INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 54 Y 106 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA.

CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA
LXIV LEGISLATURA
RECIBIDO
17 JUL 2023
1900 A
JUNTA DE COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES
DE LA LXIV LEGISLATURA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA
P r e s e n t e s.

Quien suscribe, Diputado Rubén Terán Águila, en mi carácter de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional MORENA de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46 fracción I, 47, 48 y 54 de la Constitución Política de Tlaxcala, así como 9 fracción I y 10 apartado A, 26 y 27 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, 114 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, así como por demás disposiciones relativas y aplicables, someto a consideración, respetuosamente, del Pleno de esta Soberanía la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 54 Y 106 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA,** al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La fiscalización superior es un fenómeno universal que se entiende como la vigilancia y supervisión que una entidad independiente de carácter especializado en materia de revisión en el el ejercicio de los recursos públicos, realiza sobre otras que conforman la administración pública; la fiscalización es el ejercicio práctico de la rendición de cuentas como obligación de todo gobierno de informar de manera puntual el origen, destino y ejercicio de los bienes públicos.

La clave de la fiscalización es, sin lugar a dudas, su apego a la legalidad y a las reglas que conforman el Estado de Derecho para que a partir de un trabajo especializado e independiente, se construya un halo de credibilidad institucional y confianza que permita la plena realización de sus atribuciones.

Por tanto, una entidad pública de fiscalización no solamente debe realizar sus acciones conforme a derecho sino que además, deberá hacerlo de maner eficiente, es decir, a través del uso racional de los medios para alcanzar su objetivo que es, el de revisar el desempeño y actuar de las instituciones a fin de coadyuvar en la maximización de sus resultados, la minimización de los riesgos y la optimización de los medios que utiliza para generar satisfactores sociales, en beneficio de la colectividad.

Fiscalizar es el resultado de un proceso de rendición de cuentas, entendiendo este último como la obligación del ente público por informar respecto de su actuar, es

decir, implica brindar una amplia y notable explicación respecto de lo dicho y lo hecho, a través de tres niveles: el de la la información (a través de la rendición de informes) el de la justificación (por medio de los ejercicios de revisión o auditoría) y el de sanción (una vez que la autoridad ha determinado que existen las pruebas suficientes de un actuar que no se encuentra apegado a derecho); estas tres dimensiones del proceso de rendición de cuentas se materializan en el proceso o ciclo de fiscalización que deberá ser plasmado con precisión técnica en las normas que los rigen, a fin de brindarle al fiscalizado, al fiscalizador y a la ciudadanía en general, reglas claras.

La rendición de cuentas es un concepto que en los hechos se traduce en un medio de control del poder público para desenvolverse en una multiplicidad de factores que se complementen. Aunque no hay un tipo único de rendición de cuentas que solucione completamente la ineficiencia, la ineficacia y la corrupción, es a través de esta valiosa herramienta que ha sido y es posible, implementar procedimientos simultáneamente para acotar la discrecionalidad del poder.

En el ámbito político la rendición de cuentas se considera un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la responsabilidad de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos y por otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen las normas de conducta; es decir, en palabras de Andras Schedler, rendir cuentas "*es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades*"[1]

El modelo de fiscalización y rendición de cuentas en México, implica el desarrollo de instituciones, proccedimientos y normas que establecen el deber de los servidores públicos de responsabilizarse de sus actos y la consecuencia de ser sancionados en caso de incumplimiento, todo ello, a partir de plasmar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Políticas de las Entidades Federtivas un modelo homologado por medio del que la estructura se moldee a un mecanismo o sistema denominado "Sistema Nacional de Fiscalización y Rendición de Cuentas"[2].

---

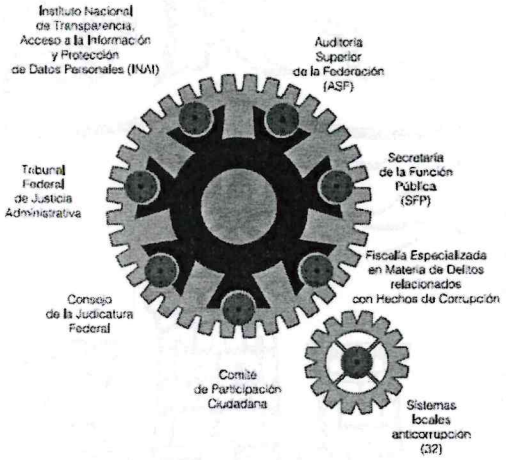
[1] Andreas Schedler, "Conceptualizing Accountability", Andreas Schedler, Larry Diamond, y Plattner, Marc F., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 26.

[2] El Sistema Nacional de Fiscalización es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones. Véase el Artículo 3o., fracción XII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En este sentido, la integración de un Sistema Nacional de Fiscalización surge de la necesidad de unificar esfuerzos, en todos los niveles de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, a fin de verificar si la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos en el país han sido utilizados de forma eficiente.

El Sistema de Fiscalización se encuentra integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas, entre otras instancias y todas ellas forman parte del denominado Sistema Nacional Anticorrupción.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Fuente: La Fiscalización en México. CESOP. Cámara de Diputados

El Sistema de Fiscalización como parte del Sistema Anticorrupción, es un mecanismo constitucional que funciona de manera articulada, homologada y tiene una doble dimensión: por un lado, establece y define los procedimientos, tiempos de calendario, mecanismos de ejecución, de revisión y de sanción, así como los principios fundamentales bajo los que deberán regirse las entidades de fiscalización tanto Federal como de los Estados y la Ciudad de México.

Por el otro y en una segunda dimensión, al ser un Sistema, permite, a partir de estas orientaciones legales y constitucionales, el diseño a las Entidades Federativas de su entidad superior de fiscalización, sus estructuras organizacionales, opertivas, sus modelos de revisión y perfiles, todo ello a partir de la denominada libertad configurativa de la norma, de la cual, las Entidades Federativas pueden echar mano para moldear sus respectivas entidades al modelo Federal sin perder de vista las particularidades y aspectos específicos de cada una de sus regiones y su propia legislación.

Así las cosas, se establece un regla global para la definición de las instituciones fiscalizadoras de las Entidades Federativas. Mientras se colmen los requisitos constitucionales, los principios rectores de la fiscalización y las instituciones se

estructuren de tal manera que armonicen en el comlejo andamiaje legal y operativo que hace girar los engranes del Sistema Nacional de Fiscalización, éstas pueden ajustar sus parámetros institucionales como mejor consideren.

En este sentido, al describir y analizar la evolución de las Entidades Fiscalizadoras de las Entidades Federtivas, podemos encontrar una suerte de coexistencia entre Auditorías Superiores, Órganos Superiores y hasta Contadurías Mayores de Hacienda, todas compatibles estructural y organizacionalmente con el Sistema, del cual, es claro que lo que debe prevalecer -e interesar en términos de derechos ciudadanos- es su funcionamiento eficaz, eficente, el cumplimiento normativo, la vigilancia como obligación y como derecho de gobernadas y gobernados y con ello, que tengan resultados que beneficien a la sociedad.

La larga ruta hacia la consolidación del sistema antes descrito, cuya génesis surge a inicios del Siglo XXI y a casi 25 años de su implementación, ha transitado por los correspondientes ajustes normativos, técnicos y operativos que le han permitido mantener un alto nivel de cumplimiento, en este sentido, diversas organizaciones no gubernamentales e instituciones de académicos e intelectuales han definido la ruta para una mejora constante de la fiscalización del gasto público en las Entidades Federativas.

Transparencia Mexicana, México Evalúa y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) han diseñado 15 puntos en los que la Fiscalización Superior debe desacansar[3], a fin de mantener un alto estandar en la vigilancia de los recursos públicos, de los principales puntos descritos son de destacar los siguientes:

- Preservar la independencia política de los órganos de fiscalización superior y los mecanismos para la evaluación y control de su trabajo tanto en el ámbito federal como local, aperturando el sistema a nuevas perspectivas y experiencias profesionales;

- Incorporar y aprovechar la figura de las auditorías especiales dando cabida a preocupaciones sociales o emergencias en las que se suspenden los controles y mecanismos de fiscalización habituales, a partir de nuevos y mas eficientes mecanismos de control que involucren a los gobiernos locales y municipales;

- Mejorar y transparentar los criterios para la selección del tipo de auditorías: financiera, inversión física, forense y desempeño, y asegurar su óptima

---

[3]Transparencia Mexicana *et al.*, *Quince puntos para mejorar la fiscalización del gasto público en México,* México, 2021, disponible en el sitio web de consulta https://drive.google.com/file/d/12v_5WUee01YOkI05ovgEKx2kdL1ChrQ4/view (consulta: 1 de junio del 2023)

complementariedad, a partir de la incorporación a los mandos del sistema de perfiles pluri profesionales y no limitarse a las áreas de contaduría y económicas;

- Incorporar al trabajo del órgano de fiscalización en todas sus etapas el enfoque de investigación para la detección de redes de corrupción desde una perspectiva multidisciplinaria;

- Mejorar y clarificar los calendarios de presentación de informes a fin de que se homologuen procesos, revisiones y mecanismos de mejora;

- El trabajo de fiscalización debe estar estrechamente vinculado al de los órganos legislativos.

Precisamente, el propósito de la iniciativa de reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala pretende, realizar los correspondientes ajustes al texto de la Carta Magna Local, a fin de establecer mecanismos de reforzamiento operativo, funcional y material, para el Órgano Superior de Fiscalización del Estado en dos grandes espectros: por un lado, el de la ampliación de los perfiles y ramas de cargo para acceder como propuesta de titular del Órgano Superior de Fiscalización y por el otro, el del mandato para alinear los tiempos de dictaminación de las revisiones del Ejecutivo Estatal y los Municipios por parte del Congreso.

Reforma en materia de tiempos de fiscalización

La presente iniciativa pretende realizar un ajuste a los tiempos procesales de fiscalización ante el Congreso Local, a efecto de empatar el calendario de dictamen de las cuentas públicas; actualmente la Constitución Política del Estado menciona que de manera anual las cuentas públicas tanto de los poderes como de los municipios, así como de los organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables, deberá realizarse a más tardar en el último día de agosto del año posterior al del ejercicio fiscalizado y basarse en el informe que remita el propio Órgano de Fiscalización Superior, sin embargo, la Constitución establece que en el año de elecciones para la renovación del Poder Ejecutivo, la fecha límite para la dictaminación del periodo enero-septiembre de ese año será el quince de diciembre, mientras que el trimestre restante octubre-diciembre se sujetará al periodo ordinario de presentación y dictaminación.

Sin embargo, cabe señalar que dicha previsión no se ajusta con las renovaciones de los Municipios, las cuales son trianuales y no sexenales, por lo que esta excepción no les aplica, dejandolos en una suerte de vacío procesal.

Por ello, se propone que en el año de elecciones para la renovación del Ejecutivo Estatal y los Municipios, la fecha límite para la dictaminación de los primeros dos trimestres del año deberá realizarse, a más tardar, el quince de diciembre posterior

al ejercicio fiscalizado, mientras que los trimestres restantes deberán sujetarse al periodo ordinario de aprobación de las cuentas públicas.

Reforma respecto de los requisitos para ser titular del Órgano Superior de Fiscalización.

La Iniciativa propone una modificación al Artículo 106 Constitucional a efecto de modificar los requisitos para ser titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, a fin de que, sin desalinearlos con los requisitos ya establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éstos se amplíen para que el requisito profesional de quien encabece los trabajos del máximo órgano fiscalizador estatal, no se circunscriba únicamente al que actualmente se contempla en las ramas económico administrativas sino que se considere a otros perfiles profesionales, con capacidad técnica y que por no ser egresados en estas áreas, no podrán desempeñar en su vida profesional el mas alto cargo de fiscalización en su estado.

Esta ampliación a otras profesiones para ser titular del Órgano Superior de Fiscalización tiene como propósito que, quienes a lo largo de su vida han acumulado la suficiente experiencia y conocimientos en la materia, no sean discriminados en un proceso de selección solamente porque en su elección profesional no optaron en su edad temprana, por una de las carreras de la rama económico administrativa pero que a lo largo de su ejercicio como profesionistas han adquirido los suficientes conocimientos que les permitan un óptimo y puntual desempeño del encargo.

Es claro que el requisito de contar con título y cédula profesional de alguna carrera profesional únicamente de la rama económico administrativa para ser titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, representa una reminiscencia de diseño de la arquitectura legal del sistema de fiscalización que a todas luces ha quedado rebasado por la realidad, sobre todo porque este requisito prácticamente discrimina a quienes sin saber las consecuencias, tomaron en una etapa temprana de su vida, la decisión de elegir una carrera universitaria diferente, aún y cuando su plan de vida profesional los fue orientando a la especialización en temas tan complejos como la fiscalización, el control y la rendición de cuentas y que por esa reminiscencia del pasado, no podrán aspirar a este cargo que para muchos expertos en fiscalización, representa el pináculo de su vida profesional.

Con ello, se busca que las revisiones que lleve a cabo el máximo órgano fiscalizador del Estado se realicen desde una perspectiva integral, multidisciplinaria y que atienda a una realidad multisocial y no solamente bajo restringidos criterios económicos y técnicos que en muchas ocasiones dejan de lado la aplicación e interpretación de criterios especializados como de interpretación normativa, de ejecución de políticas públicas y del ejercicio de la administración pública desde su visión social y de combate a la desigualdad.

En mérito de lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta H. Asamblea la siguiente Iniciativa con:

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO. Se **REFORMA** la fracción XVII incisos b) y c) del Artículo 54 y las fracciones III y V del Artículo 106 de la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala,** para quedar como sigue:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA

ARTÍCULO 54.- Son facultades del Congreso:

I. a XVI. ...

XVII. En materia de fiscalización:

a) ...

b) Dictaminar anualmente las cuentas públicas de los poderes, municipios, organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables, basándose en el informe que remita el Órgano de Fiscalización Superior. La dictaminación deberá efectuarse a más tardar el treinta y uno de agosto posterior al ejercicio fiscalizado. En el año de elecciones para la renovación del Poder Ejecutivo **y los Municipios**, la fecha límite para la dictaminación del **primer y segundo trimestre** de ese año será el quince de diciembre, mientras que **los** trimestre**s** restante**s** se sujetar**án** al periodo ordinario de presentación y dictaminación **del siguiente ejercicio fiscal**.

c) Designar al titular del Órgano de Fiscalización Superior, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, quien durará en su encargo por un periodo de siete años, sin posibilidad de ser reelecto, **debiendo cumplir con los requisitos que para tales efectos establezca esta Constitución y la ley en la materia, y** podrá ser removido por causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento;

d) a f) ...

XVIII. a LXII. ...

ARTICULO 106.- Para ser titular del Organo de Fiscalización Superior se requiere:

I. y II. ...

III. Poseer título y cédula profesional de nivel licenciatura en aquellas profesiones o ramas de cargo de las ciencias sociales, jurídicas, administrativas y afines, así como cinco años de experiencia en las áreas administrativa, de auditoría, fiscalización y rendición de cuentas, mismas que se determinen en la ley en la materia;

IV. ...

V. No **ser** Gobernador del Estado, Secretario, Procurador General de Justicia, oficial mayor, **titular** de entidad paraestatal, contralor, senador, diputado federal o local, presidente municipal, tesorero o síndico municipal, **en funciones, treinta días antes del** día de la designación, y

VI. a VII. ...

...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. Se **DEROGAN** todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

TERCERO. El Congreso del Estado deberá emitir las adecuaciones a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, en un término improrrogable de 180 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la publicación del presente Decreto en el Periódico Oficial del Estado.

CUARTO. Para la dictaminación de las Cuentas Públicas a las que se refiere la fracción XVII incisos b) y c) del Artículo 54 del presente Decreto, el Congreso del Estado deberá armonizar los plazos y procedimientos establecidos en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, así como considerar en los mismos, la remisión y procedimiento de los informes individuales a fin de ser incorporados y en su caso, ajustada su revisión a los plazos establecidos para su análisis y dictamen correspondiente.

Suscrito en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo a los 21 días del mes de julio del 2023.

Dip. Rubén Terán Águila
INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA DE LA LXIV LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA.