



Nº10 Agosto 2012

GÉNESIS DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y DE LA AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO EN SAN LUIS POTOSÍ, MÉXICO

Blanca Torres Espinosa

Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca
blancate2005@yahoo.es

RESUMEN

Es evidente la necesidad de que los funcionarios encargados del manejo de los recursos públicos rindan cuentas del presupuesto que ejercen; por tal motivo, existen en la gran mayoría de países democráticos, órganos encargados del control y destino de los recursos públicos.

El núcleo central de esta investigación es dar a conocer los orígenes y evolución de la Auditoría Superior de la Federación en México y, de la Auditoría Superior del Estado de San Luis de forma específica en el ámbito local.

Cabe señalar que poca doctrina hay al respecto, por lo que las líneas escritas en este artículo son inéditas, sin dejar de advertir que se utilizará el

método comparativo al acudir a fuentes extranjeras para saber el procedimiento de rendición y revisión de cuentas en países como España, antecedente próximo de nuestra institución en estudio.

Palabras clave: Auditoría Superior, Fiscalización, Contaduría Mayor, Tribunal de Cuentas, Cuenta Pública y Recaudación.

INTRODUCCIÓN

Es evidente la necesidad de que los funcionarios encargados del manejo de los recursos públicos rindan cuentas del presupuesto que ejercen; por tal motivo, existen en la gran mayoría de países democráticos, órganos encargados del control y destino de los recursos públicos como lo hacen la Auditoría Superior de la Federación y la Auditoría Superior del Estado en San Luis Potosí (ASE), México.

Durante esta investigación, se estudiará la génesis de la Auditoría Superior de la Federación y de la Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí, para lograr nuestro objetivo es necesario establecer en primer término los antecedentes históricos de ambas instituciones hasta nuestros días.

Hay poca bibliografía publicada respecto al tema en estudio, por lo que las líneas escritas en este trabajo son inéditas siendo nuestro objetivo darlas a conocer a los estudiosos, sin dejar de advertir que utilizaremos el método comparativo al acudir a fuentes extranjeras para saber el procedimiento de rendición y revisión de cuentas en países como España y Argentina, antecedentes próximos de nuestra institución en estudio.

ESPAÑA

En España la institución encargada de recibir y revisar las cuentas públicas es el llamado Tribunal de Cuentas, el cuál tiene su fundamento legal en los artículos 136 y 153.d) de la Constitución Española Actual (1978). Autores como Manuel “*La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*¹”, los antecedentes más remotos del Tribunal de Cuentas se sitúan en la Edad Media.

Nacen en 1388 los llamados Contadores de la Corte Castellana, posteriormente en 1436 la “Casa de Cuentas” de Valladolid por las Cortes de Toledo, sin dejar de mencionar las ordenanzas dadas por Juan II en 1437 así como la Contaduría Mayor de Cuentas en 1442, instituciones formaban parte del Tribunal de Cuentas; para el S. XV a través de las ordenanzas expedidas en las Cortes de Madrigal, los Reyes Católicos reorganizaron la Contaduría Mayor de Cuentas, la primera ordenanza se encargó de las funciones de gestión propiamente dicha: administración, cobro y distribución de la Real Hacienda y, la segunda por su parte, el revisar las cuentas presentadas por los recaudadores de las rentas reales.

El Estatuto de Bayona de 1808, el numeral 122 señalaba que un Tribunal de Contaduría General se encontraba facultado para revisar las cuentas públicas de aquellos que tenían la obligación de rendirlas; posteriormente la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812 en su artículo 350 mencionaba a la Contaduría Mayor de Cuentas como el ente encargado de la revisión de cuentas públicas, no obstante no es sino hasta 1828 cuando se le denomina Tribunal de Cuentas².

Las Constituciones de la Monarquía Española (1837 y 1845) en sus artículos 72 y 75 respectivamente, señalaban que anualmente el Gobierno debía presentar a las Cortes las cuentas de la recaudación de los caudales públicos para su examen y aprobación.

¹ SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004, p. 1. Serie: doctrina jurídica, núm. 172.

² EL TRIBUNAL DE CUENTAS, *El Tribunal de Cuentas como Órgano Constitucional del Estado*, Cfr. <http://www.tcu.es/> consultada el 25 de junio de 2012.

En 1851 esta institución cambió su denominación a Tribunal de Cuentas del Reino; por su parte el artículo 79 de la Constitución *Non Nata* de 1856³ conservó la esencia de los numerales 72 y 75 de las Constituciones de la Monarquía Española de 1837 y 1845 respectivamente; entre 1871 y 1873 su nombre fue Tribunal de Cuentas de la Nación, en 1873 recuperó el nombre Tribunal de Cuentas del Reino; y en el numeral 85 de la Constitución de la Monarquía Española de 1876, se asentó el contenido del artículo 79 de la Constitución de 1856 (que no fue promulgada).

A partir del siglo pasado, en 1924 se le conoció como Tribunal Supremo de la Hacienda Pública e Intervención General; para el año de 1930 de nuevo se denominó Tribunal de Cuentas del Reino, un año más tarde volvió a ser Tribunal de Cuentas de la República; desde la Carta Española de 1940 toma el nombre de Tribunal de Cuentas y, de 1953 a 1961 este nombre se ve modificado a Tribunal de Cuentas del Reino en varias ocasiones.

Como quedó asentado líneas atrás, se regula en los numerales 136 y 153.d) de la Constitución Española promulgada en 1978, a partir de entonces su título es Tribunal de Cuentas, mantiene la tradición histórica del Tribunal, en 1982 se promulga la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas⁴ (dedicada a la estructura de la institución) y en 1988 se publica la Ley número 7, de 5 de abril, conocida como Ley de Funcionamiento.

La evolución del Tribunal de Cuentas Español ha sido ardua y bastante provechosa, se ha enfrentado a diferentes transiciones, en las que ganó y perdió facultades; hoy en día el Tribunal de Cuentas cumple con dos funciones principales: la fiscalizadora: enfocada a la obligación del Tribunal de vigilar que la actividad económica-financiera del sector público se someta a los principios

³ Dicha Constitución fue aprobada por las Cortes Constituyentes, en diciembre de 1855, pero no llegó a promulgarse. *Cfr.* VERA SANTOS, José Manuel, *Las Constituciones de España, Constituciones y otras Leyes y proyectos políticos de España*, España, Aranzadi, S.A., 2008, p. 383.

⁴ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo.

de legalidad, eficiencia y economía y, la jurisdiccional: que se encarga de enjuiciar la responsabilidad contable en la que caen aquellos servidores que abusando de su cargo, manejan inadecuadamente los bienes, caudales y efectos públicos.

ARGENTINA

La Constitución de 1853 organiza al poder Legislativo como órgano máximo de control externo de la Hacienda Pública, a partir de este momento surgen a lo largo de la historia legislativa de este país diversas leyes de control del gasto público tales como:

1. Ley núm. 217 de 26 de septiembre d 1859 o Ley de Contabilidad, siendo su premisa principal la prohibición de destinar gastos no incluidos en el presupuesto aprobado.
2. Ley 428 de 27 de agosto de 1865 o Ley de Contabilidad, su contenido principal regulaba el aspecto económico y financiero del Estado.
3. Ley 12.961 de septiembre de 1932 o Ley de Contabilidad, regulaba un procedimiento innovador para la revisión de las cuentas públicas.
4. Decreto ley núm. 23.354 de 31 de diciembre de 1956, enfocado al control interno y externo del gasto público⁵.

Actualmente la Constitución General de la Nación Argentina de 1994, regula en el artículo 85 a la Auditoría General de la Nación como órgano fiscalizador de la Nación, al tenor señala:

“El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

⁵ Cfr. <http://agn.gov.ar/> de 25 de junio de 2012, página de la Auditoría General de la Nación Argentina.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El Presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.

Como norma complementaria al texto anteriormente citado, nace la Ley 24.156 de 26 de mayo de 1992, de “la Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público”, vigente en la actualidad; el Título VII Capítulo I artículos 116 a 127 regulan a la Auditoría General de la Nación como “ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional”.

La Auditoría cuenta con personalidad jurídica y recursos económicos propios; orgánicamente compuesta por siete miembros denominados auditores generales, con título universitario y desempeñarán sus funciones en un periodo de 8 años pudiendo ser reelegidos.

Las principales funciones de la Auditoría General de la Nación según el artículo 118 de la Ley 24.156 en cita, encontramos las siguientes:

1. Fiscalizar el cumplimiento del gasto público de acuerdo a las leyes vigentes de la Nación.
2. Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones. En este caso la Auditoría decidirá

si el trabajo lo realiza ésta o, profesionales independientes en apoyo a sus funciones.

3. Examinar y emitir dictámenes independientes de auditoría a unidades ejecutoras de programas, proyectos financiados por organismos internacionales de crédito conforme a los acuerdos entre Argentina y dichos organismos.
4. Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional para el cierre de cada ejercicio fiscal.
5. Auditar los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina.
6. Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos.

El artículo 127 de la Ley 24.156 señala que el control de las actividades de la Auditoría estará a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

Giuliani Fonrouge⁶ señala que las personas físicas que desempeñen funciones sujetas a la competencia de la Auditoría deberán responder por los daños económicos que por su dolo o culpa o negligencia ocasionara en el desempeño de sus funciones sufran los entes mencionados, en relación con la ley 24.156.

Provincia de Buenos Aires:

Actualmente el Tribunal de Cuentas de la Provincia Argentina⁷ es el órgano de control de las cuentas públicas del presupuesto en Buenos Aires, tomó como modelo para su creación a la Corte de Cuentas Francesa, sin embargo,

⁶ GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*, Tomo I, 9ª ed., La Ley, Argentina 2010, p. 243.

⁷ Cfr. <http://htc.gba.gov.ar/web/> de 25 de junio de 2012, página del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

durante la Colonia Española y territorio de ultramar, la Corona siguió el modelo ibérico de la época para controlar los fondos públicos.

En América el Consejo de Indias de 1524 era el encargado de gestionar toda la administración de las Colonias; en el libro llamado “Recopilación de Leyes de Indias” se hace referencia a las Contadurías de Cuentas haciendo referencia a los Tribunales de Cuentas; se atribuye la creación de estos últimos al Rey Felipe III en 1605; el Rey promulga las ordenanzas de Burgos instituyendo los tres primeros Tribunales de Cuentas, el de Méjico, el de de Perú y el de Santa Fe del nuevo Reino de Granada (Colombia).

El 12 de noviembre de 1767 el Rey Carlos III promulga la “*Instrucción General de la Contaduría de Indias*”, donde se crea para Argentina el Tribunal de Cuentas de la Contaduría Mayor de Buenos Aires. Debido al régimen del Tribunal, diversas autoridades virreinales desconocieron la autoridad de esta institución creada por la Corona Española.

En 1780 el virreinato cambia el nombre al órgano de control en estudio denominándole Tribunal Mayor de Cuentas, como función innovadora de esta institución tenemos la aplicación de diversas sanciones a los obligados a rendir cuentas en el tiempo establecido.

Para evitar las situaciones anteriores en 1788 se creó un órgano híbrido llamado “*Junta Superior de la Real Hacienda*”, presidida por los Virreyes, por dos miembros del Tribunal de Cuentas, un asesor de Superintendencia y un Contador General.

El Tribunal de Cuentas o Junta Superior de la Real Hacienda permaneció intacto hasta el 28 de agosto de 1821, cinco años después de la Independencia de Argentina en 1816, las cuentas pendientes serían revisadas por una comisión de contadores.

La primer Constitución General Argentina de 1819 no menciona en su texto cuestión alguna respecto al órgano fiscalizador que habría de controlar a las instituciones que gastaban el dinero público; por lo que el Tribunal de Cuentas de Buenos Aires continuó con sus funciones hasta 1821. El texto constitucional solo otorgó facultades al Congreso para imponer contribuciones para las urgencias del Estado por un plazo de dos años.

A pesar de la omisión anterior, el 8 de mayo de 1822 entró en vigor un decreto que dio vida a un nuevo Tribunal de Cuentas regido ahora por personas que se encontraban dentro de la nueva democracia, contaba con una Contaduría General, una Tesorería General. Más tarde el 22 de agosto de 1822 entra en vigor el Reglamento de Juicio de Cuentas.

La primera Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854 menciona en los artículos 24 y 129 la responsabilidad política del Gobernador y los Ministros por el manejo inadecuado de fondos públicos, así como las causas contenciosas derivadas de contratos entre particulares y el Gobierno serían Juzgadas por un Tribunal especial; el texto de manera general hace mención a un Tribunal pero no hace mención a un nombre específico.

El 26 de diciembre de 1857 entra en vigor el reglamento de la Contaduría General, encargada de velar por los intereses de los recursos públicos.

Tras el fracaso del reglamento antes descrito, se remite un proyecto a la convención constituyente de Buenos Aires y, el 4 de marzo de 1873 se forma el Tribunal de Cuentas inspirado en la Corte Francesa, otorgándole independencia y autonomía como poder jurisdiccional y gubernamental, en una segunda convención constituyente en 1885 se confirma la creación del Tribunal.

“La Corte de Cuentas Francesa, fue creada por Napoleón I en 1807 y está integrada por funcionarios inamovibles, con categoría de magistrados

poseyendo una estructura similar en cierto modo al Consejo de Estado. La principal función de la Corte reviste con carácter jurisdiccional y se ejerce únicamente sobre los contables, no con respecto a los administradores, pero también desarrolla una actividad controladora de orden administrativo no jurisdiccional... ha adquirido mucha importancia últimamente a partir de la reforma de la contabilidad pública en 1936⁸".

Posteriormente el 15 de enero de 1890 se sanciona la primera Ley de Contabilidad con el número 2337, tomando como referencia las bases Constitucionales de la Provincia.

El 18 de diciembre de 1935 se promulga la primera Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas con el número 4373, y por acuerdo de 2 de octubre de 1944 se dicta en la Provincia el Reglamento de Contabilidad y disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

Siguiendo con el recorrido histórico, el 20 de diciembre de 1950 surge un Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades; posteriormente se dicta un nuevo Reglamento el 29 de junio de 1966.

Desde su nacimiento, el Tribunal de Cuentas ha pronunciado su naturaleza jurisdiccional, actualmente se rige por la Ley 10.869 del año de 1990, siendo innovador el sistema de prohibiciones a los funcionarios que realicen funciones dentro del Tribunal, sobre todo el Presidente y los Vocales y, limita la competencia del órgano para evitar excesos en el desempeño de sus labores asegurando la tutela judicial efectiva al administrado.

Hoy en día la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994, regula en su artículo 159 la composición del Tribunal de Cuentas, señala que estará

⁸ Cfr. GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*, op. cit., p. 229.

compuesto de un Presidente Abogado y cuatro vocales contadores públicos, inamovibles y nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

Sus principales atribuciones son:

1. “Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobarlas y en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos.
2. Inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con arreglo al procedimiento que determine la ley.

Las acciones para la ejecución de las resoluciones del Tribunal corresponderán al fiscal del Estado”.

La Ley Orgánica 10.869 de 1990 o del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires⁹ en su artículo primero señala que “el Tribunal de Cuentas es un órgano de control administrativo con funciones jurisdiccionales y posee las atribuciones que le confiere la Constitución de la Provincia y las que le otorga esta Ley. Su sede central será la capital de la Provincia”.

Los artículos 17, 18, 18 bis, 18 ter de la Ley en estudio regulan el procedimiento a seguir para la revisión de las cuentas provinciales por parte de la Contaduría General, los entes obligados deberán rendirlas antes del 15 de abril de cada año; la omisión de esta disposición se considera falta grave, dicha conducta será sancionada por el Tribunal de Cuentas en un plazo no mayor a doce meses.

⁹ Cfr. http://www.htc.gba.gov.ar/web/index.php?option=com_k2&view=item&id=234:ley-orgánica-del-htc&Itemid=197 de 25 de junio de 2012, página del Tribunal de Cuentas Argentino, Ley Orgánica del HTC, Ley N°10.869 y sus modificatorias (última versión Octubre 2011).

Además los artículos 19, 20, 20 bis, 21, 22, 23, 24 y 25 regulan las cuentas municipales que señalan las Delegaciones del Tribunal de Cuentas que habrá para el control de la Administración de los Municipios. Las Delegaciones estarán integradas por un Auditor Jefe, Auditores, Analistas Oficiales Letrados y Agentes Administrativos, su número dependerá de la carga de trabajo, la distancia, cantidad y tareas de cada Delegación.

Dentro de las funciones del Delegado destacan:

1. La realización de arqueos, inventarios de bienes y valores, así como cualquier gestión dentro de su competencia para la aclaración de las cuentas públicas.
2. Realiza inspecciones y auditorias en las oficinas y demás dependencias de la administración municipal y entregar los resultados al Tribunal de Cuentas.

Finalmente el artículo 25, señala al tenor la ley, “Cada Municipio deberá llevar los libros que el Tribunal determine. La rúbrica de los mismos será realizada en el tiempo y forma que el Tribunal establezca”.

MÉXICO

Una vez presentada al lector la historia del Tribunal de Cuentas Español y Argentino como antecedente histórico para México, iniciaremos el recorrido histórico mencionando que el artículo 50 número 8 de la Constitución Mexicana de 1824, señalaba como facultad exclusiva del Congreso General fijar los gastos generales, las contribuciones para cubrirlos, disponer de su recaudación e inversión y anualmente tomar cuentas al gobierno, sin mencionar a organismo alguno encargado de realizar estas actividades.

Otro precedente de la Auditoria Superior de la Federación (A.S.F.) se regulaba en la fracción IV del numeral 44 de las Leyes Constitucionales de 1836, que específica como atribución del Congreso general examinar y aprobar anualmente la cuenta general del gasto público del año penúltimo, para lo cual

el ministro de Hacienda debía presentarla para su estudio y glosa; por su parte el artículo 52 de la Constitución en comento, habla por primera vez de la Contaduría Mayor, al establecer que la Cámara de Diputados por medio de una Comisión inspectora debía vigilar el desempeño de la Contaduría; además los numerales 44 y 52 precisan la creación de leyes secundarias que regulen debidamente el proceso.

En cambio la Constitución Mexicana de 1857 se limitó a regular en la fracción XXIX del artículo 72, la obligación del Congreso de nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la Contaduría Mayor; reconociendo de tal manera la existencia de esta Institución, pero sin señalar cuales son sus características o atribuciones.

La fracción XXIV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, instituye la obligación del Congreso de crear una Ley Orgánica para la Entidad de Fiscalización Superior y, la fracción II del numeral 74 conserva la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de vigilar las acciones de dicha Entidad.

“A partir de 1867 y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, habiendo operado durante ese periodo bajo un proceso más estable en su regulación jurídica¹⁰”. En el año 2000 se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que trajo con ella una nueva serie de procedimientos y organización para la realización de las auditorías.

Como ya se mencionó, la *Auditoría Superior de la Federación* encuentra su base legal en los artículos 73 fracción XXIV, 74 fracción VI, 78 fracción VII y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ellos se le faculta para: instituir normas y procedimientos, métodos y sistemas de

¹⁰ Cfr. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Auditoría Superior de la Federación origen y evolución*, Vid. <http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/vision.pdf> consultada el 25 de junio de 2012.

contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos; realizar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos y, en general, a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, incluyendo a estados, municipios, e incluso particulares; así como solicitar -si se considera necesario- información a los poderes auditados para rendir los informes correspondientes; fincar responsabilidades resarcitorias, aplicar multas y sanciones; todo lo anterior con autonomía técnica y de gestión sobre organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de sus recursos presupuestales; y bajo la premisa de que una vez entregados los informes a la Cámara de Diputados, estos deben ser públicos.

ESTADO DE SAN LUÍS POTOSÍ, MÉXICO

Siendo Gobernador del Estado de S.L.P. José Idelfonso Díaz de León, se promulga la Constitución del Estado de 1826, dentro del apartado “*De la Hacienda Pública del Estado*”, en el artículo 257 señalaba lo siguiente:

“Habrá también una Contaduría General para el *examen* y glosa de las cuentas de los caudales del Estado. Las leyes prevendrán el número y clases de los individuos de que deba componerse: fijarán sus atribuciones, y el modo y circunstancia con que deba cumplirlas”.

El texto literal nos da muestra de la existencia del organismo encargado de revisar las cuentas públicas de aquellos encargados de administrar y aplicar el caudal del Estado, llamada Contaduría General.

Posteriormente al entrar en vigor la Constitución Local de 1861, siendo Gobernador del Estado de San Luis Potosí el Sr. Sostenes Escandón, la Carta no regulaba de forma específica un órgano encargado de supervisar y fiscalizar

las cuentas públicas, dichas funciones fueron dejadas en manos del Congreso, no permaneció la Contaduría General regulada en la Carta de 1826, en ese sentido el artículo 27 lo siguiente:

Sección Tercera: De la Instalación, sesiones de recesos del Congreso.

“Artículo 27: En el primer periodo se ocupará de preferencia en examinar y aprobar el presupuesto de gastos que le presente el Gobernador, correspondiente al año entrante, así como en señalar los fondos con que debe cubrirse. En el segundo ocupará con la misma preferencia en examinar y calificar las cuentas de recaudación y distribución de caudales que el contador de rentas le presente glosadas, relativas al año próximo anterior”.

La actual Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí de 1918 llama al organismo en estudio *Contaduría de Glosa del Estado*, la cual es regulada por los artículos 29 fracción XX y 89, como el ente encargada de revisar la recaudación e inversión de los caudales públicos. En el año de 1943 se modifica la Carta Local en lo referente a la *Contaduría de Glosa del Estado*, brindándole facultades al Contador de Glosa para fincar responsabilidades a los funcionarios encargados de administrar y aplicar el gasto público local cuando en la revisión de cuentas públicas aparecieran irregularidades.

El 17 de noviembre de 1993 se reforma el numeral 30 de la Constitución Local, con dicha modificación desaparece la *Contaduría de Glosa del Estado*, para dar cabida a la *Contaduría Mayor de Hacienda*, organismo facultado para revisar las cuentas públicas, comprobar si las entidades auditadas se sometieron al presupuesto y, en caso contrario señalar responsabilidades conforme a la Ley.

Trece años más tarde, (el 18 de mayo de 2006) la *Contaduría Mayor de Hacienda* se convierte en la actual *Auditoría Superior del Estado*, organismo

fiscalizador que nace con la intención de impulsar en los ayuntamientos un buen control de sus finanzas públicas, a través de mecanismos de revisión adecuados, dirigidos a los ayuntamientos y, a los distintos entes auditables; esto con el fin de procurar brindar certeza a los potosinos respecto al manejo de las cuentas públicas; este procedimiento parte con la entrega a la Auditoría del total de la documentación comprobatoria de ingresos y egresos -de los entes- para ser fiscalizados por un auditor y determinar su buen funcionamiento o la mala administración de los recursos públicos.

La *Auditoría Superior del Estado* (ASE) es regulada por el numeral 54 de la Constitución Potosina de 1918. En 2006¹¹ y bajo el mandato del Contador Público Marcelo de los Santos Fraga (Gobernador del Estado) se publicó la Ley de Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí; en esta Ley se indican las atribuciones de la ASE, la forma de organización y funcionamiento de la misma, así como los requisitos y el procedimiento de accesibilidad al cargo de Auditor Superior del Estado.

Algunas de las facultades que la ley concede a la ASE son: la intervención en la revisión de cuentas públicas de los municipios y los Poderes del Estado, así como la determinación en la aplicación de sanciones pecuniarias, económicas y administrativas (a los infractores); la forma en que los ayuntamientos y demás entidades fiscalizadas deben presentar cuentas sanas; al finalizar el trabajo la ASE deberá entregar un informe final de la auditoría, donde se plasma el resultado de la revisión de cada cuenta pública auditada, el cuál, fincará responsabilidad a los funcionarios en caso de detección de anomalías en el manejo de los recursos económicos públicos.

Dado que la extinta Contaduría de Glosa nacida en la Carta de 1918, surgió como parte integral del Poder Legislativo, sin independencia legal, política, ni económica, el Congreso Local mediante las Legislaturas ha impulsado la búsqueda de los mecanismos idóneos para crear un órgano fiscalizador con independencia, personalidad jurídica y patrimonio propios. Ha sido un camino

¹¹ El 30 de mayo de 2006.

difícil pero cada uno de los que han dirigido esta institución ha dejado huella con su participación al frente del Organismo. Finalmente es oportuno referir que en nuestros días el C.P.C. J. Héctor Vicente Mayorga Delgado es el encargado de dirigir actualmente la Auditoría Superior del Estado.

DOCTRINA

En torno al estudio de la Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí es preciso referir que no existe doctrina abundante al respecto, a pesar de que la Institución nace dentro del texto constitucional potosino en 1918 solo podemos hablar de normativa regulatoria en sus tres etapas (1918, 1993 y 2006). Lo anterior quizá por la reciente innovación del organismo en la Legislación Local en relación a los 75 años que permaneció en funciones como Contaduría de Glosa del Estado; o tal vez por la falta de interés de la sociedad en el ámbito local en lo relativo al derecho fiscal.

A pesar de la escasa doctrina, explicaremos al lector a grandes rasgos el control financiero en el que encuadran las funciones de la auditoría; además abordaremos el tema de la fiscalización desde el punto de vista de diferentes concedores de la materia.

Para iniciar, señalaremos que la actividad presupuestaria se dividen en: actividades de control, objeto y ejecución, las cuales deben ser supervisadas por un organismo fiscalizador; en España argumentan Eugenio Simón Acosta y Antonio Vázquez¹² que el control financiero tiene por objeto, la comprobación del aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles dependientes.

La teleología del control presupuestario es informar acerca de la adecuada presentación de la información financiera, el cumplimiento de las normas y directrices aplicables y, el grado de eficacia y eficiencia en la consecución de

¹² SIMÓN ACOSTA, Eugenio, y VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, Antonio, *Curso de Hacienda Local. Recursos, Presupuesto y Gasto*, España, Thomson-Aranzadi, 2006, p. 301.

los objetivos. Es, por tanto, un control posterior que comporta un análisis financiero que rebasa la mera legalidad¹³.

Asimismo, señala Alejandro Menéndez Moreno respecto a la actividad presupuestaria:

“El control de la actividad presupuestaria puede ser conceptualizado como aquel conjunto de medidas y dispositivos de diversa naturaleza, política, económica o jurídica, que el ordenamiento establece para asegurar que la gestión del Presupuesto se ajusta a las normas y principios que lo rigen¹⁴”.

Por lo anterior, debemos señalar que del control de la actividad financiera se desprenden diferentes sistemas de carácter político y jurídico; esto con el fin de vigilar que la actividad económico-financiera del Estado se desarrolle a través de las vías establecidas en la ley.

La doctrina habla de un control interno o administrativo de la Administración, es decir desarrolla un autocontrol de sus actuaciones del gasto público por medio de órganos específicos nacidos y circunscritos para dichos fines¹⁵. Los órganos fiscalizados realizan una auditoria al interior de su contabilidad.

Por el contrario, el control externo es aquel realizado por un órgano ajeno al sujeto de la fiscalización, es el caso de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación en México, la Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí y, en el ámbito internacional tenemos al Tribunal de Cuentas en España; de éste último órgano Cazorla Prieto señala lo siguiente:

¹³ *Ídem*.

¹⁴ MENÉNDEZ MORENO, Alejandro (coord.), *Derecho Financiero Tributario, Parte General: Lecciones de Cátedra*, 9ª ed., España, Lex Nova, 2008, p. 543.

¹⁵ MARTÍN QUERALT, Juan, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 19ª ed., Tecnos, España 2008, p. 840.

“El Tribunal de Cuentas es, pues, un órgano de relevancia constitucional, con dependencia funcional y no orgánica de las Cortes Generales, auxiliar de éstas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado¹⁶”.

El autor Carlos Alberto Gómez Díaz Durán en su texto: “*La naturaleza jurídica del órgano de fiscalización superior de Veracruz (ORFIS)*” señala que: “Fiscalización es la verificación que lleva a cabo un órgano del poder público para verificar si su actuación se ajusta a lo dispuesto por las normas”.

Por su parte Solares considera que la fiscalización superior implica el ejercicio de facultades constitucionales irrenunciables del Poder Legislativo, que a la vez permiten un adecuado equilibrio entre los poderes, lo cuál, constituye la plataforma institucional del sistema nacional de rendición de cuentas¹⁷.

De lo anteriormente expuesto se deduce que la fiscalización que realiza la Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí es vital para generar en los ciudadanos confianza en relación a los entes auditables locales; queda claro que la facultad de la ASE para realizar auditorías es otorgada por la propia Constitución Potosina (artículo 54) con el objetivo de transparentar el uso de las finanzas públicas, y además podemos inferir que convertir la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior del Estado fue un gran acierto en beneficio para coadyuvar en la revisión de las cuentas públicas, pues al ampliar las facultades de la auditoría aumenta el margen para la vigilancia del gasto público.

En otro orden de ideas, Manuel Vargas en su artículo “*La Armonización Contable*” señala que:

“En México se han dado avances importantes en la producción de información financiera pública, pero hasta ahora uno de los mayores problemas para el

¹⁶ CAZORLA PRIETO, Luis María, *Derecho Financiero y Tributario, parte general*, 9ª ed., Thomson Aranzadi, España, 2008, p. 245.

¹⁷ SOLARES MENDIOLA, Manuel, *op. cit.*, p. 135.

análisis de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno es la ausencia de comparabilidad, y posiblemente de precisión, de la información disponible. Los gobiernos producen información financiera de acuerdo con leyes, políticas y principios dictados localmente. La gran variedad de reglas y sistemas de contabilidad gubernamental dificulta o imposibilita el análisis de datos comparativos, lo cual a su vez puede llevar a conclusiones no confiables o inhibir el monitoreo y evaluación eficaz de la gestión fiscal. En ese sentido, México va detrás de otros grandes gobiernos de naturaleza federal, por ejemplo Estados Unidos, Brasil e India, donde —con diferentes niveles de desarrollo en cuanto a la calidad de la información fiscal— al menos no existen problemas graves de comparabilidad de dicha información¹⁸.

Evidentemente a México le falta un largo camino para lograr la excelencia de en la materia, no obstante el hecho de contar con órganos de fiscalización los tres niveles de gobierno que salvaguarden las finanzas públicas es un buen principio, el tratar de conseguir altos de niveles de confiabilidad, comparabilidad y precisión en el proceso de revisión de cuentas públicas en las entidades del país, bien puede ser el siguiente objetivo, en tanto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) mantiene relaciones institucionales con otros organismos de fiscalización superior, al respecto comenta lo siguiente:

La trascendencia de la labor fiscalizadora, tanto a nivel nacional como en el mundo, obliga a la ASF a mantener una relación constante con sus homólogos con el fin de establecer vínculos de colaboración, intercambiar experiencias y participar en la creación y difusión del conocimiento de la materia. Destacan por su importancia la interacción con la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS) y, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

Finalmente, trabajar en la unificación de criterios en los organismos de fiscalización superior en México, fomentar el intercambio de conocimientos y

¹⁸ VARGAS, Manuel, *Armonización Contable*, en “*Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*” Unidad de Gestión Financiera, Banco Mundial Emilio Pineda, Director General Adjunto, Unidad de Coordinación de Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito, Público (SCHP), México 2010, Cfr. <http://www.coneval.gob.mx/>, consultada: 25 de junio 2012.

experiencias sobre la materia, orientar y fundamentar las acciones de fiscalización, estudiar los ordenamientos legales que reglamentan el ejercicio de la fiscalización superior y sugerir, en su caso, las modificaciones tendientes a su mejoramiento, son algunas de las funciones que realiza la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS)¹⁹ en la búsqueda de alcanzar los principios de legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia en la fiscalización superior de cada estado.

INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO

Esta sección se enfoca al estudio del artículo cincuenta y cuatro de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí; en el cual se establece la institución de la Auditoría Superior del Estado como órgano dependiente del Congreso Local cuyo fin es examinar y revisar las cuentas públicas de los poderes del Estado, los municipios y sus entidades y de los organismos constitucionales autónomos y demás entes auditables. Además la fracción XIII del artículo 7 de la Ley de Auditoría Superior del Estado, señala como atribución la fiscalización de los recursos federales que ejercen las entidades fiscalizadas²⁰.

La ASE cuenta con autonomía interna en sus labores administrativas, técnicas y de gestión, así como en el desempeño de sus labores de fiscalización superior; tiene la obligación de someterse a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, prosecución del interés público, imparcialidad, confiabilidad y eficacia tanto en su organización interna como en el ejercicio de sus facultades.

¹⁹ La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C., es una Organización autónoma, apartidista, independiente y apoyo técnico, formada por los Organismos Superiores de Fiscalización de los Estados Unidos Mexicanos, creada como una asociación permanente y regida por los principios que establece su estatuto, Vid. <http://www.asofis.org.mx/>, consulta: el 25 de junio de 2012.

²⁰ Esta facultad de las Auditorías Locales para fiscalizar recursos federales los entes auditables, ha generado controversia, encontramos una tesis referente al Órgano Fiscalizador del Estado de Jalisco, para dictaminar si esta facultado o no para revisar gasto público federal ejercido por sus municipios; para saber más *Cfr.* el apartado de Jurisprudencias de esta investigación.

El objetivo primordial que debe cumplir la Auditoría Superior del Estado es dar a conocer los resultados del examen y revisión de la actividad financiera y evidenciar si las entidades fiscalizadas se sujetaron a los principios establecidos en las normas y, en los presupuestos que le fueron señalados a cada uno de ellos, así como valorar el cumplimiento de objetivos planteados en los programas para cada ente auditado.

Por lo que hace al Auditor Superior del Estado el artículo en comento indica que su nombramiento es otorgado por el Congreso Estadual, a través del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes; su cargo es de siete años, con opción a permanecer en el puesto en el periodo inmediato si la Legislatura lo considera pertinente; para remover al Auditor Superior se necesita que en ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que perjudiquen el buen despacho o los intereses públicos fundamentales y de la misma votación que obtuvo en su nombramiento.

Son atribuciones del Auditor Superior nombrar, promover, suspender y remover al personal a su cargo, siempre y cuando se someta a lo estipulado por la ley. Las limitaciones a las que se enfrenta consisten en que el puesto no es compatible con otro cargo, comisión o empleo (con excepción de los no remunerados, *verbigracia*: en asociaciones científicas, artísticas, docentes o de beneficencia), y no puede ser integrante de ningún partido político.

Para aspirar al puesto de Auditor Superior del Estado es menester satisfacer los siguientes requisitos: ser mexicano por nacimiento, y ciudadano potosino en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día de su nombramiento; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que haya ameritado pena privativa de libertad de más de un año; salvo si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, pues estaría inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; haber

residido en San Luis Potosí durante los dos años previos al día de su nombramiento; y no haber ocupado el cargo de Secretario de Despacho o su equivalente, Procurador General de Justicia, Diputado local, o Presidente Municipal en el año inmediato anterior al día de su nombramiento.

El proceso a seguir por la Auditoría Superior del Estado en el examen y revisión de cuentas públicas se prevé el numeral 54 de la Carta Potosina, establece que la ASE debe entregar informes²¹ al Congreso Local, con la intención de revisar si las auditorías se llevaron a cabo de acuerdo a los parámetros que la ley señala; y de la misma manera realicen las observaciones correspondientes en cada uno de ellos.

Los informes que la ASE debe entregar al Congreso Potosino deben incluir los resultados de la revisión de las cuentas públicas y una sección referente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales y municipales, con comentarios y observaciones de los auditados; en lo referente al informe de la auditoría realizada a los Poderes Locales tiene como plazo el quince de junio del año en que éstas hayan sido presentadas; y en el caso de los demás entes auditables el término para presentarlos es el último día de mayo del año de la presentación.

Cuando el análisis arroje irregularidades entre las cifras presupuestadas y las ejercidas, o no haya exactitud entre los ingresos obtenidos y las erogaciones, la ASE debe fincar responsabilidades en base al procedimiento de ley, señalar los daños y perjuicios que atañen a la Hacienda Pública Local, a los municipios, y en general al patrimonio de los entes auditables, además debe establecer la responsabilidad en la que incurren los servidores públicos, la indemnización que procede si es el caso, y promover ante las autoridades las denuncias y querellas penales y, en todo caso promover el juicio político contenido en el Título Décimo Segundo de la Carta Estatal.

²¹ La ASE debe reservarse sus actuaciones y observaciones, hasta que rinda los informes al Congreso Potosino, según lo instituye el artículo 54 de la Constitución Local.

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL, LOCAL E INTERNACIONAL

En este apartado, daremos a conocer al lector la legislación relacionada con la ASE, iniciando con el estudio de nuestra Carta Magna Federal, la normativa relacionada con la ASE, concluyendo con el análisis -en el ámbito internacional- de la Constitución Española y su Tribunal de Cuentas, señalando algunas semejanzas y diferencias con las instituciones mexicanas.

En México, la Norma Suprema reserva a través de los numerales 73, 74, 78 y 79 las obligaciones de fiscalización superior a la ASF; éste órgano federal cuenta con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación²² para desglosar el procedimiento; en tanto que, el Tribunal de Cuentas Español tiene su origen en los artículos 136 y 153 d) de la Constitución Española y, su procedimiento se desarrolla en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas.

Como se señaló en párrafos anteriores la ASE tiene su origen en el artículo 54 de la Carta Potosina y, su desarrollo se regula en la Ley de la Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí²³, su contenido normativo guarda similitud con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación al igual que la Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí, gozan de autonomía técnica y de gestión para el desarrollo de sus funciones; en cuanto a su organización interna, funcionamiento y resoluciones, serán autónomas siempre y cuando se sujeten a lo estipulado en la normativa y, a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad, confiabilidad y, definitividad, principio éste último al que la Carta Local de San Luis Potosí no somete a la ASE²⁴; en el caso de España, la Ley orgánica le brinda al Tribunal de Cuentas plena independencia

²² Publicada el 29 de mayo de 2009.

²³ Publicada el 30 de mayo de 2006.

²⁴ *Cfr.* Artículo 42 de la Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí de 26 de abril de 2006.

para el ejercicio de sus funciones, con el debido sometimiento a la Ley y a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Las atribuciones de las tres entidades fiscalizadoras en estudio (Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Superior del Estado y, Tribunal de Cuentas Español), básicamente están facultadas para desarrollar las mismas funciones, cada una en su respectiva jurisdicción; se especifica según sea el caso (en la CPEUM, en la Carta Potosina y, en la Constitución Española, o en sus correspondientes leyes secundarias) como obligaciones comunes de las entidades fiscalizadoras las siguientes:

- Exigir la colaboración de los sujetos sometidos a la auditoría, el suministro de información necesaria para cumplir con la fiscalización.²⁵.
- Examinar y revisar las cuentas públicas de los entes auditables.
- Evaluar el desempeño de los entes auditables en medida del cumplimiento de los objetivos señalados en los programas locales o federales según sea el caso.
- Entregar informes de resultados al Congreso (o Cortes Generales en España).
- Guardar reserva de sus actuaciones hasta haber dado el informe al Congreso.
- Determinar daños y perjuicios.
- Enviar a las entidades auditadas el informe de resultados, las recomendaciones y las acciones promovidas.
- Revisar cuentas públicas de ejercicios fiscales anteriores si lo considera necesario, y para los mismos efectos puede pedir información específica a los sujetos de la auditoría.
- En caso de denuncias puede revisar el ejercicio fiscal en curso.

Finalmente podemos concluir que las funciones que cubren estos tres organismos de fiscalización son comunes, con la diferencia que en México la

²⁵ Más adelante se anexa una tesis sobre la facultad que tiene la Auditoría Superior de la Federación para solicitar información a las entidades auditables.

Auditoría Superior de la Federación y la Auditoría Superior de San Luis Potosí desempeñan sus funciones como Organismos Constitucionales Autónomos en tanto que, el Tribunal de Cuentas Español ejerce las suyas constituido como Tribunal, cuenta orgánicamente con un Presidente, un Pleno y con una fiscalía interna.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Por medio de este trabajo fue posible dar a la luz pública el origen de los órganos fiscalizadores en España, Argentina y en México, asimismo, de la llamada Auditoría Superior del Estado de forma específica en el Estado de San Luis Potosí, México.

SEGUNDA: La Auditoría Superior del Estado llamada así a partir de 2006, tuvo otras denominaciones en antaño como Contaduría de Glosa en 1918 y Contaduría Mayor de Hacienda en 1993.

TERCERA: Todo órgano del Estado que administra fondos públicos debe rendir cuentas del presupuesto que ejerce y, debe dar a conocer las cuentas a los ciudadanos; por tal motivo, existen en la gran mayoría de países democráticos, órganos encargados del control y destino de los recursos públicos.

CUARTA: Las atribuciones de las tres entidades fiscalizadoras en estudio (Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Superior del Estado y, Tribunal de Cuentas Español) tiene similitudes para el desarrollo de sus funciones tales como: la colaboración de los sujetos sometidos a la auditoría, el suministro de información necesaria para cumplir con la fiscalización, examinar, evaluar y revisar las cuentas públicas de los entes auditables, entregar informes de resultados al Congreso (o Cortes Generales en España), determinar daños y perjuicios, entre otras.

BIBLIOGRAFÍA

CAZORLA PRIETO, Luis María, *Derecho Financiero y Tributario, parte general*, 9ª edic., Thomson Aranzadi, España, 2008.

MARTÍN QUERALT, Juan, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 19ª ed., Tecnos, España 2008.

MENÉNDEZ MORENO, Alejandro (coord.), *Derecho Financiero Tributario, Parte General: Lecciones de Cátedra*, 9ª ed., España, Lex Nova, 2008.

SIMÓN ACOSTA, Eugenio, y VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, Antonio, *Curso de Hacienda Local. Recursos, Presupuesto y Gasto*, España, Thomson-Aranzadi, 2006.

SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004, p. 1. Serie: doctrina jurídica, núm. 172.

VARGAS, Manuel, "Armonización Contable", en "Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México" Unidad de Gestión Financiera, Banco Mundial Emilio Pineda, Director General Adjunto, Unidad de Coordinación de Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito, Público (SCHP), México 2010, Vid. <http://www.coneval.gob.mx/>, consultada: 25 de junio de 2012.

VERA SANTOS, José Manuel, *Las Constituciones de España, Constituciones y otras Leyes y proyectos políticos de España*, España, Aranzadi, S.A., 2008.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

<http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/vision.pdf>

<http://www.tcu.es/>

<http://www.asofis.org.mx/>

<http://.agn.gov.ar/>

<http://htc.gba.gov.ar/web/>

http://www.htc.gba.gov.ar/web/index.php?option=com_k2&view=item&id=234:ley-orgánica-del-htc&Itemid=197