

CAPÍTULO VII.
MODELO INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN
Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

271

1. Una respuesta ante los nuevos paradigmas del desarrollo político y económico	272
2. Un nuevo modelo de fiscalización	275
3. El Tribunal de Cuentas de la Nación	281
4. Comentario final	309

CAPÍTULO VII

MODELO INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una condición *sine qua non* para la consolidación del proceso democrático es que las funciones que desempeñan los Poderes de la Unión, los tres niveles de Gobierno y las entidades que administran o ejercen recursos federales sean realizadas con transparencia, honestidad y eficiencia. Asimismo, las cuentas que se rinden deben ser claras y verificables, en lo político y en lo financiero, mediante un sistema efectivo de fiscalización; de esta manera, si se les asegura a los contribuyentes que el gobierno opera con un alto nivel de desempeño y rinde apropiadamente cuentas sobre su actuación en todas las áreas del quehacer público, se reforzará la confianza ciudadana.

En el Poder Ejecutivo recae la responsabilidad del control interno, misma que es llevada a cabo por la Secretaría de la Función Pública (SFP), en contraposición, el control externo lo ejerce la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Como se verá más adelante, el apoyo presupuestal que recibe la SFP es sumamente superior al de la ASF lo que implica que al control externo no se le otorga la misma importancia que al interno. Lo anterior va en detrimento de la división de poderes, de una efectiva fiscalización de los recursos federales y de la implantación de medidas promotoras de un buen gobierno.

Cabe destacar que la labor desarrollada por la SFP (anterior Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM

y antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1995) no ha sido efectiva para abatir la corrupción ni el manejo deshonesto e inefficiente de los recursos públicos. Se le ha cuestionado al considerársele "juez y parte" por estar integrada dentro del gabinete del Ejecutivo. El titular de esta secretaría es nombrado directamente por el Presidente de la República y puede ser removido por él. No tiene autonomía de gestión ni presupuestaria y, además de sus compromisos directos con el Ejecutivo, puede tener aspiraciones políticas propias e intereses partidistas ajenos a su función de control. Se considera que estos elementos son factores importantes que obstaculizan la función fiscalizadora imparcial que este organismo debe ejecutar.

Por lo anterior, se propone la permanencia de un único órgano de fiscalización superior, que debe ser autónomo y coordinado por el poder Legislativo. La función de control interno debe seguir realizándose pero bajo un esquema que garantice su imparcialidad y efectividad en el combate a la corrupción.

En este sentido y en atención a que, en lo que respecta al manejo de los fondos públicos, es mejor prevenir la desviación o mala utilización de los recursos públicos que castigar el hecho ya consumado, se considera que el control interno y el externo en la administración pública federal deben realizarse por organismos imparciales y con poder y facultades equitativas. Adicionalmente, se debe de considerar el hecho de que el fortalecimiento de la función fiscalizadora del Poder Legislativo significa el fortalecimiento de la división de poderes, de la rendición de cuentas, de la democracia y de un Estado más justo y equitativo.

1. Una respuesta ante los nuevos paradigmas del desarrollo político y económico

La consolidación de la democracia y el abatimiento de la corrupción son necesarios para alcanzar el crecimiento sostenible; otras son la equidad social, el cuidado del medio ambiente y la libertad. Para esto es necesario el fortalecimiento del buen gobierno, es decir, de aquel gobierno que sea capaz de establecer políticas públicas de beneficio social y utilizar eficientemente los recursos públicos para lograrlas.

En este contexto, la transformación de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) es una tarea de alta prioridad:

- Primero, porque sin un buen sistema de control y fiscalización el Gobierno no puede garantizar el cumplimiento de los objetivos sociales nacionales. En este sentido, la EFS juega un papel central en el funcionamiento del Estado, pues tiene a su cargo el control sobre la asignación y el uso de los recursos públicos. Una administración pública sin un buen sistema de control no puede contar con la información necesaria para saber si los recursos públicos se están empleando para los fines que han sido establecidos; si estos son suficientes; o si se están utilizando en forma eficiente y eficaz.
- Segundo, porque es necesario evaluar si las políticas públicas reflejan efectivamente las prioridades nacionales de desarrollo y bienestar económico y social.
- Tercero, porque la consolidación de la democracia tiene como condición la rendición de cuentas entre los diversos niveles del gobierno y entre éstos y la ciudadanía. En este contexto, la EFS es un órgano técnico que puede hacer una gran contribución para que el proceso de rendición de cuentas se haga realidad.

Así, además de ser una condición para consolidar la democracia, la transformación de la EFS es necesaria para responder a las transformaciones políticas que se han dado y a las que están en marcha en el Estado y en sus instituciones. En este sentido, el proceso de reforma del Estado en México tiene consecuencias de gran importancia sobre la función que debe desempeñar la EFS y su forma de organizarse para llevarla a cabo.

Elementos esenciales de la reforma del Estado, como la transferencia de empresas públicas al sector privado, la descentralización del Gobierno, las múltiples variantes de contratación de deuda pública, la gestión de recursos públicos ejecutada por entidades privadas, la promoción de una mayor

participación popular o ciudadana en la gestión pública, el desarrollo de nuevas formas de control sobre los servidores públicos, entre otros, implican un nuevo perfil de demanda de servicios para las entidades de fiscalización superior.

Esto, a su vez, incide directamente sobre el tipo de organización y proceso de trabajo de la EFS: las estructuras preexistentes ya no responden a las nuevas necesidades políticas y sociales y algunas funciones ya no son necesarias o ha cambiado su naturaleza.

Tampoco el marco legal y el mandato de la EFS pueden permanecer invariables ante las implicaciones de las reformas y éstas, a su vez, harán necesarios nuevos cambios en la estrategia y en la forma de organizarse de la EFS para poder responder a sus nuevas obligaciones.

Condiciones de efectividad

Para que la EFS pueda cumplir de manera efectiva con su mandato, hay tres áreas críticas que son parte del entorno institucional: 1) la independencia y la autonomía institucional; 2) el vínculo con el Poder Legislativo; y 3) la eficiencia y efectividad de las acciones de control.

El control interno y el control externo juegan papeles diferenciados en la Administración Pública. Los órganos internos de control dependen de la administración y tienen como función apoyarla para el logro de sus objetivos. Así, en el caso del Poder Ejecutivo, los órganos internos de control deben estar subordinados a éste. En contrapartida, los órganos externos de control, son entidades de otra naturaleza: su papel es proporcionar criterios independientes para que el Poder Legislativo y la ciudadanía puedan evaluar las tareas que realiza el resto del gobierno.

Por su parte, el vínculo con el Poder Legislativo es de gran importancia pues la EFS debe estar adscrita a este poder a efecto de promover el equilibrio entre los poderes y en este sentido fortalecer la democracia.

En lo que respecta a la eficiencia y efectividad de las acciones de control, cabe mencionar que el énfasis en el proceso se ha dirigido hacia la fiscalización de actuaciones desde la perspectiva legal y financiera. Asimismo, se debe buscar la uniformidad tanto en la calidad y profundidad de las revisiones, como en las recomendaciones y sanciones. Es necesario desarrollar un sistema efectivo de seguimiento de éstas a efecto de poder verificar su cumplimiento.

Desde la perspectiva legal, el proceso consiste en la verificación de que el organismo auditado cumpla con las disposiciones legales que afecten la gestión de los recursos públicos.

Desde el punto de vista financiero, la auditoría debe concentrarse en el análisis de los estados contables de los organismos fiscalizados con el fin de determinar si éstos se presentan adecuadamente y conforme a las normas de contabilidad gubernamental vigentes.

En este sentido, en la medida en que la fiscalización se concentre en actuaciones y no en sistemas, no evitará que se repitan las anomalías. Adicionalmente, el hecho de que funcionarios de la EFS dediquen casi todo su tiempo al control de estos aspectos impide destinar más tiempo al control sustantivo y de evaluación de la gestión pública.

Asimismo, en muchos casos, los resultados del proceso de fiscalización que se concentran en los informes y las recomendaciones no tienen repercusiones sobre la organización y los procesos de trabajo de los organismos fiscalizados. Lo anterior debido a que, muchas veces, los resultados de las auditorías se limitan a satisfacer aspectos burocráticos y en ocasiones no se logra hacer propuestas oportunas para que los sistemas y las prácticas de la administración se modifiquen en consonancia con los problemas detectados.

2. Un nuevo modelo de fiscalización

Por lo anterior, se proponen cambios significativos para integrar un modelo que supere la tradicional fiscalización

financiera y de cumplimiento normativo; que privilegie las auditorías al desempeño; fortalezca sus atribuciones sancionatorias y que incluya la evaluación del impacto de las políticas públicas. Algunos de los elementos considerados en el nuevo modelo son:

- Orientación hacia la evaluación de resultados de la gestión. Se pretende trascender la fiscalización financiera y de cumplimiento normativo, para considerar los resultados de la gestión. De esta forma se busca pasar al análisis de la eficacia con que se alcanzan los resultados, y no solo de la eficiencia de la gestión.
- Orientación hacia la evaluación de las políticas públicas. Esto tiene por objeto evaluar el impacto sobre el desarrollo nacional y el bienestar de la población de elegir determinadas políticas, de acuerdo con la respectiva asignación de recursos, para evitar la arbitrariedad con que se determinan las prioridades en el presupuesto federal.
- Fortalecimiento del concepto de fiscalización integral. La fiscalización debe incorporar criterios sustantivos que superen lo estrictamente contable o financiero del enfoque tradicional, para pasar a considerar aspectos propios de la actividad específica que se evalúa, especialmente en cuanto a la calidad técnica alcanzada, según el respectivo campo de actividad. Para ello se ha identificado la necesidad de incorporar a otros profesionales en los equipos de auditoría, especialmente abogados, ingenieros, expertos en informática e incluso médicos. Algunos países ya han incorporado profesionales de estas ramas no tradicionales a los equipos de auditores y, si bien es cierto que esta práctica todavía no se ha consolidado operativamente, ya se han realizado algunos avances al respecto.
- Fiscalización de sistemas en vez de fiscalización de actuaciones. En relación con el énfasis tradicional de fiscalizar las actuaciones de los funcionarios, se deben realizar esfuerzos orientados hacia la fiscalización de los sistemas de control. De esta

forma, la búsqueda de las mejoras en los sistemas de control se concibe como un camino más efectivo para garantizar el correcto uso de los recursos públicos, toda vez que mientras se mantengan sistemas inapropiados, se mantiene la posibilidad de que se repitan las anomalías. En otras palabras, es necesario modificar los sistemas que propician la corrupción y el mal manejo de los recursos públicos.

- Promoción de auditorías ambientales. De manera consecuente con la relevancia que han tomado en los últimos años los temas ambientales, se propone realizar esfuerzos para incursionar en el tema de las auditorías ambientales. Éste es un campo novedoso en el que todavía existen muchos elementos por desarrollar, especialmente en materia de metodología y de presentación de los resultados de estos esquemas de fiscalización. Se plantean importantes retos en la realización de auditorías sobre la gestión de los entes públicos vinculados con el tema de la conservación del medio ambiente, los estudios de impacto ambiental y el seguimiento de recomendaciones para disminuir los efectos negativos sobre el ambiente de proyectos del sector público.
- Facultad para realizar fiscalización y control previo y concomitante.
- Función jurisdiccional para realizar los procedimientos respectivos cuando exista presunción de daños al herario público federal.

Cabe destacar que México cuenta con los elementos básicos para realizar una adecuada fiscalización de los recursos públicos y combatir la corrupción y el des prestigio en el sector público: existe división de poderes que, permite la vigilancia mutua; se cuenta con una Entidad de Fiscalización Superior de la Federación con su respectiva ley; existe una activa participación ciudadana y de los medios de comunicación; se cuenta con un sistema electoral que ha logrado grandes avances y se ha venido consolidando; y existe un orden constitucional que respeta las garantías individuales y los

derechos humanos. Entonces, es pertinente preguntarse, si en teoría se cuenta básicamente con todos los elementos para realizar una adecuada fiscalización de los recursos públicos, ¿por qué la rendición de cuentas y su fiscalización no son una práctica política eficiente y generalizada? La respuesta es compleja e involucra aspectos políticos, económicos, sociales y culturales. Lo que es indudablemente cierto es que en México existe una demanda generalizada por erradicar la ineficiencia, ineficacia y deshonestidad del servicio público y que los controles internos y externos no han sido suficientes para lograrlo.

Por lo anterior y en virtud de la propuesta de ampliar funciones y responsabilidades, se propone la integración de un Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN) que permita corregir deficiencias, optimizar recursos al evitar que se dupliquen las funciones de fiscalización y satisfacer la demanda ciudadana de una actuación transparente, responsable, legal y ética del gobierno y de los funcionarios públicos, en una lucha permanente contra la corrupción.

La creación del Tribunal de Cuentas de la Nación promoverá la confianza de la ciudadanía en el gobierno y el fortalecimiento de la democracia. Lo que es fundamental y debe representar el objetivo principal de la fiscalización pública es que la Entidad Superior de Fiscalización pueda lograr independencia organizativa, funcional y financiera frente al Poder Ejecutivo, al cual le compete auditar.

Concretamente, la propuesta es que la Auditoría Superior de la Federación posea mayores facultades constitucionales y que su función no se limite a revisar la Cuenta Pública. Así, el TCN debe estar facultado para:

- Desempeñar funciones consultivas para asesorar al gobierno en asuntos económico-financieros.
- Vigilar el desempeño de cualquier servidor público dependiente de la administración pública y del mismo Poder Legislativo.
- Iniciar procedimientos tendentes a la investigación de infracciones administrativas y a la aplicación de las sanciones que marca la ley; la de denunciar

y querellarse por hechos que pudieran ser constitutivos de algún delito cometido en contra del erario público por cualquier servidor público federal con motivo de sus funciones, y hacer el juicio respectivo sobre los delitos cometidos.

Una crítica a la actual ASF es que tiene un titular único, en vez de tener un órgano colegiado. Este aspecto tiene ventajas y desventajas. Por una parte, el esquema unipersonal es más ágil y ejecutivo para la toma de decisiones y permite llevar a cabo acciones con prontitud. Por otra parte, el titular está en cierta "desventaja" ante la Cámara de Diputados y su autonomía e independencia se ven continuamente amenazados por los intereses de los partidos políticos. Un cuerpo colegiado, con reglas claras, fortalecería los aspectos de legalidad, justicia, imparcialidad y equidad. En este sentido se propone que la nueva entidad de fiscalización superior funcione a través de un órgano colegiado que esté conformado con representantes elegidos por el H. Congreso de la Unión a través de una convocatoria pública para evitar los vicios que las filiaciones políticas o partidistas pueden generar.

Sobre estas bases se propone que las principales funciones del TCN se clasifiquen de la siguiente manera:

1. De revisión de la Cuenta Pública anual presentada por el Ejecutivo federal.
2. De revisión del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
3. De supervisión permanente del cumplimiento de las obligaciones que por ley tienen los servidores públicos de la federación.
4. De imposición de las sanciones que por infracciones merecen los servidores públicos que incurran en actos ilegales.
5. De fiscalización en la obtención, manejo, administración, custodia y aplicación de los recursos públicos federales.
6. De juzgado calificado para emitir resoluciones sobre delitos cometidos contra el erario.
7. De órgano consultivo del Estado en los aspectos financieros y de políticas públicas.

El principal reto de esta institución será lograr la confianza y el respaldo de la sociedad en su tarea fiscalizadora y ser reconocida como un organismo imparcial, vigilante del uso de los recursos federales, para hacer de la rendición de cuentas una práctica cotidiana y plenamente aceptada.

Un aspecto importante es lograr que el tribunal tenga autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Para ello, se propone que el personal del TCN sea designado por los ministros que lo integren y que se coordine con el H. Congreso de la Unión a través de una Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas, la cual estará compuesta tanto por diputados como por senadores.

Este planteamiento implica una serie de reformas de diversos preceptos de la Constitución y, desde luego, el impacto normativo que tendrá que ver con las leyes secundarias, como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras, por la necesaria reestructuración de la actual Secretaría de la Función Pública y la determinación de cómo seguirán funcionando, o de qué manera serán transformadas, las actuales contralorías internas de las dependencias y entidades.

La finalidad de esta reforma es proponer una nueva Entidad Superior de Fiscalización, considerando aspectos como la forma de integrar y designar al tribunal, el tiempo y las garantías de permanencia de sus integrantes, las atribuciones constitucionales que tendrá y las facultades del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para emitir la respectiva ley orgánica.

Al frente del Tribunal de Cuentas de la Nación estará un cuerpo colegiado integrado por 13 ministros, que serán designados mediante una convocatoria emitida por la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas, en la cual se presentaran ternas a la Cámara de Diputados y se elegirá a uno, que posteriormente deberá ser ratificado por el Senado.

Para definir la parte sustantiva de las funciones y atribuciones del Tribunal de Cuentas de la Nación se considera

que debe realizarse una fiscalización completa de la gestión pública en un sentido amplio. Esto es, no limitarse a la parte cuantitativa de la política económica y financiera del país, sino incluir la gestión integral, que no se circunscribe únicamente al dinero. Asimismo, para fortalecer la acción fiscalizadora y crear un control preventivo que efectivamente evite el desvío de recursos, pero también para aplicar sanciones, se propone que el Tribunal de Cuentas de la Nación tenga entre sus funciones principales la jurisdiccional para que pueda, también, actuar rápidamente en la reparación del daño causado a la hacienda pública.

3. El Tribunal de Cuentas de la Nación

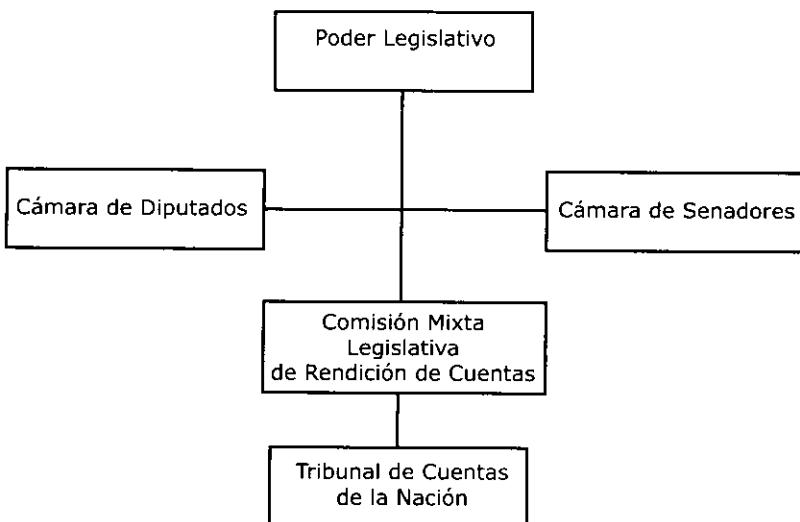
Autonomía

El Tribunal de Cuentas de la Nación es el órgano supremo fiscalizador del sector público. Es un órgano descentralizado del H. Congreso de la Unión y goza de autonomía en sus funciones y en su administración. Es independiente pero tiene un órgano de enlace llamado Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas, que depende de las Cámaras de Diputados y de Senadores (ver figura VII.1).

El TCN tiene competencias exclusivas para todo lo concerniente a su administración interna, régimen interior y personal a su servicio. Ejerce sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico, elabora su propio presupuesto el cual se integra en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los conflictos que se puedan suscitar sobre sus competencias o atribuciones son resueltos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal de Cuentas de la Nación desempeñará sus funciones fiscalizadoras, jurisdiccionales y consultivas de forma independiente y autónoma, decidiendo libremente sobre la organización de su trabajo y en lo particular sobre la programación de sus actividades de control.

FIGURA VII.1
El Tribunal de Cuentas de la Nación



El tribunal de Cuentas de la Nación debe seguir los siguientes principios:

- Independencia
- Autonomía
- Legalidad
- Eficiencia
- Eficacia
- Economía
- Ética
- Imparcialidad
- Transparencia
- Calidad

Para garantizar la independencia en la toma de decisiones del presidente del TCN y de los ministros que lo componen, contaran con fuero (declaración de procedencia) y de inamovilidad. Asimismo, el tribunal tendrá autonomía técnica en sus funciones y en su administración para evitar la sujeción a otro orden y a las instrucciones de otras autoridades.

Definición del Tribunal

El Tribunal de Cuentas de la Nación es el cuerpo supremo que examina la legalidad del gasto público, evalúa las políticas públicas y las reglas de las cuentas que la ley ha ordenado que se sometan al tribunal. Las bases de la competencia del TCN corresponden a la necesidad de controlar los activos públicos y garantizar que éstos sean utilizados en forma legal, eficaz, y eficiente.

Las directrices fundamentales del TCN son:

- Separación de las funciones jurisdiccional y de control financiero.
- Integración de un sistema de controles *a priori*, simultaneo y *a posteriori*.
- Reforzamiento del control simultaneo mediante la expansión del control financiero a asociaciones y entidades que en cualquier forma se beneficien de fondos públicos.
- Introducción de un criterio selectivo para los controles *a priori*, simultaneo y *a posteriori*.
- Reconocimiento del TCN como órgano encargado de emitir opiniones en materia financiera nacional, aplicación del presupuesto y evaluación de las políticas públicas.
- Aceptación del TCN como órgano encargado de vigilar el endeudamiento del gobierno.
- Reconocimiento del TCN como la institución suprema en un sistema integral de control.
- Previsión expresa de la relación con los medios masivos de comunicación.

El Tribunal de Cuentas de la Nación tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Revisar la Cuenta Pública.
- b) Vigilar el cumplimiento de las obligaciones que a los servidores públicos impone la Constitución y las leyes.
- c) Instruir procedimientos administrativos y sancionar a los servidores públicos que hubieren incurrido en cualquier infracción relacionada con su cargo.

- d) Verificar de manera especial la correcta obtención, manejo, custodia, administración y aplicación de los recursos públicos, sean éstos bienes muebles o inmuebles, efectivo, valores o de otra índole.
- e) Promover todas las instancias legales para la aplicación de las sanciones en todos los casos que estime conveniente.
- f) Tener funciones jurisdiccionales y crear jurisprudencia.
- g) Ser el órgano consultivo del gobierno en materia presupuestal, financiera y económica.
- h) Verificar la emisión y el registro de la Deuda Pública.

A grandes rasgos, el Tribunal tendrá tres funciones principales:

- La fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público.
- La jurisdiccional o de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.
- La consultiva.

Función fiscalizadora

Está caracterizada por ser externa, permanente y consultiva y se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingreso y gasto público.

El ejercicio de la función fiscalizadora del TCN se llevará a cabo mediante los siguientes procedimientos:

- El examen y la comprobación de la Cuenta Pública Federal y de los organismos integrantes del sector público y de las demás entidades sujetas a control.
- El examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la administración pública y las demás entidades del sector público.

- El examen de la situación y las variaciones del patrimonio del Estado y demás entidades sujetas a control.
- El examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como sobre las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestales iniciales.
- La revisión del desempeño de todos los órganos y entidades públicas sujetos a control y de los funcionarios públicos.

Para garantizar el buen funcionamiento del tribunal y ejercer mejor su función fiscalizadora, los auditores y los ministros gozarán de amplio poder de investigación; es decir, todas las organizaciones sujetas al control del TCN deberán presentar regularmente todos los documentos necesarios para la labor de fiscalización y no podrán ocultar ningún tipo de información. No se podrá negar el acceso a los documentos de administración o de contabilidad, pretextando confidencialidad.

Función jurisdiccional

El contenido de la función jurisdiccional contable se limita a los supuestos que originan la responsabilidad contable, que se ejerce respecto de las cuentas que deben rendir quienes recaudan, intervienen, administran, custodian, manejan o utilizan bienes, caudales o efectos públicos.

Esta función se caracteriza por ser necesaria, improrrogable, exclusiva y plena, y se extiende, a los efectos del ejercicio de su función, al conocimiento y decisión de las cuestiones perjudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de la responsabilidad contable y están relacionadas directamente con ella.

No corresponde a la jurisdicción contable el enjuiciamiento de las cuestiones atribuidas al Poder Judicial Federal o a los distintos órdenes de la jurisdicción ordinaria. Los órganos de la jurisdicción contable pueden solicitar el auxilio de la

Procuraduría General de la República, jueces y tribunales de cualquier orden para el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Si durante una auditoría se descubrieran hechos presumiblemente criminales, se deberá hacer del conocimiento del agente del ministerio público federal.

Función consultiva

Esta función se fundamenta en el hecho de que si el Congreso necesita apoyo técnico para saber si se ha gastado correctamente el presupuesto mediante la fiscalización superior, lo precisa aún más para decidir qué gasto autorizar y cómo se debe gastar.

La amplia concepción de las funciones consultivas del TCN permitirá su intervención en todos los procedimientos del Congreso relacionados con la captación, uso y distribución del ingreso y del gasto público. Su actividad en este caso se orientará a la evaluación técnica de la trascendencia económica y social que pudieran tener las disposiciones legales por aprobar y a analizar las razones conducentes a la presentación de los correspondientes proyectos o propuestas de ley, así como a evaluar los proyectos de inversión del sector público y su rentabilidad.

El seguimiento de la actividad económico-financiera pública efectuada por el TCN, desde el origen de la elaboración del presupuesto hasta su ejecución, hará más coherente su actuación y más eficaces las conclusiones y opiniones transmitidas al Congreso.

Los informes que el TCN remita al Congreso constituirán para éste una fuente de información en el ejercicio del control político. La tarea consultiva o de asesoramiento en la materia que afecta al propio tribunal, y en lo relativo a las normas económico-presupuestales, financieras y de contabilidad, afianzará y hará mucho más eficaz la labor del Legislativo.

Además, partiendo de los conocimientos especializados en materia económico-financiera y de la experiencia que le proporcionará el ejercicio de las funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales, el TCN podrá proponer al Congreso y a los órganos del Ejecutivo las innovaciones, complementos o modificaciones que estime precisos para la mejora de la

normativa reguladora de la referida actividad, así como la de su propio funcionamiento y organización.

Asimismo, de la función consultiva podrán surgir dos tipos de controles:

- Control preventivo de la función consultiva, que es una función de asesoramiento integral.
- Control previo de la función consultiva, que es cuando se puede impedir la ejecución de un acto que implique gasto.

Estructura del Tribunal de Cuentas de la Nación

El TCN estará compuesto de tres salas especializadas según su función y cada una tendrá un presidente:

1^a Sala. Se encarga de realizar el control *a priori* y la revisión del seguimiento de las recomendaciones realizadas a los órganos auditados.

2^a Sala. Se encarga de realizar el control concomitante y el *a posteriori*.

3^a Sala. Se encarga de ejercer la función jurisdiccional y es la autoridad en lo relativo a la ejecución de responsabilidades financieras, multas y presentación de denuncias y querellas ante el ministerio público federal, así como dar trámite a las denuncias de juicio político.

Composición de las Salas

1^a Sala: Estará compuesta por cuatro ministros. Las funciones de los ministros serán las de realizar las auditorías correspondientes a su puesto y deberán seguir el principio de **control a priori**, así como dar seguimiento a las recomendaciones hechas por las demás salas sobre las auditorías ya practicadas.

- Primer ministro. Se encargará de las auditorías financieras de ingresos y de egresos.

- Segundo ministro. Se encargará de las auditorías a organismos autónomos y financieras al sector paraestatal.
- Tercer ministro. Se encargará de las auditorías de obra pública y ambientales.
- Cuarto ministro. Se encargará de las auditorías de sistemas y de desempeño.

2^a Sala. Estará compuesta por cuatro ministros. Las funciones de los ministros serán las de realizar las auditorías correspondientes a su puesto y deberán seguir el principio de **control concomitante y a posteriori**.

- Primer ministro. Se encargará de las auditorías financieras de ingresos y egresos.
- Segundo ministro. Se encargará de las auditorías a organismos autónomos y financieras al sector paraestatal.
- Tercer ministro. Se encargará de las auditorías de obra pública y ambientales.
- Cuarto ministro. Se encargará de las auditorías de sistemas, de desempeño y de las políticas públicas.

3^a Sala. Estará compuesta por cuatro ministros. Estos tendrán a su cargo las funciones **jurisdiccionales** así como hacer cumplir las sentencias o multas y turnar a la autoridad competente las sentencias que impliquen una sanción penal para que sean ejecutadas.

- Primer ministro. Se encargará de las auditorías financieras de ingresos y egresos.
- Segundo ministro. Se encargará de las auditorías a organismos autónomos y financieras al sector paraestatal.
- Tercer ministro. Se encargará de las auditorías de obra pública y ambientales.
- Cuarto ministro. Se encargará de las auditorías de sistemas y de desempeño.

Consejo Consultivo Ciudadano

Será un órgano externo del tribunal. Este consejo estará compuesto por 13 miembros elegidos por tres años.

El presidente será elegido democráticamente por todos sus miembros y durará en su cargo un año sin posibilidad de reelección. A través de este Consejo Consultivo Ciudadano se pretende que el Tribunal de Cuentas de la Nación tenga un contacto más directo con los ciudadanos y con los intereses de éstos. El consejo se reunirá por lo menos una vez al mes y se podrán solicitar más reuniones a petición del presidente del consejo, del presidente del tribunal de cuentas, o por cualquiera de sus miembros. Las reuniones serán públicas y participarán los miembros del consejo y el presidente del tribunal de cuentas de la Nación. En la reunión se tratarán problemas actuales de la rendición de cuentas, el papel del tribunal en la sociedad mexicana, sugerencias para una mejor operación, consideraciones para un mejor control, sugerencias para el plan anual de auditoria y posibles auditorías especiales por realizar.

El consejo estará constituido por un representante de:

- Universidad pública.
- Universidad privada.
- Prensa escrita.
- Televisión.
- Radio.
- Empresarios.
- Organización no gubernamental.
- Organización cívica.
- Comercio organizado.
- Grupos minoritarios urbanos.
- Grupos minoritarios rurales.
- Grupos minoritarios indígenas.
- Académico interesado en el tema de la rendición de cuentas con reconocida trayectoria en el tema.

Coordinación de Relaciones Institucionales (CRI)

Su responsabilidad tiene dos vertientes. Por una parte informa a la sociedad de las acciones que realiza el TCN, y por otra parte recibe comentarios de la ciudadanía en relación con la rendición de cuentas y la fiscalización. Así la CRI:

1. Estará encargada de la difusión a los medios masivos de comunicación de los objetivos, programas, metas y logros del tribunal de cuentas. Se propone la creación de un Sistema Integral de Información en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para informar de manera oportuna sobre el uso de los recursos públicos y el avance de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas efectuados por todas las entidades públicas.
2. Estará encargada de ser un medio de comunicación entre la ciudadanía y el tribunal. Para realizar eficientemente esta tarea, tendrá a su cargo una área de atención directa al público, la cual será un medio para que los ciudadanos realicen propuestas con objeto de que la Administración Pública sea más eficiente. Se contará asimismo, con un centro de información a la ciudadanía que procesará datos sobre los resultados de las auditorías practicadas, los avances en los programas y la utilización de los recursos públicos y el desarrollo de las tareas del tribunal. Contará también con un área para que la ciudadanía tenga un canal directo de quejas y denuncias contra los servidores públicos, y de asesoría personal y directa para el seguimiento de denuncias, quejas o juicios.

Consejo Directivo

En este consejo se tomarán las decisiones administrativas propias del tribunal para el manejo eficiente de los recursos, del personal y la organización de funciones. Estará integrado por el presidente del Tribunal de Cuentas de la Nación, el presidente de cada una de las salas, el presidente del consejo consultivo ciudadano, el coordinador de relaciones institucionales, el contralor interno, el secretario técnico, el director de la unidad de administración y finanzas y el coordinador de asesores.

Apoyo técnico

El TCN contará con servicios de apoyo técnico y administrativo propio, constituidos por la Unidad de

Administración y Finanzas y por la Secretaría Técnica del tribunal.

Algunas de las características del apoyo técnico serán:

La existencia de un órgano especial de examen y control integrada por profesionales de alta calidad, la definición de un estatuto remunerativo compatible con la naturaleza de las funciones ejercidas y la formación de unidades de soporte técnico conforme a las competencias de cada sala.

Vigilancia

El Tribunal de Cuentas de la Nación contará con tres mecanismos para garantizar su buen funcionamiento; estos son:

- a) Contraloría Interna.
- b) Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas del TCN.
- c) Auditorías Externas.

a) Contraloría Interna

La Contraloría Interna del TCN tendrá a su cargo las facultades de control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los departamentos, servidores públicos y empleados del tribunal.

Las funciones de la Contraloría Interna serán:

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas.
- Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos.
- Llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del tribunal.

- Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del tribunal.

b) Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas

Es el órgano de vinculación entre el TCN y el Poder Legislativo. Es un órgano bicameral compuesto por Senadores y por Diputados Federales.

Las funciones de la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas serán:

- Ser el conducto de comunicación entre las Cámaras y el TCN.
- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública y turnarlos al TCN.
- Emitir el dictamen sobre la Cuenta Pública.
- Conocer el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones elabore el TCN, así como sus modificaciones.
- Citar al Presidente del TCN para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública y el Informe de Avance de la Gestión Financiera.
- Conocer el proyecto de presupuesto anual del TCN, así como el informe anual de su ejercicio.
- Coadyuvar con el TCN para que éste cumpla con las funciones que conforme a la Constitución y la Ley de Fiscalización le corresponden, y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión en sus funciones y en su administración.
- Presentar a las Cámaras la propuesta de los candidatos a ocupar los cargos de ministro del TCN, así como la solicitud de su remoción.
- Ordenar a auditores externos la práctica de auditorías al TCN, previa autorización del pleno de ambas Cámaras.

c) Auditorías Externas

Para salvaguardar la máxima trasparencia de la ejecución del presupuesto asignado al TCN, anualmente un despacho privado de auditoría, designado por la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas, practicará una auditoría independiente, cuyos resultados se comunicarán al H. Congreso de la Unión y posteriormente se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Responsabilidades de los servidores públicos

Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Tribunal de Cuentas de la Nación:

- Realizar conductas que atenten contra la independencia del tribunal y la función de la rendición de cuentas, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder.
- Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del tribunal.
- Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar.
- Impedir en los procedimientos jurisdiccionales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos.
- Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos.
- Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes.
- No poner en conocimiento de la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas cualquier acto tendente a vulnerar la independencia de la función jurisdiccional, de la rendición de cuentas o del propio tribunal.

- No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de las funciones del tribunal en el desempeño de sus labores.
- Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento.

De los impedimentos

Los ministros del Tribunal de Cuentas de la Nación estarán impedidos para conocer de los asuntos, por alguna de las causas siguientes:

- Tener parentesco en línea recta sin limitación de grado, en la colateral por consanguinidad hasta el cuarto grado y en la colateral por afinidad hasta el segundo, con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores.
- Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas a que se refiere el inciso anterior.
- Tener interés personal en el asunto, o tenerlo su cónyuge o sus parientes, en los grados expresados anteriormente.
- Haber presentado querella o denuncia el servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa el inciso 1, en contra de alguno de los interesados.
- Tener pendiente el servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa el inciso 1, un juicio contra alguno de los interesados o no haber transcurrido más de un año desde la fecha de la terminación del que hayan seguido hasta la fecha en que tome conocimiento del asunto.
- Haber sido procesado el servidor público, su cónyuge o parientes, en los grados expresados en el inciso 1, en virtud de querella o denuncia presentada ante las autoridades, por alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores.
- Tener interés personal en asunto donde alguno de los interesados sea ministro, árbitro o arbitrado.
- Aceptar presentes o servicios de alguno de los interesados.

- Hacer promesas que impliquen parcialidad a favor o en contra de alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores, o amenazar de cualquier modo a alguno de ellos.
- Ser acreedor, deudor, socio, arrendador o arrendatario, dependiente o principal de alguno de los interesados.
- Ser o haber sido tutor de alguno de los interesados o administrador de sus bienes por cualquier título.
- Ser heredero, legatario, donatario o fiador de alguno de los interesados, si el servidor público ha aceptado la herencia o el legado o ha hecho alguna manifestación en este sentido.
- Ser cónyuge o hijo del servidor público, acreedor, deudor o fiador de alguno de los interesados.

Operación

El tribunal tiene tres formas para operar:

1. Sesión del tribunal en pleno.
2. Sesión de sala en pleno.
3. Sesión ordinaria diaria.

a) Sesión del tribunal en pleno

Esta sesión se realizará cada vez que sea necesario a petición del presidente del tribunal o algunos de los ministros. Estará compuesta por los 12 ministros y el presidente. La votación se hará por mayoría de votos. Para empezar la sesión será necesaria la presencia del presidente del tribunal, los presidentes de las tres salas y 5 ministros.

Las facultades del pleno son:

- La aprobación del plan anual de auditoría.
- La aprobación del Informe de Avance de Gestión Financiera.
- La aprobación del Informe del Resultado.
- La aprobación del Informe Anual de Labores del Tribunal.

- Revisar y dar opiniones al proyecto de presupuesto de egresos de la federación.
- Informe de avance de las auditorías realizadas.
- Aprobar el Programa Anual de Actividades del Tribunal, así como el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones.
- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal de Cuentas de la Nación en el que se distribuirán las atribuciones entre sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecerse la forma en que deberán suplirse estos últimos en sus ausencias. El reglamento se publicará en el Diario Oficial de la Federación una vez ratificado por la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas.
- Crear un Manual de Procedimientos y Auditoría y expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas de la Nación, los cuales deberán ser ratificados por la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas y publicarse posteriormente en el Diario Oficial de la Federación.
- Nombrar al personal de mandos superiores del tribunal de cuentas.
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos los elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación.
- Resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones.

Sesión de sala en pleno

La sesión de la sala en pleno se realizará una vez por semana y de ser necesario a petición del presidente o alguno de los ministros se podrán realizar más sesiones. Estará

compuesta por los cuatro ministros, de los cuales uno funge como presidente. Para empezar la sesión es necesaria la presencia del presidente y dos ministros.

1^a Sala

La sesión se realizará una vez por semana y la aprobación de los asuntos tratados será por mayoría absoluta. En caso de existir empate, se hará un nuevo proyecto y si persistiera el empate, el presidente de la sala tendrá voto de preferencia.

Las facultades del pleno de la 1^a sala serán:

- Aprobar el plan específico de trabajo.
- Aprobar la realización de auditorías no contempladas en los planes de trabajo.
- Realizar el veredicto de finalización de recomendaciones a un organismo.
- Remitir a la 3^a sala los casos en los que se requiera emitir algún juicio o aplicación de una sanción (fincar responsabilidades).
- Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y personas físicas y morales, la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se requiera.

2^a Sala

La sesión se realizará una vez por semana y la aprobación de los asuntos tratados será por mayoría absoluta. En caso de existir empate, se hará un nuevo proyecto y si persistiera el empate, el presidente de la sala tendrá voto de preferencia.

Las facultades del pleno de la 2^a sala serán:

- Aprobar el plan específico de trabajo.
- Aprobar la realización de auditorías no contempladas en los planes de trabajo.
- Realizar el veredicto de finalización de recomendaciones a un organismo.
- Remitir a la 3^a sala los casos en que se requiera emitir un juicio o aplicar una sanción (fincar responsabilidades).

- Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y personas físicas y morales, la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se requiera.

3^a Sala

La sesión se realizará una vez por semana y la aprobación de los asuntos tratados será por mayoría absoluta. En caso de existir empate, se hará un nuevo proyecto y si persistiera el empate, el presidente de la sala tendrá voto de preferencia.

Las facultades del pleno de la 3^a sala serán:

- Realizar el recurso de revisión contra sentencias pronunciadas por alguno de los ministros.
- Revisar las sentencias emitidas por los ministros.
- Revisar la correcta ejecución de las responsabilidades financieras practicadas.
- Presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
- Solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de la Ley de Fiscalización.

Sesión ordinaria diaria

Esta es la sesión diaria de labores de los ministros, en la cual se encargan de revisar los casos que por sus competencias les sean atribuidos.

Los Ministros del Tribunal de Cuentas de la Nación

Los ministros durarán 15 años en su puesto y serán electos por la Cámara de Diputados a través de una terna

propuesta por la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas; la terna se compondrá por los candidatos inscritos en la convocatoria abierta. Para la designación del ministro se requerirá una mayoría calificada y, posteriormente, la ratificación de la Cámara de Senadores. Los ministros serán remplazados en forma escalonada cada 3 años, por lo que su duración variara solamente al instalar por primera vez el Tribunal de Cuentas.

Los requisitos para ser ministro serán:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Tener por lo menos 35 años cumplidos el día de la designación.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.
- No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los dos años anteriores a la propia designación.
- Contar al momento de su designación con una experiencia mínima de cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos.
- Contar el día de su designación, con antigüedad mínima de 10 años, con título profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

El presidente del tribunal durará cinco años en el puesto y será designado por el pleno el primer día de sesiones. No podrá ser reelecto en el periodo posterior siguiente.

Los ministros del TCN no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en la representación del tribunal y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Las atribuciones del presidente del TCN serán:

- Representar al TCN ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales.
- Elaborar el proyecto de presupuesto anual del TCN atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.
- Administrar los bienes y recursos a cargo del TCN y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público.
- Ser el enlace entre el TCN y la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas.
- Solicitar a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior.
- Ejercer las atribuciones que corresponden al TCN en los términos de la Constitución, la Ley de Fiscalización y del Reglamento Interior del propio Tribunal.
- Recibir de la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización.
- Formular y entregar, por conducto de la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas, el Informe del Resultado a la Cámara, a más tardar el

31 de marzo del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

- Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los Poderes de la Unión y los Gobiernos estatales y municipales, así como con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas y con el sector privado.
- Dar cuenta comprobada a la Cámara de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los 30 primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio por conducto de la Comisión Mixta.
- Firmar todos los documentos referentes a deuda pública de las cuales surjan obligaciones para la federación. La firma del presidente del TCN debe garantizar la legalidad del acto de endeudamiento y la regularidad de la inscripción en el registro de la deuda pública.

Promoción del servicio civil de carrera

La Ley del servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal promueve la calidad de los servicios que ofrece el gobierno y el combate a la corrupción. En lo que respecta a la rendición de cuentas y la fiscalización, el servicio civil de carrera es útil para desarrollar servidores públicos con experiencia en fiscalización y promover el mejor desempeño de la función gubernamental. En contrapartida, la alta rotación de funcionarios y empleados en los órganos de control va en detrimento de las funciones de fiscalización.

Un programa de servicio civil de carrera debe promover la permanencia del personal calificado y con experiencia que coadyuve al mejoramiento de la rendición de cuentas y también incluir acciones específicas de capacitación, promoción laboral con base en el mérito y revisión de los tabuladores salariales.

Así, el TCN establecerá, de acuerdo con su presupuesto y mediante disposiciones generales, un sistema de estímulos para las personas que laboren en el tribunal. El sistema incluirá estímulos económicos y tomará en cuenta el desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de su función, los cursos de capacitación que tomen, su antigüedad y grado académico.

Adicionalmente, se podrán autorizar años sabáticos en los casos en que el interesado presente un proyecto de trabajo que mejore su formación académica y profesional y sea de interés para el TCN. También podrán otorgarse becas para estudios e investigación en el extranjero, dentro de las posibilidades del presupuesto.

Sistema integral de auditoría

Se creará un Sistema Informático de Auditoría Continua. El objetivo de este sistema es el de poder acceder a los sistemas de control interno de cada organismo público y consultar sus bases de datos, para la creación de informes públicos y verificar el desempeño de los órganos internos de control.

Se creará un sistema general, que será utilizado por todos los órganos de control para que exista compatibilidad y coordinación entre los distintos órganos así como un sistema común de auditoría.

Se integrará un Manual de Procedimientos y Auditoría en el cual se pondrán las bases del control y manejo de los recursos, así como los procedimientos para realizar una auditoría, los tipos de control y los tipos de auditoría, sus características y el alcance de cada una de ellas.

Una vez realizados los procedimientos de auditoría se podrá verificar, a través del sistema integral, el funcionamiento de cada órgano de control así como el manejo de los recursos de la dependencia. De esta manera se podrá tener un control más eficaz de los recursos y realizar acciones oportunas y preventivas en contra de la corrupción y el desvío de recursos.

Con este sistema no se pretende sustituir las auditorías "in situ", sino realizar la verificación más rápido y a menores costos. El sistema permitirá:

- Disponer de información de manera oportuna sobre el manejo de los fondos públicos.
- Detectar oportunamente la desviación de recursos del sector público.

- Informar a la sociedad sobre el manejo de los recursos públicos y el alcance de los programas realizados por el sector público.

Relación con la ciudadanía y manejo de la información

En la población se ha desarrollado la cultura de presentación de quejas respecto a los servicios y los servidores públicos ante los órganos competentes. Por esta razón, el Tribunal de Cuentas de la Nación establecerá un mecanismo efectivo para recibir y dar seguimiento a las denuncias de la ciudadanía. Debe brindar seguridad al denunciante y desechar las denuncias efectuadas con falsedad. Asimismo, el sistema debe prever la manera en que el particular pueda verificar constantemente la situación de su denuncia.

En este sentido el papel del tribunal es fundamental en la recepción, análisis y profundización de estas denuncias y para aportar todos los elementos probatorios válidos y suficientes para fundamentarlas. Con estas acciones será posible incrementar la participación ciudadana y contar con una sistema más efectivo de rendición de cuentas.

Es importante garantizar la transparencia de las acciones del gobierno, de modo que toda la población pueda conocer los procesos de toma de decisiones administrativas que no sean confidenciales por su naturaleza. Para realizar esta función se establecerá un sistema de manejo de la información pública, de suerte que cualquier ciudadano podrá conocer de manera detallada todos los expedientes administrativos, por medio de un sistema de cómputo.

En esta propuesta destaca lo referido a la obligación de publicar y entregar a quien lo solicite la información que tiene el gobierno, sin distinción alguna. Al respecto destaca las obligaciones y responsabilidades derivadas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Así, dado que la información es un elemento crítico y esencial para avanzar en la rendición de cuentas, se tiene que garantizar que en México los servidores públicos informen con oportunidad y veracidad sobre lo que hacen.

Para realizar una fiscalización efectiva es necesario tener una adecuada comunicación con la ciudadanía, tanto para conocer sus denuncias como para hacer de su conocimiento las acciones que se están realizando para promover un mejor gobierno. Es una realidad actual que la sociedad directamente, o mediante los medios de comunicación, puede impulsar una mayor responsabilidad pública

Cabe aclarar que la presentación de denuncias ya está prevista en la mayor parte de los ordenamientos legales, tanto para particulares como para agentes públicos que tengan conocimiento de delitos cometidos contra el patrimonio público. Sin embargo, no ha dado resultados positivos, ya sea porque las denuncias no han contado con pruebas suficientes o porque el ministerio público o el Poder Judicial no han actuado de manera efectiva. Debido a esta razón se plantea que el TCN corrija estas deficiencias a través de sus funciones jurisdiccionales.

Así, el papel del TCN es fundamental en la recepción, análisis y profundización de las denuncias presentadas por los ciudadanos y servidores públicos y para aportar todos los elementos probatorios válidos y suficientes para fundamentarlas. Con estas acciones será posible incrementar la participación ciudadana y contar con una sistema más efectivo de rendición de cuentas.

Acciones de control

Las atribuciones que legalmente serán otorgadas al Tribunal de Cuentas de la Nación corresponden a la necesidad de auditar los fondos públicos, para asegurar que la administración de esos recursos cumplan con el ordenamiento legal y si es necesario promover la responsabilidad financiera.

Así, el tribunal tendrá facultades para ejercer dos tipos de control:

- El control financiero.
- El control jurisdiccional.

Las entidades controladas

La jurisdicción del Tribunal de Cuentas de la Nación comprende todas aquellas entidades que forman parte del Estado integrantes del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial. Asimismo, comprende los ámbitos estatales y municipales; los servicios que otorguen cada uno de éstos; los órganos autónomos; los organismos descentralizados; los organismos desconcentrados; las empresas paraestatales; los organismos públicos de educación; instituciones de seguridad social; y el sistema de pensiones.

También tendrá jurisdicción sobre entidades del sector público como por ejemplo:

- Empresas públicas, compañías formadas bajo la ley comercial por el gobierno, por otras entidades públicas o por ambos en asociación; compañías formadas bajo la ley comercial, cuyo capital es compartido entre el sector público y el privado, en México o el extranjero, donde el sector público directamente tenga la mayoría de las acciones de capital o directamente controle su respectiva dirección.

Además, son sujetas a ser auditadas otro tipo de empresas que a continuación se enumeran:

- Compañías concesionarias en las que el sector público posea el control o participación accionaria o concesionadas para dar servicios públicos.
- Compañías que administran servicios públicos.
- Asociaciones públicas financiadas por el gobierno o sujetas a su control administrativo.
- Fundaciones privadas que reciban fondos del presupuesto del gobierno o de autoridades locales.

Tipos de control

La fiscalización comprende la aplicación de tres controles fundamentales, los cuales son:

- Control *a priori*.
- Control simultáneo o concomitante.
- Control *a posteriori*.

A través del control *a priori* el Tribunal de Cuentas de la Nación verificará si los actos, contratos y otros instrumentos que generen gasto o responsabilidades financieras directas o indirectas se ajustan a lo que establecen las leyes y si los gastos respectivos pueden ser cubiertos por el presupuesto designado.

El control simultáneo o concomitante se aplica a los actos, contratos, gastos, programas y actividades financieras que se lleven a cabo antes de que termine la administración respectiva.

El control sucesivo o *a posteriori* se realiza al concluir el año financiero o al término de la administración y una vez que las cuentas anuales han sido presentadas.

Así, el poder del tribunal es amplio y los tipos de control que puede aplicar le permiten:

- Evaluar la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de los estados, a través de opiniones de las respectivas cuentas.
- Practicar auditorias de las cuentas de las entidades de la administración pública estatal y demás órganos del Estado, para que evalúe los sistemas de control interno respectivos, tomando en consideración los principios de legalidad, eficiencia y eficacia de su administración financiera.

El tribunal de cuentas vigilará los gastos que, por su cuantía o naturaleza, se aparten del presupuesto de la federación (o del proyecto). Cuando se ejerzan este tipo de gastos, siempre que no hayan sido autorizados por una ley especial, deberán ponerse en conocimiento del tribunal con anterioridad a su ejecución. Este precepto se aplicará también a aquellos casos de gestión financiera en que se rebase el crédito parcial asignado a un organismo.

El control del TCN tendrá un carácter continuo e irá más allá de la ejecución de cada uno de los ejercicios financieros. Esto se produce cuando las inversiones en infraestructura, los proyectos de inversión, la financiación y las operaciones comunitarias duran varios años. La consecuencia es que el

control del TCN se efectúe teniendo en cuenta el estado de realización de las operaciones mencionadas y debe abarcar varios ejercicios financieros.

Procedimientos de control

El método utilizado por el tribunal para desempeñar sus funciones de control es la auditoría, para la cual podrá recurrir a diversos tipos de auditorías:

- Financieras de ingresos y egresos.
- De desempeño.
- De sistemas.
- Ambientales.
- De organismos autónomos.
- Financieras del sector paraestatal.
- De obra pública.
- Integrales.

Además el Tribunal de Cuentas de la Nación desarrollará encuestas periódicas acerca de los ingresos promedio y las prestaciones adicionales para las pensiones de los empleados, así como de los órganos de dirección y control de las empresas e instituciones a las cuales le incumbe auditar, y sobre la percepción ciudadana de las diferentes políticas públicas o programas aplicados por el gobierno. El Tribunal de Cuentas informará a la Comisión Mixta de Rendición de Cuentas acerca de los resultados de estas encuestas.

Evaluación de resultados

La acción de control desarrollada por el tribunal sigue el principio de planeación, para lo cual el pleno de la corte redacta un Programa Anual de Auditoría. Estos programas definen las acciones de control que se van a emprender durante ese tiempo.

En concordancia con este programa, la 1^a y 2^a salas aprueban el respectivo programa anual de actividades. Estos programas incluyen los organismos o servicios que van a ser examinados ese año por cada sala.

Estas acciones, se desarrollarán a lo largo del año y serán objeto de una evaluación que se incluirá en el Informe Anual de Labores del tribunal, que redactará anualmente el presidente del TCN y aprobará el pleno.

Relaciones con el H. Congreso de la Unión

El H. Congreso será el coordinador de la actividad del Tribunal de Cuentas de la Nación y el encargado de revisar la Cuenta Pública, únicamente a través del tribunal. Éste será el organismo que analice la Cuenta Pública, evaluando la actividad financiera respectiva, lo cual culminará con la publicación de un dictamen sobre la regularidad y legalidad de la aplicación del presupuesto, así como en la economía, eficiencia y eficacia de la administración desempeñada y de la confiabilidad de los sistemas internos de control.

Para que la rendición de cuentas sea más eficaz y mantener un control continuo de la Cuenta Pública, el H. Congreso le puede solicitar al tribunal que efectúe revisiones de situaciones excepcionales, así como cualquier otra aclaración necesaria.

El H. Congreso, a través de la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas, también puede solicitar al tribunal que audite las actividades realizadas por cualquier entidad, pública o privada, que esté sujeta a control.

Relación con el Poder Ejecutivo

La relación con el Poder Ejecutivo será de total independencia pero éste le podrá solicitar, por medio de la Comisión Mixta Legislativa de Rendición de Cuentas, que valore la pertinencia de realizar auditorías sobre actos, procedimientos o aspectos del manejo financiero desarrollados por cualquier entidad sujeta a control. También podrá solicitar opinión sobre asuntos relacionados con el contenido de los proyectos del Legislativo sobre naturaleza financiera.

Relación con los estados

Las Congresos estatales continuarán con su propia entidad de fiscalización. Los Congresos que así lo decidan podrán

formar su propio Tribunal de Cuentas Estatal, el cual tendrá funciones equivalentes al Federal, para realizar una labor de fiscalización y jurisdiccional más eficiente.

La Coordinación de Relaciones Institucionales, mencionada previamente, será un nexo entre las entidades superiores de fiscalización estatales y el Tribunal de Cuentas de la Nación, a fin de promocionar el intercambio de información y la fiscalización de los recursos federales, respetando la independencia de las entidades federativas.

Los presidentes municipales comunicarán anualmente el presupuesto y los estados financieros de su municipio al Tribunal de Cuentas y al Congreso del Estado.

4. Comentario Final

La democracia, como forma de gobierno, debe protegerse para promover su permanencia y fortalecimiento. Un medio para lograrlo es la rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto implica el proceso de fiscalización de las acciones públicas por organismos imparciales e independientes en un sólido marco jurídico. A su vez, estos organismos sólo pueden desarrollarse en una democracia. Debido a esto, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la democracia son indivisibles y tienen una compleja interrelación de causas y efectos. Lo que es claro es que forman un todo para la consecución de un gobierno honesto y representativo.

La entidad de fiscalización superior de México debe ser reformada para adecuarla a las nuevas exigencias democráticas, a los reclamos ciudadanos y a las circunstancias que prevalecen en el país. De acuerdo con la dinámica nacional y mundial, ahora más que nunca los órganos federales y estatales de fiscalización requieren transformarse. Es necesario fortalecer el Poder Legislativo hasta alcanzar una división efectiva de poderes que consolide la transición democrática.

La creación del Tribunal de Cuentas de la Nación presenta la posibilidad de desarrollar un efectivo sistema de control a cualquier nivel de la administración pública. Podrá ser

preventivo, correctivo, previo o posterior a las operaciones, enfocado básicamente a desalentar y castigar la corrupción; a promover un mejor gobierno y a ser un mecanismo eficaz de rendición de cuentas a los ciudadanos; un mecanismo que refuerce la democracia y la confianza en los gobiernos federal, estatal y municipal.