

- Establecer los mecanismos y programas necesarios en las dependencias y entidades del gobierno federal, que faciliten los esfuerzos integrales y coordinados para lograr la transparencia y el combate a la corrupción.
- Controlar y detectar prácticas de corrupción mediante la identificación de áreas de procesos y servicios críticos susceptibles de corrupción.
- Establecer métodos de evaluación y seguimiento que permitan determinar de manera periódica el desempeño de la función pública.⁷

Es evidente que la ciudadanía ya no cree en compromisos gubernamentales que sólo son moda o únicamente resuelven problemas inmediatos; las nuevas sociedades demandan acciones que incidan realmente en la correcta administración de los recursos en las dependencias públicas y erradiquen las prácticas que tanto dañan la imagen de nuestro país, tanto en el interior como en el exterior. Consideramos que la función preventiva de la Secretaría de la Función Pública debe enfocarse a generar una cultura de respeto, legalidad, y compromiso de funcionarios y ciudadanos.

La Auditoría Superior de la Federación como órgano de control externo al poder Ejecutivo: una nueva filosofía en la rendición de cuentas

Los desafíos que imponen los nuevos tiempos han hecho posible la evolución de las culturas gubernamentales democráticas, en las que la transparencia y la rendición de cuentas son factores determinantes para preservar el equilibrio de poderes y mantener una sana identidad entre gobernantes y gobernados; de acuerdo con Hamilton, se trata de “esa comunidad de intereses y esa simpatía de sentimientos que en pocos gobiernos se ha materializado, pero sin la cual todos degeneran en tiranía”.⁸

En México, el poder Legislativo aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación con miras a consolidar una cultura de rendición de cuentas que arraigue entre todas las personas que de una u otra forma tienen que ver con el manejo de recursos públicos. Su espíritu fortalece y abre la oportunidad a la función de fiscaliza-

⁷ Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001.

⁸ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 244.

ción, sin que su actuación en temas específicos transgreda el principio de revisión posterior del control legislativo, de administración integral de los recursos públicos.

Según esta reforma, la revisión de la cuenta pública está a cargo de la Cámara de Diputados, que se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior de la Federación, órgano que presenta innovaciones fundamentales que van al fondo real del problema, ya que goza de plena autonomía técnica y de gestión, a diferencia de lo previsto en la ley abrogada que señalaba que la Contaduría Mayor de Hacienda era el órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de la revisión de la cuenta pública del gobierno federal.⁹

El cambio en la concepción para una correcta rendición de cuentas y apertura democrática de los partidos políticos representados en el Congreso fue fundamental para que se consolidaran las reformas propuestas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política, y que al concretarse abrogó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, aprobándose una nueva Ley Orgánica del Congreso.

La desaparición de la Contaduría Mayor de la Cámara permitió en 1999 la creación del nuevo organismo, como entidad encargada de la fiscalización que, como ya lo señalamos, fue producto del consenso de los diferentes grupos políticos y del ejecutivo federal.¹⁰

En 2000 se publicó el decreto por el que se crea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual regula la competencia y estructura de la Auditoría Superior de la Federación,¹¹ cuyos sujetos de fiscalización superior son los poderes de la Unión, los entes públicos federales —entre los que se cuentan los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas— y *las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal*, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes y los poderes de la Unión, las entidades federativas y los municipios que ejerzan recursos públicos federales, y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Como puede observarse, en su concepción se tuvo una visión futurista y de largo alcance, ya que las atribuciones de este órgano engloban a los organismos descentralizados autónomos —atribuciones que la Secretaría de la Función Pública no tiene— e incluso a los particulares, trátese de personas físicas o morales en el supuesto de

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 18 de diciembre de 1978.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 1999.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000.

recaudar, administrar o ejercer recursos públicos de la federación asignados o transmitidos para un fin social o servicio determinado.

Este reciente e innovador órgano, cuyo marco jurídico respalda su autonomía técnica de gestión ante la propia Cámara de Diputados, le permite decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; se constituye como el órgano de control externo al poder Ejecutivo en materia de fiscalización de los recursos asignados y en materia de verificación de la actuación directa de los responsables del manejo de la cuenta pública, de acuerdo con la ley que la rige. En su título V establece la determinación de daños y perjuicios, las responsabilidades resarcitorias, el procedimiento para el fincamiento de las mismas, el recurso para inconformarse y la prescripción de las responsabilidades.

El auditor superior de la Federación, Arturo González de Aragón, señaló que no se puede permitir que la confusión, las omisiones irresponsables o en el peor de los casos, la corrupción, sean fenómenos recurrentes de las políticas públicas, sino que se requiere claridad, transparencia y participación de la sociedad en áreas del gobierno; el auditor superior ha definido la misión del órgano a su cargo de la siguiente forma: "Informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados y a la sociedad sobre el resultado de la revisión del origen y la aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los poderes de la Unión y los entes públicos federales en beneficio de la población a la que sirven".¹²

La Secretaría de la Función Pública, en atención al contenido del artículo tercero de su reglamento interior, tiene la obligación, en el ámbito de su competencia, de colaborar con la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados a efecto de establecer los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el adecuado cumplimiento de sus respectivas responsabilidades, con lo que se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 37, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por tanto, esta entidad tiene puesta la mira en la obtención de resultados relativos a la evaluación de la actividad pública. Entre otras, sus funciones son: fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; fiscalizar el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que se rindan en los términos que dispone la ley. En este sentido, debe entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de

¹² Fuente: www.asf.gob.mx/archivos/visión.pdf

marzo del año siguiente al de su presentación. En dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público; no obstante, deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda dicho informe.

En cuanto a la rendición de cuentas, el gobernador de Chiapas, Pablo Salazar, señaló que en México esta actividad es muy limitada a pesar de las múltiples normas y actores que intervienen en la operación y vigilancia de los recursos, aunque ese fenómeno es más grave a nivel municipal.¹³

Tratándose de responsabilidades de los servidores públicos, la Ley establece las sanciones específicas aplicables a quienes infrinjan las disposiciones de la misma, además de establecer que este órgano podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que correspondan.

De igual forma, deberá investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de la Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Hoy el concepto de *rendición de cuentas* ha evolucionado para englobar procesos más complejos de la vida pública del país, alejándose de su acepción estrecha de mera *auditoría* o *fiscalización*, influida por la tradición anglosajona.¹⁴ En ocasiones

¹³ Diagnóstico general de la mesa siete, "Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas en México". Convención Nacional Hacendaria, Juriquilla, Querétaro, viernes 6 de febrero de 2004.

¹⁴ De acuerdo con Ugalde (2002a, p. 11), la noción moderna de *rendición de cuentas* tiene su origen en el vocablo inglés *accountability*, que significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo. Para una discusión en detalle de las diferentes acepciones de este concepto y de cómo se ha traducido al español, véase Ugalde (2002a) y Crespo (2001).

se utiliza el término *transparencia* como sinónimo de *rendición de cuentas*, lo cual no es del todo acertado. Formalmente, el *Diccionario de la Lengua Española* define *transparencia* como “la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos”. Ésta es una definición demasiado laxa que nos ayuda poco para entender el proceso de transparencia institucional.¹⁵

En lo que se refiere a la designación del titular de la entidad de fiscalización, los integrantes de la Cámara de Diputados son encargados de hacerlo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, con el procedimiento que la misma ley determina. Una vez designado, durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente, por una sola vez. Sólo podrá ser removido por las causas graves que la propia ley señala expresamente, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de la Constitución.

Los aspirantes a titulares de la entidad de fiscalización superior de la Federación, además de cumplir con los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución política, deben cumplir con los que señale su propia ley. Durante el ejercicio de su encargo se encuentran bajo restricciones que tienden a evitar parcialidad y objetividad, y por tanto, no podrán formar parte de ningún partido político ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

En este marco normativo, dicha entidad podrá determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes federales y fincar a los responsables las sanciones pecuniarias o indemnizaciones que correspondan. Por su parte, el poder Ejecutivo federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones que se tuvieren que pagar y por sanciones pecuniarias de las responsabilidades resultantes de las revisiones.¹⁶ La institución presupuestaria se diseña sobre una responsabilidad compartida entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Este equilibrio plasma, en la actividad financiera, la idea de la división de poderes como un mecanismo procedimental que garantiza el sometimiento de la economía pública a la voluntad de los ciudadanos.¹⁷ Esto es, tiene un carácter resarcitorio, a diferencia de la responsabilidad administrativa que

¹⁵ Citado por Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación.

¹⁶ *Constitución Política*, México, Porrúa, pp. 79, 80.

¹⁷ F. Javier Salinas Sánchez, *Economía política-constitucional de los presupuestos públicos*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 62.

pueden determinar los órganos de control interno (áreas dependientes estructuralmente de la Secretaría de la Función Pública en las dependencias y entidades de la administración pública federal), y supera las facultades meramente declarativas o correctivas de la extinta Contaduría Mayor de Hacienda.

Con el fin de reglamentar las principales disposiciones de la ley de la materia, se publicó el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, el cual observa el ámbito de competencia, organización y atribuciones específicas del auditor superior y de los auditores especiales, de los titulares de las unidades administrativas, de los directores generales y demás servidores públicos que la integran.¹⁸

Para la Auditoría Superior de la Federación tiene más relevancia el concepto de quebranto a la hacienda pública federal, pues engloba la parte pecuniaria y la sanción que se fije.

De lo anterior se infiere que la Auditoría Superior de la Federación podrá realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, pero sólo respecto de los procesos reportados como concluidos en el informe de avance referido (que se presenta en agosto). Si no lo hubiera, sólo podrá realizar visitas y auditorías a partir de la entrega de la cuenta pública.

Esto implica que la Cámara de Diputados, a través del ente superior, ya no tendrá que esperar, como se contemplaba en la legislación anterior, hasta la entrega total de la información financiera para iniciar su labor de fiscalización. Las auditorías, visitas o inspecciones que efectúen serán realizadas por el personal expresamente comisionado por la Auditoría Superior, que se aboca a la contratación de profesionales de auditoría independientes que deberán acreditarse fehacientemente para actuar en el ámbito de competencia de las entidades fiscalizadas.

Una previsión innovadora es la referente a la fiscalización de aquellas situaciones consideradas excepcionales en la ley, las cuales darán motivo a que la Auditoría Superior pueda requerir a la entidad fiscalizada la revisión de determinados conceptos, con la obligación de informarle el resultado de dicha revisión o, en caso contrario, proceder al fincamiento de responsabilidades a que haya lugar.

Lo anterior puede derivarse de denuncias debidamente fundadas o circunstancias por las que pueda presumirse el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío. A diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que no contaba con atribuciones para imponer sanciones, la Auditoría Superior sí las tiene; incluso puede promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, presentar denuncias y querrelas penales y coadyuvar con el

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 12 de septiembre de 2001.

Ministerio Público durante la averiguación previa o en los procesos penales correspondientes.

Toda vez que el artículo 35 de la ley de la materia prevé que

cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.¹⁹

Hoy, la visibilidad de la acción fiscalizadora es más nítida, como resultado de la expansión del universo fiscalizable, de la ganancia de facultades sancionatorias y del carácter público de los resultados de la revisión de la cuenta pública.

El estudio del caso mexicano nos permite corroborar que el área de política de control y evaluación ha experimentado transformaciones a la luz de algunos componentes doctrinales de la Nueva Gestión Pública.²⁰

En términos generales, la Auditoría Superior de la Federación es un órgano de Estado, y como tal su actuación o estructura interna no puede ser cuestionada sino por otro órgano de tales características, como lo sería la soberanía de la Cámara de Diputados. Dadas sus atribuciones se constituye como un ente fiscalizador de la Cámara de Diputados para auditar externamente al poder ejecutivo en el ejercicio de la cuenta pública y verificar si la gestión financiera se ajustó a las disposiciones legales y a los lineamientos emitidos para tal fin.

Por otra parte, la Auditoría Superior deberá trabajar en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas y deberá remontar los añejos problemas por los que la extinta Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo no pudo detenerse a trabajar más extensamente, y que por ello constituyen uno de los graves lastres de la administración pública, pues se convirtió en un ente persecutor y sancionador eminentemente. Hace falta una labor preventiva que reactive y principalmente fortalezca el rubro de la rendición de cuentas de los recursos entregados a los funcionarios públicos para su manejo, para abatir el rezago generado a veces por apatía o intereses creados históricamente, obligación ineludible que da legitimidad a los Estados democráticos y se constituye en sano equilibrio de los poderes de la Unión.

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2000.

²⁰ Manuel Solares Mendiola, *op. cit.*, pp. 84-85.

Es reconfortante lo manifestado por su actual titular, Arturo González de Aragón, en el sentido de que esta entidad fiscalizadora debe entrar en una etapa de consolidación de una cultura que sea más proactiva que reactiva, ya que si bien es correcto detectar las irregularidades, los desvíos, o malos manejos, siempre será mejor prevenirlos que actuar ya que el daño se hizo, y privilegiar el establecimiento de mecanismos que fomenten la ética en el servicio público y la vocación de servicio, como acciones preventivas.

Arraigar dicha cultura y contar con mecanismos legales como las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental permitirá a la ciudadanía tener mayor certidumbre acerca de la actuación de sus servidores públicos y en torno a que la rendición de cuentas obligatoria está dentro de los cauces de la transparencia y el correcto manejo.