Entidades de Fiscalización Superior, dotándolas de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Aunado a lo señalado, es necesaria una homologación legislativa que constriña a los Órganos Legislativos del país, a actualizar su marco normativo fiscalizador mediante la implantación de Leyes de Fiscalización que adopten los principios de autonomía establecidos en los documentos señalados y las presentes prácticas.

De igual manera, es necesario que las Entidades de Fiscalización Superior cuenten con atribuciones para colaborar en la elaboración de su Ley Orgánica y Reglamento Interior, lo que permitirá el libre ejercicio de su autonomía técnica y de gestión y, consecuentemente, la emisión de los manuales de organización, lineamientos y procedimientos internos necesarios para su debida organización y funcionamiento.

SEGUNDA DISPOSICIÓN. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MEDIANTE LA SEGURIDAD EN EL CARGO DE LOS TITULARES DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN.

Con fundamento en el punto 2 del Artículo 6 de la Declaración de Lima, el segundo principio de la Declaración de México sobre independencia, en relación con el segundo principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS, se debe establecer que la homologación legislativa, contemplada en la reforma constitucional, que constriña a las Entidades Federativas y del Distrito Federal a actualizar su marco normativo fiscalizador, no debe revestir instrumento u objeto de restricción, no sólo de los principios de autonomía, neutralidad, imparcialidad e independencia, sino que tampoco podrá vulnerar el derecho adquirido de inamovilidad de los actuales titulares de las Entidades de Fiscalización Superior.

Admitir lo contrario, implicaría violación manifiesta de las garantías de seguridad jurídica, exacta aplicación de la ley y no aplicación retroactiva de la misma, contempladas en la Constitución Federal.

TERCERA DISPOSICIÓN. AUTONOMÍA EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO, EN BENEFICIO DE LOS RESULTADOS DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN.

Con fundamento en los Artículos 5, 6 y 7 de la Declaración de Lima, los principios de la Declaración de México sobre independencia, en relación con el tercer principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS y las reformas constitucionales a los Artículos 74, 79, 116, 122 y 134 debe dotarse a las Entidades de Fiscalización Superior de autonomía en la elaboración y ejecución del Programa Anual de Trabajo, sin que sea objeto de aprobación de entes externos; con atribuciones para auditar en materia financiera, presupuestal, económica, de desempeño, contable y especiales, revistiéndoles del carácter de autoridad en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior logrará optimizar los resultados presentados por las Entidades de Fiscalización Superior.

Es imprescindible para la autonomía de las Entidades de Fiscalización Superior, mantener una posición imparcial en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, ya que de lo contrario se pondría en riesgo la credibilidad de las auditorías practicadas o los resultados, conclusiones y recomendaciones emitidas.

CUARTA. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MEDIANTE EL ACCESO IRRESTRICTO A LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS AUDITADOS.

Con fundamento en el cuarto principio de la Declaración de México sobre independencia, en relación con el cuarto principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS, las reformas legislativas deben dotar a las Entidades de Fiscalización Superior de atribuciones para solicitar información, certificar la misma, formular requerimientos, practicar visitas, diligencias, e imponer las medidas de apremio para el debido cumplimiento de sus fines.

QUINTA DISPOSICIÓN. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MEDIANTE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Con fundamento en el quinto principio de la Declaración de México sobre Independencia, en relación con el quinto principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS y los Artículos 6 y 134 primer párrafo de la Constitución Federal que establecen los principios de transparencia, las Entidades de Fiscalización Superior no deben olvidar que el pueblo es el destinatario de los resultados emitidos por ellas, por lo que es primordial mantenerlo informado mediante el irrestricto acceso a la información pública, para lo cual se debe actuar conjuntamente con el Poder Legislativo, e incluso con comisiones parlamentarias facultadas para estudiar sus informes. Esta relación contribuirá al fortalecimiento de la autonomía, mediante el eficaz seguimiento de la labor de las Entidades de Fiscalización Superior.

SEXTA DISPOSICIÓN. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MEDIANTE LA PUBLICACIÓN DE LOS INFORMES DE RESULTADOS.

Con fundamento en el sexto principio de la Declaración de México sobre Independencia, en relación con el sexto principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS, los Órganos Legislativos del país deben dotar a las Entidades de Fiscalización Superior de atribuciones para decidir el contenido y los momentos de publicación del Informe de Resultados de la Cuenta Pública, una vez que dicho informe sea presentado ante el Poder Legislativo correspondiente.

A efecto de garantizar el contenido de los informes que presentan las Entidades de Fiscalización Superior, es necesario establecer en la normatividad interna los lineamientos en la elaboración de los informes, estableciendo como principio básico de su elaboración, la imparcialidad y la autonomía.

Si la Entidad de Fiscalización Superior no cuenta con autonomía para establecer la forma y el contenido de los informes que rinde, se puede dar la impresión a la sociedad de que el órgano de control responde a intereses ajenos a la sociedad, situación que demerita la actuación de las Entidades de Fiscalización Superior.

SÉPTIMA DISPOSICIÓN. AUTONOMÍA PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS Y ADMINISTRATIVAS.

Con fundamento en el segundo y séptimo principio de la Declaración de México sobre independencia, en relación con el séptimo principio de la Declaración de Principios de

la ASOFIS, así como la última reforma constitucional a los Artículos 74, 79, 116 y 122 en materia de fiscalización pública, se debe facultar a las Entidades de Fiscalización Superior de jurisdicción plena no sólo para auditar y dar seguimiento a las recomendaciones, sino también para fincar directamente responsabilidades resarcitorias, derivadas de irregularidades detectadas durante la revisión de la Cuenta Pública, esto consolidará un sistema fiscalizador eficaz, transparente, dinámico e íntegro, al prescindir de instancias externas respecto del fincamiento de responsabilidades; de negarse lo anterior, se resta autoridad y competencia a las Entidades de Fiscalización Superior y las reduce a simples promoventes, carentes de legitimidad para intervenir como parte.

OCTAVA DISPOSICIÓN. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA Y GERENCIAL/ADMINISTRATIVA.

Con fundamento en el Artículo 7 de la Declaración de Lima, los principios de la Declaración de México sobre independencia, en relación con el octavo principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS y las reformas constitucionales a los Artículos 74, 79, 116 y 122 se debe dotar a la Entidades de Fiscalización Superior de autonomía técnica, de gestión, presupuestal y financiera, mediante la conformación del marco jurisdiccional normativo que lo garantice, a efecto de que cuenten con independencia en la decisión de su organización interna, funcionamiento y resoluciones, con libertad plena en la elaboración de su proyecto de presupuesto de egresos y administración de su propio patrimonio, con la garantía de que su presupuesto anual asignado, no sea inferior al asignado el año inmediato anterior más el índice inflacionario.

Aunado a lo anterior, la normatividad interna de las Entidades de Fiscalización Superior, deben de contemplar la forma de contratación de su personal, así como el perfil idóneo para cada puesto, garantizando así la calidad de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública.

Se debe de contar también con autonomía en la adquisición de los recursos materiales con los que cuente la Entidad de Fiscalización Superior, buscando la actualización tecnológica que permita una reducción de gasto y un ahorro de tiempo en el desempeño de su función fiscalizadora.

NOVENA DISPOSICIÓN. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MEDIANTE LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA SOCIEDAD Y SER SUJETOS DE FISCALIZACIÓN.

Con fundamento en el quinto principio de la Declaración de México sobre independencia, en relación con el noveno principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS, la salvaguarda de los principios de autonomía, neutralidad, imparcialidad e independencia de las Entidades de Fiscalización Superior, no implica que sus titulares queden excluidos de comparecer ante el Legislativo a rendir informes de su actuación, al contrario, se requiere regular el proceso de las comparecencias de referencia, en virtud que, existen casos de incertidumbre, respecto de la existencia de tal obligación y de la forma en que debe realizarse, por lo que se propone que el Titular de la Entidad de Fiscalización Superior comparezca como máximo dos veces por año ante el órgano legislativo correspondiente, a excepción de casos que por su naturaleza así lo requieran a rendir cuentas, implementando mecanismos de coordinación entre las Comisiones del Legislativo y los enlaces que designen los Titulares de la Entidad de Fiscalización Superior al respecto.

DÉCIMA DISPOSICIÓN. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE HONRADEZ Y ÉTICA PÚBLICA.

Con fundamento en la Declaración de Principios de la ASOFIS, en relación con el primer párrafo del artículo 134 Constitucional, el cual establece que los recursos económicos se administraran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados, se establece que bajo la directriz de la honradez, las Entidades de Fiscalización Superior deben implementar políticas de capacitación en Ética Pública en sus trabajadores, bajo la premisa de que el proceso de revisión de la Cuenta Pública debe realizarse con servidores públicos comprometidos, lo que conlleva a cumplir con el objetivo constitucional de velar por el congruente ejercicio de la Cuenta Pública, con base en la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.⁶ Así y;

⁶ Tomado del Estudio sobre la Constitucionalidad de las Entidades de Fiscalización Superior en relación a los principios de autonomía, presentado por el Dr. David M. Vega Vera en Guadalajara Jalisco en el mes de agosto de 2008, con motivo de la celebración de la XI Asamblea General Ordinaria de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental, AC. (ASOFIS).

CONSIDERANDO

Que para que Puebla se caracterice como un Estado democrático, abierto, receptivo e interactivo, cuyo fin sea el fortalecimiento de los valores antes señalados, resulta indispensable fortalecer el ejercicio de la fiscalización de las cuentas de la hacienda pública precisando la situación constitucional del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, el cual esta enmarcado en el ámbito de las funciones estatales, puesto que configura una función técnica y de control del Estado en su conjunto, función que debe estar en manos de un órgano técnico dotado de las suficientes atribuciones para hacer valer la autoridad de que es portador y que se materializan en sus facultades para solicitar informes y dictámenes, requerir y obtener información a instituciones públicas o a terceros, verificar adquisiciones y servicios, realizar compulsas, investigar actos y omisiones, emitir pliegos de observaciones, determinar daños y perjuicios, fincar responsabilidades, imponer sanciones, promover otras acciones de responsabilidad, presentar denuncias y querellas penales, y aplicar el procedimiento resarcitorio, etc.

En tal virtud, el Poder Legislativo, entendido como la representación política y moral de la sociedad, tiene como premisa fundamental mostrar a la ciudadanía poblana que sus instituciones no son cotos de poder, sino la expresión más acabada de interlocución, consulta y corresponsabilidad; por ello y tomando como referente los avances que se han presentado en nuestro país en los últimos tiempos en materia de fiscalización, resulta necesario e indispensable preparar reformas a la Constitución Local de trascendencia institucional que pongan al Estado de Puebla al día, considerando que el pasado 7 de mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; entre estos el Artículo 116 que establece que la las legislaturas de los estados contarán con entidades de fiscalización los cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes, disposición en la que si bien es cierto se indican dos ámbitos de autonomía, al señalar "tendrá" autonomía técnica y de gestión, en el ejercicio de sus atribuciones, no menos verdad es que la interpretación armónica de dicho precepto revela que en realidad se individualizan cinco ámbitos concretos en los que se proyecta el concepto de autonomía, pues el precepto estipula de inmediato "y para decidir sobre su organización interna,

funcionamiento, y resoluciones,” los cuales se pueden identificar de la siguiente forma:

- a) Autonomía técnica
- b) Autonomía de gestión
- c) Autonomía organizativa
- d) Autonomía funcional
- e) Autonomía de resolución

Concatenado a lo anterior, la reforma prevista en el Artículo 116 de la Constitución Federal, al mismo tiempo señala que la función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad; y que el Titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

En este sentido, atendiendo a la supremacía que establece el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla de Puebla, debe llevar a cabo las modificaciones legales pertinentes en materia de fiscalización con el objeto de que la legislación local cumpla con lo dispuesto en la Ley Suprema, por lo que resulta necesario, dejar asentadas las características de los ámbitos de autonomía bajo los cuales se sustenta la fiscalización de las cuentas públicas.

AUTONOMÍA TÉCNICA

Si bien el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, desde su creación fue dotado de Autonomía técnica, ésta no simboliza la vertiente esencial en la que se proyecta el principio de autonomía que debe revestir al Órgano Fiscalizador, sino uno de sus principales subtipos, que partió de la necesidad de contar en el Estado de Puebla con un órgano competente y especializado para desempeñar funciones que por su propia naturaleza no podían ser desplegadas por

otros entes y órganos del Estado, sin embargo, la Autonomía técnica a que alude la reciente reforma al Artículo 116 de la Constitución Federal implica, que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, 1) Tenga un espacio institucional propio para que se estructure bajo cánones que garanticen su competencia técnica y profesional, 2) Que se garantice la independencia de su Titular y que el personal que lo conforme este altamente especializado, 3) Que las normas que regulen sus atribuciones y funcionamiento contengan mandatos expresos suficientemente amplios para cumplir adecuadamente con sus función y justificar su existencia, 4) Que las normas que disciplinan los mecanismos de actuación sustantiva sean suficientemente prescriptivas para desempeñar con eficacia y rigor técnico su cometido institucional, 5) Que pueda determinar su programa de fiscalización con base en criterios técnicos, y 6) Que la determinación técnica de su trabajo este libre de interferencias políticas, es decir que la capacidad de fiscalización de los recursos públicos se lleve a cabo mediante operaciones jurídicas y contables ajenas, en principio, al comportamiento político de las instituciones.

De ahí que se confiere al Órgano de fiscalización la potestad para determinar con precisión:

- A) Las etapas del procedimiento fiscalizador
- B) Los sujetos que pueden activar el ejercicio fiscalizador
- C) Las fases que integran los procedimientos
- D) Los actos que componen a cada una de dichas fases y
- E) Los efectos jurídicos de los mecanismos de fiscalización.

AUTONOMÍA DE GESTIÓN

Concatenado a lo anterior, desde su creación el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, fue dotado de Autonomía de Gestión, la cual implica la facultad de realizar actos de dirección, administración, organización, distribución y suministros de bienes y servicios, lo que se traduce en el conjunto de acciones que el Órgano Fiscalizador debe realizar para el logro de los objetivos y metas que le sean asignados tanto en la Constitución como en su Ley reglamentaria, sin embargo, aun y cuando no existe una definición precisa del contenido de la "autonomía de gestión" que el Artículo 116 de la Constitución Federal confiere a las entidades de

fiscalización superior, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, Gestión significa "Acción y efecto de gestionar" y acción y efecto de administrar". Gestionar, por su parte significa "Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera". Administrar, en cambio, significa "Dirigir una institución", "Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes", "Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad", "Suministrar, proporcionar o distribuir algo."⁷

Por su parte el Artículo 7 de la Declaración de Lima de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) con relación a la autonomía de gestión señala, que los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección del presupuesto "tienen que ser administrados por ellos bajo su propia responsabilidad".

En este sentido, la autonomía de gestión que ésta reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, propone conferir al Órgano de Fiscalización Superior supone su plena capacidad para determinar sus objetivos, financieros económicos y administrativos, con miras al cumplimiento de sus atribuciones y fines, es decir que, a través de su Titular: Defina el tamaño de su estructura burocrática; determine el régimen jurídico de su personal, caracterizado por la especificación de los mecanismos para la selección del mismo, la determinación de su régimen retributivo y la imposición de su régimen disciplinario; decidir la adquisición de bienes, contratación de servicios y realización de pagos.

AUTONOMÍA ORGANIZATIVA

Para efectos de la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Puebla, la autonomía organizativa que se le confiere al Órgano de Fiscalización Superior supone la capacidad de determinar su estructura y organización interna. Esta capacidad, conforme a lo antes señalado deberá reforzar la autonomía técnica y de gestión antes apuntadas.

AUTONOMÍA FUNCIONAL

La autonomía funcional es una potestad próxima a la autonomía organizativa y confirma los señalamientos relacionados con la autonomía de gestión, en tanto que

⁷ Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM, Estudio: "Aproximación al concepto de Autonomía Técnica y de Gestión, pagina 53

debe conceder al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, la posibilidad de regular su funcionamiento interno al margen de cualquier interferencia exterior que pudiera encaminarse justamente a impedir su adecuada funcionalidad, tal y como ya lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener que la revisión de las cuentas públicas es una tarea preponderantemente técnica, para la que se requiere conocimientos especializados en materia de auditoría (Controversia Constitucional 87/2003).

AUTONOMÍA DE RESOLUCIÓN

Para avanzar en la revisión y fiscalización de las Cuentas de la hacienda pública del Estado, es de suma importancia adecuar el marco normativo de nuestro Estado y dotar al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de autonomía de resolución, la cual se refiere a la capacidad que deberá tener éste para determinar con libertad las mejores prácticas que adoptará para cumplir con sus funciones, teniendo como referencia lo señalado en la Constitución Local y en la Ley, por tanto, dicha autonomía hace referencia a la independencia del Órgano Fiscalizador para decidir y resolver lo relacionado con sus atribuciones, lo cual es una confirmación contundente de las características descritas para la autonomía técnica y de gestión.

En este sentido, para mantener en nuestro Estado un sistema de pesos y contrapesos en el contexto de la fiscalización de las cuentas de la hacienda pública, esta iniciativa propone que se lleven a cabo reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, de trascendencia histórica e institucional acordes a las recientes reformas que se hicieron a la Constitución Federal, para que permitan al Órgano Fiscalizador obtener los niveles de autonomía que lo habrán de llevar a justificar su existencia y cumplir con la función que le es encomendada; y

Que desde la década de los noventa y con más impacto durante el año 2000 se observaron fenómenos en el sistema político mexicano vinculados directamente con la alternancia y el equilibrio de poderes, lo que se reflejó en la pluralidad de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y en la alternancia política en los Estados y Municipios. De cara a esta pluralidad política se manifestó una mayor participación social expresada no sólo a través de partidos, sino a través de organizaciones ciudadanas que demandaban la vinculación entre democracia, transparencia y rendición de cuentas.

Que partir de la reforma que creó a la Auditoría Superior de la Federación, como ya se dijo, Puebla renovó su legislación y dio paso a la creación del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, poniendo de manifiesto que las cuentas deben ser claras y verificables mediante un sistema efectivo de fiscalización.

Que por ello, los miembros de la Comisión Inspectora del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, como legisladores activos, plurales y democráticos proponemos la presente Iniciativa para dar el paso que hace falta, en cumplimiento al segundo transitorio de la reforma publicada el siete de mayo de dos mil ocho de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos adecuar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, proporcionando los elementos que hacen falta para que se fortalezca en nuestro Estado la fiscalización de las Cuentas de la Hacienda Pública.

Que a efecto de justificar su viabilidad, esta Iniciativa se sustenta en lo establecido por el Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a lo que se suma lo que a este respecto han sostenido Instituciones como la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), en la "Declaración de Lima" aprobada en el IX Congreso celebrado en Lima Perú en 1997, documento que ha pasado a la historia de dicha Organización como *su Carta Magna* y en la que se sostiene enfáticamente que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) pueden llevar a cabo sus tareas con objetividad y eficacia, únicamente si son independientes de la entidad fiscalizada y están protegidas con respecto a los influjos externos (Artículo 5.1); que la independencia de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) se incorpore en la Constitución (Artículo 5.3); que la independencia de que se habla se plasme en términos concretos y esenciales, aplicando determinantes normativos específicos como independencia organizativa para desempeñar sus tareas (Artículo 5.2); independencia de los miembros de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) entendidos como tales a aquellas personas que toman decisiones en representación de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) (Artículo 6.1); independencia funcional, independencia financiera, es decir que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) puedan solicitar directamente los medios financieros necesarios al organismo público que decida sobre los presupuestos del Estado y emplear dichos fondos en el cumplimiento de sus objetivos (Artículos 7.1, 7.2 y 7.3).

Que la presente Iniciativa propone que se reformen, adicionen y deroguen, diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

Puebla para que a través de estas, se pueda dotar al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla de la autonomía que señala el Artículo 116, la cual debe ser vista como una forma de distribución de competencias sobre determinadas facultades del legislativo, como en el caso concreto la fiscalización de las cuentas de la Hacienda Pública.

Que de igual forma, en esta Iniciativa se propone reformar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla para fijar las bases sobre las cuales habrá de llevarse a cabo el examen revisión, calificación y en su caso aprobación de la cuenta pública del Ejecutivo del Estado correspondiente al último año del ejercicio de su mandato constitucional.

Que por todo lo anterior, las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla que se propone en esta iniciativa deberán reflejarse en los artículos 50 fracciones I, II, párrafos segundo y tercero, III, párrafo quinto, 53, 54, 57 fracciones IX, XI, XV, XXIII, XXVIII, 61 fracciones II y III, 113, 114 y 115.

La reforma al Artículo 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, tiene como propósito regular la forma en que habrán de revisarse las cuentas públicas parciales del penúltimo y último año de la administración del Ejecutivo del Estado, diferenciando en dichos periodos la fecha de inicio del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, con el objeto de que sea la Legislatura que aprobó las Leyes de Ingresos y de Egresos correspondientes a los ejercicios citados, la facultada para examinar, revisar y en su caso aprobar las mencionadas cuentas públicas de la administración estatal, toda vez que en el texto constitucional actual, no prevé la facultad de aprobación por parte del Congreso respecto de la cuentas públicas parciales del Ejecutivo del Estado, así como tampoco regula el examen, revisión y calificación de la cuenta pública parcial correspondiente al mes de enero del último año del ejercicio de la administración del Ejecutivo, lo que se traduce en una laguna jurídica, que la presente iniciativa pretende regular, por tanto se propone adicionar a la mencionada fracción tres párrafos en que se prevean los periodos antes aludidos, respecto de la revisión de la cuenta pública a cuya rendición está obligado el Poder Ejecutivo, a saber:

a) Modificar de manera excepcional el inicio del periodo de sesiones del año de conclusión de la administración estatal, el cual habrá de iniciar el primer día hábil del mes de enero y terminar el día quince de marzo.

b) Establecer como plazo para la presentación de la cuenta pública parcial correspondiente al periodo de octubre a diciembre, los primeros cuatro días del mes de enero para que su examen, revisión, calificación y en su caso aprobación, se realice dentro de los primeros quince días del mismos mes de enero, entendiéndose éstos como días naturales.

c) Establecer como plazo para la presentación de la cuenta pública parcial correspondiente al mes de enero del año de conclusión de la Administración del Ejecutivo del Estado, los primeros diez días del mes de febrero, para que la misma sea examinada, revisada, calificada y en su caso aprobada dentro del mismo primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, en el entendido de que los diez días de que se habla en esta reforma habrán de considerarse como naturales.

De los incisos señalados, se advierte la propuesta para que se contemple la facultad del Congreso de aprobación de las Cuentas Públicas del Ejecutivo del Estado.

Con relación al Artículo 50, fracción II, en la reforma que se propone, únicamente se adiciona la facultad del Congreso del Estado para que apruebe la cuenta de la Hacienda Pública del Estado del año inmediato anterior, en armonía con la reforma que se propone llevar a cabo a la Fracción I antes indicada.

La Iniciativa que aquí se plantea, también tiene como finalidad derogar el párrafo segundo, de la fracción II, del Artículo 50, habida cuenta de que la hipótesis que se regula en dicho párrafo, se trasladaría al párrafo tercero, de la fracción I, del mismo artículo 50.

Congruente con lo anterior, la propuesta de reforma que se hace respecto al párrafo tercero, de la fracción II, del artículo 50, de la Constitución, pasaría a ser el párrafo segundo, de la fracción en cita y en esta habrán de quedar comprendidos los casos previstos en los párrafos tercero y cuarto de la fracción I y primero, de la fracción II del Artículo referido, a efecto de que se haga la declarativa correspondiente de si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presupuestos, si los gastos están justificados y si ha lugar o no a exigir responsabilidades al Ejecutivo del Estado.

La reforma al párrafo quinto, de la fracción III, del Artículo 50, que se propone, tiene por objeto adicionar a las facultades del Congreso del Estado, la de aprobar, en el caso del ultimo año previo al de conclusión de la administración

constitucional del ejecutivo del Estado, la Cuenta Pública parcial correspondiente a los meses de enero a septiembre, con el propósito de que se homologuen las facultades del Congreso en todo el contenido del Artículo en cita.

En tratándose de la reforma que se propone al Artículo 53 de la Constitución Local, consiste en adicionar al mencionado artículo un párrafo en el que se establezca como una forma de excepción, que en el año de conclusión del ejercicio de la función Constitucional del Ejecutivo del Estado, éste presente ante la Legislatura que conoció del desarrollo de su administración, el informe respecto a la administración pública, dentro de los primeros quince días del mes de enero, habida cuenta que con la propuesta de reforma a la fracción I del Artículo 50 que se hace en esta iniciativa, con relación al año de conclusión de la administración constitucional del Ejecutivo del Estado, se modificaría la fecha de inicio del primer periodo ordinario de sesiones.

De igual forma y siendo congruentes con lo indicado en el apartado que antecede, la reforma que se propone al Artículo 54, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, refiere que cuando el gobernador no pudiere concurrir a presentar el informe que señala el Artículo 53, el mismo sea "presentado" por el Secretario del Despacho que designe el propio Ejecutivo, la que se hace necesaria para que guarde congruencia con la reforma propuesta al Artículo 53 antes referido.

En cuanto a las reformas que se proponen llevar a cabo respecto del Artículo 57, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, por cuanto se refiere a la fracción XI, en ella se plasma la intención del Legislador y que se recoge de la reciente reforma al Artículo 116 de la Constitución Federal, así como al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de que entre el Órgano técnico y de gestión encargado de la fiscalización y el Órgano Político (Legislativo), sólo deben existir relaciones de coordinación y evaluación, no así de subordinación, para que a través de ello se haga más transparente el proceso de la fiscalización en el Estado de Puebla, por tanto en esta iniciativa se propone eliminar la facultad del Congreso para "supervisar" al Órgano Fiscalizador, lo anterior con el propósito de que se homologue la disposición en cita con lo dispuesto en la fracción II, del Artículo 74 de la Constitución Federal en la que únicamente se prevé como facultad de la Cámara de Diputados la de Coordinar y evaluar a la Auditoría Superior de la Federación, coordinación y evaluación que habrá de darse, sin perjuicio de las autonomía que le confiere el Artículo 113 de esta Constitución. Aunado a lo anterior, también en esta iniciativa se prevé al expedir la Ley del Órgano Fiscalizador se regule

no sólo su organización y atribuciones, también su "funcionamiento", lo anterior, habrá de darse como consecuencia de las reformas que se proponen.

Concatenado a lo anterior, la reforma que se propone llevar a cabo respecto de la fracción XI, del Artículo 57, de la Constitución Local, tiene como objetivo especificar que la facultad conferida en la mencionada fracción al Congreso se llevarán a cabo, con base en el Informe del Resultado de la Revisión que le remita en Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla en cualquiera de los periodos de sesiones que marca nuestra norma suprema en el Estado, habida cuenta el número de sujetos que son objetos de la fiscalización estatal.

Asimismo, la fracción XV del Artículo 57 de la Constitución, prevé que el Congreso del Estado conozca y resuelva sobre las renunciaciones y licencias por más de treinta días del Gobernador, de los Diputados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los del Tribunal Electoral del Estado; de lo anterior se advierte que en su texto actual no se encuentra incluido el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla y ningún otro servidor público de los nombrados por el Congreso, para lo cual esta iniciativa propone que el Congreso del Estado, conozca sobre las renunciaciones, así como de las licencias del Auditor General del Órgano Fiscalizador, así como de los demás servidores públicos que conforme a Ley deba conocer, partiendo de que su nombramiento son facultad del Congreso del Estado.

En este orden de ideas, la reforma que se propone a la fracción XXIII, del Artículo 57, tiene como propósito que en la misma se incluya al Auditor del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, para que la toma de protesta de su encargo en el ejercicio de la función pública, le sea tomada por el Congreso del Estado, toda vez que es como ya se dijo es el Congreso quien realiza su nombramiento; de la misma forma, se propone modificar la redacción del texto final de dicha fracción para darle la debida congruencia y semántica.

Por cuanto a la reforma que se propone a la fracción XXVIII del Artículo 57, en congruencia con la reforma a la fracción IX antes señalada, esta Iniciativa propone que se elimine el texto que reza "así como revisar y fiscalizar sus Cuentas Públicas, en razón de que la facultad del Legislativo de examinar, revisar, calificar y en su caso aprobar las cuentas de los Municipios ya se encuentra comprendida en la propuesta de reforma que se hace en esta iniciativa a la fracción XI, del artículo en cita, en la que se contempla a los Ayuntamientos como un Sujeto de la fiscalización.

En el contexto anterior, con relación al Artículo 61 de la Constitución del Estado de Puebla, en esta Iniciativa propone se reformen las fracciones II y III de dicho precepto legal para que dentro de las atribuciones de la Comisión Permanente, además de recibir la protesta de los funcionarios que en ellas se señalan, concederles licencias y llevar a cabo nombramientos provisionales, se incluya en cada supuesto al Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, y demás servidores públicos que conforme a la Ley corresponda al Congreso, lo anterior a efecto de que esta reforma, guarde la debida congruencia con la reforma a la fracción XXIII, en la que como ya se dijo, se propone que el Congreso tome la protesta de dicho funcionario.

Las reformas de preeminencia y resultado a las anteriores que se han venido explicando, son las que se deben llevar a cabo a los Artículos 113, 114 y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, pues se propone que a través de ellas se lleven a cabo las adecuaciones a la Constitución Local resultantes de la última reforma a la Constitución Federal, cuyo Decreto como ya se ha señalado, fue publicado el siete de mayo del 2008 en el Diario Oficial de la Federación, reforma que como es de consabido derecho representa un cambio significativo y un avance en el proceso de consolidación de nuestra democracia, al coadyuvar en el fortalecimiento institucional del sistema nacional de fiscalización en nuestro país e impulsar la transparencia y rendición de cuentas a la que estamos obligados todas las Instituciones y servidores públicos en todos los niveles y ámbitos de gobierno.

En este tenor y sin mayor preámbulo, la reforma que se propone en esta iniciativa al Artículo 113 Constitucional, consiste en erigir al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, como el Órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

De la misma forma se propone elevar a rango constitucional los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, bajo los cuales será ejercida la función de fiscalización, en congruencia con lo dispuesto en el párrafo cuarto de la fracción I del Artículo 79 de la Constitución Federal, en esta Iniciativa se propone quedar precisados en el texto constitucional los efectos que tendrá sobre los sujetos de revisión cuando el Órgano Fiscalizador, les requiera información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, lo que se traduce en la certeza jurídica que debe salvaguardar la norma estatal suprema.

En este diseño funcional y estructural, se contempla que el Órgano de Fiscalización ejerza la función de fiscalización de conformidad con las atribuciones siguientes:

a) Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, control, administración, manejo, custodia y aplicación de fondos, bienes y recursos de los poderes del Estado, Ayuntamientos, organismos autónomos; entidades paraestatales y paramunicipales, organismos públicos desconcentrados, empresas de participación estatal o municipal mayoritarias fideicomisos en los que el fideicomitente sea cualquiera de los Poderes del Estado o Ayuntamientos, cualquier entidad, persona física o jurídica, pública o privada, mandato o fondo o cualquier otra figura jurídica, que por cualquier razón recaude, maneje, ejerza, resguarde o custodie recursos, fondos, bienes, o valores públicos, estatales, municipales, federales, tanto en el país como en el extranjero, facultad ésta que se homologa a la conferida a la Auditoría Superior de la Federación en la fracción I del Artículo 79 de la Constitución Federal.

b) Llevar a cabo visitas domiciliarias, auditorías y compulsas, quedando facultado para exigir la exhibición de los documentos que resulten indispensables para el ejercicio para el ejercicio de sus funciones de fiscalización e investigación. Como puede advertirse en el párrafo cuarto del actual texto constitucional, se contempla la hipótesis antes señalada, sin embargo con la propuesta de reforma que se plantea, se amplían las facultades del Órgano Fiscalizador.

c) Establecer y difundir normas, procedimientos, métodos y sistemas técnicos, informáticos, contables, de evaluación del desempeño y de auditoría para la fiscalización de la cuenta de las haciendas públicas, así como para formular observaciones y recomendaciones, que sobre el particular procedan, a los sujetos de revisión, su contenido se encuentra previsto en el segundo párrafo del texto vigente del artículo en cita, sin embargo en la presente Iniciativa se propone su adecuación para garantizar la función de la fiscalización en el Estado.

d) Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos, bienes y recursos federales, de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos de los organismos autónomos del Estado y demás sujetos de revisión establecidos en la legislación aplicable.

e) Imponer medidas de apremio a quienes incumplan sus requerimientos y con ello obstaculicen su función.

f) Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal, municipal o al patrimonio de las entidades paraestatales, paramunicipales y la de los organismos autónomos del Estado y sujetos de revisión, quedando facultado, en términos de la legislación aplicable, para emitir resoluciones, imponer sanciones, fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y promover en su caso, ante las autoridades competentes, el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Noveno de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

g) Llevar a cabo visitas domiciliarias, auditorias sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas estatales, municipales, federales en términos de los Convenios de Coordinación que se celebren, presentados a través de los informes que rindan en los términos que disponga la ley.

h) Realizar auditorias sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas, es otra de las atribuciones que se propone conferir al Órgano de Fiscalización, con el propósito de que dicha atribución sea congruente con la fiscalización federal y para que el desempeño de los sujetos de revisión no quede al margen de la fiscalización.

i) La facultad de emitir resoluciones en términos de su Ley, que se propone en esta Iniciativa conferir al Órgano de Fiscalización, agilizará el proceso de la fiscalización en Puebla, ya que no habrá que esperar los periodos de sesiones del Congreso para que se solventen los requerimientos de las autoridades federales, que es la problemática actual con la que se enfrenta la fiscalización en Puebla.

j) Se propone igualmente en esta Iniciativa, que al Órgano de Fiscalización le sean conferidas todas las facultades que emanen de esta Constitución y de todas las demás Leyes que convergen en la fiscalización de las Cuentas de la Hacienda Pública.

Con las anteriores atribuciones el Órgano de Fiscalización Superior podrá cumplir cabalmente la función sustantiva que se le encomienda y será visto por la sociedad como la autoridad en materia de fiscalización, por la independencia en su función técnica de gestión, organización, funcionamiento y resoluciones, lo que

garantizará que el Poder Legislativo haga más eficaces las funciones que le han sido encomendadas por el Estado.

En el mismo contexto y acorde con la última reforma a la Constitución Federal se propone en esta Iniciativa que el Titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, que sólo pueda ser removido de su cargo por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Noveno de la Constitución Local, además de que la duración del cargo de Auditor General sea de siete años contados, para que no coincida en ningún caso con la duración del ejercicio del Ejecutivo Estatal y que pueda ser ratificado para un periodo más, por una sola vez.

Otro aspecto importante es que el Auditor General, para ocupar dicho cargo, justifique al momento de su elección que cuenta con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Por su parte, la reforma al artículo 114 de la Constitución local que se propone, consiste en establecer cual es el objeto que tendrá la revisión de la cuenta pública, además de incluir la entrega del Informe del Resultado de la Revisión de las cuentas de la Hacienda Pública al Congreso del Estado por parte del Titular del Órgano de Fiscalización en cualquiera de los periodos de sesiones previstos en la constitución.

De igual forma, con relación a la propuesta de reforma al Artículo 114 constitucional esta iniciativa considera que sea el Órgano de Fiscalización Superior, quien informe al Pleno del Congreso sobre las cuentas que se encuentren pendientes o en proceso de revisión, por conducto de la Comisión respectiva cuando no presente el Informe de las mismas, explicando la razón por la que no ha sido concluido.

Al hablar en todos los supuestos de la reforma de una Comisión respectiva, en lugar de referirse a la Comisión Inspectoral del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, tiene como finalidad dejar abierta la denominación que en un futuro habrá de darse a dicha Comisión en las Leyes secundarias, por la tendencia a la creación de Comisiones de evaluación sobre desempeño del ente fiscalizador.

En la reforma que se propone al Artículo en mención, se armoniza el proceso de fiscalización, con el que se aprobó en la pasada reforma al Artículo 79 Constitucional segundo y penúltimo párrafos de la fracción IV, a efecto de que en el

estado de Puebla, las sanciones y demás resoluciones que emita el Órgano Fiscalizador, sean impugnadas por los sujetos de revisión y por los servidores públicos afectados ante dicho ente fiscalizador, así como también para que los Poderes del Estado y los demás sujetos de revisión proporcionen al Órgano Fiscalizador la información y documentación que éste les solicite, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero, con el objeto de que se lleve a cabo la función de fiscalización, haciéndose acreedores de las sanciones previstas en la Ley del Órgano de Fiscalización o de la Ley de Responsabilidad de los Servidores públicos, quienes incumplan dicha disposición.

Los supuestos anteriores, no se contemplan actualmente en nuestra Constitución, por lo que en esta Iniciativa se considera relevante su inclusión para fortalecer el proceso de fiscalización en nuestro Estado y homologarlo al proceso de fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación.

Así las cosas y con relación a la propuesta que se hace en esta iniciativa para que se derogue el Artículo 115 Constitucional, la misma se sustenta en los antecedentes históricos existentes que justifican que a la presente fecha no se han expedido los mencionados finiquitos, habida cuenta que el documento jurídicamente idóneo para acreditar la aprobación de las Cuentas de la Hacienda Pública, lo constituye propiamente el Decreto de aprobación que emite el Congreso del Estado y que se publica en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, lo que garantiza la certeza jurídica a los sujetos de revisión, respecto de la aprobación de sus respectivas cuentas públicas.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57, 63 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 17 fracción XI, 43 fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, 93 fracción VI y 128 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla nos permitimos someter a la consideración de Vuestra Soberanía la siguiente Iniciativa de:

DECRETO QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADOLIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA

ARTÍCULO ÚNICO.- Se **Reforman** los artículos 50 fracciones I, párrafos segundo y tercero, III, párrafo quinto, 53, 54, 57 fracciones IX, XI,XV,XXIII, 61 fracciones II y III, 113, 114; y se **Derogan** el segundo párrafo de la fracción II del artículo 50 y el 115; todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, para quedar en los términos siguientes:

ARTÍCULO 50.- El Congreso tendrá cada año tres periodos de sesiones, en la forma siguiente:

I.- ...

En el año de conclusión de la administración constitucional del Ejecutivo del Estado, el primer periodo de sesiones comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el quince de marzo.

En el supuesto a que se refiere el párrafo anterior, el Titular del Ejecutivo presentará ante el Congreso del Estado dentro de los cuatro primeros días del mes de enero, la Cuenta Pública Parcial correspondiente al periodo de octubre a diciembre del año anterior, la cual se examinará, revisará, calificará y en su caso, aprobará en los primeros quince días del mes de enero del mismo periodo de sesiones.

Tratándose de la Cuenta Pública Parcial del mes de enero del año de conclusión de la administración constitucional del Ejecutivo Estatal, su Titular la presentará ante el Congreso del Estado dentro de los primeros diez días del mes de febrero, la cual se examinará, revisará, calificará y en su caso, aprobará en el mismo periodo de sesiones;

II.- El segundo comenzará el primero de junio y terminará el treinta y uno de julio, en el que además de conocer de los asuntos mencionados en el párrafo primero de la fracción anterior, se examinará, revisará, calificará y en su caso, aprobará la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado del año inmediato anterior, que será presentada por el Titular del Ejecutivo ante el Congreso del Estado antes del inicio de este periodo.

Se deroga

En los casos previstos en los párrafos tercero y cuarto de la fracción I y primero de la fracción II, declarará si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presupuestos, si los gastos están justificados y si ha lugar o no a exigir responsabilidades.

III.- ...

...

...

...

Asimismo deberá incluir en la agenda legislativa, en el caso del último año previo al de conclusión de la administración constitucional del Ejecutivo del Estado, el examen, revisión, calificación y en su caso, aprobación de la Cuenta Pública Parcial correspondiente a los meses de enero a septiembre, que deberá ser presentada por el Titular del Poder Ejecutivo, dentro de los treinta y un días del mes de octubre, declarando si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presupuestos, si los gastos están justificados y si ha lugar o no a exigir responsabilidades.

ARTICULO 53.- ...

En el año de conclusión de la administración constitucional del Ejecutivo del Estado, éste presentará ante el Congreso el informe a que se refiere el párrafo anterior, dentro de los primeros quince días del mes de enero del primer periodo de sesiones de ese año.

ARTÍCULO 54.- Cuando el Gobernador no pudiere concurrir a presentar el informe a que se refiere el artículo anterior, el mismo será presentado por el Secretario del Despacho que designe el propio Ejecutivo.

ARTÍCULO 57.- ...

I a VIII.- ...

IX.- Coordinar y evaluar al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, sin perjuicio de la autonomía que le confiere el artículo 113 de esta Constitución, y expedir la ley que regule su organización, funcionamiento y atribuciones;

X.- ...

XI.- Dictaminar las Cuentas Públicas de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos y demás sujetos de revisión, con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado con base en el Informe del Resultado de la revisión que éste le remita en cualquiera de los periodos de sesiones a que se refiere esta Constitución;

XII a XIV.- ...

XV.- Conocer y resolver sobre las renunciaciones; así como de las licencias por más de treinta días del Gobernador, de los Diputados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de los del Tribunal Electoral del Estado, del Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado y demás que conforme a Ley deba conocer;

XVI a XXII.- ...

XXIII.- Recibir la protesta Constitucional a los Diputados, al Gobernador de elección popular directa, al interino o al sustituto, a los Consejeros Electorales y al Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, al Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, a los suplentes de estos y a todos los demás que conforme a las Leyes no deban otorgar protesta ante otra autoridad;

XXIV a XXVII.- ...

XXVIII.- Aprobar las leyes de ingresos de los Municipios;

XXIX a XXX.- ...

ARTÍCULO 61.- ...

I.- ...

II.- Recibir la protesta del Gobernador, de los Diputados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Electoral del Estado, de los Consejeros

Electoral, del Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, del Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado y demás que conforme a Ley deba conocer el Congreso;

III.- Conceder licencias al Gobernador del Estado, a los Diputados cuando el número de estos no exceda de la mitad de los que la integran, al Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado y a los servidores públicos de la Legislatura; y nombrar en calidad de provisionales, Gobernador del Estado, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, del Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado y demás que conforme a Ley corresponda al Congreso;

IV.- a VIII.- ...

ARTÍCULO 113.- El Órgano de Fiscalización Superior del Estado, es la unidad de fiscalización, control y evaluación, dependiente del Congreso del Estado, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan las leyes respectivas, el cual contará con las atribuciones siguientes:

I.- Fiscalizar en forma posterior, los ingresos y egresos, control, administración, manejo, custodia y aplicación de fondos, bienes y recursos de los Poderes del Estado, Ayuntamientos, organismos autónomos, entidades paraestatales y paramunicipales, organismos públicos desconcentrados, fideicomisos en los que el fideicomitente sea cualquiera de los Poderes del Estado o Ayuntamientos y en general, cualquier persona física o jurídica, pública o privada, mandato, fondo y demás que por cualquier razón recauden, manejen, ejerzan, resguarden o custodien recursos, fondos, bienes o valores públicos, estatales, municipales o federales, tanto en el país como en el extranjero;

II.- Ejercer la función de fiscalización superior conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Sin perjuicio del principio de anualidad, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejercicio y pago, diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de programas estatales, municipales o federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, emita el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión;

III.- Llevar a cabo visitas domiciliarias, auditorias y compulsas, en las que podrá requerir la exhibición de los documentos que resulten indispensables para el ejercicio de sus funciones de fiscalización e investigación;

IV.- Establecer y difundir normas, procedimientos, métodos y sistemas técnicos, informáticos, contables, de evaluación del desempeño y de auditoria para la fiscalización de las Cuentas Públicas; así como formular observaciones y recomendaciones que sobre el particular procedan, a los sujetos de revisión;

V.- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, control, administración, manejo, custodia y aplicación de fondos, bienes y recursos estatales, municipales o federales, de los Poderes del Estado, de los ayuntamientos, de los organismos autónomos del Estado y demás sujetos de revisión establecidos en la legislación aplicable;

VI.- Realizar auditorias sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas, presentados a través de los informes que rindan en los términos que disponga la ley;

VII.- Determinar los daños y perjuicios por la afectación a las haciendas públicas estatal, municipal o federal, o al patrimonio de las entidades paraestatales,

paramunicipales, de los organismos autónomos del Estado y demás sujetos de revisión;

VIII.- En términos de la legislación aplicable, emitir resoluciones, imponer sanciones, fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y promover en su caso, ante las autoridades competentes, el fincamiento de otras responsabilidades;

IX.- Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Noveno de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la Ley; y

X.- Las demás que deriven de esta Constitución, su Ley y otras disposiciones legales aplicables en la materia.

El Titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, será electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de la terna que se derive de la convocatoria que emita para tal efecto la Gran Comisión, debiendo contar los aspirantes con experiencia de al menos cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

El Titular de este Órgano durará en su encargo siete años y podrá ser ratificado para un periodo más, por una sola vez, y 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 procedimientos previstos en el Título Noveno de esta Constitución.

La Ley respectiva determinará los requisitos que debe cumplir el Titular del Órgano de Fiscalización Superior. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión; salvo las no remunerables docentes, artísticas, de beneficencia y en asociaciones científicas.

ARTÍCULO 114.- La revisión de las Cuentas Públicas tendrá por objeto determinar los resultados de la gestión financiera, verificar si se ajustaron a los criterios señalados en los presupuestos, conforme a las disposiciones aplicables, así como comprobar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes, programas y subprogramas.

El Órgano de Fiscalización Superior entregará al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión respectiva, el Informe del Resultado de la revisión de las Cuentas Públicas en cualquiera de los periodos de sesiones a que se refiere esta Constitución. Si de la revisión que se realice aparecieran diferencias 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, habrá lugar a determinar la responsabilidad de acuerdo con la ley.

El Órgano de Fiscalización Superior, también informará al Pleno del Congreso, a través de la Comisión respectiva, de las Cuentas que se encuentren pendientes o en proceso de revisión, explicando la razón por la que no se han concluido.

El incumplimiento de este precepto será causa de responsabilidad de los servidores públicos del Órgano de Fiscalización Superior del Estado o de la Comisión respectiva de la propia entidad.

Las sanciones y demás resoluciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado podrán ser impugnadas por los sujetos de revisión y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas ante el propio Órgano de Fiscalización, en términos de las disposiciones legales aplicables.

Los Poderes del Estado, los Ayuntamientos y demás sujetos de revisión, deberán proporcionar la información y documentación que solicite el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados directamente por el Órgano de Fiscalización Superior

del Estado en los términos que establezcan su propia Ley y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

ARTÍCULO 115.- Se deroga.

T R A N S I T O R I O S

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

TERCERO.- Acorde con la presente reforma, el periodo de siete años de duración en el cargo del actual Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado correrá a partir del día siguiente al de la publicación del presente decreto en el Periódico Oficial del Estado.

CUARTO.- Para efectos de los artículos 140 y 141 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, envíese a los Ayuntamientos del Estado.

A T E N T A M E N T E
HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA, A 6 DE MAYO DE 2009

DIP. MARIA DEL ROCIO GARCIA OLMEDO
P R E S I D E N T A

DIP. VICTOR HUERTA MORALES
S E C R E T A R I O

DIP. LUIS ALBERTO ARRIAGA LILA
V O C A L

DIP. JORGE ALFONSO RUÍZ ROMERO
V O C A L

DIP. DIP. LEONOR APOLONIA POPOCATL GUTIERREZ
V O C A L

DIP. ANDRES RICARDO MACIP MONTERROSAS
V O C A L

DIP. GABRIEL GUSTAVO ESPINOSA VAZQUEZ
V O C A L

ESTA HOJA DE FIRMAS CORRESPONDE A LA INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA EN MATERIA DE FISCALIZACION.