



EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO: UNA FUNCIÓN ESTATAL EN CONSTRUCCIÓN

Dulce Natalia Lugo Jiménez*



UNIVERSITA CIENCIA

Revista electrónica de investigación de la
Universidad de Xalapa

Año 4, núm. 14, septiembre - diciembre 2016

ISSN 2007-3917

* Licenciada en Derecho con Mención Honorífica por la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, ha ocupado diversos cargos en el Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz, actualmente Asesora Jurídica del Grupo Legislativo del Partido Verde Ecologista de México en el Congreso del Estado, egresada del Doctorado en Derecho Público del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.



SUMARIO: 1. Resumen/Abstract; 2. Fiscalización superior: El escenario que la configura; 3. Democracia, rendición de cuentas y fiscalización superior: un trinomio inseparable; 4. Tres modelos internacionales de fiscalización superior; 5. La Declaración de Lima y su modelo ideal de control externo; 6. El control externo del gasto público en la federación y en la entidad veracruzana, una historia casi paralela; 7. Hacia una mejor fiscalización superior en el Estado; 8. Fuentes de Consulta.

1. RESUMEN

Para entender el surgimiento y evolución de la fiscalización superior en México y en Veracruz, es necesario recurrir a los contextos políticos, económicos y sociales de la época; los cuales, nos permiten comprender la necesidad que se ha tenido, y se sigue teniendo, por ejercer un control eficiente del gasto público, ya que si bien en la tarea de lograr que la fiscalización superior se convierta en un instrumento con capacidades suficientes para abatir la corrupción, consolidar el Estado democrático y mejorar el actual sistema de rendición de cuentas, se han dado importantes avances, también debe reconocerse que aún queda mucho trabajo por hacer, a fin de lograr instaurar una fiscalización superior de envergadura y con las características dadas por los organismos internacionales especializados en la materia.

PALABRAS CLAVES: Fiscalización Superior, Rendición de Cuentas, Estado Democrático y Entidades de Fiscalización Superior.

ABSTRACT

In order to understand the introduction and evolution of supreme auditing in Mexico and Veracruz, it is necessary to resort to the political, economic and social contexts of the time; this allows us to understand the past and current need to control government spending efficiently. Supreme auditing is an instrument to reduce corruption, to strengthen the democratic state and to improve the current system of accountability capabilities; even though there have been significant improvements in this instrument, it must also be recognized that there is still much work needed to establish a supreme audit in a wide scale and with the characteristics given by international organizations that are specialized in the field.

KEYWORDS: Supreme Audit, Accountability, Democratic State and Supreme Audit Institutions.

2. FISCALIZACIÓN SUPERIOR: EL ESCENARIO QUE LA CONFIGURA

La destrucción de muro de Berlín, símbolo de la guerra fría en 1989 y la desaparición en 1992 de la Unión Soviética, única potencia mundial que se perfilaba a homologar, e incluso superar al fuerte país capitalista de América del Norte, Estados Unidos; constituyeron acontecimientos que sin duda fueron decisivos para que dicha Nación Norteamericana, se convirtiera en el centro indiscutible del sistema internacional; y además, para que el neoliberalismo y la globalización sean consideradas las dos grandes fuerzas que le dieron sentido al final del siglo XX.





En efecto, el fin del siglo XX encontró al sistema internacional y por tanto a México, con una sola potencia global e inmerso en un proceso acelerado de cambio tecnológico que aparecía a su vez como raíz y razón de ser de la globalización, es decir, del flujo casi libre de mercancías y capitales, aunque no de mano de obra, lo cual para nada impedía la migración ilegal y masiva de los países tenidos como “pobres” a los considerados como “ricos”. Así, por un lado, la riqueza material se vio acrecentada de manera nunca antes vista en el mundo, pero por otro, la mala distribución de ésta, agrando la brecha entre los referidos países ricos y los pobres, agudizándose en estos últimos los niveles de pobreza y de marginación, lo que en consecuencia, afecto su desarrollo y gobernabilidad (Bizberg, 2001: 22-23).

Lo acaecido en la escena internacional, sin duda trastoco a nuestro país, pero desgraciadamente no del modo positivo que experimentaron los países desarrollados, sino del negativo, que le tocó vivir a los países en vías de desarrollo; situación por demás desoladora, que encontró su más efectiva agravante en los pésimas gestiones gubernamentales de la época, las cuales, como se verá, se revistieron de autoritarismo, y resultaron hondamente lastimosas para la sociedad mexicana.

Así se tiene que en México, para 1988 y bajo un empeorado contexto de crisis y descontento social, Carlos Salinas de Gortari asumió la Presidencia de la República por un periodo que culminó en 1994; elección que aunque declarada legal, el pueblo tildó de ilegítima, producto de un palpable fraude electoral.

De este modo, a pesar del triunfo electoral presidencial, las cosas no pintaban tan bien para el partido hegemónico de la época; la fragmentación acaecida al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que trajo consigo el nacimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD), casi le cuesta la silla presidencial, pues el candidato de este último partido, Cuauhtémoc Cárdenas, sumo una gran cantidad de simpatizantes a su causa, mismos que casi lo colocan en los Pinos.

El arribo de Carlos Salinas de Gortari al poder, fue hondamente criticado por un amplio sector de la sociedad mexicana, quienes le negaban toda legalidad y legitimidad a la elección presidencial, acusando al partido que lo postulaba de valerse de mañas y artilugios para mantener el poder y profetizando un sexenio catastrófico para el País.

Ya en los hechos, Salinas se caracterizó por ejercer un presidencialismo autoritario, durante el cual intento ganar legitimidad, acelerar el cambio económico y rehacer la coalición gobernante; para lograr sendos objetivos: emprendió un cúmulo de reformas constitucionales y legales que se materializaron, entro otras: en la privatización de la banca y de importantes empresas estatales, así como en el fin del reparto agrario; además, con el fin de ganar la clientela que la izquierda neocardenista le había arrebatado, lanzó el Programa Nacional de Solidaridad, mismo que disfrazó de programa social de abatimiento a la pobreza; y no menos importante fue la firma del Tratado de Libre Comercio con, E.U. y Canadá, acto este que debe decirse, constituyó el cambio estructural más notable.

Así las cosas, para 1994, las políticas neoliberales de salinas llevaron al país a una crisis que, a decir de los expertos, fue generada por las debilidades del proceso acelerado de cambio económico (Bizberg, 2001: 28-30).

Inmediatamente después, es Ernesto Zedillo Ponce de León, quien llega a relevar a Salinas en el poder, durante su sexenio, debe decirse, la economía da un respiro, pero no de tal magnitud que



logre erradicar los descontentos de una sociedad mexicana cuya inconformidad, ya llevaba años de gestación y que representaría el más eficiente instrumento para el cambio de dirección política que estaba por acaecer en el País.

Así, los años 1996 y 1997, representaron un parteaguas relevante para la historia mexicana, pues en estos años se dieron sendas reformas en materia electoral, a saber, la autonomía constitucional plena del Instituto Federal Electoral (IFE) y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De este modo, ya con autonomía plena, el IFE organizó elecciones federales intermedias, las cuales arrojaron como resultado un pluralismo político sin precedentes en el Congreso Federal, perdiendo el PRI el control de la Cámara de Diputados; pluralismo este que, como se verá más adelante, no sólo preparó el escenario poco propicio que se le ofreció a ese partido en las elecciones presidenciales del año 2000, en las cuales perdió el poder presidencial que había detentado por más de 70 años, sino al tiempo, constituyó la circunstancia idónea para el establecimiento de una fiscalización superior de envergadura.

Con base en lo anteriormente expuesto, es dable sostener que México es un país cuyos antecedentes políticos, económicos y sociales, denotan una lastimosa historia, plagada de malos gobiernos, de malas decisiones y de malas políticas, donde el pez grande se traga al chico, y en el cual el sustento de la democracia, que es la confianza social, se encuentra quebrantada.

En resumidas cuentas, se tiene que este cúmulo de elementos negativos, fueron poco a poco avivando la necesidad de instaurar un sistema de rendición de cuentas eficiente, por medio del cual, de manera real, se obligara a los gobernantes a someterse al veredicto y control, no sólo de otros poderes de gobierno, sino también al juicio de la sociedad, ello con el fin de restaurar la confianza social y legitimar la acción gubernamental.

3. DEMOCRACIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR: UN TRINOMIO INSEPARABLE

Pues bien, tras lo relatado en el apartado que precede, se tiene que la rendición de cuentas, se presenta como un elemento sumamente necesario en nuestra democracia, pero ¿Qué es a ciencia cierta la rendición de cuentas? Al respecto, resulta que a la luz de la conceptualización moderna de democracia, se ha definido a la rendición de cuentas como el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que le son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño (Solares, 2004).

De este modo, la noción de rendición de cuentas, remite a la obligación de los gobernantes y la administración pública de informarse entre sí (rendición de cuentas horizontal) y de informar a los ciudadanos y sociedad en general (rendición de cuentas vertical) (Figuroa, 2007: 11).

Un enfoque claro y moderno respecto al alcance del término de rendición de cuentas lo presenta Andreas Schedler según el cual rendición de cuentas proviene del inglés “accountability”, que incluye dentro de sí una relación de partes involucradas: los que las exigen y los que las rinden. Asimismo, plantea que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones: a) la que incluye una obligación por parte de los funcionarios y políticos de informar acerca de sus decisiones, así como la justificación de



éstas; y b) la capacidad de aplicar sanciones a las personas mencionadas, en caso de violación de sus deberes públicos (Schedler, 2008:11).

Desde esta perspectiva, se tiene que lo novedoso de la rendición de cuentas es que ésta no se limita únicamente a la entrega de información, cifras, tablas o cualquier presentación de las cuentas de la administración; lo que se pretende es establecer un medio de control efectivo para la acción de los funcionarios,

Ahora bien, un mecanismo imprescindible dentro de un sistema global de rendición de cuentas, lo es precisamente la fiscalización superior o control externo del gasto público, entendida esta como una función de Estado, la cual es reconocida mundialmente como la acción de examinar y evaluar los resultados de la gestión pública.

En esta tesitura, se tiene que los objetivos de la fiscalización superior son: la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información tanto a los poderes públicos como al país (Ackerman, 2009).

Esta acción, se lleva a cabo por órganos técnicos especializados, conocidos generalmente como órganos de fiscalización superior o Entidades de Fiscalización Superior; siendo su principal objeto de estudio, aunque no el único, el Poder Ejecutivo (por ser este quien administra la mayor parte de los recursos públicos), cuyos análisis se realizan desde afuera (externo) y por tanto, es diferente a la fiscalización interna, misma que reporta los resultados al mismo ente fiscalizado y no a la comunidad.

En razón de sus funciones, los órganos superiores de fiscalización y control gubernamental, ejercen control externo, que se define como una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas, y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad, y racionalidad de las operaciones financieras; de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente y adoptarse las determinaciones que impiden o, por lo menos, dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro (Manjarrez, 2001).

Por tanto, es dable sostener que la rendición de cuentas y la fiscalización están plenamente asociadas con la democracia, pues es esta la que ofrece el campo más propicio para el desarrollo y establecimiento de aquellas, En este sentido, Roque Citadini puntualiza que

En el Estado Democrático entendiéndose como tal una organización del país con poderes limitados, como dirigentes elegidos periódicamente y en elecciones libres, por sufragio universal y voto directo y secreto, y garantizando las libertades fundamentales de la persona humana, se torna imprescindible que los actos de la administración sean controlados por un órgano externo a la misma administración y dotado de autonomía y de garantías en el desempeño de sus funciones (Roque, 1999: 16).

Así, la fiscalización superior como parte integrante de un sistema global de rendición de cuentas, se torna en un instrumento eficaz para abonar la confianza social, legitimar al gobierno, abatir la corrupción y sus negativas efectos, así como consolidar el Estado democrático a que aspira todo país que aún tiene una de tipo emergente (Cortés, 2002).





4. TRES MODELOS INTERNACIONALES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Ante una tendencia mundial donde la fiscalización superior se torna en una función estatal de suma necesidad y utilidad, se tiene que hoy en día y de acuerdo con una nota para el sector público de la red para la gestión económica y reducción de la pobreza del Banco Mundial, tal función de control externo, es configurada mediante tres enfoques distintos (Pulido, 2002), a saber:

- a) Un modelo Napoleónico, a través de un Tribunal de Cuentas con autoridad administrativa y judicial, independiente, que fiscaliza a los poderes ejecutivo y legislativo. Con énfasis añadido en el cumplimiento de las disposiciones legales;
- b) Un modelo de Westminster, con la figura de un auditor general liderando a un cuerpo independiente que presenta reportes al legislativo sobre las operaciones financieras de las entidades gubernamentales; y
- c) Un modelo de junta o directorio, independiente al poder ejecutivo, compuesto por una comisión de Auditoría (cuerpo decisorio) y un Secretario Ejecutivo (órgano ejecutivo), cuyo presidente de hecho es el auditor general de una nación, que presenta sus hallazgos sobre los ingresos y gasto del gobierno al órgano legislativo.

Partiendo de la clasificación que antecede, resulta que el modelo mexicano encuadre con el Westminster, ello ante el contexto de una entidad fiscalizadora que es órgano técnico de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión, que además ejerce un control externo y expost, y cuya dirección está a cargo de un Auditor General que monitorea los trabajos de revisión.

Por otra parte, diverso sector doctrinario realiza una clasificación diferente a la anteriormente expuesta, misma que se compone por los siguientes modelos de fiscalización (Ackerman, 2009):

- a) El modelo Europeo o Continental, que se sustenta en Tribunales o cortes de cuentas que son órganos colegiados que constituyen verdaderos tribunales, con dirección unitaria o colegiada, integrada por magistrados inamovibles, que dependen en muchos casos del parlamento. Algunos países con este sistema son Francia, Italia y España.
- b) El Norteamericano o Sajón, que parte de Contralorías o Auditorías Generales; ahí, la fiscalización de los recursos públicos se encomienda a un órgano unipersonal, los organismos de auditoría que forman parte del Poder Legislativo, aunque cuentan con autonomía técnica y operativa, carecen de la facultad de enjuiciamiento. Los países que tienen esta clase de sistema son: Australia, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra y varios de América Latina.
- c) El modelo Mixto, en el cual se fusionan las actividades del tribunal con las de auditoría. Como es el caso del Estado de Uruguay.

Ahora bien, de conformidad con esta segunda clasificación, se tiene que no existe un modelo mexicano de fiscalización, pues nuestro país ha experimentado con los contenidos de los modelos europeo y sajón, sin llegar a establecer un tipo propio (Ackerman, 2009).



5. LA DECLARACIÓN DE LIMA Y SU MODELO IDEAL DE CONTROL EXTERNO

Ahora bien, al hablar de modelos de fiscalización, se torna imprescindible abordar el estudio de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, emanada del IX Congreso de La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés).

La importancia y trascendencia de la Declaración de Lima, radica en los postulados que consigna, mismos que se encargan de fijar los mínimos a que se debe aspirar en el diseño de las entidades de fiscalización externa. De este modo, el tratado de Lima informa a la comunidad internacional, la manera en que deben conducirse para implementar una fiscalización superior capaz de lograr: La apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos.

Así, a través de su articulado, la Declaración de Lima realiza una caracterización general de los órganos de fiscalización, caracterización que, configura los principios que deben regir en la materia, algunos de estos principios son los que se exponen a continuación:

Principio de control como medio y no como fin. Consigna que el control no representa una finalidad en sí mismo, sino más bien es parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de modo tal que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las medidas que impidan la repetición de la falta.

Principio de eficacia del control. Señala que un control previo eficaz es imprescindible para una sana economía financiera pública.

Principio de imputación de la responsabilidad, se refiere a que el control posterior reclama la responsabilidad del órgano culpable.

Principio de posterioridad. Consigna que el control posterior es una función inalienable de cada entidad fiscalizadora superior, independientemente de un control previo.

Principio de independencia funcional y organizativa frente al ente controlado. Hace notorio el hecho consistente en que los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada.

Principio de protección frente a influencias externas. Señala que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de las instituciones controladas y se hallan protegidas contra influencias exteriores.

Principio de fiscalización del control interno. Hace referencia a la potestad que tienen las entidades fiscalizadoras superiores para controlar la eficacia de sus órganos de control interno.



Principio de Legalidad y regularidad de las operaciones controladas. Se refiere precisamente a eso, a que la tarea de las entidades fiscalizadoras es el control de la legalidad y de la regularidad de las operaciones, estas premisas, junto con la utilidad y racionalidad de las operaciones, constituyen los grandes objetivos del control que realizan las EFS.

Principio de regulación constitucional y legal. Consigna que el grado de independencia de las EFS debe regularse en la Constitución, y los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de leyes.

Principio de protección legal. Apuntala que las EFS deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un tribunal supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y su competencia de control.

Principio de Independencia de sus integrantes. Como su propia denominación lo indica, se refiere a la independencia de sus miembros en el ejercicio de sus funciones.

Principio de Independencia financiera y presupuestal. Demanda que sean las propias EFS las que se encargue de elaborar su presupuesto, así como de administrarlo responsablemente.

Iniciativa y responsabilidad del ente fiscalizador. Señala que la independencia otorgada a las EFS por la Constitución y la ley, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad

Principio de regulación constitucional de sus relaciones con el parlamento. Indica que debe ser la propia Constitución la que se encargue de dar los parámetros y directrices necesarias en lo concerniente a las relaciones que se dan entre las EFS y su parlamento.

Principio de libre acceso a la documentación. Señala que las EFS deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones, así como el derecho a pedir, de los órganos del departamento controlado, todos los informes que a su parecer, resulten necesarios.

Principio de programación de las actividades de fiscalización. Se refiere a que las EFS deben realizar sus actividades de acuerdo con un programa previo, el cual deberá ser trazado por ellas mismas.

Principio de actualización técnica y de capacitación personal. Apuntala que los métodos empleados en la fiscalización deben estar acordes con los avances técnicos y científicos, así como que el personal que labora en las EFS debe mantener en constante perfeccionamiento sus conocimientos teóricos y prácticos en la materia.

Principio de auto legislación o autonomía en sentido estricto. Esgrime una recomendación, consistente en la conveniencia de la elaboración de manuales de control.

Principio de profesionalización y moralidad para los integrantes de la Entidad de Fiscalización. Se refiere a que los miembros y funcionarios de las EFS, deben tener la calificación e integridad moral necesaria para el perfecto cumplimiento de su tarea.

Principio de claridad y objetividad de los informes. Señala que los hechos enumerados en los informes, tienen que presentarse de forma objetiva y clara, con una redacción precisa y comprensible.



Principio de simplificación y claridad de las operaciones de control. Sustenta que los procesos de revisión que se ejecuten, deben ser lo más claros y simples que se pueda.

De lo anterior, se desprende que la Declaración de Lima constituye un gran aporte en materia de fiscalización, pues como se vio, sus postulados se encaminan al establecimiento de entidades de control externo eficientes y eficaces. Sin duda alguna, sus recomendaciones son de gran envergadura. Aquí la cuestión problemática, y a la vez, el gran objetivo a cumplir, es la observancia real y efectiva de tales principios por parte de los Estados que tienen establecida o intentan establecer a su interior Entidades de Fiscalización Superior.

6. EL CONTROL EXTERNO DEL GASTO PÚBLICO EN LA FEDERACIÓN Y EN LA ENTIDAD VERACRUZANA, UNA HISTORIA CASI PARALELA

En el plano nacional, la función de fiscalización superior o de control externo del gasto público, como función de carácter estatal, está firmemente vinculada en el país a la historia del México independiente, pues desde la primera Constitución, en 1824, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyas principales funciones quedaron delineadas desde entonces: realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal (Auditoría Superior de la Federación, 2007). De este modo, es posible palpar como desde aquellas épocas, quedo establecida la apremiante necesidad del Estado Mexicano de contar con un órgano constituido ex profeso para responsabilizarse de las cuentas rendidas por el ejecutivo. Con los vaivenes que sufrió el régimen republicano de México en la primera mitad del siglo XIX, en que durante algunos años se era una República Federal, y en los siguientes se apostaba por el régimen centralista, la institución de la Contaduría Mayor de Hacienda subsistió, excepto por cambios de denominación, en que en el último caso, se le llamaba Tribunal de Rendición de Cuentas (Pérez, 2011).

Esta función que subsistió durante la vigencia de la Constitución del 57, se caracterizó por ser, en primer lugar, ajena al Ejecutivo Federal, externa, pudiera decirse; en segundo lugar, empieza a participar mediante sugerencias al Ministerio de Hacienda, en el proceso de corrección de deficiencias e irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

Ya con la Constitución de 1917 que es la que actualmente rige en el país, se ratificó la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano de la Cámara de Diputados, y se creó el Departamento de Contraloría, cuyo objetivo era ejercer el control de los egresos públicos, la glosa de cuentas del manejo de fondos, bienes y valores y la constitución de responsabilidades, todo ello como fase previa de la rendición de cuentas al Poder Legislativo. Con posterioridad, en 1932, se suprime este departamento, dejando sus funciones en materia de fiscalización en manos de la Tesorería de la Federación (Becerril, 2008). Así desde los años que se han puntualizado y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación.

Ahora bien, Veracruz no se quedó atrás en lo que a materia de control del gasto público se refiere, pues desde la Primera Constitución Estatal, que data del 3 de Junio 1825, se estableció que el Congreso debía tomar cuenta al gobierno de la recaudación e inversión de los fondos públicos, ello en estrecha concordancia con la normativa constitucional federal de 1824, facultad que se efectuaba por conducto de la oficina de Glosa.



Esta oficina, limitada en sus recursos y competencia, se concentró fundamentalmente en vigilar a los ayuntamientos de los municipios, tarea por demás estrecha por lo precario de la situación imperante, incluso casi desapercibida durante su existencia, pues la limitación de los recursos propios del Estado, no permitían la atención, como ahora sucede, para vigilar su ejercicio: la Tesorería General del Estado concentraba la cuenta pública y la presentaba al Congreso para su glosa y posterior dictamen. Así fue su actuación hasta el año de 1998 (Gómez, 2013).

Bajo este contexto, es preciso señalar un suceso que impactó el control de la administración pública en la Entidad, este fue precisamente la creación en el orden federal de sendos programas para combatir y erradicar la pobreza (ramo 026), motivo por el cual se enviaron recursos a las entidades federadas y municipios que se encontraban en situaciones previamente clasificadas.

Pues bien, respecto de este programa federal, se tiene que en Veracruz, la Secretaría de Finanzas y Planeación se encargó de acopiar y distribuir los recursos recibidos y la Contraloría General, se encargó de fiscalizarlos (competencia transferida a través de los convenios anuales de desarrollo social); y así se mantuvieron las cosas hasta la Ley de Coordinación Fiscal de 1998, que adiciona un nuevo capítulo denominado de Los Fondos de Aportaciones Federales (ramo 033), misma que dispuso la paulatina descentralización del gasto público, así como la necesidad de crear órganos de vigilancia en las entidades federadas para fiscalizar los recursos que enviaba la Federación.

Atento a lo anterior, el 17 de septiembre de 1998 se promulga la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda en el Estado de Veracruz, y las competencias transferidas por la Federación las empieza a ejercer este órgano externo. Con esta acción, se delimita el ejercicio de los controles externo e interno, la referida Contaduría Mayor de Hacienda para el primero y la Contraloría General para el otro; sin embargo, la Contaduría Mayor de Hacienda, tuvo una vida bastante corta, ya que sólo estuvo en funciones 20 meses (Gómez, 2013), pues la reforma integral a la Constitución Política del Estado en el año 2000, en un afán de revestir de nuevos bríos la función de fiscalización, desaparece la mencionada Contaduría Mayor y crea un innovador órgano para sustituirla, esto es, crea el Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS).

Ahora bien, para entender la creación de este órgano, es preciso remitirse a los acontecimientos políticos de la época, pues ellos son los que informan el cómo y el porqué del nacimiento de la innovadora entidad fiscalizadora local. De esta manera, conviene precisar que el acontecimiento político que se referirá a continuación tuvo sus repercusiones primeramente en el orden federal, y después, cual acto en cadena, en el estatal.

En esta tesitura, se tiene pues que a finales del siglo XX, cuando la Cámara de Diputados presentó una nueva composición de fuerzas políticas, y con ello, mayor pluralidad, producto de una serie de sucesos y circunstancias que fueron expuestas en el apartado dos de este ensayo, que la entonces LVII legislatura logró una independencia e intensidad de discusión nunca antes registrada en el Poder Legislativo, tomando el tema de la fiscalización superior una destacada importancia, dando cuenta de ello una serie de reformas constitucionales y legales, cuya finalidad fue buscar instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, creándose en consecuencia una Entidad de Fiscalización Superior que, como órgano adscrito a la Cámara de Diputados, fue dotado con atribuciones específicas en materia de control gubernamental, naciendo así la Auditoría Superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación, 2011).



En el seno de este contexto de pluralidad política, fueron dadas, en primera instancia, las reformas constitucionales a los artículos 73, 74, y 79 de julio de 1999; las cuales, estatuyeron todo lo relativo a la función de fiscalización superior y a la entidad encargada de ejercer importante función. Posteriormente, como resultado de los esfuerzos y objetivos de la LVII Legislatura en pro del control externo del gasto público, se promulgó, en diciembre de 2000, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con la cual, debe decirse, se inició el siglo XXI con un renovado marco jurídico que doto a la nueva institución de fiscalización del Estado Mexicano, esto es, a la Auditoría Superior de la Federación, de una nueva organización interna, con renovados procedimientos para la realización de auditorías, visitas e inspecciones que la misma ley le encomendaba.

Pues bien, Veracruz no fue la excepción, y buscando homologar la constitución local a las reformas dadas en el ámbito federal, el 26 de mayo de 2000 es creado el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, producto de la reforma integral dada a la constitución local el 4 de febrero de ese propio año.

Así, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma integral a la Constitución Política del Estado de 13 de septiembre de 1999, explica textualmente que:

(...) una innovación importante para modernizar la fiscalización del manejo de los recursos públicos, ha determinado sustituir la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso, por un Órgano de Fiscalización Superior del Estado, con autonomía técnica y de gestión ajustándonos a los lineamientos recomendados por la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, POR SU SIGLAS EN INGLES), a la que concurren 179 Estados contemporáneos de América y Europas y que, además, se identifica y correlaciona con el órgano similar definido en la reforma de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de junio de 1999, órgano que tiene por objeto normar, como ya se dijo, la gestión y, además, el control y evaluación de los poderes del estado, de las entidades públicas del mismo y de los ayuntamientos municipales, y que se contiene en la fracción III de este numeral.

De lo anterior, se desprende que el ORFIS se crea con tres objetivos fundamentales: el primero, modernizar el control externo del gasto público en la entidad veracruzana; el segundo, homologar tal función y la entidad encargada de ejercerla, al diseño configurado en el ámbito federal; y el tercero, atender los principios y reglas internacionales dados por la INTOSAI. Los resultados del trabajo legislativo por virtud del cual se crea el ORFIS quedaron plasmados constitucionalmente en el artículo 67, perteneciente al Capítulo V, titulado "De los organismos Autónomos de Estado".

Con esta reforma, en Veracruz se concibió una entidad fiscalizadora dotada constitucionalmente de autonomía técnica, de gestión y presupuestal, así como revestida de los atributos característicos de los organismos autónomos de Estado, tales como personalidad jurídica y patrimonio propio.

Estas acciones, la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), y del Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS) en el Estado, así como la emisión de las respectivas leyes reglamentarias, configuran lo que se conoce como la primera generación del control externo del gasto público.



Respecto de lo anterior, conviene precisar que la ley reglamentaria local en la materia, a saber, la Ley de Fiscalización Superior del año 2000 y sus subsecuentes reformas de 2003, 2004 y 2007; introdujeron graves desatinos que repercutieron negativamente en el ejercicio de la función fiscalizadora; así, si bien constitucionalmente se estatuyó que el procedimiento de fiscalización no debía exceder de un año, el legislador local a través de las citadas reformas, se encargó de que ocurriese precisamente lo contrario, pues la problemática acaecida en los tiempos postreros, consistente en la acumulación de expedientes de fiscalización de años diferentes, no fue sino producto de aquellas (Chena, 2013).

Esta problemática, encontró solución hasta 2008, cuando producto de las reformas a los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución Federal, en la entidad se abrogó la ley de ordinaria en comento y se emitió la nueva Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual a decir de los expertos, en un sentido estrictamente normativo, resulto notablemente sistemática y funcional, reconfiguró la fiscalización superior en Veracruz e introdujo medidas de prevención y corrección, además de las de carácter sancionador. En resumidas cuentas, estos trascendentales cambios, permitieron que ya para el año 2009, el problema relativo a las cuentas públicas sujetas a procedimientos abiertos indefinidamente, encontrara solución, cuestión por de más importante, pues este problema generaba total impunidad para la determinación de responsabilidades resarcitorias (Chena, 2013).

Así, con la emisión de esta nueva ley reglamentaria, en Veracruz se configuró lo que se conoce como la segunda generación de la fiscalización superior.

Pero a pesar de este avance, que de algún modo reguló la problemática concerniente a la acumulación de las cuentas públicas, la fiscalización superior en Veracruz, en los años subsecuentes, siguió mostrando preocupantes deficiencias, que ocasionaban que el control externo del gasto público estatal resultará una verdadera simulación.

En aras de corregir las deficiencias del sistema imperante, el 17 de julio de 2015 fue publicado el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones la Constitución Política del Estado, esta reforma se encargó, medularmente, de acortar los tiempos de ejecución de la fiscalización superior de las cuentas públicas.

En efecto, la reforma tenía como propósito combatir la falta de oportunidad con la que se emitían los informes de resultados de las auditorías practicadas, lo cual venía entorpeciendo el proceso fiscalizador y por ende, dificultaba la existencia de un adecuado control del gasto público.

Los cambios introducidos en la Constitución, consistieron en lo siguiente:

a) Se adiciono el texto de la fracción XXIX, el cual, antes de la reforma, solo señalaba que el Congreso, con el apoyo del Órgano de Fiscalización, revisaría las Cuentas Públicas, y ahora, estipula expresamente los plazos en que deberán presentarse las mismas ante Congreso del Estado, contemplándose como periodo, por lo que respecta a los Municipios, durante el mes de enero, a excepción del último año de su administración, en el que podrán entregar su cuenta pública el 31 de Diciembre, o bien, hasta el último día del mes de enero. Por su parte, los demás Entes Fiscalizables entregarán la cuenta pública en el mes de marzo, en ambos casos del año siguiente del ejercicio fiscal al que correspondan. En este sentido, lo que se pretende es que los entes





fiscalizables sean más eficientes en el proceso de integración y presentación de sus cuentas públicas.

b) También se reformó la fracción XXX, estipulando el plazo límite con el que cuenta el Congreso del Estado para dictaminar y aprobar las cuentas públicas de los entes fiscalizables; siendo el término de dicho plazo, el último día hábil del mes de octubre del año siguiente al que corresponden las revisiones.

c) Un tercer cambio consistió en adicionar un párrafo a la fracción I del artículo 41, a través del cual, se otorga expresamente a la Diputación Permanente la atribución de convocar de manera extraordinaria, cuantas veces sean necesarias, al Pleno del Congreso, para efectos de dictaminar y aprobar las Cuentas Públicas. Esta adición, fue consecuencia de los cambios relatados en los incisos que preceden, pues al acotarse los plazos de entrega y dictaminación de la cuenta pública, resultaba necesario atribuir a la Diputación permanente la facultad de convocar al pleno las veces que resultaran necesarias, ya que en las nuevas fechas previstas por la reforma, el Pleno no se encuentra en sesiones.

Ahora bien, como era de esperarse y como resultado de las reformas constitucionales referidas, en julio de 2015, el Congreso del Estado emitió una nueva ley reglamentaria: la “Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, abrogando la anterior Ley de Fiscalización Superior emitida en 2008.

El gran objetivo del nuevo ordenamiento fue fortalecer la función fiscalizadora realizada por el ORFIS, intentando homologar las disposiciones estatales con lo estipulado en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el Sistema Nacional de Fiscalización y el naciente Sistema Nacional Anticorrupción.

En la nueva Ley de Fiscalización local se aborda de manera muy escueta la posibilidad de que el Órgano Fiscalizador requiera, durante el ejercicio fiscal en curso, información y vigile la realización de obras y acciones, respecto a la aplicación de los recursos públicos que hagan los entes fiscalizables. Al no reglamentarse esta facultad de manera completa y con el cuidado debido, se ocasiona que dichas revisiones sean materialmente imposibles, y que hasta ahora el ORFIS sólo pueda realizar un control ex post del gasto público, esto es, después de ejercido el recurso público.

El hecho de que el Órgano de Fiscalización local no cuente con la facultad de efectuar revisiones durante el ejercicio fiscal en curso, provoca que el mal uso de los recursos sea detectado demasiado tarde, cuando ya ni si quisiera es posible sancionar a los culpables, ni recuperar los caudales indebidamente utilizados. Ante esto, es indudable que en Veracruz, la fiscalización superior carece de un enfoque preventivo, motivo por el cual los legisladores deberían trabajar en las reformas constitucionales y legales que permitan al Órgano Fiscalizador realizar revisiones durante el ejercicio fiscal en curso, para así estar en condiciones de prevenir las desviaciones.

Además, se debe ponderar la necesidad de que el Congreso del Estado respete la autonomía constitucional del ORFIS, pues actualmente esta nueva ley reglamentaria expresa que, para que este Órgano fiscalizador pueda efectuar revisiones durante el ejercicio fiscal en curso, se requiere una solicitud por parte de la Legislatura; lo que se considera es un desatino, pues limita al ORFIS en su actuación y en su capacidad para prevenir desvíos y malversaciones de los recursos públicos,



sobre todo si se considera que la experiencia da cuenta que en multiplicidad de ocasiones los legisladores actúan movidos por intereses partidistas y por órdenes del Gobernador en turno.

Por otro lado, otro desatino de la nueva ley que regula la función fiscalizadora consiste en que en ella se prevé la figura de la prescripción respecto de la determinación de las responsabilidades resarcitorias e imposición de sanciones, ello sólo ocasionará que exista una mayor impunidad en el tema relativo al mal uso de recursos públicos, pues el paso de tiempo ya es causal para no castigar a quien haga mal uso del erario.

Seguramente la implementación del Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción dará pie a que esta ley local sea motivo de subsecuentes revisiones, pues se debe precisar que esta ley fue emitida mucho antes de que el Congreso Federal expidiera las leyes reglamentarias de la reforma constitucional que dió vida al citado Sistema.

Recordemos que en Veracruz aún no se configura el Sistema Estatal Anticorrupción, este es un pendiente en la agenda legislativa local, ello a pesar de los intentos fallidos del último Gobernador priista que buscó a toda costa blindar su salida del poder, nombrando un Fiscal Anticorrupción “a modo”, y una Sala Especializada en Materia Anticorrupción con magistrados con esa misma peculiaridad; sin embargo, el ya debilitado Gobernador saliente, no logró la votación calificada (34 Diputados) que se requería en el Congreso Local para llevar a buen puerto su estrategia. Además, se topó con un Ejecutivo Federal que le cerró el paso y le obligó a abandonar su maquiavélico plan, pues no era posible que Veracruz ya estuviera configurando su Sistema Estatal “Anticorrupción” cuando a nivel federal aún no se terminaba la tarea, ya que aún estaban pendientes de emitir las leyes reglamentarias que terminarían por dar forma al recién creado Sistema Nacional Anticorrupción; por tanto, se obligó al titular del Ejecutivo Local y a sus aliados en el Congreso, a detenerse y a dejar en manos de la nueva Legislatura, la cual goza de una mayor pluralidad política, la importante labor de crear en Veracruz un Sistema Estatal Anticorrupción que responda a los retos que le impone su homólogo a nivel federal. De ahí, que se tenga la esperanza que en un futuro no muy lejano, la actual Ley de fiscalización superior, sea motivo de reformas importantes que permitan perfeccionar el actual modelo de control externo del gasto público.

7. HACIA UNA MEJOR FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL ESTADO

Todo lo anteriormente expuesto, pone en manifiesto que en materia de fiscalización superior en el país, y especialmente en la entidad, se han dado importantes avances, los cuales no deben menospreciarse; sin embargo, debe reconocerse que también han existido garrafales retrocesos y que aún queda mucho por hacer para lograr el perfeccionamiento de esta importante función de Estado.

En este sentido, es preciso señalar que tanto a nivel federal, como a nivel local, se observa una inadecuada dependencia del Ente Fiscalizador a los Poderes Legislativos, quienes a través de sus respectivas Comisiones de Vigilancia, fiscalizan a los fiscalizadores, lo que origina atenuación de los principios de imparcialidad, objetividad, neutralidad e independencia en el ejercicio de esta preponderante función de Estado. En efecto, las Entidades de Fiscalización Superior mantienen un nexo muy estrecho con los legisladores, lo que ha provocado la intromisión de intereses políticos y partidistas en el cumplimiento de la atribución de vigilar el buen uso de los recursos públicos, no permitiendo al ente fiscalizador realizar su trabajo con libertad y entorpeciendo la aplicación de las



sanciones correspondientes, así como la recuperación de los caudales desviados o usados indebidamente. En este sentido, valdría la pena analizar la viabilidad de transitar de la actual autonomía constitucional semiplena que tienen las entidades fiscalizadoras, a una autonomía constitucional plena que les permita no guardar ningún tipo de dependencia con los poderes legislativos; ya que la experiencia da cuenta de que esta dependencia ha sido perjudicial para el debido control del gasto público, y aunque en México, históricamente la atribución de controlar el gasto ha estado en mano de los poderes legislativos, las malas experiencias y los malos resultados, plantean el reto de establecer nuevos paradigmas que derriben las viejas costumbres que no han dado resultados satisfactorios. No se puede seguir concibiendo a las Entidades Fiscalizadoras como simples órganos técnicos de los Congresos, es necesario revestirlas de toda autonomía y de toda potestad, para que se conviertan en verdaderas instituciones vigilantes del gasto público, a las cuales nadie les ordene a quién fiscalizar y a quién no, que mostrar y que ocultar en los reportes de auditoría; es necesario convertirlas en entes públicos cuyos hallazgos no estén supeditados a una Comisión de Vigilancia que los analiza y decide que está bien y que está mal, que decide que cifras mostrar ante el pleno del Congreso del Estado o ante la Cámara de Diputados para ser votadas por una mayoría que en multiplicidad de ocasiones ignora la importancia de revisar a fondo los dictámenes de las cuentas públicas, que ignora que mantener un adecuado control del gasto público es una necesidad para la subsistencia de un Estado democrático.

Otro de los aspectos que debe replantearse en la configuración de la Entidad Fiscalizadora tanto federal como local, es en primer lugar lo concerniente a la forma de elección, reelección y remoción de su titular, procedimientos estos que dejan mucho que desear, pues fácilmente se prestan a la intromisión de intereses partidistas. Así mismo, se debe analizar lo relativo a sus presupuestos, pues se tiene que el asignado para el ejercicio de la función de fiscalización superior ha resultado insuficiente para que los órganos encargados puedan ejercerla eficientemente, lo que ocasiona que el universo fiscalizado se encuentre bastante acotado.

Una más de las problemáticas que se presenta, es la falta de publicación y difusión a la sociedad de los resultados finales de las revisiones efectuadas a las cuentas públicas de los sujetos fiscalizables. La transparencia y el acceso a la ciudadanía de los resultados de las revisiones es un requisito infaltable, que desgraciadamente se ha topado con la opacidad y con la antigua práctica de manejar las cifras y los hallazgos “en lo oscuro”.

En el caso local, los resultados de las auditorías que realiza el Órgano de Fiscalización Superior y que son entregados a la Comisión de Vigilancia del Congreso Local, son documentos manejados en total secrecía, no sólo para con la sociedad, sino al interior de este propio poder, pues ni siquiera se permite que los Diputados que no integran la citada Comisión, tengan acceso a ellos. Así, en multiplicidad de ocasiones, Diputados de diversos grupos legislativos han solicitado información relacionada con estas revisiones y se han topado con la negativa y con múltiples obstáculos que les dificulta emitir un voto razonado del dictamen de la cuenta pública que emite esa Comisión Legislativa.

Para transitar hacia una fiscalización superior más poderosa, con mejores resultados y más acorde a los presupuestos del Estado democrático, no bastará con que los dictámenes de las cuentas públicas ya aprobados por el Congreso sean publicados en los portales de internet de la Legislatura o del ORFIS; más bien, lo que se necesitará, es que los resultados de las auditorías practicadas sobre los entes fiscalizables, sean dados a conocer a la sociedad al mismo tiempo que son entregados y dados a conocer a la Comisión de Vigilancia; de esta manera, la sociedad y los



Diputados que no integran esta Comisi3n, podr3n ejercer un control oportuno que cierre el paso a la impunidad y a la proliferaci3n de las pr3cticas deshonestas en el manejo de los recursos p3blicos. La situaci3n actual as3 lo exige, las inconsistencias observadas as3 lo demandan.

Todo lo anteriormente expuesto, pone en manifiesto que, en el caso Mexicano, no est3n implementados a cabalidad los principios que consagra la Declaraci3n de Lima; motivo por el cual, deviene necesario realizar una serie de mejoras encaminadas al perfeccionamiento del control externo del gasto p3blico, pues una funci3n de fiscalizaci3n superior eficiente y efectiva, es una necesidad apremiante para una democracia que a3n no acaba por consolidarse, es una necesidad apremiante para una sociedad con graves s3ntomas de desconfianza hacia un gobierno deslegitimado por sus malas gestiones.

Las ventajas de conseguir algo as3 son vastas, para empezar, revierten el panorama reci3n apuntalado, esto es, consolidan el estado democr3tico, abonan la confianza social, legitiman el actuar gubernamental, etc3tera. En segundo lugar, coadyuvan en temas como: el combate a la corrupci3n; la justificaci3n econ3mica, pol3tica y moral de la exacci3n de los tributos y los programas de reforma tributaria; el incremento en la recaudaci3n tributaria (Lo anterior en el entendido que el factor que m3s determina el sentido de la conducta de los obligados frente a la obligaci3n tributaria es la percepci3n que la sociedad tiene en t3rminos de respetabilidad y confianza del gobierno); entre otros. De ah3, la conveniencia de construir una Entidad de Fiscalizaci3n Superior con capacidad suficiente para realizar un verdadero control externo del gasto p3blico, pues M3xico y Veracruz ya est3 harto de las simulaciones, de la ineficiencia y de la incapacidad.

Cumplir los anteriores objetivos, sin duda no es tarea sencilla, sin embargo, uno de los primeros pasos para lograrlo, es precisamente emprendiendo una serie de reformas constitucionales y legales, las cuales, entre otras cosas, deber3n apostar por una Entidad de Fiscalizaci3n Superior dotada de autonom3a constitucional plena, capaz de cerrar toda posibilidad de intromisiones pol3ticas o partidistas a su interior.

Por otro lado, ser3 necesario atender una serie de directrices que gu3en hacia un cambio de hecho y no s3lo de derecho, consistentes dichas directrices, entre otras, en una educaci3n efectiva de valores c3vicos, 3ticos y morales, tanto de los funcionarios encargados de la administraci3n p3blica, como de aquellos encargados de planear y ejecutar la funci3n de fiscalizaci3n superior, y no menos importante es la de los ciudadanos, todo ello con miras a implementar en el Estado un cultura de honestidad y legalidad.

As3 mismo, resulta necesario incentivar la participaci3n de los ciudadanos en lo que a control del gasto p3blico respecta, pues la rendici3n de cuentas, de la cual forma parte la fiscalizaci3n superior, no s3lo implica la obligaci3n del gobierno a darlas, sino tambi3n el deber del ciudadano de exigir las; y sobre este punto, conviene resaltar que el Estado tendr3 el deber de proveer las herramientas legales necesarias que permitan a la sociedad ejercer un control ciudadano efectivo.

Finalmente, es preciso se3alar que la puesta en marcha de los anteriores se3alamientos, constituir3a ya la tercera generaci3n de la fiscalizaci3n superior en M3xico y particularmente en la Entidad Veracruzana, tercera etapa que como se ha apuntalado, deviene necesaria y apremiante, pues los controles existentes hasta el momento, debe reconocerse, no han dado los resultados esperados.



8. FUENTES DE CONSULTA

Ackerman, Jhon M. y Astudillo, César. (2011). "La autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación".

Recuperado de: www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2739. Fecha de consulta: 10/10/2011.

Adam adam, Alfredo y Becerril lozada Guillermo. (2008). Auditoría al desempeño en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México en coordinación con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Auditoría Superior de la Federación. (2008). Discursos Pronunciados por el Auditor Superior de la Federación C.P.C Arturo Gonzales de Aragón, Antología Conceptual. México: ASF-Cámara de Diputados.

Auditoría Superior de la Federación, (2011). "Origen y evolución". Recuperado de: www.asf.gob.mx. Fecha de consulta: 10/10/2011.

Bizberg, Llán y Meyer, Lorenzo (coord.). (2001). Una historia contemporánea de México. Tomo III. México: El colegio de México – Océano.

Chena Rivas, Rodolfo. (Febrero de 2013). "La fiscalización superior en Veracruz: construyendo diagonales". En: Aerarium de la Vera Cruz. México.

Cortés cortés, Federico. (2002). Segundo certamen nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas, "Reinventar la rendición de cuentas como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción". México: ASF-ASOFIS-UNAM.

Exposición de motivos de la Iniciativa de Reforma Integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, 13 de septiembre de 1999.

Figueroa Neri, Aimée. (2007). La auditoría superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior. México: Color.

Gaceta Legislativa del 11 de noviembre de 2014. Palacio Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Gaceta Legislativa del 22 de Julio de 2015. Palacio Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.





Gaceta Legislativa del 30 de Julio de 2015. Anexo B. Palacio Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Gómez Díaz Durán, Carlos Alberto. (2012). "La naturaleza jurídica del órgano de fiscalización superior de Veracruz".

Recuperado de: www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1784/30.pdf. Fecha de consulta: 05/01/13.

Manjarrez Rivera, Jorge. (2010). "La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997- 2001". Recuperado de: www.bibliojuridica.org/libros. Fecha de consulta: 10/05/13.

Pérez Saavedra, Javier. (2009). "La auditoría gubernamental en el contexto de la administración pública". Recuperado de: www.juridicasunam.unam.mx. Fecha de consulta: 20/12/2011.

Pulido Suarez, Leticia y Rosales Jiménez, Oscar. (2002). Segundo certamen nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas, "¿Rendir cuentas o ser fiscalizado? Búsqueda de opciones para un gobierno responsable". México: ASF-ASOFIS-UNAM.

Roque Citadini, Antonio. (1999). El control externo de la administración pública. Venezuela: Contraloría General de la República de Venezuela.

Schedler, Andreas. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas?. Cuadernos de transparencia. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Solares Mendiola, Manuel. (2004). La Auditoria Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

1825-1975, 150 años de constitucionalismo veracruzano. (1975). México: Editora del gobierno de Veracruz.