
La Independencia de las Entidades
de Fiscalización Superior

Declaraciones de Principios

ASF

I.	Presentación	5
II.	La Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior desde la perspectiva internacional.- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)	8
	• Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización	9
	• Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	24
III.	La Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior desde la perspectiva nacional.- Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS)	30
	• Declaración de Principios de Hermosillo	31
	• Declaración de Zacatecas sobre Autonomía	34
IV.	Consideraciones Finales	42

I. Presentación

Al crearse la Corte de Cuentas de Francia el 16 de septiembre de 1807, hace poco más de 200 años, Napoleón Bonaparte expresaba lo siguiente: “Quiero que a través de una vigilancia activa, la deslealtad sea reprimida y el empleo legal de los fondos públicos sea garantizado”. La rendición de cuentas tiene innumerables antecedentes históricos, pero la sociedad democrática contemporánea ha construido nuevos modelos para su operación política y su estructura orgánica e institucional.

Ésta no es una mera moda o una imposición de los centros mundiales de poder. Los nuevos paradigmas surgen de las exigencias de sociedades mejor informadas, más demandantes y con mayor participación en los asuntos públicos.

La democracia, como las sociedades y la humanidad mismas, está inmersa en un proceso de cambio tecnológico acelerado. La información, cada vez más, se constituye en un patrimonio fundamental del ciudadano universal, en tanto que los espacios tradicionales de secrecía y discrecionalidad con las que actuaban los gobiernos de todo tipo se han reducido considerablemente, pese a los múltiples esfuerzos de algunos grupos y partidos en el poder por mantener la opacidad en su beneficio.

Crece la convicción de que, bajo cualquier forma de gobierno, los asuntos públicos son asuntos de todos, en virtud de que la gestión que se realiza de ellos condicionan los actos de la vida cotidiana y, lo que es más importante, comprometen el futuro de las nuevas generaciones.

En este contexto, las exigencias de la ciudadanía y de la sociedad organizada han convertido a la rendición de cuentas y a la fiscalización superior en temas centrales de la organización, funcionamiento y gobernabilidad de los estados contemporáneos.

No es éste un fenómeno nuevo o espontáneo, sino un proceso acumulativo que, en las esferas internacionales, se ha manifestado desde la segunda mitad del siglo pasado con el propósito de ampliar la operación democrática de los sistemas políticos, y de otorgar, a la representación ciudadana, sea a través de los congresos, de los parlamentos, o de tribunales o agencias especializadas, mayores atribuciones para

controlar y evaluar la aplicación de los recursos públicos ejercidos por las diferentes instancias de la estructura gubernamental.

Así, los órganos de fiscalización superior han sido objeto de una revaloración en el sistema público institucional, estableciéndose, simultáneamente, principios generales para llevar a cabo la revisión del ingreso y del gasto públicos. De igual forma, se ha aceptado universalmente la necesidad de que dichos órganos realicen la evaluación de las políticas y programas gubernamentales respecto del cumplimiento de los objetivos y metas previstos y sobre el desempeño de las instituciones y la actuación de los servidores públicos.

Las crisis financiera y económica internacionales han obligado a todos los actores políticos a revisar y redefinir las funciones del Estado contemporáneo. Nunca como ahora hemos vivido la urgencia por asegurar que los escasos recursos de los gobiernos sean administrados y aplicados con honestidad, racionalidad y eficiencia para proteger, mediante idóneas políticas públicas, el bienestar de las sociedades.

En nuestro país hay quienes han argumentado que, ante la profundidad y gravedad de la crisis por la que se atraviesa, las normas aplicables a la administración y manejo de los recursos públicos sean flexibilizadas para su expedita utilización. Esta posibilidad significaría que las vías para la discrecionalidad y el desvío de los recursos se vieran facilitadas, implicando, adicionalmente, mayores problemas que se sumarían a los que han sido ya identificados como un verdadero cáncer de la gestión gubernamental: la corrupción, la impunidad, el patrimonialismo, la opacidad y la ineficiencia en la aplicación de las políticas y programas públicos.

Por este motivo resulta indispensable fortalecer los diversos esquemas jurídicos y normativos así como la operación de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), al constituirse éstas en un elemento central para la adecuada revisión de la operación del Estado Federal Mexicano.

Con este propósito la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha decidido, en esta ocasión, integrar, en una publicación de su Serie “Cultura de la Rendición de Cuentas”, los documentos que constituyen la columna vertebral de los consensos nacionales e internacionales en materia de fiscalización superior.

En este volumen se encuentran incorporadas tanto la Declaración de Lima de 1977 como la Declaración de México de 2007, ambas surgidas en la Organización Internacional

de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), las cuales han sido consideradas como los textos constitucionales de los principios que deben regir el adecuado funcionamiento de las EFS de todo el mundo. Adicionalmente, en la presente obra se ha incluido, por su particular relevancia, el prólogo que sobre la Declaración de Lima fue suscrito en Viena al término de 1998 por el Dr. Franz Fiedler, Secretario General de la INTOSAI, mismo que constituye una opinión básica respecto del análisis de estos temas.

Por otra parte, esta publicación contiene también las Declaraciones de Principios de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS) emitidas en la ciudad de Hermosillo en 2007 y en la de Zacatecas en 2009, las cuales complementan la concepción internacional en materia de fiscalización superior, considerando la doctrina que ha surgido en México como producto de nuestra experiencia nacional.

Estos documentos han recibido el apoyo unánime de las EFS de todas las entidades federativas del país, constituyéndose en un referente obligado para el presente y futuro del control gubernamental y de la fiscalización superior en México.

Construir una cultura de la transparencia y un sistema amplio y sólido de rendición de cuentas, debe ser, para las EFS, batalla que deben enfrentar cotidianamente para dar guía y sentido a las acciones de gobierno. Como todas las luchas sociales, los resultados pueden ser inciertos en el corto plazo, pero, como señalaba Octavio Paz, son contiendas que hay que pelear. En ellas va la esperanza de las actuales y futuras generaciones.

La ASF se encuentra en el centro de este tema fundamental, por lo que ha sido actor decidido en el impulso de los principios que hoy forman parte de la nueva doctrina de fiscalización superior en Latinoamérica y en el mundo. Por ello, mediante este volumen, es particularmente satisfactorio para la institución presentar a la sociedad el contenido testimonial de estos documentos fundamentales.

La ASF creé firmemente en un supremo postulado de carácter universal: El pueblo manda, el mandatario obedece, rinde cuentas, y se somete a la fiscalización superior.

**C.P.C. Arturo González de Aragón,
Auditor Superior de la Federación
y Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI**

II. La Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior desde la perspectiva internacional.- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

¿Porqué es indispensable la independencia de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS)?; ¿qué garantiza la independencia de estos organismos? La independencia es la plataforma indispensable para que la revisión de la acción gubernamental pueda llevarse a cabo con objetividad, imparcialidad y sustentada en criterios profesionales, técnicos y jurídicos suficientes.

La independencia de las EFS implica que éstas no tengan subordinación externa o vínculo alguno respecto de los sujetos a fiscalizar. De existir estas circunstancias, la fiscalización, ciertamente, puede convertirse en arma de la contienda política y en un ejercicio de simulación con graves efectos sociales, políticos e institucionales.

Por ello, en las democracias contemporáneas, la alta competitividad política y electoral obliga a que las EFS deban tener salvaguardas que les permitan permanecer al margen de los escenarios políticos y actuar con neutralidad en su desempeño institucional.

En ese sentido, el consenso internacional ha establecido que la independencia técnica, organizativa y presupuestal de las EFS sea requisito indispensable para su adecuada operación, desarrollo y consolidación.

Con ese propósito, a continuación se presentan los textos íntegros que se contienen en las Declaraciones de Lima y de México emitidas por la INTOSAI en los años de 1977 y 2007, respectivamente.

Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización

Prólogo

Cuando hace más de dos decenios, en octubre de 1977, los delegados al IX Congreso de la INTOSAI celebrado en Lima (Perú) aprobaron por aclamación la Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría, surgieron grandes esperanzas de que llegarían a aplicarse en todo el mundo, pero no se tenía ninguna certidumbre a ese respecto.

Las experiencias que se han llevado a cabo desde entonces en relación con la Declaración de Lima han superado incluso las expectativas más elevadas, y han puesto de manifiesto su influjo decisivo sobre el desarrollo de la auditoría pública en todos los países.

La Declaración de Lima es importante para todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la INTOSAI, sea cual fuere la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la administración pública, o la forma en que estén organizadas.

El éxito de esta Declaración se debe, sobre todo, al hecho de que abarca una amplia lista de todos los objetivos y temas relacionados con la auditoría de la administración pública, que, al mismo tiempo, son notablemente significativos y concisos, lo cual facilita su utilización, mientras que la claridad de su lenguaje garantiza que la atención se centre en los elementos principales.

El propósito esencial de la Declaración de Lima consiste en defender la independencia en la auditoría de la administración pública. Una Entidad Fiscalizadora Superior que no pueda cumplir esta exigencia no se ajusta a las normas. Por consiguiente, no llama la atención que el tema de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores continúe siendo una cuestión que se debate de forma reiterada en el ámbito de la INTOSAI. Sin embargo, es preciso señalar que la Declaración no se aplica por el mero hecho de que se logre la independencia, sino que también se requiere que esta independencia esté sancionada por la legislación. Esto, no obstante, exige que las instituciones funcionen correctamente para que haya una seguridad jurídica, lo cual sólo podrá darse en una democracia que se rija por el imperio de la ley.

En consecuencia, el imperio de la ley y la democracia constituyen las premisas esenciales para una auditoría realmente independiente de la administración pública, y al mismo tiempo, son los pilares en los que se basa la Declaración de Lima.

Los conceptos que aparecen en la Declaración son valores esenciales e intemporales que continúan siendo del todo pertinentes a lo largo de los años, desde que fueron aprobados por primera vez. El hecho de que se haya decidido publicarlos de nuevo, más de veinte años después, constituye una prueba de la calidad y de la amplitud de espíritu de sus autores.

La Declaración de Lima puede considerarse con toda justicia como la Carta Magna de la auditoría de la administración pública. Por lo tanto, queda garantizado que la Declaración de Lima continuará divulgándose en el futuro. Nuestra tarea sigue siendo la puesta en práctica de sus elevados ideales.

Viena, finales de 1998
Dr. Franz Fiedler
Secretario General de la INTOSAI

Preámbulo

Considerando:

- Que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente;
- Que para lograr este objetivo es indispensable que cada Estado cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior eficaz, cuya independencia esté garantizada por la ley;
- Que la existencia de dicha Entidad es aún más necesaria por el hecho de que el Estado ha extendido sus actividades a los sectores socioeconómicos, saliéndose del estricto marco financiero tradicional;
- Que los objetivos específicos de la fiscalización, a saber, 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, son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas; y
- Que durante los anteriores Congresos Internacionales de la INTOSAI las Asambleas Plenarias adoptaron resoluciones cuya difusión ha sido aprobada por todos los países miembros.

Se Acuerda:

Publicar y difundir el documento titulado “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”.

I. Generalidades

Art. 1 Finalidad del control

La institución del control es immanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino 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 o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

Art. 2 Control previo y control posterior

1. Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo; de lo contrario, de un control posterior.
2. Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, pero también por otras instituciones de control.
3. El control previo ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse éste, pero la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida. El control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones.
4. La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una Entidad Fiscalizadora Superior ejerce un control previo. El control posterior es una función inalienable de cada Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de un control previo ejercido.

Art. 3 Control interno y externo

1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.
2. Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.
3. Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizador Superior a un control total.

Art. 4 Control formal y control de las realizaciones

1. La tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones.
2. A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y trascendencia, se una un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economía y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.
3. Los objetivos de control a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cuál de estos aspectos debe darse prioridad.

II. Independencia

Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.
2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
3. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

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

1. La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representarlas, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.
2. La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.

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

Art. 7 Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

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

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

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

III. Relación con Parlamento, Gobierno y Administración

Art. 8 Relación con el Parlamento

La independencia otorgada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores por la Constitución y la Ley, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.

Art. 9 Relación con el Gobierno y la Administración

La actividad del Gobierno, de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes, es objeto de control por parte de la Entidad

Fiscalizadoras Superior. De ello no se deduce ninguna subordinación del Gobierno a la Entidad Fiscalizadora Superior.

En particular, el Gobierno asume la plena y exclusiva responsabilidad de las operaciones realizadas por él y de sus omisiones y no puede remitirse a operaciones de control y dictámenes de la Entidad Fiscalizadora Superior para su descargo - siempre que no se hayan dictado en forma de resoluciones judiciales ejecutables y firmes.

IV. Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Art. 10 Facultad de investigación

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios.
2. La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior.
3. Los plazos para la presentación de informes y documentos, incluidos los balances, han de determinarse por Ley o, según los casos, por la propia Entidad Fiscalizadora Superior.

Art. 11 Ejecución de las verificaciones de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. Los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior, dentro de los plazos determinados generalmente por Ley o, en casos especiales, por la Entidad Fiscalizadora Superior, y dar a conocer las medidas adoptadas en base a dichas verificaciones de control.

2. Siempre que las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene que tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.

Art. 12 Actividad pericial y otras formas de cooperación

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de dictámenes, incluso su opinión sobre proyectos de ley y otras disposiciones sobre cuestiones financieras. La Administración asume toda la responsabilidad respecto a la aceptación o rechazo del dictamen.

2. Prescripciones para un procedimiento de compensación conveniente y lo más uniforme posible, empero, sólo deben dictarse de acuerdo con la Entidad Fiscalizadora Superior.

V. Métodos de control, personal de control e intercambio internacional de experiencias

Art. 13 Métodos de control y procedimientos

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.

2. Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo, debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.

3. Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.

4. Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.

Art. 14 Personal de control

1. Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.

2. En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

3. Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.

4. Para garantizar una alta calificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración acorde con las especiales exigencias profesionales.

5. Si en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la Entidad Fiscalizadora Superior.

Art. 15 Intercambio internacional de experiencias

1. El cumplimiento de las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se favorece eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

2. A este objetivo han servido hasta ahora los Congresos, los seminarios de formación que se han organizado en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones, los grupos de trabajos regionales y la edición de publicaciones técnicas.

3. Sería deseable ampliar y profundizar estos esfuerzos y actividades. Tarea primordial es la elaboración de una terminología uniforme del control financiero público sobre la base del derecho comparado.

VI. Rendición de informes

Art. 16 Rendición de informes al Parlamento y al público

1. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir un informe anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Así se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior.

2. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la posibilidad de rendir un informe sobre hechos de especial importancia y trascendencia entre dos informes anuales.

3. El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la Entidad Fiscalizadora Superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente dignos de ser protegidos o que estén protegidos por Ley, la Entidad Fiscalizadora Superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación.

Art. 17 Redacción de los informes

1. Los hechos enumerados en los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial. Deberán redactarse de manera precisa y comprensible.

2. La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior debe reflejarse de forma adecuada.

VII. Competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Art. 18 Base constitucional de las competencias de control; control de las operaciones estatales

1. Las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que ser especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales, los detalles pueden regularse por Ley.

2. La formulación concreta de las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país.

3. Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.

4. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible.

Art. 19 Control de las autoridades e instituciones en el extranjero

Las autoridades estatales y las instituciones establecidas en el extranjero deben ser controladas generalmente por la Entidad Fiscalizadora Superior. Al realizar el control en la sede de dichas instituciones, deben tenerse presentes los límites fijados por el Derecho Internacional; sin embargo, en casos justificados, tales límites deben ser reducidos de acuerdo con la evolución dinámica del Derecho Internacional.

Art. 20 Control de los ingresos fiscales

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes.
2. El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de legalidad y regularidad; sin embargo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma.

Art. 21 Contratos públicos y obras públicas

1. Los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso de los recursos empleados.
2. La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una pública subasta, la Entidad Fiscalizadora Superior debe investigar las razones de ello.
3. En el control de las obras públicas, la Entidad Fiscalizadora Superior debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras.
4. El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución.

Art. 22 Control de las instalaciones de elaboración electrónica de datos

También los recursos considerables empleados para instalaciones de elaboración electrónica de datos justifican un control adecuado. Hay que realizar un control sistemático del uso rentable de las instalaciones del proceso de datos, de la

contratación del personal técnico cualificado que debe proceder, a ser posible, de la administración del organismo controlado, de la evitación de abusos y de la utilización de los resultados.

Art. 23 Empresas económicas con participación del Estado

1. La expansión de la actividad económica del Estado se realiza con frecuencia a través de empresas establecidas a tenor del Derecho Privado. Estas empresas deberán estar sometidas al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, siempre que el Estado disponga de una participación sustancial - que se da en el supuesto de participación mayoritaria - o ejerza una influencia decisiva.
2. Es conveniente que este control se ejerza a posteriori y que abarque también la rentabilidad, utilidad y racionalidad.
3. En el informe al Parlamento y a la opinión pública sobre estas empresas deben tenerse en cuenta las limitaciones debidas a la necesaria protección del secreto comercial e industrial.

Art. 24 Control de instituciones subvencionadas

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben disponer de una autorización lo más amplia posible, para controlar el empleo de las subvenciones realizadas con fondos públicos.
2. Si la finalidad del control lo exige, éste debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionada, especialmente, si la subvención en sí o en proporción a los ingresos o a la situación financiera de la institución beneficiaria, es considerablemente elevada.
3. El empleo abusivo de los fondos de subvención debe comportar la obligación de reintegro.

Art. 25 Control de Organismos Internacionales y Supranacionales

1. Los organismos internacionales y supranacionales cuyos gastos son sufragados con las cuotas de los países miembros, precisan, como cada Estado, de un control externo e independiente.
2. Si bien el control debe adaptarse a la estructura y las funciones del correspondiente organismo, sin embargo, tendrá que establecerse en base a principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros.
3. Es necesario, para garantizar un control independiente, que los miembros de la institución de control externo se elijan, primordialmente, entre los de la Entidad Fiscalizadora Superior.

Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

En el XIX Congreso de la INTOSAI celebrado en la ciudad de México en noviembre de 2007, en el que la Auditoría Superior de la Federación asumió la Presidencia de esa Organización Internacional por el periodo 2007-2010, se emitió la denominada “Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)”.

En dicho Congreso, la INTOSAI, que agrupa a 190 EFS del mundo y de la Unión Europea, cuyo propósito central es impulsar la fiscalización como un medio para la mejora continua de la administración gubernamental y el desarrollo de todos los países, estableció, a través de ocho principios básicos, los parámetros de la independencia con la que deben actuar las Entidades de Fiscalización Superior.

El contenido íntegro de la referida Declaración de México se presenta a continuación.

Preámbulo

El XIX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) reunido en México, y considerando:

- Que la apropiada y eficaz utilización de los fondos y recursos públicos constituye uno de los requisitos esenciales para el adecuado manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones de las autoridades responsables;
- Que la *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización* (en lo sucesivo *Declaración de Lima*) establece que las EFS sólo pueden llevar a cabo sus cometidos si son independientes de la institución fiscalizada y están protegidas contra influencias externas;
- Que, para lograr ese objetivo, es indispensable para una democracia saludable que cada país cuente con una EFS, cuya independencia esté garantizada por ley;

- Que aunque la *Declaración de Lima* reconoce que las Instituciones Estatales no pueden ser absolutamente independientes, también reconoce que las EFS deben tener la independencia funcional y organizativa requerida para el cumplimiento de su mandato;
- Que, a través de la aplicación de los principios sobre independencia, las EFS pueden lograr su independencia por diferentes medios, utilizando diversas salvaguardas para alcanzarla;
- Que las disposiciones para la aplicación de los principios que aquí se incluyen sirven para ilustrarlos y se consideran el ideal para una EFS independiente. Se reconoce que actualmente ninguna EFS cumple con todas estas disposiciones para la aplicación y, por tanto, las pautas básicas adjuntas presentan otras buenas prácticas para lograr independencia.

Resuelve:

Adoptar, publicar y distribuir el documento titulado “*Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*”.

Generalidades

Las EFS generalmente reconocen ocho principios básicos, derivados de la *Declaración de Lima* y de las decisiones adoptadas en el XVII Congreso de la INTOSAI (en Seúl, Corea), como requisitos esenciales para la correcta fiscalización del sector público.

Principio N° 1

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

Se requiere legislación que establezca, de manera detallada, el alcance de la independencia de la EFS.

Principio N°2

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

La legislación aplicable especifica las condiciones para las designaciones, reelecciones, contratación, destitución y retiro de la autoridad superior de la EFS y de los “miembros” en las instituciones colegiadas, quienes son:

- Designados, reelectos o destituidos mediante un proceso que asegure su independencia del Poder Ejecutivo. (ver ISSAI-11 Pautas Básicas y Buenas Prácticas Relacionadas con la Independencia de las EFS);
- Designados por períodos lo suficientemente prolongados y fijos como para permitirles llevar a cabo su mandato sin temor a represalias; e
- Inmunes frente a cualquier proceso por cualquier acto, pasado o presente, que resulte del normal cumplimiento de sus obligaciones según el caso.

Principio N°3

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

Las EFS deben tener atribuciones para auditar:

- La utilización de los dineros, recursos o activos públicos por parte de un receptor o beneficiario, cualquiera que sea su naturaleza jurídica;
- La recaudación de ingresos (rentas) adeudadas al gobierno o a instituciones públicas;
- La legalidad y la regularidad de la contabilidad del gobierno o de las instituciones públicas;
- La calidad de la administración e información financiera; y

- La economía, eficiencia y eficacia de las operaciones del gobierno o de las instituciones públicas.

Excepto cuando la ley requiera específicamente que lo haga, las EFS no auditan la política del gobierno o la de las instituciones públicas, sino que se limitan a auditar la implementación de la política.

Si bien las EFS deben respetar aquellas leyes aprobadas por el Poder Legislativo que les sean aplicables, mantienen su independencia frente a toda directiva o interferencia de los Poderes Legislativo o Ejecutivo en lo que concierne a:

- La selección de los asuntos que serán auditados;
- La planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías;
- La organización y administración de sus oficinas; y
- El cumplimiento de aquellas decisiones que, de acuerdo a lo dispuesto en su mandato, conlleven la aplicación de sanciones.

Las EFS no deben participar, ni dar la impresión de participar, en ningún aspecto, de la gestión de las organizaciones que auditan.

Las EFS deben asegurar que su personal no desarrolle una relación demasiado estrecha con las organizaciones que audita, de modo de ser y parecer objetivas.

Las EFS deben tener plenas facultades discrecionales para cumplir con sus responsabilidades, deben cooperar con los gobiernos o instituciones públicas que procuran mejorar la utilización y la gestión de los fondos públicos.

Las EFS deben utilizar normas de trabajo y de auditoría apropiadas, y un código de ética, basados en los documentos oficiales de la INTOSAI, la “International Federation of Accountants” u otras entidades reguladoras reconocidas.

Las EFS deben presentar un informe anual de actividades al Poder Legislativo y a otros órganos del Estado según lo establezca la Constitución, los reglamentos, o la legislación, el cual debe ser puesto a disposición del público.

Principio N°4

Acceso irrestricto a la información.

Las EFS deben disponer de las potestades adecuadas para tener acceso oportuno, ilimitado, directo y libre, a toda la documentación y la información necesaria para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades reglamentarias.

Principio N° 5

El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.

Las EFS no deben estar impedidas de informar sobre los resultados de su trabajo de auditoría. Deben estar obligadas por ley a informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de su trabajo de auditoría.

Principio N° 6

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

Las EFS tienen libertad para decidir el contenido de sus informes de auditoría.

Las EFS tienen libertad para formular observaciones y recomendaciones en sus informes de auditoría, tomando en consideración, según sea apropiado, la opinión de la entidad auditada.

La legislación especifica los requisitos mínimos de los informes de auditoría de las EFS y, cuando procede, los asuntos específicos que deben ser objeto de una opinión formal o certificación de auditoría.

Las EFS tienen libertad para decidir sobre la oportunidad de sus informes de auditoría, salvo cuando la ley establece requisitos específicos al respecto.

Las EFS pueden aceptar solicitudes específicas de investigación o auditoría emanadas del Poder Legislativo en pleno, o de una comisión del mismo, o del gobierno.

Las EFS tienen libertad para publicar y divulgar sus informes una vez que dichos

informes han sido formalmente presentados o remitidos a la autoridad respectiva como lo exige la ley.

Principio N° 7

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

Las EFS presentan sus informes de auditoría al Poder Legislativo, a una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para la revisión y el seguimiento de las recomendaciones específicas sobre adopción de medidas correctivas.

Las EFS tienen su propio sistema interno de seguimiento para asegurar que las entidades auditadas sigan adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como las del Poder Legislativo, una de sus comisiones, o las del directorio, según corresponda.

Las EFS remiten sus informes de seguimiento al Poder Legislativo, una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para su consideración y para que adopten las medidas pertinentes; incluso cuando las EFS tienen su propio poder legal para el seguimiento y aplicación de sanciones.

Principio N°8

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

Las EFS deben disponer de los recursos humanos, materiales y económicos necesarios y razonables; el Poder Ejecutivo no debe controlar ni supeditar el acceso a esos recursos. Las EFS administran su propio presupuesto y lo asignan de modo apropiado.

El Poder Legislativo o una de sus comisiones es responsable de asegurar que las EFS tengan los recursos adecuados para cumplir con su mandato.

Las EFS tienen derecho a apelar directamente ante el Poder Legislativo si los recursos que les fueron asignados resultan insuficientes para permitirles cumplir con su mandato.

III. La Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior desde la perspectiva nacional.- Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS)

En México, la Auditoría Superior de la Federación ha asumido con plenitud los principios y lineamientos de las Declaraciones de Lima y de México emitidas por la INTOSAI. De igual forma, ha impulsado, en todos los espacios y foros en los que ha participado, el fortalecimiento de los procesos de transparencia y rendición de cuentas como elementos consustanciales de la democracia contemporánea.

Complementariamente, y ante las cada vez más amplias exigencias de la sociedad, los actores políticos de nuestro país y, particularmente, del Poder Legislativo Federal, han reconocido la importancia que reviste la fiscalización superior para impulsar, de igual manera, la mejora de la gestión pública. En sucesivas reformas efectuadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han dado pasos fundamentales para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización superior.

Con base en ello, en la Ciudad de Hermosillo, Son., en el mes de diciembre de 2007, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS) que integra a todas las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) del país, adoptó, como propios, los principios contenidos en la Declaración de México emanada de la INTOSAI, considerando, además, la obligación de las EFS de rendir cuentas a la sociedad y ser sujetas de fiscalización. Por su parte, en abril de 2009, en la ciudad de Zacatecas, Zac., la ASOFIS ratificó dichos principios, ampliando y puntualizando el alcance y contenido de los mismos.

Es así, que los pronunciamientos emitidos por la ASOFIS recogen los postulados de

independencia de las EFS decretados por la INTOSAI, derivando algunos otros que consideró necesario adicionar para fortalecer la operación, desarrollo y consolidación de esos organismos.

A continuación se presentan los textos íntegros que se contienen en las Declaraciones de Principios de la ASOFIS emitidas en Hermosillo y Zacatecas en los años 2007 y 2009, respectivamente.

Declaración de Principios de Hermosillo

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) tienen, hoy en día, una mayor responsabilidad ante la demanda social de ejercer un mejor escrutinio de los actos de gobierno y una más estrecha vigilancia de los recursos públicos asignados. Entre las condiciones que se deben satisfacer para el adecuado funcionamiento de las EFS, se encuentran las siguientes:

- Estar dotadas, por parte de los Congresos Estatales, de legislaciones sobre fiscalización superior homogéneas, claras, puntuales y, sobre todo, orientadas a la transparencia y adecuada rendición de cuentas;
- Contar con autonomía técnica y de gestión para estar legalmente protegidas contra influencias externas y presiones político partidistas;
- Poseer independencia administrativa, operativa, y funcional, así como autonomía en el ejercicio de su presupuesto;
- Contar con los medios financieros suficientes para el cumplimiento de sus funciones;
- Rendir cuentas a la sociedad de manera oportuna y transparente sobre los recursos públicos que manejan, y ser sujetas de fiscalización y, finalmente,
- Estar presididas por servidores públicos idóneos y con un perfil moral y profesional adecuado, cuya titularidad sea producto de una convocatoria pública, abierta y transparente, y que sus correspondientes procesos de elección y designación se den en tiempos distintos a los correspondientes de los Poderes Ejecutivo y

Legislativo Estatales, con el propósito de garantizar la neutralidad y autonomía técnica y de gestión de los órganos de fiscalización estatal respectivos.

Con el fin de alcanzar esos objetivos, cuyo cumplimiento redundará en un beneficio tangible para la ciudadanía, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), que agrupa a las EFS de las 31 entidades federativas de la República, a la del Distrito Federal y a la Auditoría Superior de la Federación, acordaron emitir la presente Declaración de Principios con el fin de promover el establecimiento de las condiciones necesarias para llevar a cabo, de mejor manera, su labor fiscalizadora, respetando el principio de soberanía estatal y los diversos ordenamientos jurídicos que rigen sus actividades tanto en el ámbito federal como en el estatal.

Cabe señalar, que estos principios se encuentran contenidos en la “Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, la cual fue aprobada por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) durante su XIX Congreso que tuvo lugar en la Ciudad de México en el mes de noviembre de 2007.

La citada Declaración de México busca definir las condiciones mínimas para garantizar que las EFS puedan desempeñar eficientemente sus actividades sin verse limitadas por obstáculos administrativos, financieros o legales, o por la imposición de restricciones o condicionamientos por parte de los entes auditados, con el fin de garantizar que los hallazgos derivados de su labor fiscalizadora se traduzcan en acciones preventivas o correctivas y se hagan del dominio público para garantizar la transparencia y el acceso de la ciudadanía a la información contenida en los reportes.

La ASOFIS considera que los ocho principios de carácter general reconocidos oficialmente por la comunidad internacional, pueden constituir un marco adecuado para el desempeño de las labores fiscalizadoras de sus miembros, teniendo en cuenta las diferencias existentes en cuanto a mandato, normativa y prácticas administrativas en cada estado de la República, así como la responsabilidad de las EFS de rendir cuentas a la sociedad y ser sujetas a fiscalización, por lo que se proponen los nueve principios siguientes para la actuación de los miembros que conforman la ASOFIS.

Principio N° 1

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

Principio N° 2

La independencia de la Autoridad Superior de la EFS, incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

Principio N° 3

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

Principio N° 4

Acceso irrestricto a la información.

Principio N° 5

El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.

Principio N° 6

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

Principio N° 7

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

Principio N° 8

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

Principio N° 9

Rendir cuentas a la sociedad y ser sujetos de fiscalización.

Declaración de Zacatecas sobre Autonomía

Considerando:

- Que en el contexto nacional, revisten actualmente gran importancia los principios sobre los que se sustentan la autonomía técnica y de gestión de los órganos de fiscalización superior, a raíz de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 7 de mayo de 2008, en materia de fiscalización gubernamental, en la que se otorga, en los artículos 116 y 122 Apartado C, Base Primera, este tipo de autonomía a todas las Entidades de Fiscalización Superior del ámbito local del país;
- Que si bien dicha reforma viene a fortalecer la fiscalización superior y constituye un avance en el camino correcto, aún quedan acciones pendientes de instrumentar, las cuales deben de ser evaluadas a profundidad por el Poder Legislativo; tal es el caso de la evolución de una entidad de fiscalización con autonomía técnica y de gestión a un organismo constitucionalmente autónomo. Lo anterior implica que, para ser considerados órganos constitucionales autónomos, éstos deben ser creados por la Constitución y, de manera expresa, establecer sus atribuciones y principios rectores, como los de legalidad, transparencia y rendición de cuentas;
- Que al constituirse las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) en órganos constitucionalmente autónomos, se deben de ubicar al margen de los poderes del Estado, debiendo rendir cuentas de su actuación al Poder Legislativo y comparecer, cuantas veces sea convocado, para aclarar el contenido de su informe sobre la fiscalización realizada a la Cuenta Pública correspondiente;
- Que siguiendo la “Declaración de Lima” sobre las líneas básicas de fiscalización, se establece que las EFS sólo pueden realizar sus cometidos

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

- Que para lograr ese objetivo, en el contexto de una democracia efectiva, es indispensable que cada país cuente con una EFS, cuya independencia debe estar garantizada por la Ley;
- Que de conformidad con las decisiones adoptadas durante el XIX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) celebrado en México, se resolvió adoptar, publicar y distribuir el documento titulado “Declaración de México Sobre la Independencia de las EFS”;
- Que de acuerdo con el ISSAI II “Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI Relacionadas con la Independencia de las EFS”, se establece que las pautas básicas deben servir como referencia de buenas prácticas para compartir medios para incrementar y mejorar la independencia de las EFS, pretendiendo ser una herramienta dinámica que sea mantenida y actualizada;
- Que conforme a la “Declaración de Principios de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C., (ASOFIS)”, aprobada en Sonora, México, en el año de 2007 y publicada en 2008, se contemplan nueve principios para la actuación de los miembros de la ASOFIS, los cuales constituyen un marco adecuado para el desempeño de las labores de fiscalización;
- Que dentro de las funciones de la ASOFIS se encuentra la de estudiar los ordenamientos legales que reglamentan el ejercicio de la fiscalización superior y sugerir, en su caso, las modificaciones tendientes a su mejoramiento, por lo que los miembros de la ASOFIS, reunidos en la ciudad de Zacatecas, México, en su XII Asamblea General Ordinaria celebrada en el mes de abril de 2009

Acuerda:

Emitir el documento titulado “Declaración de Zacatecas sobre Autonomía” bajo los siguientes principios:

Primero. Transición de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) con autonomía técnica y de gestión a organismos constitucionalmente autónomos.

Es imperante que en las futuras reformas legislativas a nivel federal, local y del Distrito Federal, se constituyan las EFS en Órganos Constitucionalmente Autónomos, debiendo rendir cuentas de su actuación y resultados al Poder Legislativo; dotadas de un presupuesto suficiente para el óptimo cumplimiento de las atribuciones que se les han conferido, pues ello garantiza que puedan ejercer sus funciones bajo los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad.

Segundo. Fortalecer la autonomía técnica y de gestión de las EFS mediante reformas legislativas.

Con fundamento en los artículos 5, 6 y 7 de la Declaración de Lima, los principios de la Declaración de México sobre la independencia de las EFS, en relación con el primer principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS y las reformas constitucionales a los artículos 74, 79, 116, 122 y 134; y hasta en tanto se logra la transición de las EFS en Órganos Constitucionalmente Autónomos, es necesario que la legislación salvaguarde la imparcial y eficaz función fiscalizadora, encomendada constitucionalmente a las EFS, dotándolas de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

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

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

Tercero. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la seguridad en el cargo de los titulares de las entidades de fiscalización superior.

Con fundamento en el punto 2 del artículo 6 de la Declaración de Lima, así como en el segundo principio de la Declaración de México sobre la Independencia de las EFS y en

relación con el segundo principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS, se debe establecer que la homologación legislativa contemplada en la reforma constitucional, que constriñe a las Entidades Federativas y al Distrito Federal a actualizar su marco normativo fiscalizador, no debe revestir instrumento u objeto de restricción, no sólo de los principios de autonomía, neutralidad, imparcialidad e independencia, sino que tampoco podrá vulnerar el derecho adquirido de inamovilidad de los actuales titulares de las EFS e inclusive ampliar a, por lo menos siete años, la duración en el cargo de los actuales titulares, teniendo derecho además a un periodo adicional por el mismo número de años. Aunado a lo indicado, la normatividad aplicable debe establecer las causas de remoción y el procedimiento correspondiente que garantice la garantía de audiencia de los titulares de las EFS.

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

Cuarto. Autonomía de las EFS en la elaboración, ejecución y seguimiento del programa anual de auditorías.

Con fundamento en los artículos 5, 6 y 7 de la Declaración de Lima, en los principios de la Declaración de México sobre la independencia de las EFS y en relación con el tercer principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS y las reformas constitucionales a los artículos 74, 79, 116, 122 y 134, debe dotarse a las EFS de autonomía en la elaboración y ejecución del Programa Anual de Auditorías, sin que éste sea objeto de aprobación de entes externos; contando, además, con atribuciones para auditar en materia financiera, presupuestal, económica, de desempeño, contable y especiales, revistiéndoles del carácter de autoridad en el ejercicio de sus funciones.

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

Quinto. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante el acceso irrestricto a la información en posesión de los sujetos auditados.

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

Sexto. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la transparencia y acceso a la información.

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

Séptimo. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la publicación de los informes de resultados.

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

A efecto de garantizar el contenido de los informes que presentan las EFS, es necesario establecer en la normatividad interna los lineamientos en la elaboración de los informes, estableciendo, como principio básico de

su elaboración, la imparcialidad, neutralidad, objetividad y autonomía de su actuación.

Si las EFS no cuentan con autonomía para establecer la forma y el contenido de los informes que rinde, se puede dar la impresión de que se responde a intereses ajenos a los de la sociedad, situación que demerita la actuación de las EFS.

Octavo. Autonomía de las EFS para el fincamiento de responsabilidades administrativas y resarcitorias.

Con fundamento en el segundo y séptimo principios de la Declaración de México sobre la Independencia de las EFS, en relación con el séptimo principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS, así como la última reforma constitucional a los artículos 74, 79, 116, 122 en materia de fiscalización pública, se debe facultar a las EFS de jurisdicción plena, no únicamente para auditar y dar seguimiento a las recomendaciones, sino también para fincar directamente responsabilidades, derivadas de irregularidades detectadas durante la revisión de la Cuenta Pública. Esto consolidará un sistema fiscalizador eficaz, transparente, dinámico e íntegro, al prescindir de instancias externas respecto al fincamiento de responsabilidades. De negarse lo anterior, se resta autoridad y competencia a las EFS y las reduce a simples promoventes, carentes de legitimidad para intervenir como parte.

Noveno. Fortalecer la autonomía financiera y gerencial/administrativa de las EFS.

Con fundamento en el artículo 7 de la Declaración de Lima, los principios de la Declaración de México sobre la Independencia de las EFS, en relación con el octavo principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS y las reformas constitucionales a los artículos 74, 79, 116, 122, se debe dotar a las EFS de autonomía técnica, de gestión, presupuestal y financiera, mediante la conformación del marco jurisdiccional normativo que lo garantice, a efecto de que cuenten con independencia en la decisión de su organización interna, funcionamiento y resoluciones, con libertad plena en la elaboración de su proyecto de presupuesto de egresos y administración de su propio patrimonio, con la garantía de que su presupuesto anual asignado no sea inferior al otorgado el año inmediato anterior más el índice inflacionario, o en su defecto, se le destine un porcentaje fijo del presupuesto de egresos correspondiente que será materia de revisión una vez que se rinde la Cuenta Pública respectiva.

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

Es imprescindible contar también con autonomía en la adquisición de los recursos materiales que requieran las EFS, buscando la actualización tecnológica que permita una reducción de gasto y un ahorro de tiempo en el desempeño de su función fiscalizadora.

Décimo. Fortalecer la autonomía de las EFS, mediante la rendición de cuentas a la sociedad y ser sujetos de fiscalización.

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

Las EFS también son sujetos de fiscalización pues manejan recursos públicos, por lo que es necesario garantizar que las revisiones que se efectúen a las EFS sean totalmente imparciales, ajenas a cualquier interés político que tenga como fin obstaculizar la fiscalización que realizan o, en su caso, a buscar la remoción de sus titulares, por lo que es recomendable que estas auditorías sean realizadas por despachos externos de profesionales independientes designados por el Poder Legislativo o, en su defecto, por procesos de licitación públicos y transparentes instrumentados por las EFS.

Décimo Primero. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la implementación de códigos de ética profesional.

Con fundamento en la Declaración de Principios de la ASOFIS, en relación con el primer párrafo del artículo 134 constitucional, el cual establece que los recursos económicos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, las EFS deben implementar Códigos de Ética Profesional, así como programas de capacitación entre sus trabajadores en materia de Ética Pública, bajo la premisa de que todos los servidores públicos deben actuar comprometidos con la *Ética Política* y la *Moral Pública*, lo cual conlleva a cumplir con el objetivo constitucional de velar por el buen uso de los recursos públicos contenido en el ejercicio de la Cuenta Pública, entendiendo que los recursos que se manejan son patrimonio público y pertenecen a todos los mexicanos.

Finalmente, las EFS reconocen el gran principio siguiente: El pueblo manda, el mandatario obedece, rinde cuentas y se somete a la fiscalización superior.

IV. Consideraciones Finales

La posibilidad de llamar a cuentas a los gobernantes es una de las condiciones necesarias de la democracia. Toda democracia política debe contar con la posibilidad institucional de obligar a los hombres públicos a rendir cuentas a la sociedad.

La rendición de cuentas es una asignatura estrechamente vinculada a la teoría política de la actualidad, e implica, sin duda alguna, reconocer al ciudadano como la fuente original y soberana del poder público.

Una verdadera cultura democrática se sustenta en un gran principio: el pueblo manda, y el mandatario obedece, rinde cuentas y se somete a la fiscalización superior.

La función fiscalizadora constituye una herramienta institucional para asegurar que las prácticas de gobierno se ejecuten de manera eficaz y eficiente, e implica, adicionalmente, el ejercicio de facultades irrenunciables que deben estar fuera de la contienda partidista para un adecuado equilibrio entre los Poderes.

Para su eficaz desarrollo, la fiscalización superior debe sustentarse en dos grandes vertientes: una actuación responsable de quien la realiza; y la autonomía de los órganos que la practican.

En cuanto a la primera vertiente, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) tienen la responsabilidad de ejercer un mejor escrutinio de los actos de gobierno y una más estrecha vigilancia de los recursos públicos, como consecuencia del mandato recibido.

Esta responsabilidad requiere del cumplimiento cabal, honesto y oportuno de las atribuciones conferidas, y del diseño de procedimientos que garanticen sus resultados, sin prestarse al intercambio de complacencias en aras de alcanzar una rentabilidad particular.

El desarrollo de nuestro país ha colocado a las EFS en espacios preferentes del escrutinio ciudadano y en la mirada interesada de los medios de comunicación, provocando que el ejercicio de sus funciones sea sometido a la crítica permanente.

Por ello, estas entidades deben usar la ley como escudo y espada de su actuación, y conducirse como espejo y conciencia de la sociedad para hacer viable el mejoramiento del Estado, sin importar que sean consideradas como instituciones incómodas que no son complacientes con el poder político.

Es pues, responsabilidad de las EFS, convertirse en promotoras de la transparencia y la mejora continua, garantes para la sociedad, de que los recursos públicos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia.

La segunda vertiente sobre la que debe sustentarse la función fiscalizadora se ubica en la necesaria autonomía que se requiere para ejercerla a plenitud. En las democracias contemporáneas, la competencia política obliga a que las EFS cuenten con salvaguardas que les permitan que su desempeño institucional se realice con autonomía.

Así, ha quedado establecido que la independencia de la fiscalización superior es elemento indispensable para garantizar que la operación de los procesos de revisión correspondientes se lleven a cabo de forma imparcial, competente, objetiva y oportuna. La independencia con la que debe realizarse esta función es un requisito procesal para que las acciones y resultados que ofrece sean de verdadera utilidad para la sociedad.

El principal patrimonio de las EFS es su neutralidad. Este principio representa una garantía para todos: gobiernos, partidos políticos y ciudadanos. Adicionalmente, se ha reconocido la evidente necesidad de que la fiscalización superior incorpore nuevas tecnologías de información así como un sólido sustento de profesionalización de los servidores públicos que desarrollan esta destacada tarea.

Otro principio rector de la fiscalización contemporánea corresponde a la publicidad de sus informes, tomando en cuenta las reservas que, en su caso, establezcan las legislaciones en la materia. La transparencia y la información se han convertido, hoy en día, en patrimonio ciudadano y en ejes de los sistemas de rendición de cuentas, por lo que el carácter público de los informes de las EFS es, sin duda, una exigencia social y un derecho fundamental de la ciudadanía.

En suma, hacer de la fiscalización superior una herramienta efectiva para el mejoramiento de los gobiernos, y dar certidumbre a la sociedad sobre el manejo eficiente y honesto de los recursos públicos, deben ser postulados universales de actuación para todas las EFS.

A los principios rectores de la fiscalización se les debe incorporar la obligación para las EFS de sujetarse a procesos rigurosos de rendición de cuentas, procesos tales que no comprometan su independencia, pero que sí ofrezcan a la sociedad y a la representación nacional un ejemplo transparente de su operación.

La sociedad demanda gobiernos verdaderamente comprometidos con la ética política y la moral pública. Todos debemos tener como premisa fundamental el compromiso ineludible de actuar, sin excusa ni pretexto, privilegiando en todo momento, el interés superior de la Nación.

Por todo ello, la independencia de la fiscalización superior y su desarrollo bajo este principio, es condición indispensable para fortalecer la cultura de la legalidad en México, en aras de continuar construyendo una vigorosa plataforma que consolide el desarrollo de nuestra democracia.

Auditoría Superior de la Federación

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Consejo de Dirección

- C.P.C. Arturo González de Aragón O.
Auditor Superior de la Federación
- C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez
Auditor Especial de Cumplimiento Financiero
- Lic. Roberto Salcedo Aquino
Auditor Especial de Desempeño
- Ing. José Miguel Macías Fernández
Auditor Especial de Planeación e Información
- Lic. Víctor Manuel Andrade Martínez
Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos
- Lic. Raúl Esquerro Castañeda
Titular de la Unidad General de Administración
- C.P. Sergio Gallardo Franco
Coordinador de Control y Auditoría Interna
- Lic. Benjamín Fuentes Castro
Coordinador de Relaciones Institucionales
- C.P. Alfonso García Fernández
Coordinador de Asesores
- C.P.C. César Marttelo Díaz
Secretario Técnico

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI)

Comité Directivo

Presidente

C.P.C. Arturo González de Aragón O.

*Auditor Superior de la Federación
México*

Primer Vicepresidente

Sr. Terence Nombembe

*Auditor General
Sudáfrica*

Segundo Vicepresidente

Dr. Osama Jafar Faquih

*Presidente de la Auditoría General
Arabia Saudita*

Secretario General

Dr. Josef Moser

*Presidente de la Corte de Cuentas
Austria*

Miembros

Sr. Liu Jiayi

*Auditor General
China*

Sr. Vinod Rai

*Contralor y Auditor General
India*

Sr. Ziriyo Bogui

*Presidente de la Cámara de Cuentas
Côte d'Ivoire*

Sr. Ali Al-Hesnawi

*Auditor General
Jamahiriya Árabe Libia*

Sr. Hwang Sik Kim

*Presidente del Consejo de Auditoría e Inspección
República de Corea*

Dr. Guillermo Argüello Poessy

*Presidente del Consejo Superior
de la Contraloría General
Nicaragua*

Sr. Gene Dodaro

*Contralor General
Estados Unidos de América*

Sr. Jørguen Kosmo

*Auditor General
Noruega*

Dr. Sergey Vadimovich Stepashin

*Presidente de la Cámara de Cuentas
Federación de Rusia*

Sr. Amyas Morse

*Contralor y Auditor General
Reino Unido*

Dr. Arpád Kovács

*Presidente de la Auditoría Estatal
Hungria*

Sr. Wesley Galloway

*Director de Auditoría
Saint Kitts y Nevis*

Sr. Paul R.S. Allsworth

*Director de Auditoría
Islas Cook*

Dr. Clodosbaldo Russián Uzcátegui

*Contralor General de la República
Venezuela*

**ASOCIACIÓN NACIONAL DE ORGANISMOS
DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y CONTROL GUBERNAMENTAL, A.C.
(ASOFIS)**

Consejo Directivo

Presidente

C.P.C. Arturo González de Aragón O.
Auditor Superior de la Federación

Secretario

C.P. Jesús Limones Hernández
Auditor Superior del estado Zacatecas

Tesorero

C.P. y M.I. Luis Arturo Villarreal Morales
*Auditor Superior del estado de
Durango*

Comisario

C.P. Humberto Blanco Pedrero
*Auditor Superior del estado de
Chiapas*

Vicepresidencias

Vicepresidente de Contabilidad Gubernamental

C.P.C. José Armando Plata Sandoval
*Auditor Superior del estado de
Coahuila*

**Vicepresidente de Estudios de los
Fondos y Recursos Transferidos**

C.P.C. Ignacio Rendón Romero
Auditor General del estado de Guerrero

Vicepresidente de Estudios Legislativos

Dr. David Manuel Vega Vera
*Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea
Legislativa del Distrito Federal*

**Vicepresidente de Normas
y Procedimientos de Fiscalización
de la Cuenta Pública**

Dr. Alonso Godoy Pelayo
Auditor Superior del estado de Jalisco

Vicepresidente de Capacitación

C.P. Mauricio Romo Flores
*Auditor General del Órgano de Fiscalización
Superior del estado de Guanajuato*

Vicepresidente de Calidad

C.P.C. Víctor Manuel Hernández Quintana
*Auditor General del Órgano de Fiscalización
Superior del estado de Puebla*

Vicepresidente de Relaciones Institucionales

Lic. Rosa Lizbeth Caña Cadeza
*Auditora Superior del estado
de Oaxaca*

Vicepresidente de Estudios Económicos

Dr. Víctor Adán López Camacho
*Auditor Superior de Fiscalización del estado
de Baja California*

Vicepresidente de Auditoría del Desempeño

M. en F. Octavio Mena Alarcón
*Auditor Superior del
Estado de México*

La publicación del libro “La Independencia
de las Entidades de Fiscalización Superior -
Declaraciones de Principios”
terminó de imprimirse en agosto de 2009,
en México, D.F. en los talleres de:
Zappata Diseñadores S.C.
Tel. 4204 5783
Esta edición consta de 1000 ejemplares.

