Rap 137 español.indd 1 30/03/16 10:51

Rap 137 español.indd 2 30/03/16 10:51

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

137

Volumen L, No. 2
mayo-agosto 2015

Fiscalización, control y auditoría gubernamental

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

60 Años al servicio de México

Rap 137 español.indd 3 30/03/16 10:51

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 50 81 26 57
http://www.inap.org.mx
inap.rap@gmail.com

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Harvey Gutiérrez Álvarez
Vicepresidente para los IAPs de los Estados 2015-2016

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

Rap 137 español.indd 5 30/03/16 10:51

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

Rap 137 español.indd 6 30/03/16 10:51

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época
Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Director Coordinador de este número:
Francisco Moyado Estrada

COMITÉ EDITORIAL
Héctor Zamitiz Gamboa, Maximiliano García Guzmán,
Guillermina Baena Paz, María de J. Alejandro Quiroz,
Francisco Moyado Estrada, Roberto Padilla Domínguez

Rap 137 español.indd 7 30/03/16 10:51

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

137

Volumen L, No. 2
(mayo-agosto 2015)

Fiscalización, Control y Auditoría Gubernamental

ÍNDICE

Presentación 11
Carlos Reta Martínez

ANÁLISIS

Notas sobre Corrupción y Ética: Una perspectiva desde la administración pública 15
Carlos Reta Martínez

Enfoque sistémico de la Rendición de Cuentas en México: los nuevos sistemas nacionales 33
Hipólito Romero Reséndez

Evolución del Control Gubernamental en México y los retos para fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción 61
Eugenio Aurelio Alvírez Orozco

Fiscalización, Control y Auditoría gubernamental 107
Elsa Bibiana Peralta Hernández

Control administrativo y fiscalización en la Administración Pública Federal 119
Francisco Moyado Estrada

Rap 137 español.indd 9 30/03/16 10:51

El efecto de la fiscalización bajo la perspectiva del desarrollo institucional 149
Lilia Aguirre Romero

El valor público de la fiscalización superior en México 173
Rubén Medina Estrada

El Sistema Nacional Anticorrupción 195
Marco Antonio Loaiza Montaño

Acciones internacionales en materia de combate a la corrupción 229
Héctor Luna de la Vega

Participación de la Unidad de Evaluación y Control en el Sistema Nacional Anticorrupción 253
Alejandro Romero Gudiño

La Auditoría Interna frente a la Reforma Constitucional Anticorrupción 283
Luis Guillermo López Moreno

Importancia de la Auditoría Gubernamental Interna 307
Gabriela Zepeta Mejía

La evaluación del desempeño ante la singularidad organizacional y jurídica del Poder Judicial. El reto y avances del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal 341
Joel Herrera López

RESEÑA 371

RESÚMENES 375

Instrucciones para colaboradores 383

Revista de Administración Pública

INAP

Presentación

La conformación del Sistema Nacional Anticorrupción, que se produjo a partir de una serie de cambios legislativos en el último año, representa una transformación institucional de gran relevancia, para contar con instrumentos que permitan combatir con mayor eficacia las prácticas más negativas dentro de la administración pública y lograr el fortalecimiento de los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas.

Este importante sistema, iniciará su implementación a través de un comité coordinador y los sistemas estatales de combate a la corrupción, que agrupará a distintas instancias, como la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. De igual forma, fortalece y amplía las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación; amplía de 3 a 7 años la prescripción de faltas graves y define atribuciones para vigilar el destino final de las participaciones federales, que reciben estados y municipios, así como los recursos federales que se entregan a fideicomisos públicos y privados.

Como parte de este proceso, también se ha creado el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que podrá sancionar a servidores públicos y a particulares. Asimismo, se establece que el Senado de la República ratificará el nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública y faculta al Congreso de la Unión para expedir, en un plazo máximo de un año, la ley general de coordinación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, lo que habrá de ocurrir en la primera mitad de 2016.

Rap 137 español.indd 11 30/03/16 10:51

De esta forma, el conjunto de instancias que conforman la administración pública federal, disponen de un plazo relativamente corto, para determinar las acciones que podrán llevar a cabo en materia de prevención, control, auditoría, fiscalización y procesos de sanción, derivados de los procedimientos de responsabilidades; orientando su implementación al fortalecimiento institucional y a la confianza de la sociedad en la tarea gubernamental.

En esta perspectiva, la tarea de control y auditoría se enmarca actualmente en el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que se integra por la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de fiscalización superior de las entidades federativas. El SNF ha impulsado ya la actualización de las normas de auditoría gubernamental y la homologación de procedimientos para la fiscalización, fortaleciendo así la actuación de los entes encargados de revisar la gestión y aplicación de los recursos públicos.

En este marco, el Instituto Nacional de Administración Pública, presenta el número 137 de la *Revista de Administración Pública*, dedicado a los temas de Fiscalización, Control y Auditoría Gubernamental, que se integra por un conjunto de trabajos preparados por especialistas de estos temas, que han incursionado por varios años en esos campos, ya sea desde la academia, la investigación y la práctica dentro de la función pública.

El artículo que me ha correspondido preparar, consiste en una serie de Notas sobre Corrupción y Ética; a través del cual se analiza esta compleja problemática, junto a la formulación de propuestas de solución desde una visión sistémica.

El lector encontrará a continuación el trabajo de Hipólito Romero Reséndez, dedicado a analizar los enfoques sistémicos para la rendición de cuentas en México.

El tercer trabajo, de Aurelio Alvírez Orozco, presenta la evolución del control gubernamental, junto a los retos para fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción.

Por su parte, Elsa Bibiana Peralta Hernández, revisa los temas que dan título a este número, a saber: fiscalización, control y auditoría gubernamental.

En quinto lugar, Francisco Moyado Estrada, analiza los mecanismos e instituciones del control administrativo y la fiscalización, así como su contribución al desarrollo de la Administración Pública Federal.

Inmediatamente después, Lilia Aguirre Romero, se adentra en el estudio de los efectos de la fiscalización bajo la perspectiva del desarrollo institucional.

A continuación, Rubén Medina Estrada, expone en su trabajo el valor público de la fiscalización superior en México.

Por su parte, Marco Antonio Loaiza Montaño, hace un análisis somero del Sistema Nacional Anticorrupción.

Posteriormente, Héctor Luna de la Vega, presenta un análisis de los mecanismos que permiten evaluar y transparentar para eliminar la corrupción.

Más adelante se encuentra el trabajo de Alejandro Romero Gudiño, quien da cuenta de la participación de la Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Un tema fundamental, es abordado por Luis Guillermo López Moreno, cuyo trabajo se refiere a la Auditoría Interna frente a la Reforma Constitucional Anticorrupción.

En la misma tesitura, Gabriela Zepeta Mejía, expone la Importancia de la Auditoría Gubernamental Interna.

Por último, Joel Herrera López, presenta un trabajo exhaustivo, sobre la evaluación del desempeño ante la singularidad organizacional y jurídica del Poder Judicial, con énfasis en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Rap 137 español.indd 13 30/03/16 10:51

Es así como el INAP, pone a disposición de especialistas, servidores públicos de los diferentes ámbitos de gobierno, estudiantes de las disciplinas publiadministrativas y público en general, un conjunto de estudios realizados a la luz de los cambios más recientes, con el fin de contribuir al análisis serio y riguroso de los temas que conforman la agenda en materia de fiscalización, control, auditoría y combate a la corrupción.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

Rap 137 español.indd 14 30/03/16 10:51

Revista de Administración Pública

INAP

Notas sobre Corrupción y Ética: Una perspectiva desde la administración pública

Carlos Reta Martínez*

El panorama desolador que se desprende de la corrupción hace necesaria la discusión de esta problemática y la consiguiente formulación de propuestas de solución para disminuir esta difícil situación que se ha tornado sistémica en nuestro país. Entre los planteamientos que se han ofrecido como respuesta está reforzar los valores éticos, lo que abordaremos como un medio que, complementado con las reformas y la expedición de nueva normatividad, podrían constituirse en un frente sólido dirigido a disminuir el nocivo fenómeno.

Aspectos generales de la corrupción

La corrupción se ha extendido en todos los ámbitos del gobierno y la sociedad mexicana razón por la cual requiere atención in-

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde realizó también estudios de ingeniería y de maestría en administración pública.
En la administración pública se ha desempeñado como Secretario General de Gobierno y Secretario General "C" del Departamento del Distrito Federal; Director General del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE-UNESCO); Director General de Televisión Educativa, así como asesor del C. Secretario en la SEP. Fue Director General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación. Diputado Federal en la LVI Legislatura (1994-1997). Presidente de la Comisión de Asuntos Políticos del Parlamento Latinoamericano.
En 1975 inició sus actividades docentes como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, así como en el Instituto Nacional de Administración Pública, del que actualmente es su Presidente. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Políticas y Vicepresidente para la Región de América Latina del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.
Coautor de los libros "Derecho y Ética de la Información", Medios de Comunicación, México, 1995 y "La Agenda Política Electoral 2003. Reflexiones Colectivas", Editorial Laguna, México, 2003, así como autor de ensayos sobre administración pública.

mediata, pues las dimensiones que ha adquirido afectan el buen curso de los asuntos políticos, administrativos, económicos y sociales en el presente, y quebrantan las posibilidades de desarrollo hacia el futuro.

Hasta hace algún tiempo la corrupción se atribuía a los espacios públicos y gubernamentales, donde sin duda es más evidente por la polémica implícita en los asuntos públicos. No obstante, ésta aparece también entre las corporaciones, individuos y otros entes privados, pero es menos visible y hasta hace algún tiempo menos trascendente (antes de la globalización económica y financiera).[1]

En el gobierno todo tipo de fenómenos son mucho más visibles o evidentes dado que, al ser éste el responsable ante el pueblo, sus acciones están "constantemente expuestas a la publicidad y la crítica", de aquí que cualquier asunto se pueda convertir en "un ingrediente explosivo para la opinión pública" (Muñoz Amato, 1954). Esta es una de las razones que explican la atención preponderante que se ha dado a la corrupción en los gobiernos.

Aunque esa idea se está modificando y se ha explicado que la corrupción puede estar tan presente en el sector privado como en el público, y que la distinción de sus efectos reside en que los valores lesionados son diferentes, tanto en lo cuantitativo como en las alteraciones que las conductas corruptas provocan. De modo que si en la empresa se transgreden los principios funcionales de la organización, en la administración pública se violan los objetivos institucionales y el sistema jurídico (González, 2005).

Si bien no hay consenso acerca de su definición y se puede encontrar una enorme tipología de conceptos, se puede afirmar que la corrupción consiste en un grupo de acciones que se desvían de los cánones de conducta, convivencia, organización, normatividad, establecidos y aceptados como los medios y mecanismos que permiten la vida asociada. La palabra corrupción proviene de la familia de términos del latín *CORRUPTIO, INFECTIO, CONTAMINATIO, DEPRAVATIO*, así que es toda acción o conducta que desvía, o torna irregular el orden de cosas instaurado como aceptado y asumido.

[1] Según el Banco de México la corrupción en el país representa cerca del 9% del PIB. De acuerdo a datos del INEGI la corrupción alcanzaría 347 mil millones de pesos que equivaldrían a aproximadamente el 2% del PIB. Casar, *Anatomía de la Corrupción*, 2015, p. 42.

El politólogo Carl Friedrich ha señalado que la corrupción no es sólo un tipo de comportamiento que se desvía de la norma que realmente prevalece o se cree que prevalece en un contexto dado; sino que es la conducta desviada, asociada con una motivación particular: el de la ganancia privada con fondos públicos (Warren: 2004).

Perspectivas más contemporáneas han hecho énfasis en que las concepciones sobre la corrupción han cambiado, sobre todo a partir de la Convención de las Naciones Unidas de Mérida, en 2003, donde se tipificó como una actividad ilegal que también se presenta en el sector privado, refiriendo en particular a los empresarios (González, 2005).

En esa ocasión se volvieron a poner de manifiesto las dificultades para definir el término, debido a que puede significar diferentes cosas de acuerdo al lugar o a las personas y, del mismo modo, se hizo notar que sus características están asociadas a valores, y que tiene un referente histórico y cultural, así que las nociones sobre la corrupción pueden cambiar de acuerdo con el tiempo y la sociedad de que se trate.

"Aquello que una sociedad llama 'corrupto' depende de su legislación, sus códigos morales y éticos, su sistema político y las ideas que se han formado históricamente en torno a 'lo público'" Arjona, (2002).

De este modo, la corrupción se ha identificado como un fenómeno social político y económico que, incluso cuando ha estado más asociado a las conductas gubernamentales, está presente en mayor o menor medida en todos los grupos sociales pues incluso como lo ha señalado Amparo Casar, "el ciudadano de a pie participa de ella y su proceder cotidiano reporta niveles de corrupción extendidos" (2015). Y más aún, el fenómeno también se ha ubicado en Organizaciones no Gubernamentales que respondiendo a sí mismas, se han convertido en fachadas de actos ilícitos (Montenegro, 1997).

Las prácticas de corrupción más comunes son el tráfico de influencias, el soborno, la extorsión y el fraude.

Rap 137 español.indd 17 30/03/16 10:51

El nuevo papel del sector privado en la corrupción de los asuntos públicos

A partir de la "reducción del papel del Estado" que contrasta con la creciente participación del sector privado en la prestación de servicios, encabezado por los empresarios, es necesario poner en perspectiva las nuevas connotaciones (de dimensión y efecto) que adquiere la corrupción en este sector, que ahora está más estrechamente vinculado con el sector público por la vía de su creciente participación en el desempeño de labores que estaban sólo a cargo de los gobiernos.

Esta situación plantea un desafío mayor, pues pronostica escenarios más difusos para determinar la responsabilidad sobre la corrupción y por consiguiente, para aplicar sanciones.

Esta corrupción ha sido identificada como "moderna", producto de la globalización, una corrupción estructural y sistemática que surge donde el sector público y privado confluyen (Sánchez, 2012).

Y más aún, la corrupción también se ha visualizado creciente entre los individuos particulares, cuando generan entre ellos acuerdos ilícitos para violar la norma o desviar las formas institucionales establecidas. Por ejemplo, cuando entre ellos se hacen contratos que omiten información o que dan información errónea a fin de pagar menos impuestos o evadir la ley; cuando se compra o vende material producto de la piratería. O bien, se pueden cometer actos fraudulentos que pueden ir en detrimento de una empresa o del gobierno.[2]

En agosto de 2015 la titular de la Procuraduría General de la República (PGR), Arely Gómez González, aseguró que el "cáncer de la piratería" este año causaría pérdidas por 13 mil 144 millones de pesos (*El Financiero*, 2015).

Acciones de éste tipo involucran conductas en las que se violenta la propiedad intelectual, como cuando se incurre en plagio; cuan-

[2] La *American Chamber Commerce* ha señalado que la piratería, sobre todo de *software* falso, ocasiona pérdidas de 43 mil millones de pesos al año. *Milenio. com*, "Corrupción cuesta 165 pesos al día a cada mexicano: IMCO", 13 de octubre de 2015. http://www.milenio.com/negocios/Cuesta-dia-corrupcion-mexicano_0_608939112.html.

do se venden productos por encima de los precios establecidos, cuando dentro de las empresas se estipula que hay seguridad social para los empleados y no se les proporciona en realidad; cuando en fin, se hacen o dicen cosas que permiten obtener beneficios o ganancias privadas en detrimento del trabajo o actividades de otros. Como se ha señalado, la corrupción está por todas partes, incluso en los ciudadanos que la condenan pero la practican, pues como lo señala Amparo Casar "nos indigna pero la toleramos" (2015).

Las concepciones sobre la corrupción, como se ha apuntado, tienen un referente histórico y cultural. Esto nos lleva a reflexionar que, aunque son múltiples las razones que hoy nos llevan a centrar el interés en la corrupción, uno de los principales motores que actualmente impulsa las medidas anticorrupción a nivel internacional ha sido económico, organismos como Transparencia Internacional (TI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), establecen en sus documentos una relación directa entre corrupción y aspectos relativos al crecimiento económico.

BID: "La corrupción debilita las instituciones democráticas y desalienta las inversiones y la creación de empleo" (BID, 2015).

OCDE: "La percepción generalizada de corrupción (…) "y una insuficiente aplicación de las leyes constituyen problemas serios que desalientan la inversión y promueven la informalidad" (OCDE, 2015).

BM: "los datos demuestran que una buena gestión de los asuntos públicos y la lucha contra la corrupción deberían ser elementos centrales para mejorar las condiciones para la inversión y el clima empresarial" (BM, 2015).

Incluso autores como Claudio Orrego han manifestado que "Hay evidencia suficiente para sostener que debido a la corrupción se incrementan los precios de los bienes y servicios y su calidad se deteriora. Por ejemplo, los sobornos que ofrecen contratistas privados a funcionarios de gobierno para ganar concursos de obra pública son financiados mediante costos inflados o a través de

Rap 137 español.indd 19 30/03/16 10:51

materiales de construcción de menor calidad". Y que "Igualmente, existe una estrecha relación entre el grado de corrupción y los niveles de inversión y crecimiento: la corrupción actúa como un impuesto a las inversiones y reduce el atractivo del país frente a otras naciones con menor incidencia, o bien, estimula a las empresas para actuar en el sector informal de la economía y ello reduce la recaudación fiscal" (citado en Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, 2015).

Como ya se señaló, la preocupación en torno a que disminuya la corrupción en los políticos y los servidores públicos se plantea como condición para que los empresarios decidan invertir; pues se ha considerado que un país competitivo es uno que resulta atractivo a los inversionistas. Sin embargo, esto es un tanto cuanto absoluto, pues lleva implícito el considerar que el empresario siempre es honesto y que tomará su decisión sólo en términos de la corrupción que existe en un país, cuando en realidad muchos empresarios actúan ponderando cualquier situación que les represente ventajas para obtener ganancias, sean éstas legales o no.

No obstante, en realidad muchos empresarios actúan ponderando cualquier situación que les represente ventajas para obtener ganancias, sean éstas legales o no. De esto da cuenta el Informe de Transparencia Internacional de 1997, en el que se evidenció que "las empresas belgas, francesas, italianas, holandesas y coreanas son las más susceptibles de ganar contratos sobornando a funcionarios de otros países. Y que, al mismo tiempo, los funcionarios públicos de países como Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam, se ubicaron entre los más dispuestos a aceptar los sobornos de las empresas privadas (Transparency International, 1997) (Bautista, 2005).

Precisamente Jaime Rodríguez-Arana (2013, 24-25), que coincide con Bernardo Kliksberg (2011: 299-305, y 2014), considera que las crisis financieras también obedecieron a que en las escuelas de dirigentes económicos y empresariales, la enseñanza de la ética no ha sido eficaz, y lo que se ha transmitido, como el objetivo clave de la empresa o de la sociedad financiera, es únicamente conseguir el beneficio.

Rap 137 español.indd 20 30/03/16 10:51

De aquí que tanto a Kliksberg (2014) como a Rodríguez-Arana (2013), entre otros estudiosos del fenómeno, también les resulte preocupante la especulación en el ámbito financiero, pues constituye una manifestación de la corrupción, en tanto se basa en el deseo de enriquecimiento a toda costa. Este punto ha trascendido tanto que la manipulación ilegal de los mercados financieros internacionales se ha ubicado como uno de los aspectos más preocupantes de la corrupción pues vulnera las economías nacionales (Montenegro, 1997).

Así que, si la corrupción ha alcanzado niveles tan altos y sus protagonistas del sector público y privado tienen culpas similares aunque responsabilidades diferentes, la actuación de las empresas privadas que realizan contratos con los gobiernos debe analizarse, sobre todo a la luz de las evidencias de comportamientos deshonestos e ilícitos, como los que se han evidenciado, desde ENRON, *British Petroleum,* la crisis financiera del 2008 o el caso de OHL.

Factores relevantes sobre la corrupción

Los especialistas en el análisis de la corrupción coinciden en que se trata de un fenómeno asociado históricamente a todas las formas de organización gubernamental que han existido, desde las más simples hasta las más complejas. Su control se ha establecido mediante procesos de racionalización de la organización y funcionamiento de éstos, con instituciones, normas y sanciones.[3] Pero que, aunque existan controles eficientes, también se coincide en que nunca se erradicará por completo, que es un problema de normas, pero sobre todo humano (ya que la condición humana inevitablemente propende a la satisfacción de sus ambiciones personales) y que existe en todas partes en diferente medida.

Lo relevante es la intensidad con que se manifiesta. En el caso de México, por sus manifestaciones sistémicas, da cuenta de un problema de enorme trascendencia pues conlleva la pérdida de "autoridad moral, debilita la eficiencia de las operaciones guber-

[3] Desde el establecimiento de las primeras organizaciones gubernamentales como la descrita en el Arthasastra del siglo IV a.C., se puede rastrear el cuidado y la puesta en práctica de medidas para evitar el desfalco a los gobiernos de parte de los servidores gubernamentales, tales como el establecimiento de la inspección y la aplicación de multas (Kautilya, IV).

Rap 137 español.indd 21 30/03/16 10:51

namentales, aumenta las oportunidades para el delito organizado, estimula los abusos de fuerza de la policía, agrega cargas al contribuyente y tiene un impacto directo sobre los pobres" (Montenegro), 1997[4]

Al respecto se puede mencionar el dato producto del Estudio Semáforo Económico Nacional del observatorio México ¿Cómo Vamos? 3er trimestre del 2015, donde se indica que al cierre del 2014 la corrupción generó pérdidas de inversión de casi el 5%, lo que se traduce en cifras de 2,000 millones de pesos en inversión privada más otros 1,000 millones de dólares inversión extranjera directa (Forbes, 2016).

Si bien Thomas Paine ha señalado que mientras la sociedad es el fruto de nuestras virtudes, el gobierno lo es de nuestros vicios (1776: 13); cuando la corrupción se va expandiendo a todo tipo de ámbitos, la sociedad va perdiendo progresivamente sus aptitudes virtuosas, pues el cuerpo social emprende un proceso integral de descomposición interna.

Esto también ha sido enfatizado por Gerald Caiden: "Si se le deja libre, la corrupción se extenderá, multiplicará, intensificará, sistematizará y eventualmente se institucionalizará, convirtiéndose en la norma, ya no la excepción" (Caiden, 1997).

Se han ubicado muchos tipos de corrupción, pero dentro de la corrupción pública, centralmente se han identificado dos tipos: la corrupción administrativa y la corrupción política.

Corrupción administrativa

Los conceptos sobre corrupción administrativa se desarrollaron inicialmente en torno a la idea de que el cargo se utiliza para obtener beneficios privados. Esto tiene connotaciones particulares, pues el concepto basado en el cargo se construyó a partir de la consolidación del Estado nación moderno y la profesionalización de la administración pública; pero lo más relevante es que tal

[4] En su informe del informe Índice de Percepción de la Corrupción presentado en 2015, Transparencia Internacional (TI) explicó que los niveles de corrupción en México han mostrado incrementos significativos en los últimos 3 años, de ello se ha tenido como resultado pérdidas por 1.5 billones de pesos al año.

concepto permitió el establecimiento de "una ingeniería institucional contra la corrupción" que se considera es efectiva, y puede seguirlo siendo en la medida en que la conducta individual se apegue a las normas y reglas que se especifican sobre el cargo.

De aquí que antes, ahora y en el futuro, pueda ser de utilidad a entornos de administración burocrática caracterizados por la clara definición de los cargos, por cuanto a sus propósitos, y donde estén bien definidas las normas de conducta (Warren, 2005).

Éste es uno de los puntos que hoy particularmente son fuente de debate pues precisamente el ideario neoliberal, implantado mediante reformas privatizadoras y neogerenciales, desecha la importancia de las especificaciones en torno al cargo, al anteponerle la flexibilización, la agenciación, la desregulación, los contratos por desempeño y los mecanismos de mercado, lo mismo que el traslado de la prestación de servicios al sector privado.[5]

Es necesario apuntar que no en todos los países la administración pública logró el apego a las normas y reglas específicas sobre el cargo, ni la clara definición de sus propósitos y normas de conducta.[6] Esto correspondió a los países desarrollados, aunque con la aplicación, en la década de 1990, de las reformas neogerenciales a nivel mundial, se afectó el control, la jerarquía y la responsabilidad; no obstante, la mayoría de estos países siguen manteniendo niveles de corrupción que distan de los que existen en la mayoría de los países emergentes.

En estos países, también referidos como del tercer mundo, se observa que el "comportamiento inmoral de los funcionarios y gestores públicos es un fenómeno frecuente. Además de que se considera que la corrupción se aprecia en todos los niveles sociales, razón por la cual el establecimiento de códigos de conducta ética es particularmente relevante (Rodríguez-Arana, 2013).

[5] La principal idea de la NGP es la economización o la mercadización de la administración pública, incluyendo gerencialismo, descentralización, simplificación de la toma de decisiones, indicadores de desempeño, objetivos en términos de resultados, administración por resultados. (Suk, 2007: 516).

[6] En México se estableció el "servicio profesional de carrera", pero éste además de que se instauró en el contexto de la reforma neogerencial de corte neoliberal, se desvía radicalmente del concepto de cargo, además de que la Cámara de Diputados mostró en 2004 pruebas evidentes de sus pésimos resultados.

Rap 137 español.indd 23 30/03/16 10:51

La corrupción política

Dentro de esta categoría se comprende a los dirigentes electos, los responsables de un partido político o los miembros de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial; aunque se ha razonado que también incurren en corrupción política el o los ciudadanos que emiten su voto a cambio de una compensación económica o de otro tipo. Así que la corrupción política se ha referido como la transgresión activa o pasiva de las normas que rigen el cargo o la función que cumplen los sujetos antes referidos (Malem, 2001).

Así que este tipo de corrupción alude principalmente a situaciones en las cuales un político o un partido político recibe una fuerte suma de dinero a cambio de una decisión, o de ejercer influencia en una decisión que beneficiará quien ofrece el soborno.

No obstante en este caso también se vuelve a poner de manifiesto que la legalidad o ilegalidad de la corrupción dependerá del tratamiento que el sistema jurídico ofrezca a las reglas del sistema normativo de referencia (Malem, 2001).

En suma, los actos de corrupción política han sido referidos como aquellos que constituyen la violación activa o pasiva de un deber posicional o del incumplimiento de la función de carácter político, con el objeto de obtener un beneficio.

Entre los efectos más nocivos de las redes de corrupción que se instauran está el debilitamiento de la estructura social, pues cuando en las contrataciones con el Estado media un intercambio corrupto las prioridades y decisiones dejan de estar en función del interés general para estar determinadas por el decisor corrupto que lleva como prioridad el interés de quien paga a los políticos corruptos.

Esto pervierte el sistema democrático representativo, pues se destruye la toma de decisión democrática sustentada en el voto, ya que no se atiende a éste sino a intereses ilegítimos. A su vez, esto determina que se busque ocultar la información, junto con las verdaderas razones a que obedeció la toma de decisiones. También, es frecuente que un acto corrupto desencadene otros y se formen cadenas de ilegalidades que encierran compromisos

corruptos que para mantenerse necesitarán impunidad (Malem, 2001: 29).

Una vez en este estadio, el derecho deja de cumplir su función de prevención, junto con el Estado de Derecho, y la regla rampante que surge es el "todo se vale". Consecuentemente, los asuntos públicos se observan como un medio para lograr fines privados, con lo que se diluye a su vez la diferencia entre lo público y lo privado. De aquí que la corrupción no sólo afecta lo económico sino que también distorsiona las políticas públicas y las instituciones democráticas.

Por cuanto a los partidos políticos, la corrupción se asocia principalmente a las redes que se establecen entre éstos, el aparato estatal y las empresas que se interesan en las concesiones de obras, y servicios públicos.

La corrupción política se caracteriza por su forma de manifestarse, no es individual sino generalizada y practicada por redes estables que realizan intercambios irregulares, pero provoca la destrucción de la democracia y ésta no es posible detenerla a partir de medidas de control, aparatos de investigación y judiciales eficaces o bien con la imposición de penas individuales (Malem, 2001).

Algunos mecanismos para el control de la corrupción

Los esfuerzos por racionalizar, definir y limitar el ejercicio de los servidores públicos estuvieron enmarcados en el surgimiento de la administración pública moderna, precedida por los regímenes absolutistas en los que se observó un fuerte incremento de la corrupción, ante lo cual era necesaria la racionalización de la administración pública, donde destaca el sometimiento de su actuación a la norma y la preparación de los servidores públicos; que precediera al ascenso desde los empleos subalternos a los superiores. Pues como señala Max Weber (1986), el logro de la racionalidad requiere una formación especializada.

A fin de reprimir las faltas que cometen o pueden cometer los servidores públicos, se han establecido regímenes disciplinarios y se ha definido la responsabilidad (administrativa, penal o civil)

Rap 137 español.indd 25 30/03/16 10:51

a que deben responder por los daños causados en el ejercicio de su función. Incluso en los últimos años precisamente se ha hecho fuerte énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los servidores públicos, pero los niveles de corrupción continúan en ascenso.

Hoy está en boga que la lucha contra la corrupción mediante técnicas de vigilancia y supervisión no es suficiente, por lo que se ha señalado que es esencial que los ciudadanos participen en los esfuerzos anti-corrupción; empero, se han detectado diferentes aspectos que hacen ambigua la participación, que sigue ocupando un lugar secundario entre los recursos empleados en la rendición de cuentas (Warren, 2005).

Así que las posibilidades que puede brindar la participación deben analizarse en torno a:

- *Incentivos*: la participación se puede utilizar como una vía de acceso al gobierno;
- *Interés*: hay un problema de bienes públicos, pues sólo excepcionalmente habrá suficiente interés como para invertir esfuerzo y tiempo;
- *Medios*: si se logran organizar, las elecciones no son suficientes para otorgar la capacidad de acción necesaria para luchar, y
- *Vulnerabilidad frente a las élites políticas*: dependencia de los ciudadanos y los recursos limitados para hacer un seguimiento de aquellos a quienes están sujetos.

La búsqueda de nuevas soluciones y alternativas incluso se ha convertido en un tema de la agenda mundial que fundamentalmente sigue las pautas marcadas por el *kit* de ideas que la comunidad internacional ha producido, bajo la lógica de que un mismo esquema sirve o queda a todos los países. Se debe recordar que en la adaptación de ideas, resultados o prácticas exitosas de otros países o contextos, para resolver problemas o atender necesidades de otro, existe una gran complejidad que rodea y le otorga una forma singular a la misma situación en un contexto diferente. Esto es, que la adaptación no es un aspecto aislado, sino que comprende una serie de organismos, normas, recursos e intereses que deben tomarse en cuenta, todo aquello que en

Rap 137 español.indd 26 30/03/16 10:51

su momento John Gaus denominó la ecología, en el caso de la administración pública (Heady, 2001).

Esta perspectiva continúa enfocando su atención en los servidores públicos, mientras que no contempla, sino de manera superficial, la participación de la contraparte, el sector privado que tiene gran intervención en la prestación de servicios, además de que continúa incrementando su presencia en las actividades del gobierno y la administración pública, sin que se hayan establecido las instituciones y la normatividad adecuadas a estas nuevas relaciones.

Y más aún, no se ha puesto atención a que los principales costos económicos para los países y sus sociedades, también se desprenden de la corrupción que se da en el sector financiero de la economía mundial.

La ética contra la corrupción

Las inquietudes relacionadas a las dimensiones que han tomado la corrupción y sus efectos, han tenido su contraparte en trabajos e investigaciones que buscan aportar ideas para disminuir estos problemas.

Dado que la corrupción refiere al grupo de acciones que se desvían de los cánones de conducta, convivencia, organización, normatividad, establecidos y aceptados como los medios y mecanismos que permiten la vida asociada; su contraparte se encuentra en la ética como el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida, que se refiere a la reflexión sobre el hecho moral, cuyo objeto es encontrar las razones que justifican la adopción de un sistema moral u otro.

Asimismo, esta moral se compone por imperativos cuyo acatamiento se da en función de la convicción interna de cada persona. La moral actúa sobre los sujetos y condiciona su comportamiento, es la pauta de comportamiento individual o grupal que se constituye como aquello que reprime o alienta determinadas conductas, y es claro que las conductas que deben alentarse son aquellas que se asocian a valores como el bien común, a fin de equilibrar las conductas egoístas.

Rap 137 español.indd 27 30/03/16 10:51

En este sentido cabe resaltar que si bien la corrupción puede ser un problema de normas, es sobre todo humano pues atiende a las ambiciones personales de la condición humana.

Aunque desde luego, es de tener en cuenta que el estudio empírico de la naturaleza humana es materia de la antropología y la psicología; y que el estudio de la ética va más allá. Como lo señaló Emmanuel Kant, lo central de la ética consiste en conceptos (que implican razonamiento y asimilación de conocimiento), no en ejemplos. Y esto es así porque la buena conducta no es imitación sino acción responsable (Garrido, 2009).

Las personas actúan por representación de leyes morales que cumplen consciente, no ciegamente. Por ello la voluntad humana puede cumplir la ley moral cuando vence las inclinaciones instintivas y pasionales de la naturaleza. En esta voluntad la ley moral se manifiesta como constricción y mandato o imperativo que se ha de cumplir por esa voluntad (Garrido, 2009).

Los imperativos, que son las fórmulas de la determinación de la acción, Kant las desarrolló como fórmulas del análisis de un acto concreto que nos ayudan a entender cuál es la forma en que se puede actuar de forma ética.

Mencionaré sólo la fórmula de la Ley Universal, como una muestra de las máximas que, señala Kant, si es seguida por los individuos, puede producir conductas éticas:

> "Obra sólo según una máxima tal que puedas querer al mismo tiempo que se torne universal".

Así que en el entendido de que las normas morales se internalizan a lo largo de la vida, la interacción social es un elemento central del desarrollo moral. (Montenegro, 1997).

Estudiosos como Bernardo Kliksberg han enfatizado que las sociedades en que la corrupción es mínima, tienen fuertes bases enraizadas en valores éticos, son sociedades que mantienen altos estándares éticos que les permiten tener economías fuertes, bajos niveles de corrupción y un alto desarrollo social. De aquí que proponga que si se fomentan estos valores se pueden gene-

Rap 137 español.indd 28 30/03/16 10:51

rar cambios, que no es seguro que se detonen solamente a partir de la expedición de nuevas normas, o al menos no sólo de éstas.

En este sentido, considera que el gobierno desempeña un papel central al impulsar permanentemente la discusión sobre los desafíos éticos de la sociedad en las escuelas, lo mismo que los valores éticos anticorrupción y pro igualdad, solidaridad y cooperación pues son esenciales en sus logros económico-sociales. Esos valores, a su vez, deben ser cultivados cuidadosamente en el sistema educativo en todos sus niveles y a través de ejemplos de los líderes (Kliksberg: 2006).

Códigos de conducta

Entre las acciones que se pueden promover para orientar la internalización de conductas asociadas a valores éticos que fortalezcan el tejido social, Rodríguez-Arana ha sugerido el establecimiento de Códigos de conducta que codifiquen los criterios éticos del servicio público, si bien el tratamiento que éste autor da al tema se centra en el servicio público, también podría extenderse a otras áreas económicas, políticas y sociales.

La codificación se ha ofrecido como una forma de mejorar la calidad de los servicios y la rectitud de los funcionarios públicos. Se considera que la existencia de un conjunto de normas éticas puede impedir, o al menos dificultar la corrupción, en cualquiera de sus modalidades.

Esto se sugiere sobre todo en países emergentes pues allí, además de que la cultura de la corrupción se aprecia en todos los niveles sociales, se ha encontrado que el comportamiento de los funcionarios y gestores públicos desafortunadamente es un hecho frecuente. Así que se ha coincidido en que en estos países es muy importante establecer códigos de conducta.

Si bien se reconoce que los códigos no arreglarán los problemas, éstos pueden constituirse como puntos de referencia importantes, que permitan que los valores del servicio público sean positivos y que también estén al alcance de los ciudadanos, constituyéndose como un instrumento que se oriente a internalizar conductas positivas que confluyan para hacer viable el desarrollo integral de la sociedad.

Rap 137 español.indd 29 30/03/16 10:51

Conclusiones

La problemática de corrupción tanto a nivel mundial como en nuestro país se ha convertido en un fenómeno sistémico que se ha extendido a todas las esferas política, económica y social, razón por la cual requiere atención y soluciones urgentes que si bien no resolverán a corto plazo la problemática, deben configurarse para proyectar avances sólidos en el combate a la corrupción.

Estas soluciones no sólo pueden concebirse en torno a un aspecto como el normativo, pues también es necesaria la renovación de la sociedad a partir de inculcarle valores orientados a la búsqueda del bienestar común que tenga como objetivo generar beneficios sociales, económicos y políticos.

Al mismo tiempo, será relevante emprender acciones complementarias a fin de orientar la conducta de los diferentes grupos sociales para dejar de participar y tolerar la corrupción, lo que conlleve revertir el proceso que ahora observamos: que la corrupción no es la excepción sino la norma.

En el caso de los problemas particulares de México, algunos autores como Mauricio Merino consideran que la clave para combatir la corrupción es la Ley General de Responsabilidades que se tiene proyectado aprobar en 2016.

Pero también considera que esa ley debe diseñarse contemplando el problema de la corrupción no como un fenómeno individual sino sistémico, ya que se ha encontrado que una ley que sólo se orienta a especificar conductas sancionables de servidores públicos en lo individual no hace sino castigar a “los operadores más débiles de la cadena de corrupción o produciendo chivos expiatorios”.

Así que es necesario que se proyecte una estrategia que contemple de manera integral tanto la normatividad anticorrupción, como internalización de conductas éticas, a fin de concebir soluciones adecuadas a un problema estructural como el que se ha generado en el país.

Rap 137 español.indd 30 30/03/16 10:51

Fuentes

Arjona Trujillo, Ana María (2002). "La corrupción política: una revisión de la literatura", Documento de Trabajo 02-14, Serie de Economía 04, Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid.

Bautista, Óscar Diego (2005). "La ética y la corrupción en la política y la administración pública". Madrid, UCM, tesis de maestría.

Banco Interamericano de Desarrollo (2015). "Integridad institucional" http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/integridad-en-el-grupo-bid/integridad-institucional,1291.html

Banco Mundial (2015). "La revolución de los datos: cómo medir la gobernabilidad y la corrupción". http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/medir.htm

Caiden, Gerald (1997). "La democracia y la corrupción", Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 8 May. Caracas.

Casar, M. (2015). México: Anatomía de la Corrupción. México: IMCO. CIDE.

Friedrich, C. (1989). "Corruption Concepts in Historical Perspective", en H. et. al., Political corruption: A Handbook. New Brunswick: Transaction Publishers.

FORBES (2016). "Corrupción ahuyenta inversión por 2,000 mdp en 2014", enero 12, http://www.forbes.com.mx/corrupcion-ahuyenta-inversion-por-2000-mdp-en-2014/.

Garrido, Manuel (2009). "Una ética de la libertad" en Immanuel Kant, Fundamentación de la metafísica de las costumbres (Edición de Manuel Garrido y comentarios de H. J. Paton), Madrid, Tecnos.

González, Edmundo (2005). Corrupción, Patología Colectiva, México: INAP-CNDH.

Heady, Ferrel (2001). Public Administration. A comparative perspective, New York, Marcel Dekker, Inc.

Kautilya (2008). Arthasastra, México, UAEM,-Miguel Ángel Porrúa (IV a.C.).

Kliksberg, Bernardo (2006). Más ética, más desarrollo, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

––––– (2011). "Un examen de las relaciones entre ética y economía", en BBVA, Valores y Ética para el siglo XXI, BBVA, España.

––––– (2014). "La explosión de las desigualdades", Canal Once, Colaboraciones Especiales, 01 de marzo del 2014. http://www.mexicosocial.org/index.php/colaboradores/colaboraciones-especiales/item/481-la-explosion-de-las-desigualdades.

El Financiero (2015). "Piratería dejará pérdidas económicas por 13 mil mdp en 2015: Gómez", Secc. Nacional, 25 de agosto. http://

www.elfinanciero.com.mx/nacional/pirateria-dejara-perdidas-economicas-por-13-mil-mdp-en-2015-gomez.html.
Malem Seña, Jorge F. (2001). "La corrupción política", Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 31.
Merino, M. (2015). "La llave de entrada", El Universal, Opinión, 21 de octubre. http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/sociedad/2015/10/21/la-llave-de-entrada.
Montenegro de Fletcher, Alma (1997). "Corrupción, democracia y ética", Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Chile), file:///C:/Users/Propietario/Downloads/pan-corrupcion-democracia.pdf
Muñoz Amato, Pedro (1954). Introducción a la administración pública. México, FCE.
Paine, Thomas (1776). Common Sense and the Crisis, New York, Dolphin Books. Ed. Facsimile.
Rodríguez-Arana, Jaime (2013). La dimensión ética de la función pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
OCDE (2015). Estudios económicos de la OCDE. Paris, OCDE, 2015.
Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México (2015). "Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la CPEUM que presentan las senadoras y los senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República", http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf2015
Riggs, Fred (1967). The ecology of public administration, New Delhi, The Indian Institute of Public Administration.
Sánchez, José Juan (2012). La corrupción administrativa en México, México, IAPEM
Suk Kim, Pan (2007). "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno", Gestión y Política Pública, Volumen XVI, número 2., II semestre.
Transparency International (1997). Corruption Perception Index 1997, An Index of Perceptions of Corruption Around the World, Berlin, 31 July.
Warren, Mark (2004). "What does corruption means in a Democracy?" American Journal of Political Science, Vol. 48, No. 2, April.
––––– (2005). "La democracia contra la corrupción", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, XLVII (193).
Weber, Max (1986). El político y el científico, Madrid, Alianza Editorial.

Revista de Administración Pública

INAP

Enfoque sistémico de la Rendición de Cuentas en México: los nuevos sistemas nacionales

Hipólito Romero Reséndez*

Introducción

La rendición de cuentas es una obligación gubernamental esencial en beneficio del pueblo. A fin de que sea real y efectiva, requiere cumplir con tres dimensiones: información, justificación y sanción. Las dos primeras forman parte del derecho de acceso a la información, la última, corresponde al ámbito disciplinario, *lato sensu*.

En México, a través de los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción, se pretenden perfeccionar los objetivos específicos antes citados y se establecen las condiciones necesarias para el nacimiento de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas.

Sin embargo, existe un alto riesgo de que la creación del tercer sistema no se logre de manera atingente. La principal amenaza radica en considerarlos entrópicos, independientes, con finalidades específicas y no vinculantes.

A fin de evitar lo anterior, se estima que para la construcción de un eficiente y eficaz Sistema Nacional Anticorrupción, debe con-

* Licenciado en Derecho por la ULA, Maestro en Administración Pública por el INAP, y Especialista en Derecho Laboral. Participa en la Maestría en Administración Pública en línea del INAP. En el servicio público federal y estatal ocupó diversos cargos, entre ellos, Director General Adjunto de Enlace en Policía Federal; Titular de la Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; Director de lo Contencioso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entre otros. Actualmente es Consultor y Agente Capacitador Externo con reconocimiento de la STPS.

siderarse un enfoque integrador, con visión de derechos humanos, sistémico, homeostático, a fin de que logre dar adecuada respuesta a las necesidades nacionales e individuales: solamente de esa manera se podrá dar respuesta debida mediante el servicio público, en beneficio de la población en su conjunto, y a la persona en lo individual.

1. Rendición de Cuentas

La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a
todo agente público sobre su administración
Artículo 15. *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. 1789.

La rendición de cuentas es un proceso orientado a dar respuestas. En su ejercicio, se involucran necesariamente dos sujetos: el que tiene la facultad de exigirlas y el que tiene la obligación de responder. Entre ambos, se establece un diálogo crítico, llegar a la verdad, en la medida en que cada uno de ellos asume las consecuencias de sus actos.

En el ámbito de los particulares, podemos observar que el contrato de mandato –con sus propias limitaciones– nos permite aproximarnos a una explicación del concepto de rendición de cuentas. En México, el *Código Civil Federal* lo define como el acuerdo de voluntades mediante el cual una persona, denominada mandatario, se obliga a ejecutar, por cuenta de otra denominada mandante, los actos jurídicos que éste le encarga.[1]

En la ejecución del mandato, podemos observar tres principales obligaciones del mandatario: 1) Ejecutar los actos encomendados; 2) Atender puntualmente las instrucciones y, para los efectos que nos ocupa el presente ensayo, 3) Rendir cuentas exactas de la administración del encargo.[2]

[1] Paráfrasis del artículo 2546, del Código Civil Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928, y sus últimas reformas publicada en el mismo medio el 24 de diciembre del 2013. Visible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf

[2] El artículo 2569, del Código Civil Federal, establece a la letra: "El mandatario está obligado a dar al mandante cuentas exactas de su administración, conforme al convenio, si lo hubiere; no habiéndolo, cuando el mandante lo pida, y en todo caso al fin del contrato."

Rap 137 español.indd 34 30/03/16 10:51

Como podemos apreciar, el actuar en nombre y representación de una persona implica necesariamente responsabilidad. En términos generales, podemos definirla como la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.[3] La responsabilidad implica, de manera inmanente, responder.

En el derecho romano, antecedente de nuestro sistema jurídico, "responsabilidad" tiene su antecedente etimológico en *respondere,* siendo sus acepciones "prometer", "merecer", "pagar". En consecuencia, *responsalis* refiere a "el que responde", lo cual podríamos asimilarlo en derecho común a la figura del fiador. En sentido restringido, *responsum* significa "el obligado a responder de algo o de alguien" y *respondere* se vincula estrechamente con la expresión solemne de *spondere*, en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación.[4] Por ende, responder es la obligación de cumplir con los compromisos.

En el ámbito de lo público, la figura del mandato nos permite, *mutatis mutandi*, referirnos a los sujetos que intervienen en el diálogo crítico antes citado.

El artículo 39 constitucional[5], desde su redacción original en 1917, prescribe a la letra:

> *Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

En consecuencia, los poderes públicos justifican y legitiman su existencia, en el Estado Mexicano, en tanto dimanan del pueblo y, como institución, actúan en beneficio del mismo. Es aquí donde

[3] REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid: RAE, Madrid, Vigésima segunda edición. Visible en: http://buscon.rae.es/draeI/

[4] INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México: Editorial Porrúa, S.A./Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, tomo VI, p. 277.

[5] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, y su última reforma publicada en el mismo medio el 10 de julio del 2015. Visible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf

Rap 137 español.indd 35 30/03/16 10:51

encontramos a los sujetos y el alcance de la rendición de cuentas públicas: el pueblo, al ser soberano, es el mandante y los poderes públicos se traducen en mandatarios, en tanto que los actos jurídicos que se le encomiendan a éstos últimos, deben tener como finalidad, el bien del pueblo.

Es por ello que la debida actuación de los servidores públicos que integran los poderes públicos, constituye un compromiso encaminado al beneficio de la población, resultando que la responsabilidad de los primeros es la apropiada respuesta de sus actividades en beneficio de los últimos en términos vinculantes; en otras palabras, rendir cuentas sobre el debido ejercicio del servicio público en aras del beneficio de la población. Por el lado contrario, todo servicio público que no procure lo anterior constituye desviación y provoca corrupción.

Como precisamos anteriormente, la rendición de cuentas implica responsabilidad, y en el servicio público, se precisa necesariamente de la plena vigencia de un Estado de Derecho que permita hacerla efectiva. Todo servidor público, en todos los órdenes y niveles, se encuentra obligado a responder al pueblo.

Tema de gran relevancia en un sistema democrático, diversos autores la han estudiado, y la explican de la siguiente manera:

John M. Ackerman la define de la siguiente forma: *"la rendición de cuentas es un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros, y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes."*[6]

En la definición de Ackerman apreciamos diversos elementos:

- Establece que la rendición de cuentas es un proceso, es decir, una serie de pasos para llegar a un fin. Al indicar que es pro-activo y únicamente establecer como sujetos a los servidores públicos, se infiere la existencia de otro sujeto, sin precisarlo;

[6] John M., Ackerman, Coordinador, *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI Editores, 2008, p. 16.

- Su objeto se constituye por los planes de acción, desempeño y logros de los servidores públicos, los cuales se informan, explican y justifican sin precisar a quien. En éste caso únicamente se refiere al servicio público, excluyendo a cualquier particular;
- Menciona una evaluación del objeto, nuevamente sin precisar al sujeto que lo realiza, y
- Finalmente refiere a sanciones y recompensas. En el primer caso podemos inferir que hace referencia al sistema disciplinario de los servidores públicos; sin embargo, no encontramos un régimen generalizado de recompensas en el servicio público.

Por otro lado, Brizio Rodríguez señala: *"la rendición de cuentas implica una obligación de quienes detentan una delegación en el manejo de los recursos o el poder de dar cuentas y explicar, y en su caso justificar sus acciones, y de no hacerlo responder de su incumplimiento mediante sanciones."*[7]

En la definición de Brizio observamos un elemento adicional a la definición de Ackerman: quien detente una delegación en el manejo de recursos. En este caso, es válido inferir que no solamente los servidores públicos deben rendir cuentas, sino quien ejerza recursos públicos. Este punto es importante, ante las reformas al artículo 6º constitucional de febrero del 2014, mismas que se analizarán más adelante.

García Guzmán indica: "*La rendición de cuentas es una necesidad institucional generada a partir de las configuraciones y relaciones sociales en torno al espacio público y gubernamental, que hacen cada vez más notoria la exigencia por parte de los ciudadanos de incidir en la responsabilidad que tiene la autoridad en la administración de la democracia."*[8] En este caso, podemos apreciar la finalidad de las políticas públicas en la materia, al considerar que la rendición de cuentas va más allá del imperativo

[7] Guillermo, Brizio Rodríguez, "La auditoría, la transparencia y la rendición de cuentas", *Revista de Administración Pública*, México: INAP, Volumen XLIII, número especial, septiembre-diciembre 2008, p. 212.

[8] Maximiliano, García Guzmán, "Estado de derecho y rendición de cuentas en la democracia", *Revista de Administración Pública,* México: INAP, Volumen XLVIII, número 1, enero-abril 2013, p. 97.

jurídico y la mera voluntad de los gobernantes: es una necesidad de carácter institucional, derivada de la exigencia democrática de los ciudadanos, sobre el debido ejercicio del servicio público.

Por su parte, Mónica Diana Vicher puntualiza que: *"… por rendición de cuentas se entiende el responder a preguntas incómodas y, al revés, exigir cuentas es visualizado como la oportunidad de hacer preguntas incómodas."*[9] En esta definición, apreciamos una breve referencia a la figura que estudiamos anteriormente, el mandato, toda vez que nos refiere a una relación de supra-subordinación.

Finalmente, Andreas Schedler esquematiza y define de figura objeto de estudio de la siguiente manera: *"en el ámbito político, afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)."*[10]

Con base en la definición anterior, y en especial el modelo propuesto, se estima precisa la aportación de Schedler al tema, por lo que nos permitimos destacar como puntos indispensables en su conceptualización, los siguientes:

- La rendición de cuentas se origina del concepto *accountability*, mismo que se desdobla en los conceptos de *answerability* –informar y justificar– y *enforcement*;
- Implica necesariamente la participación de dos sujetos: el que rinde cuentas y al que le rinden cuentas. El primero responde de sus actos y en consecuencia, es responsable de los mismos ante el segundo;
- Tiene tres dimensiones: informativa, argumentativa y coercitiva. La existencia de la última garantiza su debido ejercicio, y

[9] Mónica Diana, Vicher, "Antecedentes, desarrollo y democratización de la rendición de cuentas", Revista de Administración Pública, México: INAP, Volumen XLVII, número 3, septiembre-diciembre 2012, p. 44.

[10] Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuaderno de Transparencia 03*, México, IFAI, 2006, p. 12.

- El diálogo crítico –acercarse lo más posible a la verdad– es el tema toral de la rendición de cuentas: el que rinde cuentas no cumple con la mera exposición, sino que tiene que justificar causas, motivos, intensidades en su actuar, ser calificado por el mandante y, eventualmente, responder por ello.

Con base en las dos dimensiones señaladas, Schedler establece tres pilares de la rendición de cuentas, y con ello prevenir y corregir los abusos del poder: información, justificación y sanción.[11]

Los dos primeros conceptos –información y justificación– los encuadra dentro del genérico "Responsabilidad", mientras que el último –sanción– la considera con dimensión propia, de la siguiente manera:

Imagen 1

Fuente: Elaboración propia.

Las dos primeras dimensiones, constituyen las bases de derecho de acceso a la información; la tercera dimensión, el sistema disciplinario que debe aplicarse derivado del incumplimiento al primero. Es a través del ejercicio de este derecho humano fundamental, que la población se encuentra en aptitud de conocer las acciones y justificaciones del servicio público.

[11] *Ibíd.,* pp. 21 y ss.

López Ayllón señala: *"El contenido del derecho a la información en el ordenamiento jurídico mexicano… comprende tres facultades –difundir, investigar y recibir informaciones– agrupadas en dos vertientes: el derecho a informar y el derecho a ser informado."*[12] En tal sentido, el derecho a la información en sentido amplio abarca varios derechos humanos tradicionales, tales como el derecho a la libertad de expresión, la libertad de imprenta y el derecho de petición.

Cabe destacar que los enunciados expuestos por López Ayllón fueron considerados por los poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, en el marco del *Pacto por México,* toda vez que 12 de marzo del 2013 se presentó por parte del Titular del Ejecutivo Federal, ante la Cámara de Diputados, la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones."[13]

En la exposición de motivos, numeral 1 de la Introducción, se establece el reconocimiento del derecho al libre acceso a la información y derecho a la libertad de difusión. Sobre el particular, se destaca lo siguiente:

> *"…*
> *El 20 de julio de 2007 se publicó la reforma al artículo 6º de la Constitución que incorporó el derecho de acceso a la información, con el propósito de que toda persona cuente con los elementos mínimos y adecuados en materia de información pública, para que se pueda evaluar el desempeño de la acción gubernamental.*
> *El avance progresivo en el derecho a la libertad de expresión y de difusión, exige la actualización de lo dispuesto en el artículo 6º. De la Constitución. Estos derechos no sólo abarcan la obligación del Estado*

[12] Sergio, López Ayllón. "Derecho de la información", *Colección Panorama del Derecho Mexicano.* VALADÉS, Diego, SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis y CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, Coordinadores. México: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V./Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1997, p. 14.

[13] CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA, *Gaceta Parlamentaria,* México, Palacio Legislativo de San Lázaro, Año XVI, Número 3726-II, Anexo II, martes 12 de marzo del 2013, pp. 30 y ss. Visible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/mar/20130312-II.pdf

Rap 137 español.indd 40 30/03/16 10:51

> *para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y la protección de datos personales, sino que se hace imprescindible garantizar el acceso a la información veraz, plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.…"*[14]

En consecuencia, previo el proceso legislativo correspondiente, el 11 de junio del 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones[15], mismo que en su artículo único prescribió:

> *ARTÍCULO ÚNICO. Se REFORMAN el párrafo primero del artículo 6o.; el artículo 7o.; el párrafo sexto del artículo 27; el párrafo segundo del artículo 28; la fracción XVII del artículo 73; la fracción VII del artículo 78 y el párrafo sexto del artículo 94; y se* ***ADICIONAN*** *los* ***párrafos segundo****, tercero y cuarto, pasando el actual párrafo segundo a ser apartado A del párrafo cuarto, y un apartado B* ***al artículo 6o.****; los párrafos decimotercero al trigésimo del artículo 28, y un inciso l) a la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*
>
> *Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*
>
> *Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a* ***buscar****,* ***recibir*** *y*

[14] *Ibíd.*, p. 9.

[15] *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio del 2013. Visible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013

> ***difundir*** *información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión…*
>
> (Énfasis añadido)

En el Manual Ciudadano elaborado por Libertad de Información-México, A.C., con la participación de Francisco Javier Acuña, Salvador Nava Gomar, Issa Luna Pla, Rodrigo Santiesteban Maza y Ernesto Villanueva, se define como *"la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en po-der de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones necesarias que conlleva la reglamentación de un derecho fundamental en una sociedad democrática."*[16]

Vanessa Díaz, considerando a Ernesto Villanueva, lo define en sentido estricto: *"El derecho a la información lo podemos definir como la regulación jurídica del acceso de la sociedad a la información de interés público, particularmente la generada por los órganos del Estado."*[17] Esta definición perfila el derecho de acceso a la información *stricto sensu*, y en tal sentido, podemos entenderlo como el derecho humano que permite el acceso a datos concernientes al ejercicio del servicio público.

Luz del Carmen Martí Capitanachi señala: *"Una de las modalidades del derecho a la información en sentido amplio, y que es partícipe de su naturaleza y características, lo constituye el derecho de acceso a la información en poder del Estado, considerado como un derecho democrático que contribuye a la mejor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, al control de la actuación de los gobernantes, al combate a la corrupción y que en general, puede utilizarse como un instrumento para la realización de otros derechos humanos."*[18]

[16] LIBERTAD DE INFORMACIÓN-MÉXICO, A.C., *Manual ciudadano para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Limac, p. 7.

[17] Ernesto, Villanueva, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford University Press, 2000, p. 42, citado por Vanessa, Díaz "Del derecho a la información al derecho de acceso a la información", *Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales"*, Ernesto, Villanueva e Issa, Luna Pla, Editores, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, p. 63.

[18] Luz del Carmen, Martí Capitanachi, *Democracia y derecho a la información.* México: Editorial Porrúa, 2007, p. 156.

Rap 137 español.indd 42 30/03/16 10:51

La exposición de Martí Capitanachi constriñe al derecho de acceso a la información pública dentro del género del derecho a la información, lo cual es relevante para el presente, dado el análisis de la dimensión informativa de la rendición de cuentas emprendido.

En este sentido, el acceso a la información pública se traduce en el mecanismo jurídico mediante el cual los mandantes –el pueblo– reciben la información de los mandatarios –agentes gubernamentales– sobre las actividades de gobierno desarrolladas, en ejercicio del debido servicio público, así como establecer una escala de valor sobre las funciones desarrolladas, a fin de sancionar su desvío.

En consecuencia, se confirma que las dimensiones de información y justificación constituyen la base del derecho de acceso a la información. La sanción, por otra parte, es el conjunto ordenado de actividades orientadas a la observancia de la ley.[19]

Por lo antes expresado, se requiere que los agentes encargados de rendir cuentas indiquen qué hicieron, por qué lo hicieron y que asuman la consecuencia o respondan de sus acciones. La dimensión coercitiva se suma a las dimensiones informativa y argumentativa para lograr tal objetivo.

Las sanciones deben ser efectivas, a fin de lograr el objetivo de disuadir las desviaciones del cumplimiento del servicio público. Schedler señala: *"Ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas… Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder."*[20]

En consecuencia, resulta indispensable la dimensión coercitiva, y que sea eficaz y eficiente, a fin de inhibir en el servidor público conductas que se desvíen del debido ejercicio público, con lo cual se logrará el democrático control del poder, el cual se pretende con la rendición de cuentas.

[19] SCHEDLER, *op. cit.,* p. 16.
[20] *Ídem.*

2. El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

2.1. La reforma al artículo 6º constitucional de febrero del 2014

El 07 de febrero del 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[21], en materia de transparencia.

La quinta reforma al artículo 6º constitucional, generó una gran expectativa, dado que amplió significativamente los alcances del Derecho Humano de Acceso a la Información Gubernamental. El Decreto modificó diez artículos constitucionales –6, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122– y a través de diez transitorios pretendió implementar mecanismos para su efectividad.

A continuación se señalan los elementos más significativos de la reforma.

2.1.1. Impacto normativo

El Decreto implica modificaciones de gran relevancia para el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, y su alcance va más allá de la reforma del 2007, la cual pretendió establecer un "piso mínimo", para el ejercicio de este derecho humano a nivel nacional, lo cual no se cumplió. Su alcance es sumamente amplio, como se aprecia en la siguiente tabla, donde se precisan instituciones y normas que deben adecuarse en nuestro sistema jurídico:

Tabla 1

Artículo	Derechos, Facultades y Figuras
6	Derecho de Acceso a la Información Pública.
73	Facultades del Congreso de la Unión.

[21] *Diario Oficial de la Federación* del 07 de febrero del 2014, visible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

Artículo	Derechos, Facultades y Figuras
76	Facultades exclusivas del Senado.
89	Facultades y Obligaciones del Presidente.
105	Asuntos del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
108	Responsabilidades de los servidores públicos.
110	Juicio Político.
111	Declaración de Procedencia.
116	División de Poderes.
122	Naturaleza jurídica del Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia.

Para garantizar su debida implementación, se emitieron diez artículos transitorios, entre los que destacan:

- Segundo: El Congreso de la Unión, en el término de un año, deberá expedir la Ley General del Artículo 6º constitucional y reformar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios;
- Quinto: Las entidades federativas y el Distrito Federal deberán armonizar su normatividad en la materia en un año;
- Sexto: Hasta que se encuentren en vigor las reformas a las leyes secundarias, el Órgano Garante podrá ejercer facultades de revisión y atracción de asuntos del conocimiento de los órganos garantes estatales,
- Séptimo: El Órgano Garante continuará con la atención y resolución de asuntos en materia de datos personales, en tanto se determina un nuevo órgano que lo suplirá, y
- Octavo: En materia de transparencia, el Órgano Garante continuará ejerciendo sus atribuciones y competencias, en tanto se expiden las reformas a las leyes respectivas.

Con base en lo anterior, las normas jurídicas que se emitan, reformen, adecúen y/o adicionen, deberán considerar lo siguiente:

- Se amplía el ámbito personal de validez, al establecer nuevos sujetos obligados;
- Se reitera el principio de máxima publicidad;
- Se establece la exigencia a los sujetos obligados, de documentar los actos en ejercicio de sus facultades, a fin de combatir las indebidas declaraciones de inexistencia de información anteriores;
- Se prevén modificaciones a los mecanismos de acceso a la información y los recursos de revisión;
- Se determina la obligatoriedad de preservar y actualizar archivos;
- Se establece la obligatoriedad de publicar, en medios electrónicos, información completa y actualizada del ejercicio de los recursos públicos e indicadores;
- Se dota de Autonomía Constitucional al Órgano Garante, sus principios de actuación, las facultades para conocer del Derecho de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales, así como de atracción y revisión de aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia a nivel subnacional deba conocer, imponer medidas de apremio y coordinarse entre entidades fiscalizadoras, archivísticas y estadísticas, así como con sus homólogas en las entidades;
- Se precisa que solamente el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal podrá recurrir las resoluciones del Órgano Garante, exclusivamente en materia de seguridad nacional;
- Aumenta el número de Comisionados, de cinco a siete, nombrados por la Cámara de Senadores, y solamente podrán removerse por causa grave, a través de juicio político;
- Se crea un Consejo Consultivo, coadyuvante en el aspecto administrativo, y
- Se establece la obligatoriedad de todo servidor público de coadyuvar con el Órgano Garante.

2.1.2. Sujetos obligados

La reforma amplía el catálogo de sujetos obligados a las obligaciones derivadas del Derecho de Acceso a la Información.

En la fracción I, del Apartado A, podemos observar que si bien se mantiene la redacción de la reforma del 2007, realiza una serie de precisiones, así como incorporar específicamente nuevos actores, al señalar a la letra que:

> *I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, ….*

En ese sentido, se amplió al catálogo de sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental[22] a:

- Partidos Políticos;
- Fideicomisos y Fondos Públicos, y
- Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos, o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal.

2.1.3. El nuevo órgano garante

La fracción VIII, apartado A, del Artículo 6º constitucional, establece las facultades del nuevo Órgano Constitucional Autónomo, garante del Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Sobre el particular, se estima importante hacer las siguientes consideraciones:

- El instituto garante constituye un nuevo Órgano Constitucional Autónomo, de carácter especializado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, plenamente autónomo tanto en lo técnico, de gestión y capacidad de decisión sobre su presupuesto. Referente a su organización interna,

[22] *Cfr.* Artículo 1º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf

el 20 de febrero de 2014 emitió su Reglamento Interior[23], mismo que se complementa con el Acuerdo mediante el cual se aprueban las modificaciones a la Estructura Orgánica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;[24]

- Su ámbito de actuación se constriñe a nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública[25];
- Son principios institucionales del órgano garante: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad;
- Es un órgano competente para conocer asuntos de su materia de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes de la Unión, Órganos Constitucionales Autónomos, Partidos Políticos, Fideicomisos y Fondos Públicos y cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o actos de autoridad en el ámbito federal. Conocerá asimismo, de los recursos interpuestos ante sus homólogos en las entidades, al determinar reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de información. Finalmente, de oficio o a petición de sus pares en las entidades federativas, conocerá recursos de importancia y trascendencia;
- Sus decisiones son vinculatorias, definitivas e inatacables por los sujetos obligados. Cabe precisar que en caso de peligro a la seguridad nacional, únicamente el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal podrá impugnarlas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- El Pleno del Instituto es la máxima autoridad del órgano garante, Se conforma por siete comisionados electos por el Senado de la República, por voto de las dos terceras partes de los senadores presentes. El Ejecutivo Federal podrá objetar el nombramiento;

[23] Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. *Diario Oficial de la Federación* del 20 de febrero del 2014. En: http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Nvo-Reg-Int-2014-20-02-14.pdf

[24] Acuerdo mediante el cual se aprueban las modificaciones a la Estructura Orgánica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. *Diario Oficial de la Federación* del 1 de julio del 2015. En: http://inicio.inai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/ACUERDO%20-%20MODIFICACI%C3%93N%20A%20LA%20ESTRUCTURA%20ORGANICA.pdf

[25] Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación* del 04 de mayo del 2015. En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf

- Los comisionados durarán en su encargo siete años, y sólo podrán ser removidos por violación grave a la Constitución Federal y serán sujetos de juicio político;
- El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, por votación secreta, y durará en su encargo tres años, pudiendo reelegirse por un periodo igual. Dentro de sus funciones, se encuentra el rendir un informe anual al Senado de la República;
- Contará con un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, electos por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes en el Senado. Anualmente serán sustituidos dos de mayor antigüedad;
- Para el cumplimiento de sus resoluciones, el Instituto contará con facultades para imponer medidas de apremio. En ese sentido, toda autoridad y servidor público está obligado a coadyuvar con el órgano garante y sus integrantes, y
- A fin de fortalecer la rendición de cuentas, se coordinará con la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el INEGI.

2.1.4. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

El 04 de mayo del 2015, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, en su versión vespertina, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública[26], con lo cual se da cumplimiento parcial a lo estipulado por el artículo transitorio segundo de la reforma constitucional de 07 de febrero del 2014.

Lo anterior instituye un gran avance, toda vez que constituye el marco regulador del Derecho de Acceso a la Información a nivel nacional y subnacional, y pretende reducir las asimetrías en su ejercicio, lo cual no se logró a pesar de la reforma constitucional del 2007 al artículo 6º.[27]

[26] Visible en: http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=05&day=04

[27] Sin embargo, es de destacarse que a la fecha de elaboración del presente, existe un déficit normativo con relación a las reformas a las leyes federales de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, datos personales en posesión de particulares y demás ordenamientos relacionados.

Sobre la ley en cita, cabe destacar las siguientes consideraciones:

A. Sus objetivos principales son:
   1. La efectiva distribución de competencias entre los órganos garantes a través del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales[28], de reciente instalación[29], el cual se integra por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como los organismos garantes de las entidades federativas y el Distrito Federal;
   2. Promoción y difusión de la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, y
   3. Establecimiento de Políticas Públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de la información.

B. Sus principales ventajas son: Publicitación de información relacionada sobre violaciones graves de derechos humanos, el acceso universal a la información, sin acreditar interés o justificación alguna, procedimientos sencillos y expeditos a nivel nacional, así como conocer los contratos y convenios públicos a detalle.

C. Sus principios generales son: Certeza, Eficacia, Imparcialidad, Independencia, Legalidad, Máxima publicidad, Objetividad, Profesionalismo y Transparencia.

D. Los Sujetos Obligados en los órdenes federal, estatal y municipal, deberán habilitar los medios, acciones y esfuerzos disponibles para la generación, publicación y entrega de información, garantizando que la misma sea confiable, verificable, comprensible, veraz, oportuna y accesible, siendo éstos:
   1. Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
   2. Órganos Autónomos;
   3. Fideicomisos y fondos públicos;
   4. Partidos Políticos, y

[28] En el presente documento nos referiremos al mismo como Sistema Nacional de Transparencia.

[29] El 23 de junio del 2015, se instaló el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, como lo precisa el comunicado INAI/039/15, de la misma fecha, visible en: http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-039-15.pdf

5. Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los tres órdenes de gobierno.

E. Los órganos garantes tendrán como principales funciones:
   1. Velar por las condiciones de accesibilidad de la información;
   2. Capacitar a los servidores públicos y brindar apoyo técnico a los sujetos obligados;
   3. Imponer medidas de apremio y sanciones, y
   4. Proponer contenidos educativos.

F. La Plataforma Nacional de Transparencia permitirá cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones de la Ley General para los sujetos obligados y los organismos garantes, debiendo contar con cuatro sistemas por lo menos:
   1. Solicitudes de acceso a la información;
   2. Gestión de medios de impugnación;
   3. Portales de Obligaciones de Transparencia, y
   4. Comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados.

G. En materia de Obligaciones de Transparencia, se incrementa su número, estableciendo como comunes un total de 48. Adicionalmente señala:
   1. Obligaciones específicas para los Poderes Ejecutivos, a nivel federal, estatal y municipal;
   2. Obligaciones específicas para los Poderes Legislativos, tanto federal como en las entidades federativas;
   3. Obligaciones específicas para los Poderes Judiciales, en el mismo sentido;
   4. Obligaciones específicas para los órganos autónomos: Instituto Nacional Electoral, CNDH, Órganos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como sus homólogos en las entidades;
   5. Obligaciones específicas para las instituciones de educación superior dotadas de autonomía;
   6. Obligaciones específicas para los partidos políticos nacionales y locales, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones civiles que pretendan postular candidaturas independientes;
   7. Obligaciones específicas para fideicomisos, fondos públicos, mandatos y análogos;

8. Obligaciones específicas para autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral, así como sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos, y
9. Obligaciones específicas para los sujetos obligados del sector energético.

H. Se establece la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia.
I. Se define que el período de reserva de la información será de cinco años, con posibilidad de ampliarla por un período similar, en caso de subsistir las causas de origen, previa prueba de daño.
J. Se precisa que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, y únicamente el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la propia Ley General.
K. Una innovación la constituye el Recurso de Inconformidad, el cual se podrá interponer contra las resoluciones de los órganos garantes en las entidades.
L. Se precisa la facultad de atracción, que podrá ejercer el órgano garante nacional, a petición de parte u oficio, en los casos de recursos de revisión que por su interés y trascendencia los ameriten.
M. Se establecen medidas de apremio por parte de los órganos garantes a los servidores públicos, miembros de sindicatos, partidos políticos y personas físicas o morales responsables. Asimismo, precisa que las sanciones de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos.

Por lo antes expuesto, podemos afirmar que, con las salvedades jurídico-normativas del caso, se cuenta actualmente con las bases institucionales, relacionales y operativas, a nivel federal y estatal, para implementar un sistema armónico en materia de transparencia y acceso a la información.

3. El Sistema Nacional Anticorrupción

El 27 de febrero del 2015, en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.[30]

En el Dictamen correspondiente[31], la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura precisó que el Sistema Nacional Anticorrupción es:

> *¨… una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos."*

En ese sentido, el sistema pretende la mejora continua del desempeño de la administración gubernamental, así como medir y evaluar el desempeño de los servidores públicos con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismos que son aplicables a los particulares, especialmente cuando se afecte la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales, estatales y municipales.

Sus puntos clave son:

1. Fortalece y amplía las facultades de fiscalización de la ASF a los recursos federales que administren o ejerzan los estados, municipios, el Distrito Federal y las delegaciones;
2. Establece una visión transexenal de la rendición de cuentas: se amplían de 3 a 7 años la prescripción de faltas administrativas graves;
3. Institucionaliza el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Considera a la corrupción como un fenómeno bidireccional, por lo cual puede sancionar a servidores públicos y particulares;

[30] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo del 2015, edición vespertina, en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

[31] Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, Palacio Legislativo de San Lázaro, Año XVIII, Número 4223-III, Anexo III, jueves 26 de febrero del 2015. Visible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf

4. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas sancionadas, y
5. Crea el Sistema Nacional Anticorrupción.

Aspectos relevantes:

1. Establece nuevas atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), Secretaría de la Función Pública (SFP), Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
2. Prevé la conformación de un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana;
3. El Comité Coordinador estará integrado por los titulares de: ASF, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, SFP (Control Interno), presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; presidente del INAI, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;
4. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción;
5. Se deberá emitir una ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, así como una ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación;
6. Se instaura la declaración de conflictos de interés de los servidores públicos y sancionarlos en caso de incurrir en ellos. Asimismo, prevé sanciones a servidores públicos, así como a los particulares, en caso de incurrir en casos de corrupción;

7. Establece la ratificación del Senado al nombramiento del Titular de la SFP, y
8. Instaura la autonomía al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para dictar sus resoluciones y sancionar a los servidores públicos de los tres poderes y órganos constitucionales autónomos, así como para ordenar la suspensión de actividades, disolución o intervención de las empresas cuando se trate de faltas administrativas graves.

El Sistema Nacional Anticorrupción constituye un nuevo enfoque del derecho administrativo disciplinario: la visión es integral al considerar tanto a los públicos como a los privados, así como una orientación preventiva y de mejora continua, que no se limita a la parte coercitiva, y en la cual será determinante en gran medida, la eticidad en la función pública.

4. Justificación del enfoque sistémico

La construcción de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas necesariamente tiene que atender a un enfoque sistémico. La Teoría General de Sistemas[32] refiere a una perspectiva holística e integradora, en la cual resultan de gran relevancia las relaciones y sus conjuntos.

Maritza Vieytes[33] señala que un "sistema" es una entidad cuya existencia y funciones se mantiene como un todo por la interacción de sus partes. En consecuencia, cuando nos referimos a pensamiento sistémico para explicarnos el fenómeno de la rendición de cuentas en nuestro país, necesariamente tenemos que referirnos a los dos sistemas nacionales que analizamos en el presente ensayo, con una visión integradora y de conjunto.

Un enfoque sistémico permite valorar el papel de las instituciones encargadas de las funciones sustantivas en ambos sistemas nacionales, dimensionar y aquilatar las relaciones que se establecen y, sobre todo, encaminar los esfuerzos afines y vinculantes, en la consecución de los objetivos propios y comunes. En ese sentido, no es viable pensar que los dos sistemas, transparencia

[32] Vieytes Suquilvide, Maritza, *El pensamiento sistémico*, Universidad Nacional de Colombia, S.A., en: http://disi.unal.edu.co/~lctorress/PSist/PenSis14.pdf

[33] *Ibíd.*

y anticorrupción, transiten por vías paralelas: más allá del eventual cruce de rutas, es indispensable su necesaria imbricación, que se reconozcan en lo individual y en conjunto, como sistemas complementarios.

Tomemos por ejemplo la participación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, INAI, en ambos sistemas:

- En el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de conformidad con los artículos 28, 29, 30, fracción I, 32 y 36 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el organismo garante, a través de su Comisionada Presidenta, preside al Consejo Nacional y por conducto del Pleno del mismo, nombra al Secretario Ejecutivo del sistema, y
- En el Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con lo establecido por la fracción I, del artículo 113 constitucional, forma parte del Comité Coordinador, órgano colegiado encargado de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

En un primer análisis, podemos apreciar que las relaciones del INAI, en el primer sistema nacional, son de alta dirección. En el segundo, son eminentemente de coordinación. Sin embargo, a través de un enfoque sistémico, podemos apreciar en una primera valoración, que las relaciones que se establecen en ambos sistemas, para y desde el INAI, son necesariamente de coordinación y colaboración, en tanto organismo constitucionalmente autónomo. En un segundo paso, habría que determinar los niveles –nacional, subnacional, internacional– y grado –directo o indirecto– a fin de que, en la siguiente etapa, se precisen vinculaciones y procesos normativos, tanto en materia sustantiva como adjetiva, en ambos sistemas nacionales. Estas primeras etapas de análisis sistémico, y las que se desarrollen con posterioridad, deben considerar siempre la progresividad y protección de los derechos humanos reconocidos en nuestro orden jurídico, sin dar marcha atrás, lo cual necesariamente provocaría entropía en el sistema.

Rap 137 español.indd 56 30/03/16 10:52

Como podemos apreciar, la suma de los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción resultan en un sistema nuevo, que va más allá de la simple adición de factores. Ambos sistemas refieren a marcos jurídico-normativos específicos, instituciones, sujetos, principios, procesos y procedimientos. Sin embargo, en lo individual y a la fecha, son imperfectos en la medida en que carecen de complementos efectivos para sus fines específicos: el derecho de acceso a la información, sin un marco coercitivo efectivo al obligado en caso de incumplimiento, es un ejercicio débil de rendición de cuentas. La sanción disciplinaria requiere necesariamente información completa y confiable, a fin de garantizar su justa imposición.

En este último caso, nos encontramos ante un sistema abierto y homeostático, que se relaciona debidamente con su medio y permite el desarrollo y avance del mismo.

Conclusión

La coexistencia de los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción permite vislumbrar un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas. Para su debida construcción e instrumentación –informar, justificar y sancionar–, deberá atenderse mediante un enfoque integral, sistémico: ir más allá de la mera adición de factores para contemplar una real integración, tanto en sus instituciones como en sus interrelaciones.

En ese sentido, la creación de un efectivo sistema de rendición de cuentas en nuestro país, a través de este enfoque, tiene como fundamento considerar que, en tanto sistemas autónomos y no relacionados, su coexistencia no es suficiente: su concepción debe considerarse de manera integral, completa, homeostática, adecuada a la naturaleza y funciones de las instituciones participantes. Por otra parte, de manera esencial, debe atender al carácter progresivo del reconocimiento y protección de los derechos humanos en nuestro país, sin dar un paso atrás.

De esa manera, la suma de ambos sistemas puede dar como resultado uno –el de Rendición de Cuentas– que supere a los primeros en lo individual, dado su carácter relacional y en conjunto. Por lo tanto, es posible llegar a la conclusión que, en tanto se

Rap 137 español.indd 57 30/03/16 10:52

encuentren imbricados, permitirán referirnos a la responsabilidad efectiva en el servicio público, el bien responder, en beneficio de la población, que es objeto y finalidad de todo gobierno.

Fuentes de información

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. México. 05 de febrero de 1917. Visible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación* del 04 de mayo del 2015. Visible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio del 2002, última reforma publicada el 14 de julio del 2014. Visible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf

Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. *Diario Oficial de la Federación* del 20 de febrero del 2014. Visible en: http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Nvo-Reg-Int-2014-20-02-14.pdf

Código Civil Federal. *Diario Oficial de la Federación*. México. 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 13 de agosto de 1928. Visible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Visible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Visible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

Acuerdo mediante el cual se aprueban las modificaciones a la Estructura Orgánica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. *Diario Oficial de la Federación* del 1 de julio del 2015. Visible en: http://inicio.inai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/ACUERDO%20-%20MODIFICACI%C3%93N%20A%20LA%20ESTRUCTURA%20ORGANICA.pdf

Bibliografía

ACKERMAN, John M. (coordinador), *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México, Siglo XXI Editores, 2008.

BRIZIO RODRÍGUEZ, Guillermo. "La auditoría, la transparencia y la rendición de cuentas", *Revista de Administración Pública*, México: INAP, Volumen XLIII, número especial, septiembre-diciembre 2008.

GARCÍA GUZMÁN, Maximiliano, "Estado de derecho y rendición de cuentas en la democracia", *Revista de Administración Pública*, México: INAP, Volumen XLVIII, número 1, enero-abril 2013.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Editorial Porrúa S.A./Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

LIBERTAD DE INFORMACIÓN-MÉXICO, A.C., *Manual ciudadano para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México. [sin fecha]

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. "Derecho de la información", *Colección Panorama del Derecho Mexicano.* VALADÉS, Diego, SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis y CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro (coordinadores). México: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V./Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.

MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información.* México: Editorial Porrúa, 2007, p. 156.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid: RAE, Vigésima segunda edición, 2001.

SCHEDLER, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, *Cuaderno de Transparencia* 03, México, IFAI, 2006.

VICHER, Mónica Diana, "Antecedentes, desarrollo y democratización de la rendición de cuentas", *Revista de Administración Pública*, México: INAP, Volumen XLVII, número 3, septiembre-diciembre 2012.

VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford University Press, 2000, citado por DÍAZ, Vanessa, "Del derecho a la información al derecho de acceso a la información", Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales", VILLANUEVA, Ernesto y LUNA PLA, Issa, Editores, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004.

Medios electrónicos

CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA, *Gaceta Parlamentaria,* México, Palacio Legislativo de San Lázaro, Año XVI, Número 3726-II, Anexo II, martes 12 de marzo del 2013. Visible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/mar/20130312-II.pdf

CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA, *Gaceta Parlamentaria,* México, Palacio Legislativo de San Lázaro, Año XVIII, Número 4223-III, Anexo III, jueves 26 de febrero del 2015. Visible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf

VIEYTES SUQUILVIDE, Maritza. *El pensamiento sistémico*, Universidad Nacional de Colombia, s.e., s.a. Visible en: http://disi.unal.edu.co/~lctorress/PSist/PenSis14.pdf

Revista de Administración Pública

INAP

Evolución del Control Gubernamental en México y los retos para fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción

Eugenio Aurelio Alvírez Orozco*

I. Introducción

El combate a la corrupción y los controles para evitarla en nuestro país no son novedad, datan desde la época prehispánica, el virreinato y el México independiente. En el siglo XX con motivo de la lucha revolucionaria se organizó un nuevo gobierno que fue evolucionando lentamente, primero para pacificar al país, luego para formar instituciones y tratar de arreglar las injusticias ancestrales. La preocupación por el combate a la corrupción y la afectación social que genera tienen su origen en el surgimiento de nuestra nación. El esfuerzo para controlar, en el devenir del país siempre ha estado presente, nunca ha menguado, existiendo para ello una vasta legislación para el control y el combate a la corrupción conforme se puede constatar en el Anexo 1.

En el siglo XXI se fortalecen los órganos externos de fiscalización en la federación y en los estados de la República, así como los Órganos Internos de Control y las contralorías estatales. Nace la

* Maestro en Administración por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; Contador Público por la Universidad Nacional Autónoma de México y Graduado del Diplomado de Planeación y Administración de Servicios de Salud por el King Found Center de Londres, Inglaterra. Profesor del Instituto Nacional de Administración Pública: en la Maestría en Administración Pública; en el Programa de Alta Dirección de Dependencias y entidades Públicas y Coordinador Académico del Diplomado en Planeación, Programación, Presupuestación y Control. Académico en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM Se ha desempeñado en diversos cargos en el sector público. Ha sido Consultor Internacional en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Mundial. Actualmente es Titularidad del Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Rap 137 español.indd 61 30/03/16 10:52

Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas. Se implementa el Manual de Control Interno y se realiza la reforma constitucional que establece el Sistema de Contabilidad Gubernamental en los tres órdenes de gobierno. Se instituye el Gobierno Corporativo con sus consejeros independientes y el Comité de Auditoría para la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y para Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresas productivas del Estado, la declaración patrimonial se complementa con la del conflicto de intereses de los servidores públicos. Se insiste en la elaboración de códigos de ética y de conducta que pretenden llegar directamente a la conciencia de cada uno de los integrantes de la comunidad perteneciente al servicio público, además de las leyes y reglamentos que soportan a todas estas acciones y dan una muestra de la enorme voluntad que se despliega para alcanzar el éxito ante tan enorme reto.

En cumplimiento a sus compromisos de campaña, el presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso de la Unión las iniciativas de reformas a la Constitución para crear el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia. Reformas aprobadas en mayo del 2015 por el Congreso. Con las leyes complementarias que deberán estar listas a más tardar en mayo del 2016 tendremos la base para fortalecer los sistemas de control gubernamental, la transparencia, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas.

2. Evolución histórica del control en México

2.1. El Virreinato

En la conquista los españoles encontraron que los aztecas, para evitar malos manejos y desviaciones en el actuar de funcionarios encargados de la recaudación, se auxiliaban de jueces para emitir sanciones en casos de corrupción que se penaban hasta con la muerte.

La Corona Española implanta el sistema de encomienda como control político, económico y social sobre los pueblos conquistados otorgándose a españoles que habiendo participado en la conquista recibían el encargo como premio. Posteriormente se les otorgaba a peninsulares que llegaban con recomendaciones para hacerse cargo de la encomienda.

Para vigilar esta situación se creó el Tribunal Mayor de Cuentas a fin de mantener una vigilancia constante sobre los gastos y los ingresos que se percibían, un verdadero Órgano de Control que fiscalizaba la Hacienda Pública. Permaneció durante los 300 años del Virreinato.

Durante el Virreinato existen otros tipos de control, como la caja de las 3 llaves y con oficinas como la ordenanza que contaba con contador, tesorero, factor y veedor.

2.2. La Independencia

Una vez alcanzada la independencia y habiéndose derrocado el Imperio de Iturbide se toma la decisión de implantar un sistema de gobierno republicano y federativo como el de los vecinos del norte.

Al elaborarse la primera *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* en 1824, quedó instituida la Contaduría Mayor de Hacienda con facultades otorgadas por el Congreso para establecer los gastos generales, determinar la recaudación y tomar cuentas anualmente al Ejecutivo. Al ser abrogada esta Constitución en 1836, se implantan las llamadas *Las Siete Leyes* que aunque no son federalistas, tienen las mismas funciones.

En 1853 de nombre se restablece el Tribunal Mayor de Cuentas ahora con facultades precisas para vigilar los gastos públicos, se crea el Departamento de Cuenta y Razón, la Tesorería General de la Federación, la Dirección General de Cuentas y la Secretaría de Hacienda. Complejos problemas políticos derivan en un caos de control. Es con la Constitución de 1857 que la Contaduría Mayor de Hacienda queda adscrita al Congreso, siendo Don Benito Juárez quien emite su Ley Orgánica en 1876. Hubo que esperar hasta la estabilidad lograda con la paz porfiriana para ordenar las cuentas. El General Díaz contó con la colaboración de José Yves Limantour, uno de los más inteligentes ministros de Hacienda que México ha tenido. Fue durante su gestión que se promulgó la Ley Orgánica de la Contaduría que enfatizaba su función de revisar la glosa de las cuentas anuales para verificar si los cobros o gastos se habían efectuado con su respectiva autorización, comprobación y exactitud aritmética y contable.

2.3. La Revolución

En la Constitución de 1917 se faculta al Congreso para que sea éste y no Hacienda quien realice la revisión y glosa de la cuenta pública, y dispone la creación del Departamento de la Contraloría General de la Nación, donde se buscó el perfeccionamiento de los sistemas públicos de control interno que a través de sus leyes orgánicas de 1918 y 1926 recibe facultades que son antecedente de la Secretaría de la Contraloría.

Este sistema de control externo funcionó hasta 1937 en que se emite una nueva Ley Orgánica de la Contaduría.

2.4. Consolidación de las Instituciones (1937-2000)

El control se concentra en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación. Realizándose en los setentas una dispersión de las funciones del control en cinco secretarías de Estado, (Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Patrimonio Nacional) y en la Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.[1]

En el gobierno del Lic. Luis Echeverría se establece la urgencia de una reforma administrativa que empieza a cristalizarse con el Lic. José López Portillo al emitirse leyes como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública, además de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto para la puesta en marcha de los programas de gobierno.

Es el Lic. Miguel de la Madrid quien inicia su gobierno con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que da a la ciudadanía una esperanza acerca de la renovación moral. Ante los ricos antecedentes sobre el control interno, se crea esta Secretaría como órgano globalizador del control, entendido éste en su fase preventiva. Se instituye la obligación legal de todos los servidores públicos de presentar declaraciones de bie-

[1] La Contraloría y el Control Interno en México: Antecedentes históricos y legislativos, José Trinidad Lanz Cárdenas.

nes al inicio y término de sus gestiones, se regulan las faltas administrativas distinguiéndolas de los delitos en el servicio público y se introduce la figura jurídica del "enriquecimiento inexplicable". Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del primero de enero de 1983 dieron origen a esta Secretaría, formando parte de la instrumentación de acciones del Gobierno Federal sobre la tesis de la RENOVACIÓN MORAL DE LA SOCIEDAD, vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos Federales. Se encarga a esta Secretaría el establecimiento de una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para cubrir una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad y la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal. (Ver Anexo 2 con el Esquema de la Evolución del Control hasta 1995).

Es con el Dr. Ernesto Zedillo que se transforma en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) fortaleciendo sus funciones de control y otorgándole facultades para modernizar la administración. De acuerdo con el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1994, esta dependencia de nueva conformación absorberá aquellos asuntos que fueron de responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se constituye en promotora del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Deberá establecer normas, políticas y lineamientos en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas del Gobierno Federal. Cabe destacar que la Secretaría designa a sus delegados ante las dependencias y órganos desconcentrados y Comisarios en órganos del gobierno de las entidades. Un cambio sobresaliente en aquellos tiempos fue el nombramiento de los titulares de las áreas de control interno por parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

2.5. El siglo xxi (2000-2012)

El Lic. Vicente Fox crea la Comisión Intersecretarial Anticorrupción, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley del Servicio Profesional de Carrera y la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos donde se les obliga desde el nivel de Jefe de Departamento hasta el Presidente de la República, a presentar anualmente una declaración de modificación de situación patrimonial además de las de inicio y conclusión que ya se venían presentando. Con estas innovaciones la SECODAM cambia su nombre por Secretaría de la Función Pública.

El Lic. Felipe Calderón publica la Ley General de Contabilidad Gubernamental[2] de observancia obligatoria para todos los niveles de gobierno, se emiten los nueve manuales de aplicación general con el propósito de optimizar la operación del gobierno en sus grandes materias en toda la administración pública federal.

Con la finalidad de reforzar esta simplificación administrativa se lleva a cabo la tala regulatoria. Se emitió un acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*[3] que consiste en eliminar las normas innecesarias (disposiciones, políticas y estrategias, acciones o criterios y procedimientos) que se opongan a la emisión de los nueve manuales, además de evitar la generación de nuevas normas salvo en casos de excepción, como en situaciones de emergencia o para cumplir obligaciones legales.

Para llevar a cabo este proceso, se elaboró, un inventario de todas las normas vigentes del Gobierno Federal, en dos vertientes:

- *Tala Administrativa:* Estandarizar los procesos para ahorrar recursos en el Gobierno Federal, derogando todas las normas innecesarias (9 manuales):
  1. Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios;

[2] DOF, 31 de diciembre del 2008, Decreto por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

[3] DOF, Acuerdo del 10 de agosto del 2010, en el cual se obligó a toda la Administración Pública Federal a publicar a más tardar el 10 de septiembre del 2010, la normativa que se mantendría vigente, previa autorización de la Secretaría de la Función Pública.

2. Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección;
3. Materia de Control Interno;
4. Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
5. Materia de Recursos Financieros;
6. Materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera;
7. Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales;
8. Materias de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Seguridad de la Información, y
9. Materias de Transparencia y de Archivos.

- *Tala Sustantiva.* Se derogan todas las normas y trámites innecesarios.

La tala regulatoria dio como resultado la derogación del 46% de la normatividad de la Administración Pública Federal, y en virtud de esta simplificación se permitió homologar y administrar los recursos humanos con menores costos, (reduciendo el 20% del gasto destinado a actividades administrativas y de apoyo),[4] y dio transparencia y certidumbre respecto de la normatividad que permanece vigente, evita la emisión de nuevas reglas y limita la discrecionalidad de los servidores públicos al aplicarlas.[5]

2.6. La Actualidad, el arranque del sexenio 2012-2018

Al inicio del gobierno del Lic. Enrique Peña Nieto se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero del 2013, el decreto que modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo segundo transitorio referente a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, se indica que entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones. Entretanto esto sucede, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atri-

[4] Menos reglas, mejores resultados. Secretaría de la Función Pública; http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmgp/tala-regulatoria.html

[5] Menos reglas, mejores resultados. Secretaría de la Función Pública; http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/ssfp/funcion-publica/mejores-tramites/tala/cuaderno_tala_espanol_web.pdf

buciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de la expedición de este decreto.[6]

En este mismo decreto se incluyeron cambios en las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que habría de encargarse de diversos asuntos propios de la Secretaría desaparecida como son auditorías, servicio profesional de carrera, declaraciones patrimoniales. Estos cambios no se han aplicado por no haberse cumplido la condición expresa en el artículo segundo transitorio.[7]

2.7. El Pacto por México

Al inicio del sexenio el Presidente Peña Nieto consigue lo que parecía imposible, reunir al día siguiente de su toma de posesión –2 de diciembre del 2012–, en un Pacto, al Partido de la Revolución Democrática, al Partido Acción Nacional y a su propio Partido el Revolucionario Institucional. En este Pacto se cristalizan reformas trascendentes en materia de energía, educación, recaudación, financiera, telecomunicaciones; y es en este espacio que se firman los compromisos para el combate a la corrupción. (El Partido Verde Ecologista se adhiere al Pacto a finales de enero del 2013).

[6] DOF, 02-01-2013. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Segundo Transitorio. Artículo Único.- Se reforman los artículos 1°., segundo párrafo; 7°., 8°., 10, 13, primer párrafo; 16, primer párrafo; 25, 26, 27, 31, fracciones XII, XIX, XXI, XXIV y XXV; 32, fracciones I, II, IV, V, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XV; 41 y 50; Se adicionan los artículos 31, con las fracciones XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV; 32, con las fracciones VII y VIII y el 44 y se derogan los artículos 30 Bis; 32, fracciones XIV, XV y XVII, y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

[7] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2 de enero del 2013. Nota de vigencia: Las reformas a los artículos 26, 31, fracciones XII, XIX, XXI, XXIV y XXV; y 50; las adiciones de los artículos 31, con las fracciones XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV; y el 44; así como la derogación del artículo 37, publicadas mediante decreto en el DOF, 02-01-2013, entrarán en vigor de conformidad con lo establecido por el artículo segundo transitorio de dicho decreto. Transitorio **Segundo.-** Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica. Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el Control Interno y el Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar. Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.

Rap 137 español.indd 68 30/03/16 10:52

En el Pacto por México, se firman los siguientes compromisos relacionados al combate a la corrupción:

Cuadro 1 (Compromisos)[8]

Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables. (Compromiso 82)	Se instrumentará la reforma preferentemente aprobada para perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres órdenes de gobierno que permitan establecer reglas comunes y mecanismos homologados para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a toda la información sobre el gasto público.
Reformar para ampliar facultades del IFAI. (Compromiso 83)	Se impulsará una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional, autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional.
Reformar para ampliar facultades del IFAI. (Compromiso 84)	Los órganos estatales serán autónomos, colegiados y especializados en transparencia.
Sistema Nacional contra la Corrupción. (Compromiso 85)	Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE.
Sistema Nacional contra la Corrupción. (Compromiso 86)	Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción.

Las Reformas (Ver Anexo 3. Once Reformas).

Durante la campaña presidencial del Lic. Enrique Peña Nieto en la ciudad de Guadalajara el 30 de marzo del 2012 conformó

[8] Suscrito por: Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Jesús Zambrano Grijalva, Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática; María Cristina Díaz Salazar, Presidenta Interina del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional y Gustavo Madero Muñoz, Presidente Nacional del Partido Acción Nacional. http://pactopormexico.org/acuerdos/político

uno de los tres compromisos firmados públicamente ante notario acerca de la creación de una Comisión Anticorrupción.

Quince días antes de su toma de posesión como Presidente de la República, a través de su Partido, el Revolucionario Institucional, ingreso al Senado el 15 de noviembre del 2012 la iniciativa de la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción y se turnó a comisiones en donde se realizaron análisis y propuestas que dieron como resultado de cuatro iniciativas presentadas por diversos integrantes del Senado a un pre-dictamen el 1 de diciembre del 2013, un año después de su ingreso.

En dicha propuesta se definía la Comisión Anticorrupción como un organismo autónomo con facultades para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en materia administrativa cometidos por servidores públicos o por particulares. También tendría facultades para atraer casos de corrupción de gobiernos estatales o municipales.

Con fecha 12 de diciembre del 2013 el Senado aprobó el proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución y las turno a la Cámara de Diputados, ahí se determinó que la Comisión debía tener coordinación con las contralorías de las diferentes dependencias correspondientes con la Auditoría Superior de la Federación, con el Instituto Federal de Acceso a la Información y que cada estado debía crear un órgano anticorrupción. La reforma propuesta crea un Sistema Nacional facultado para atraer asuntos de estados y municipios y crea una Fiscalía Anticorrupción para la cual el Senado debe nombrar un fiscal que será aprobado por al menos dos terceras partes del pleno.

La Cámara de Diputados da entrada a la Reforma Constitucional el 4 de febrero del 2014

El 26 de febrero del 2015 la Cámara de Diputados aprobó en lo general el dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de corrupción para la creación del llamado Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades y lo turna al Senado de la República.

Rap 137 español.indd 70 30/03/16 10:52

El 21 de abril de 2015 en el Senado se aprueba en lo general el Sistema Nacional Anticorrupción y se turna a los congresos locales la reforma a 14 artículos de la Constitución.

El Presidente de la República, Enrique Peña Nieto promulga la reforma que crea el Sistema Nacional Anticorrupción al publicarlo en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo del 2015 de las reformas a la Constitución que habrán de permitir la realización de este proyecto que va de la mano de la Nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de mayo del 2015.

3. Control externo

Al control podemos dividirlo dentro de la Administración Pública en dos campos fundamentales, el control Externo y el control Interno, El control Externo que es ejercido por las entidades de fiscalización como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los órganos de fiscalización de los congresos de los estados, obedece a mandatos constitucionales y acuerdos de cada entidad federativa. De este control externo depende que se pueda ejercer un control Independiente de los ejecutivos de los tres órdenes, federal, estatal, y municipal.

Está a cargo de los congresos de la federación y los estados, con sus órganos superiores de fiscalización.

Durante los trabajos de la LVII Legislatura (1997-2000) del Congreso de la Unión se culminaron los esfuerzos para que la fiscalización superior tuviera un nuevo ordenamiento jurídico y existiera una entidad fuerte y moderna para hacerse cargo de estas funciones, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Para alcanzar este objetivo:

- Se instituyeron las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 en julio de 1999, y
- La promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre del 2000.

Con estas nuevas bases legales se creó la Auditoría Superior de la Federación.

3.1. Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Es la entidad de fiscalización superior de la Federación que se crea para apoyar a la H. Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, Artículo 73 de la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

Objetivos de la ASF

- Conocer los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas vinculadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal;
- Comprobar si se ajustan a las disposiciones normativas aplicables;
- Constatar la consecución de los objetivos de los programas de gobierno;
- Informar objetiva y oportunamente a la representación popular del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, y
- Emitir las observaciones y recomendaciones que procedan para fomentar administraciones públicas comprometidas con la obtención de resultados y la satisfacción de las necesidades de la población.

Además, de identificarse con los objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pues hace del conocimiento de la ciudadanía la información a que se refiere este ordenamiento legal.

La Función de la ASF

Para el logro de sus objetivos fiscaliza el uso de los recursos públicos federales a través de los principios de anualidad y posterioridad y la cuenta pública del año fiscal específico. Su materia es lo reportado anualmente en la cuenta pública.

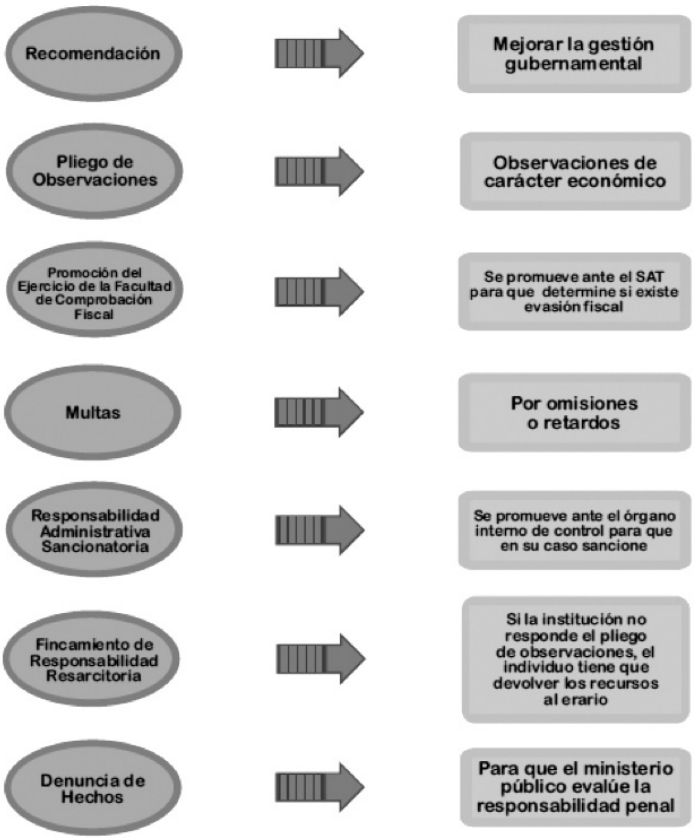
El programa anual de auditorías para la fiscalización superior de la cuenta pública se prepara por entidad fiscalizada y por objeto de fiscalización y de acuerdo con los resultados de la planeación se ordenan diferentes tipos de auditorías de acuerdo con los riesgos determinados, estas auditorías pueden ser:

Rap 137 español.indd 72 30/03/16 10:52

- Financieras y de Cumplimiento (aplicación de ingresos y cumplimiento de normatividad);
- De Inversiones Físicas (obras públicas y adquisiciones);
- De Desempeño (cumplimiento de objetivos);
- Especiales (creación y desincorporación), y
- Forenses (presunto ilícito).

Una vez realizadas las auditorías se procede a presentar los Pliegos de Observaciones (PO), y los Pliegos de Responsabilidad Sancionatoria (PRAS).

Figura I (Acciones Promovidas)[9]



[9] ASF/Guía para el ciudadano ¿Qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación? http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf

Facultades conferidas a la Auditoría Superior de la Federación antes de la última Reforma Constitucional.

- Autonomía técnica y de gestión sobre organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de sus recursos presupuestales;
- Efectuar revisiones a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, a los tres poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos incluyendo a estados, municipios, e inclusive particulares;
- Fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones;
- Carácter público de sus informes, una vez entregados a la Cámara de Diputados;
- Solicitar, en situaciones excepcionales, información a los poderes y entes auditados, para rendir los informes correspondientes, y
- Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos.[10]

Con la Reforma Constitucional del 27 de mayo del 2015 se le otorgan mayores facultades para fiscalizar y sancionar, reformas que veremos más adelante en el capítulo 7.

4. El control interno

Es muy importante destacar que el Control Interno es responsabilidad de todo el personal de la Organización en todos sus niveles.

Para apoyar, fortalecer y prevenir el Sistema de Control Interno están la Secretaría de la Función Pública, así como los Órganos Internos de Control, el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) y los Comités de Control y Auditoría.

4.1. Secretaría de la Función Pública

La Secretaría responsable de apoyar en la actividad de control interno del Ejecutivo Federal, es la Secretaría de la Función Pú-

[10] Normas que dan origen a la ASF. http://www.asf.gob.mx/Publication/38

blica. Su misión consiste en consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente, su visión es que la ciudadanía participe y confíe en la función pública, para esto se requiere reducir los niveles de corrupción en la administración pública federal y mejorar su efectividad consolidando la transparencia y rendición de cuentas en los asuntos públicos, además de vigilar que la actuación de los servidores públicos se apegue a la legalidad. Cuenta con tres subsecretarías con 16 unidades administrativas.[11]

Cuadro 2 (Tabla las Subsecretarías)[12]

Control de Auditoría de Gestión	Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas (CP)	Función Pública
Control de Gestión	Normatividad de CP	Gobierno Digital
Auditoría Gubernamental	Políticas de CP	Recursos Humanos del Gobierno Federal
Auditoría de Obra Pública	Responsabilidades y Situación Patrimonial	Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera
Contraloría Social	Controversias y Sanciones en CP	Organización y Remuneraciones de la Administración Pública
Auditorías Externas	Denuncias e Investigaciones	Mejora de la Gestión
		Evaluación y Desempeño

Las funciones de la Secretaría de la Función Pública son:

- Vigilar y sancionar administrativamente a los servidores públicos que no se apeguen a la legalidad, denunciando ante el Ministerio Público las faltas de carácter penal;
- Promover el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal;

[11] Misión y visión de la Secretaría de la Función Pública, http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp/mision-y-vision.html

[12] De acuerdo al Artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas. http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua.html

- Dirigir y determinar la política de compras públicas coordinando y realizando auditoría sobre gasto de recursos federales;
- Coordinar los procesos de desarrollo administrativo y el gobierno digital;
- Operar y encabezar el Servicio Profesional de Carrera;
- Coordinar la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal;
- Evaluar la gestión de las entidades, y
- La Unidad de Gobierno Digital (UGD), está adscrita a la Subsecretaría de la Función Pública, dentro de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Su objetivo es instrumentar, fomentar y promover la utilización de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), en los procesos de la Administración Pública Federal (APF), para fortalecer la gestión pública y mejorar la entrega de servicios a la sociedad.

4.2. Órganos de Vigilancia y Control

La Secretaría de la Función Pública cuenta con una Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control con 7 Comisariatos, 211 Órganos Internos de Control (OIC), y 2 unidades de responsabilidades en Pemex y CFE que tienen a su cargo el sistema de control y evaluación gubernamental y controlan los procesos y procedimientos verificando que se realicen apegados a la legalidad además de ser la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos en las diversas entidades del gobierno federal. Los Delegados y Comisarios Públicos que tienen la función de vigilar la actuación de las dependencias y entidades.[13]

Los Órganos Internos de Control tienen prioritariamente la función de prevenir las situaciones que puedan convertirse en faltas a la normatividad y para ello cuentan con cuatro áreas auxiliares:

- Área de Quejas que recibe quejas o denuncias, investiga y archiva o turna a responsabilidades;

[13] Blanca Alicia Mendoza Vera. Vigilancia y Control Interno, presentación para el INAP junio del 2015.

- Área de Responsabilidades que recibe, analiza, archiva o abre proceso; notifica escucha y sanciona de forma administrativa o denuncia ante ministerio público, por sí o a través del Abogado General de la dependencia o entidad;
- Área de Auditoría Interna que fiscaliza a través de su programa de auditoría o apoyando las investigaciones de quejas y denuncias auditando y emitiendo su opinión, y
- Área de Auditoría de Mejora de la Gestión que estudia los procedimientos, evalúa los riesgos y propone soluciones, además de certificar el cumplimiento de la ley Federal del Servicio Profesional de Carrera.

El Secretario de la Función Pública tendrá la facultad de designar y remover a los titulares de los Órganos Internos de Control y a los de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de dichos órganos en las dependencias y entidades.[14] Un hecho relevante es el cambio en las empresas productivas del Estado.

En el Artículo 50 de la *Ley de Petróleos Mexicanos* (PEMEX) y el Artículo 49 de la *Ley de la Comisión Federal de Electricidad* (CFE), se contempla la operación del Comité de Auditoría, Auditoría Interna y Auditor Externo que tendrá como objetivo dar seguimiento a la gestión administrativa. A fin de evitar actos de corrupción, la normatividad aplicará las leyes en materia de Transparencia y Acceso a la Información para prevenir, identificar, investigar y sancionar los actos u omisiones que contradigan o violen dicho mandato.

Se transforma el Órgano Interno de Control, creándose la unidad de Responsabilidades según los artículos 92 de la Ley de CFE y el 90 de la Ley de PEMEX, que indican que la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos corresponderá a sus unidades de Responsabilidades que serán competentes exclusivamente para:

- Recibir y dar atención a Quejas y Denuncias y realizar investigaciones con motivo de las mismas, y
- Tramitar los procedimientos de responsabilidad administrativa e imponer las sanciones respectivas, en términos de las leyes aplicables.

[14] Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Art. 6°, frac. XVIII.

Las unidades de responsabilidades no tendrán competencia alguna en materia de Control Interno y auditoría, y se garantizará su independencia orgánica de la Auditoría Interna y de las áreas que en su caso se establezcan para coordinar el sistema de control interno.

Un ejemplo del cambio en PEMEX lo da el Ing. Jorge Borja Navarrete, consejero independiente, en su conferencia durante el *XXXI Encuentro Nacional de Auditores Internos* y que se resume en los siguientes cuadros.

Figura II (Empresas Productivas)[15]

Transformación de Empresa Paraestatal a Empresa Productiva del Estado (EPE)

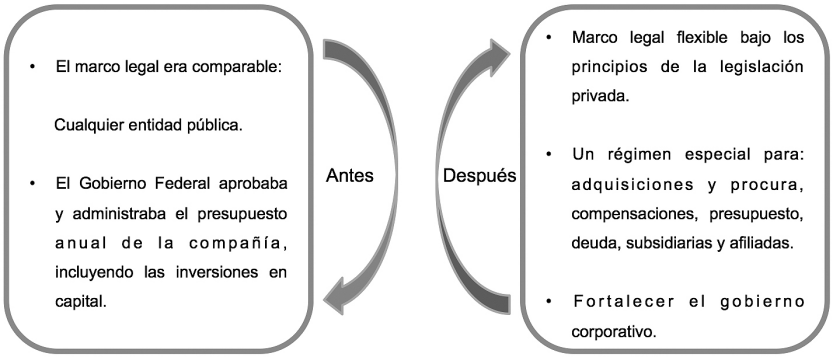


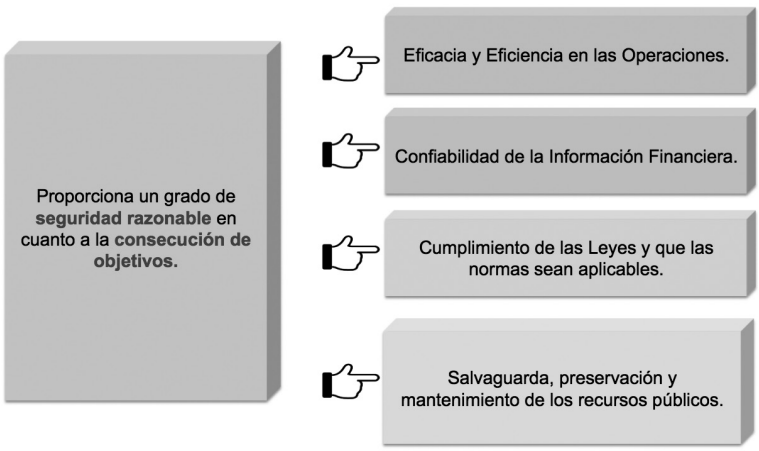
Figura III (Órganos de Vigilancia PEMEX)[16]

[15] Presentación del Ing. Jorge Borja Navarrete, durante el XXXI Encuentro Nacional de Auditores Internos. México, D.F. 20/08/2015.

[16] *Ibíd.*

4.3. Objetivos del Sistema de Control Interno

Figura IV (Objetivos de Control)[17]



La importancia del Control Interno radica en que está encaminado al logro de los objetivos trazados.

- Establece medidas para corregir desviaciones;
- Información de la Situación Operativa;
- Identifica las Causas de Desviaciones;
- Facilita la Administración;
- Información de la Situación Operativa, y
- Aplicación Global.

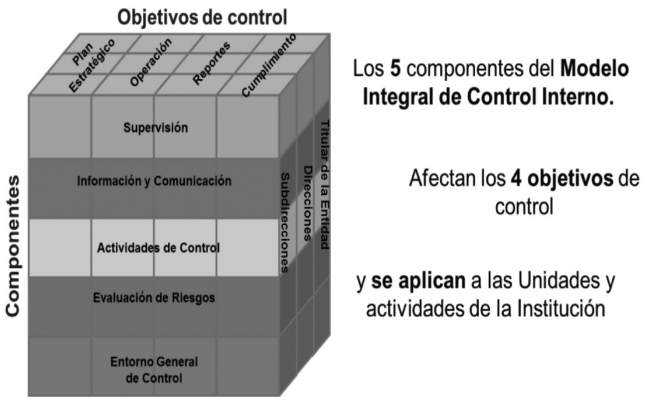
El Modelo Integral de Control Interno (MICI)

Tiene como antecedente el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), un marco integral del control interno y herramientas de evaluación para sistemas de control, que proporciona una terminología utilizada comúnmente y principios usados como guía para desarrollar una arquitectura efectiva en la administración de riesgos y una visión integral del sistema de control institucional.

[17] http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/coordinacion-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/dgamgpe/control-interno-y-mejora-de-la-gestion/control-interno.html

Como consecuencia de los fraudes tremendamente escandalosos realizados en los Estados Unidos por la compañía *Enron* en 1985 se formó el (COSO), una organización del sector privado dedicada a mejorar la calidad de los reportes financieros mediante la ética de negocio, control interno eficaz y gobierno corporativo.

Figura V (Cubo MICI)[18]



Este modelo es adoptado por nuestro gobierno a través de un acuerdo en el cual se emiten las disposiciones en materia de control interno comprendidas dentro del manual administrativo emitido por la Secretaría de la Función Pública siendo su objetivo aprovechar y aplicar de manera eficiente los recursos y procedimientos técnicos con que cuentan las instituciones. Para su difusión y aplicación en el ámbito local se transformaron en el Modelo de Normas Generales de Control Interno (NGCIE) para los estados; el cual, de implementarse en los gobiernos locales, lograrán que las dependencias responsables establezcan y, en su caso, actualicen las políticas, procedimientos y sistemas específicos de control interno, así como un impulso gradual a la cultura del autocontrol y la autoevaluación.[19]

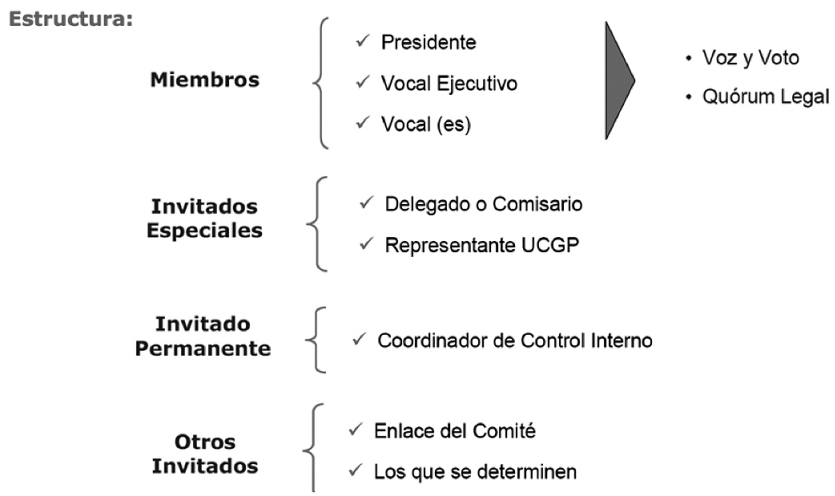
[18] El Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) es una iniciativa conjunta de cinco organizaciones del sector privado y se dedica a proporcionar liderazgo a través de la elaboración de marcos y orientación sobre la gestión del riesgo empresarial, el control interno y la disuasión del fraude https://translate.google.com.mx/translate?hl=es-419&sl=en&u=http://www.coso.org/&prev=search

[19] ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Última Reforma DOF, 02-05-2014 http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3803_23-05-2014.pdf

Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI)

El Comité de Control y Desempeño Institucional se constituye en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal como un foro colegiado que contribuye a lograr el cumplimiento de los objetivos y metas utilizando en forma integral y ordenada el Control Interno como un medio para el seguimiento prioritario del desarrollo institucional y vinculado al Modelo Estándar de Control Interno y la Administración de Riesgos, auxiliando a los órganos de gobierno o a los titulares en la instrumentación de mejores prácticas de control gubernamental coadyuvando a la rendición de cuentas y a la transparencia de la gestión pública.[20]

Figura VI (Integración COCODI)[21]



Ocho puntos estratégicos de seguimiento:

- Seguimiento de acuerdos;
- Situaciones críticas;

[20] Manual del Usuario del Sistema Informatice del Comité de Control y Desempeño Institucional SICOCODI http://sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/Manual_COCODI_2012.pdf

[21] ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio del 2010. Última reforma publicada en el DOF, 27-07-2012. http://sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/Acuerdo_CONTROL.pdf

- Revisión de anexo gráfico;
- Reporte de desempeño;
- Seguimientos al Sistema de Control Interno Institucional;
- Seguimiento a la Administración de Riesgos Institucionales;
- Seguimiento al Desempeño Institucional, y
- Asuntos generales.

Es importante no confundir el Control Interno con el Órgano Interno de Control.

4.4. Administración de Riesgos

La administración de riesgos es un proceso organizado y dirigido a minimizar el efecto de los eventos o riesgos que pueden impedir el logro de los objetivos, está relacionada con la cultura, estructura y procesos para la gestión y administración que le permitan potenciar oportunidades y mitigar pérdidas no esperadas. Este proceso tiene relación con el Gobierno Corporativo, con el Control Interno y con el Cumplimiento Regulatorio.

> No se puede administrar lo que no se puede medir, y no se puede medir lo que no se ve.[22]

Hay cuatro puntos básicos que deben tomarse en cuenta en la administración de riesgos:

a) Identificar que podría salir mal y que parte de la organización podría verse afectada;
b) Evaluar cuando podría suceder, que tan malo podría ser y como lo podríamos tratar;
c) Administrar lo que podría reducir el impacto o la probabilidad, cuáles serían las acciones de respuesta y cuáles de estos riesgos estamos dispuestos a asumir, y
d) Reportar a quien y cuando requieran conocer de estos hechos, y como van a ser comunicados.

La identificación de riesgos a partir de los objetivos es analizar la misión y la visión de la institución pues riesgos son todas aquellas circunstancias que puedan afectar o intervenir su logro.

[22] Frase atribuida a Lord Kelvin.

Para la evaluación de los riesgos existen cuatro elementos: Clasificar los riesgos por áreas o categorías, categorizarlos bajo el criterio de impacto y probabilidad, determinar la efectividad de los controles y priorizarlos utilizando un mapa de riesgos.

Una vez evaluado el riesgo se debe determinar cómo responder. Aceptando el riesgo, que es no hacer nada;

- Evitar el riesgo, que es darle la vuelta;
- Transferir el riesgo, esto es hacer que otro lo asuma, y
- Mitigar el riesgo, que es tomar medidas para intentar eliminarlo o disminuirlo.

Para aplicar este último punto se deben establecer procedimientos de revisión de los controles que mitigan los riesgos, se debe determinar el alcance y oportunidad de esta revisión, también se debe determinar la frecuencia de la revisión, habremos de considerar trabajos especiales y emergencias y determinar los recursos necesarios considerando el nivel de experiencia o el auxilio de especialistas y establecer un calendario de revisión periódica de nuestros elementos.

5. La ley general de contabilidad gubernamental

Para que pueda haber fiscalización y transparencia es indispensable que existan registros contables, tenemos este gran pilar que es la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* que es de enorme trascendencia pues involucra a todos los órdenes de gobierno, es de observancia obligatoria para el Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los municipios; las delegaciones políticas del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley.

Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingre-

sos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

Los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.

La contabilidad gubernamental determinará la valuación del patrimonio del Estado y su expresión en los estados financieros.[23]

Incrementa la Transparencia al registrar el ejercicio del gasto facilitando de manera clara la rendición de cuentas. Los entes públicos que ejercen recursos públicos, deberán contar con indicadores de desempeño para medir el avance, la contabilidad fortalece al control interno con el registro ordenado de todas las transacciones, físico y financiero, que permita evaluar la aplicación de dichos recursos. Lo más importante, la contabilidad establece las bases para la rendición de cuentas, el archivo de los documentos que soportan las transacciones, los archivos y la verificación. Cuando es deficiente o no hay, las instituciones son más proclives a la corrupción.

Desde 1910 se encontraba funcionando el Departamento de Contabilidad y Glosa. Posteriormente, Venustiano Carranza crea el Departamento de Contraloría y le asignó llevar las cuentas generales de la nación, así como establecer los métodos de contabilidad y procedimientos para la rendición de cuentas. También contaba con atribuciones para realizar estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las dependencias de gobierno, con el objeto de obtener mayor economía en los gastos y eficiencia en los servicios. Abelardo Rodríguez, suprime el Departamento de Contraloría, cuyas funciones pasan a ser responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 10 de enero de 1935 se expide una ley que rige el funcionamiento de la Contaduría de la Federación, su contabilidad, el

[23] DOF, 31/12/2008, decreto por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Rap 137 español.indd 84 30/03/16 10:52

presupuesto, el manejo de los fondos públicos y la inspección fiscal. La contabilidad funcionaba a base de un Sistema Contable Centralizado formado por 4 subsistemas: egresos, ingresos, deuda pública y fondos federales. Todas las secretarías de Estado trabajaban en base a este sistema.

En el período comprendido de 1977 a 1992 la contabilidad se descentraliza, de manera que las funciones que antes eran responsabilidad de la Contaduría de la Federación pasan a ser de la Secretaría de Programación y Presupuesto y se crea a su vez la Dirección de Contabilidad Gubernamental promulgándose a la par la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*.

Como consecuencia de la descentralización, se estableció el Sistema Descentralizado de Contabilidad, que operó de 1977 a 1985, se responsabilizaba a cada dependencia de llevar su propia contabilidad y ampararla con su debida documentación. A pesar de significar un gran avance, la independencia de registro que cada dependencia tenía dificultaba seriamente la conciliación de los recursos. Es por esta razón que se hizo necesario que todos los subsistemas estuvieran vinculados entre sí, creándose para ello en 1985 el Sistema Integral de Contabilidad, el Gobierno tuvo que analizar la necesidad de contar con Principios de Contabilidad que fueran acordes a las necesidades del sector público, pues los emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, no siempre lo estaban. Es así como surgen los doce Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental para el uso del sector Público.

En el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental tiene a su cargo dos direcciones importantes la de Cuenta Pública encargada de lo relativo a los Estados Financieros y Presupuestarios y la de Normatividad facultada para fijar las normas mediante manuales de operación y autorizada para brindar asesoría.

Con la crisis de los años 1994 y 1995, muchas entidades federativas y municipios enfrentaron deficiencias presupuestales, por lo que surgió la necesidad de evaluar y conocer el comportamiento financiero de cada entidad de gobierno.

Rap 137 español.indd 85 30/03/16 10:52

En 1996 surge la necesidad de contar con información uniforme y comparable de las finanzas locales. De esta fecha en adelante se desprenden una serie de acontecimientos encauzados a la búsqueda de una armonización exitosa. En 1997 se pone en marcha un programa para mejorar las prácticas presupuestarias y de control de egresos, y es en este mismo año cuando se convoca a los funcionarios estatales de Hacienda a la Primera Reunión de Trabajo de Armonización contable.

El Grupo de Trabajo para la Armonización Presupuestal y Contable 2 (GTAPC2) realiza su primera reunión en 2002, estableciendo como objetivo el instituir las bases y criterios generales que permitan la armonización presupuestal y contable de todas las entidades federativas.

Para lograr el objetivo de armonización se propone en 2007, adicionar al artículo 73 de la Constitución el otorgar la facultad al Congreso de la Unión de expedir leyes que normen la Contabilidad Gubernamental, armonizando los sistemas contables públicos y la presentación de la información en los tres órdenes de gobierno.

El 31 de diciembre del 2008 después de un largo proceso para consolidar el proyecto, se aprueba la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, y junto con ello se crea en 2009 el CONAC (Consejo Nacional de Armonización Contable) cuya función es la emisión de las normas procedimientos y lineamientos que verifican el cumplimiento del nuevo sistema aplicable a los tres órdenes de gobierno. En algunas entidades federativas ya se trabaja en apego a las nuevas disposiciones contenidas en dicha Ley.[24]

Con fundamento en el Artículo 9, fracciones XII y XIII, de la LGCG, se acordaron los plazos para la implementación de este sistema en la federación, las entidades federativas y los municipios, plazos que han tenido que ser prorrogados por las dificultades para su cumplimiento sobre todo en algunos municipios, como se indica en los siguientes cuadros:

[24] Tamez Martínez, X.; Torres Espinosa, B. y Orta Flores, S. "Armonización de la contabilidad gubernamental en México: el proceso hacia una implementación exitosa", *en Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Nº 199, 2014. Texto completo en http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2014/contabilidad-gubernamental.html

Rap 137 español.indd 86 30/03/16 10:52

Cuadro 3 (Plazos de Cumplimiento aprobados en 2009)

Plazos Originales de cumplimiento a la Ley General de Contabilidad Gubernamental

Publicada en el D.O.F. del 31 de diciembre de 2008 entrando en vigor el 1 de enero de 2009.

DOCUMENTOS APROBADOS EN 2009	FECHA DE VIGENCIA
Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental	30/04/2010
Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.	30/04/2010
Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos.	31/12/2010
Clasificador por Objeto del Gasto	31/12/2010
Clasificador por Rubros de Ingresos.	31/12/2010
Plan de Cuentas.	31/12/2010
Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos.	31/12/2010
Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas.	31/12/2010
Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros Relacionados con los Recursos Públicos Federales.	31/12/2010

Cuadro 4 (Plazos de cumplimiento a la LGCG)[25]

Meta	La Federación, las Entidades Federativas y sus respectivos entes públicos a más tardar	Los Municipios y sus entes públicos a más tardar
Integración automática del presupuestario con la operación contable.	30 de junio del 2014	30 de junio del 2015
Realizar los registros contables con base en las Reglas de Registro y Valoración de patrimonio.	31 de diciembre del 2014	31 de diciembre del 2015
Generación en tiempo real de Estados Financieros.	30 de junio del 2014	30 de junio del 2015
Emisión de Cuentas Públicas en los términos acordados por el consejo.	Para la correspondiente al 2014	Para la correspondiente al 2015

[25] DOF, Acuerdo por el que se determina la norma de información financiera para precisar los alcances del Acuerdo 1 aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable, en reunión del 3 de mayo del 2013 y publicado el 16 de mayo del 2013. Diferimiento de plazos en el cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 15-07-2014.http://www.ccpg.org.mx/blog/comision-de-sector-gobierno/1368-diferimiento-de-plazos-en-el-cumplimiento-de-la-ley-general-de-contabilidad-gubernamental

Por acuerdo del CONAC del 16 de mayo del 2013, y para beneficiar municipios pequeños se crearon sistemas simplificados, uno básico para municipios de menos de cinco mil habitantes (SSB) y otro simplificado general para los de cinco mil a veinticinco mil habitantes (SSG).

Las sanciones por incumplimiento de lo dispuesto en la LGCG serán sancionados en términos de las disposiciones aplicables en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, Artículo 84 de la LGCG.

6. Sistema nacional de transparencia

La nueva *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* es de orden público y de observancia general en toda la República, y es reglamentaria del Artículo 6°. de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Al promulgar la nueva Ley General de Transparencia en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de mayo del 2015 el presidente Enrique Peña Nieto sostuvo que “con ello se da un paso más para cerrar espacios de opacidad y discrecionalidad en el ejercicio de la gestión pública, pues se incentiva la participación ciudadana para lograr un sistema democrático en todos los niveles de gobierno, su objetivo es emitir políticas públicas, que permitan que todos los Órganos Garantes contribuyan a que la ciudadanía tenga información accesible y sencilla; que se combata la corrupción, pero sobre todo que haya una mayor participación activa de la ciudadanía a través de que nosotros, como servidores públicos demos la información que esté a nuestro alcance, que ellos sean los que nos juzguen y conduzcan al gobierno por el camino de la legalidad y transparencia”.

El Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia, son dos pilares que fortalecen a un Gobierno Democrá-

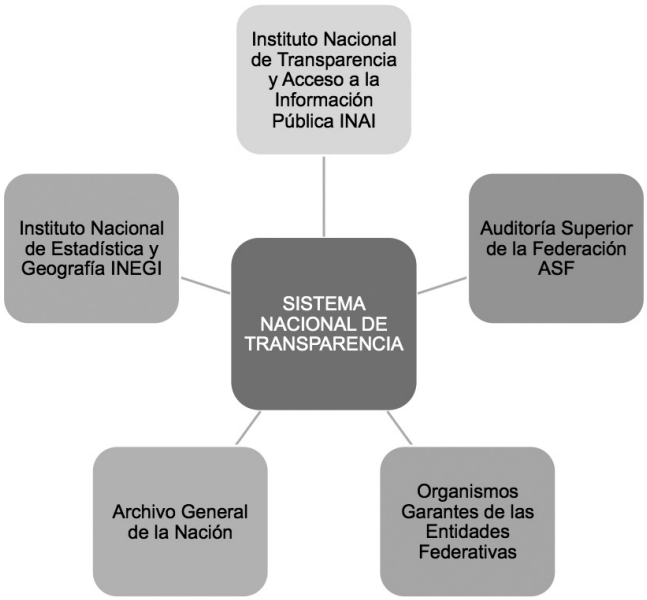
Rap 137 español.indd 88 30/03/16 10:52

tico y en este caso, a la ciudadanía y al Estado; contribuye a que haya mayor transparencia mejor ejercicio de los recursos públicos y un combate frontal a la corrupción, traen consigo tres grandes retos: la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia, a través de la cual todas las Instituciones deben hacer pública su información; garantizar que los grupos vulnerables puedan ejercer el acceso a la información y por último, impulsar la cultura de transparencia y rendición de cuentas en el país.[26]

El Sistema Nacional de Transparencia implica la promulgación de la Nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que conduce a la Creación del Sistema Nacional de Transparencia.

- Homologación de marcos legales estatales para que las disposiciones de la Ley tengan aplicación en todo el país;
- Aumentar requisitos para reservar la información;
- No podrá reservarse en caso de delitos graves, y
- Habrá consejos consultivos de la sociedad civil y de la academia.

Figura VII (Sistema Nacional de Transparencia)



[26] Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia, pilares de democracia: Portilla http://cronicadelpoder.com/gobierno/201506/sistema-nacional-anticorrupcion-y-el-sistema-nacional-de-transparencia-pilares-de-de

La nueva Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del Artículo 6°. constitucional, en materia de transparencia y acceso a la información.[27]

- Garantiza el derecho de acceso a la información de cualquier autoridad de los tres poderes; órganos autónomos, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos;
- Distribuye competencias entre la federación y las entidades federativas;
- Define el funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia (SNT);
- El INAI encabezará y coordinará el SNT;
- Se crea una plataforma nacional de transparencia atendiendo a los usuarios;
- El SNT establece 50 obligaciones de transparencia comunes para todos los sujetos obligados;
- Regula los medios de impugnación, y
- Establece sanciones a los sujetos obligados que incumplan a través de los organismos garantes.

7. Sistema nacional anticorrupción

Un programa anticorrupción parte de la premisa que muy probablemente los controles internos ordinarios serán vulnerados, por lo que se deben contemplar una serie de medidas proactivas tendientes a mitigar riesgos trascedentes de corrupción en base a esquemas o posibles escenarios importantes.[28]

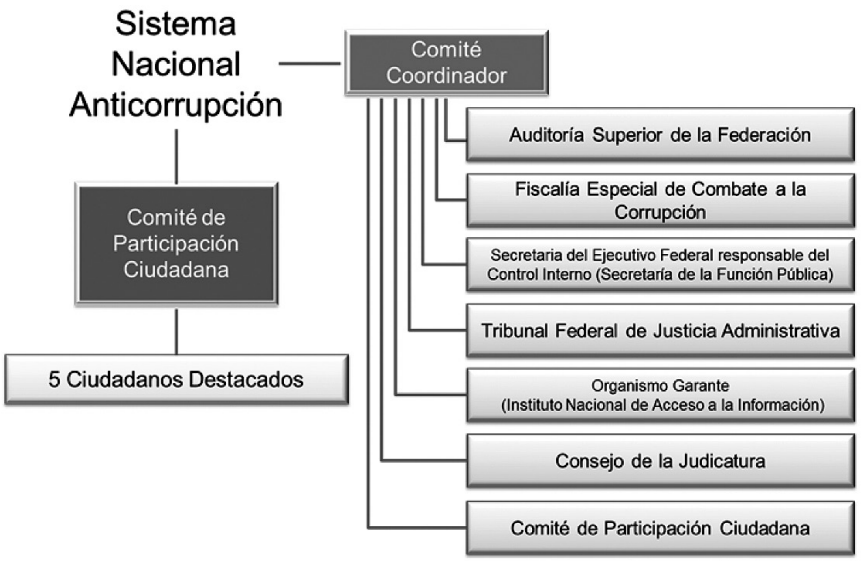
Se crea un comité coordinador del sistema formado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, del Secretario encargado del control interno del Ejecutivo Federal, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, del Instituto Nacional de Acceso a la Información, un representante de la Judicatura y un representante del Comité de Participación Ciudadana que a su vez será compuesto por 5 ciudadanos destacados en estos

[27] Nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF, 04-05-2015.
[28] Reporte PWC México, Servicios Forenses www.pwc.com.mx

Rap 137 español.indd 90 30/03/16 10:52

temas. Sus funciones serán establecer la coordinación con los sistemas locales, diseñar y promover políticas de fiscalización, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.[29]

Figura VIII (Sistema Nacional Anticorrupción)[30]



Rendirá un informe anual y emitirá recomendaciones no vinculantes.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con objeto de coordinar a las autoridades locales con el mismo fin.

[29] Artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF, 25-05-2015.

[30] Artículo Segundo Transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de combate a la corrupción.

El Congreso de la Unión deberá emitir las siguientes leyes secundarias antes del mes de mayo del 2016:[31]

- Ley que regule la organización y facultades de la ASF;
- Leyes que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- Ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y que prevea su organización, funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones, y
- Ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

Dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del Decreto (28 de mayo del 2016), deberá:

- Aprobar las leyes generales y las reformas a las leyes que menciona, y
- Adecuar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el Decreto y en las leyes que derivan del mismo.[32]

[31] Segundo Transitorio del Decreto del 27-05-2015.

[32] Artículo Segundo Transitorio del Decreto del 27-05-2015 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción.

Rap 137 español.indd 92 30/03/16 10:52

Figura IX (1)
Auditoría Superior de la Federación

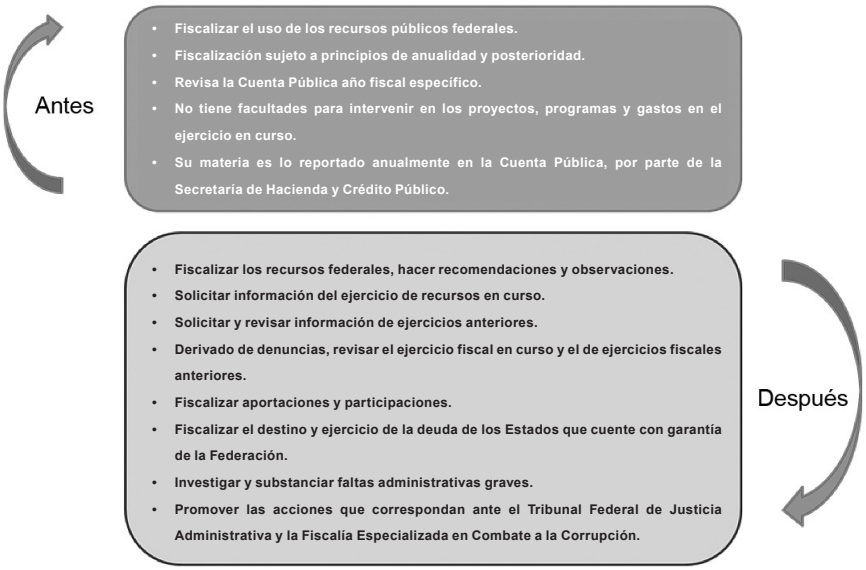


Figura IX (2)
Secretaría de la Función Pública

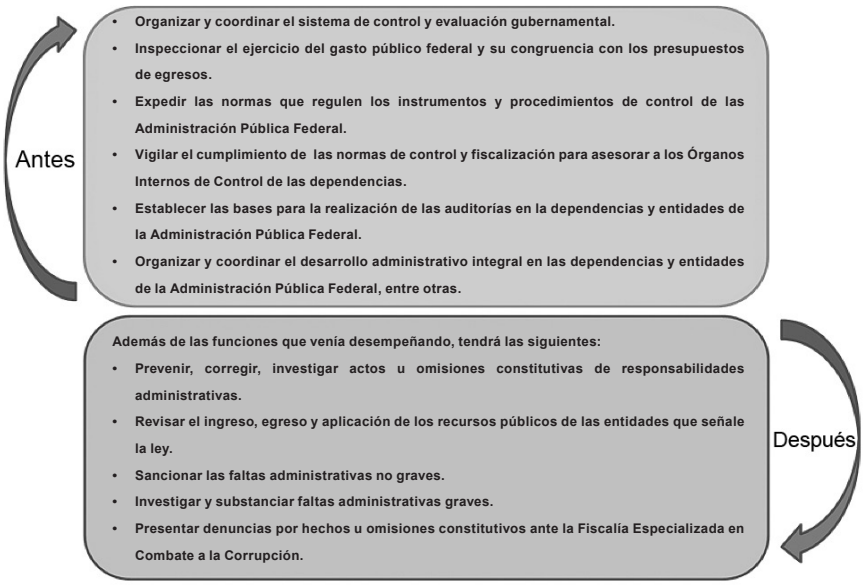
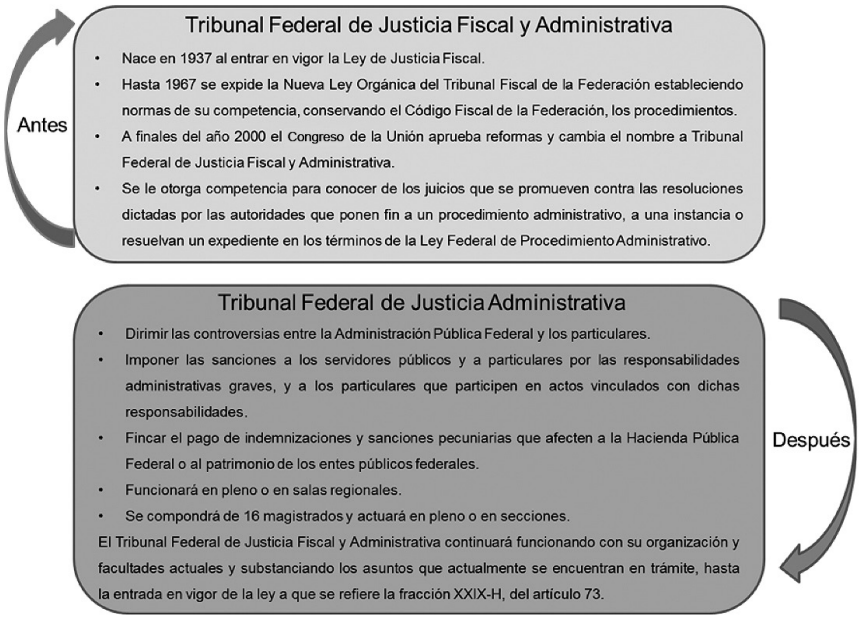


Figura IX (3). (El antes[33] y después[34-35])

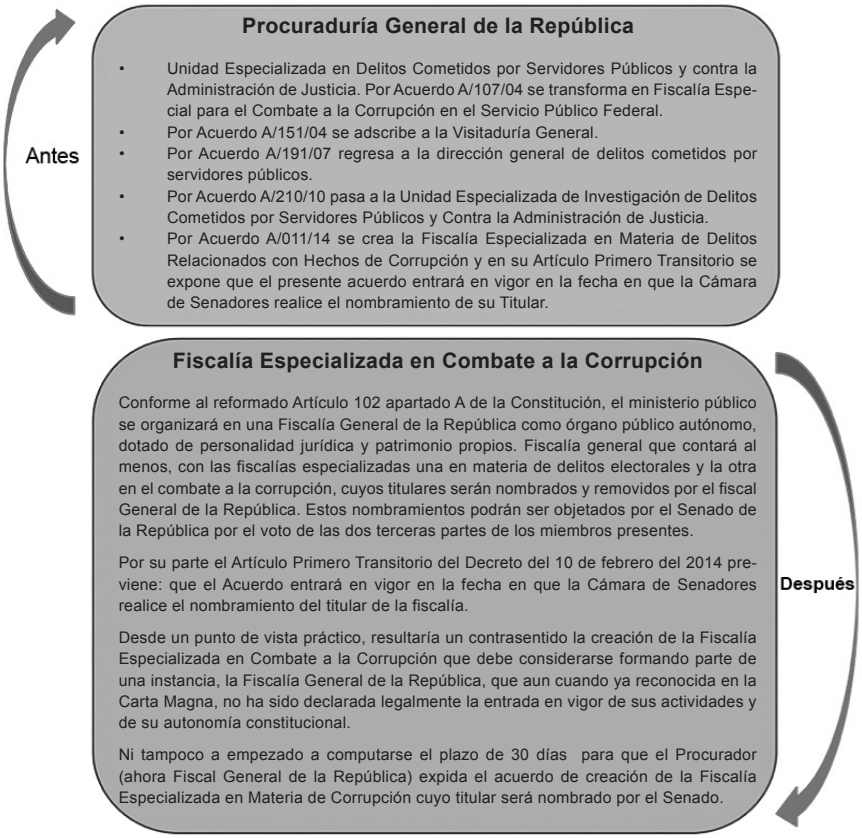


33 SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN. Artículo Único.- Se reforman los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

34 Ma. Amparo Casar México: "Anatomía de la Corrupción" CIDE Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. IMCO Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

35 http://www.canchammx.com/documentos/archivos/img.

Figura IX (4). (El antes[36] y después[37])
(Ver anexo 4 Evolución Normativa en la Fiscalización)



[36] SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN. Artículo Único.- Se reforman los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[37] ASF/ Guía para el ciudadano ¿Qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf

Conclusiones

La generación de un campo de acción ético, requiere la permanente mejora de los servidores públicos que dé a las instituciones un sistema de valores para impedir o dificultar la corrupción y que deberá incidir en todo el sistema de controles institucionales. Los valores contenidos en el *Código de Ética y Reglas de Integridad*[38] son: Interés Público, Respeto, Respeto a los Derechos Humanos, Igualdad y no discriminación, Equidad de género, Integridad, Cooperación, Liderazgo, Transparencia y Rendición de cuentas; el Artículo 109 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* sanciona la carencia de los principios de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia de los servidores públicos.

Estos valores deben de insertarse en el contexto de las políticas de Recursos Humanos, desde el ingreso del trabajador, del sistema de evaluación del rendimiento, del modelo del servicio profesional de carrera y de los programas de capacitación continua.

Lo anterior nos permitirá tener un Gobierno responsable que actúe conforme a leyes, con capacidad de respuesta y rinda cuentas de su actuar.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental, sostengo, es fundamental para el Control Interno y evitar los actos de corrupción. Registros claros y transparentes de las operaciones permiten la vigilancia en la aplicación de la normatividad, la rendición de cuentas y la disponibilidad de la comprobación documental para su verificación.

El Gobierno de la República tiene y ha tenido sistemas de control. Sin embargo en los diversos ajustes a la estructura de la administración pública, la simplificación administrativa y la modernización hay que cuidar no debilitar los principios básicos del control interno tales como la segregación de funciones; en lenguaje coloquial,

[38] ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés. DOF, jueves 20 de agosto del 2015. http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/acciones/3a-accion.pdf

Rap 137 español.indd 96 30/03/16 10:52

que no sea el mismo el que mata la vaca que el que le agarra la pata, el que la cocina y el que se la come. Esta medida entre otras es fundamental para evitar las posibilidades de corrupción.

El control interno funciona en la iniciativa privada, en la banca corporativa, en las instituciones que cotizan en bolsa, en la industria y en el comercio, todos tienen su sistema de control, chico, mediano, grande, hay empresas como PEMEX, CFE, empresas productivas del Estado, que ahora operan bajo el sistema de gobierno corporativo y que no pueden concebirse sin adecuados sistemas de control interno. Ambos controles, el externo y el interno son indispensables para minimizar el riesgo de corrupción que tanto daño hace a nuestro país.

Otro factor trascendente es el rol de los Órganos Internos de Control, por lo que en las leyes complementarias es importante definir la dependencia y la emisión del nombramiento de sus titulares para que estos puedan actuar con independencia. Una buena noticia en la reforma constitucional es que no desaparece la Secretaría de la Función Pública y su Secretario será ratificado a propuesta del Ejecutivo Federal por dos tercios del Senado. En las leyes secundarias hay que fortalecer a esta Secretaría y a sus órganos de vigilancia.

La identificación de riesgos servirá para minimizar las posibilidades de ocurrencia de aquellos puntos que pongan en riesgo la consecución de los objetivos principales de los programas. La corrupción es un riesgo de alto impacto, por lo que es necesario identificar los riesgos que afecten al control interno y posibles actos de corrupción.

El modelo integral de control interno conocido como COSO contribuye a la mejora del control interno en todos sus terrenos, este es responsabilidad de la Alta Dirección. Un riesgo de control se da cuando la alta dirección no asume esta responsabilidad o cuando lo toma a la ligera, no participando en las sesiones del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI).

El gobierno ha invertido en el control interno, hubo primer acuerdo, segundo acuerdo, manuales en la Contraloría y en los organismos se lleva a cabo toda una metodología para poder controlar y evaluar. El informe del director, el informe del auditor, y todo eso, ¿vale la pena?, ¿hay control? En las Entidades e Institucio-

Rap 137 español.indd 97 30/03/16 10:52

nes se tiene el COCODI, tenemos los informes que se presentan a la Función Pública, las evaluaciones que coordinan el control interno y la evaluación de riesgos, llenados a través de múltiples formatos, el programa de auditoría, el Programa Anual de Trabajo y sin embargo, se siguen cometiendo bribonerías.

La reforma constitucional apunta las bases para mejorar el control gubernamental con los que se establece el Sistema Nacional Anticorrupción que aportará los mecanismos necesarios para hacer más efectivos los controles que existen en la secretaría encargada del Control Interno del Ejecutivo Federal (SFP) junto con los dos pilares del Control Externo, la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional de Transparencia. La Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa jugarán un papel relevante contra la impunidad y la aplicación de justicia sancionando las faltas o llevando a tribunales los delitos tanto de servidores públicos como de particulares.

El esfuerzo vale la pena, debemos seguir realizando todo este trabajo, pero mejor (el mensaje es que se siga haciendo mejor y ubicarlo en su contexto real).

Anexo 1
Marco Normativo de Legislación Anticorrupción

Sería engorroso enumerar la relación existente con la materia del combate a la corrupción contenida en la normatividad vigente. A continuación enlisto para quien quisiere profundizar:[39]

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- Ley de Seguridad Nacional;
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley Federal de la Entidades Paraestatales;

[39] http://www.anticorrupción.gob.mx/index.php/consulta/legislación-anticorrupción.html

- Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
- Código Fiscal de la Federación;
- Código Civil Federal;
- Código Federal de Procedimientos Civiles;
- Ley de Amparo;
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil;
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo;
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado;
- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita;
- Ley General para la Inclusión de la Personas con Discapacidad;
- Ley de Planeación;
- Ley General de Deuda Pública;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas;
- Ley Federal de Archivos;
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Anexo 2
Esquema de la Evolución de Control hasta 1995[40]

Esquema de la Evolución del Control Interno en la Administración Pública Federal de México

Periodo	Dependencias y/o funcionarios	Comentarios	Control Interno Control Externo
Antes de la Colonia hasta 1521	Calpixque, Hueycalpixque y el Cihuacóatl.	Encargados de la recaudación y de los tributos recibidos por los señoríos. Para evitar malos manejos y desviaciones en el actuar de funcionarios y la aplicación de sanciones en casos de corrupción que llegaban hasta la pena de muerte, se auxiliaban de jueces.	C.I.
1524 - 1824	Tribunal Mayor de Cuentas	El rey de España creó este Tribunal para mantener una vigilancia constante sobre los gastos y sobre los ingresos que se percibían. Este órgano se mantuvo durante tres siglos para fiscalizar y vigilar la Hacienda Pública.	C.E.

[40] Rivero Enciso, Francisco; El Control en la Administración Pública Federal, *Revista Contaduría y Administración*, No. 184, enero-marzo 1997.

Periodo	Dependencias y/o funcionarios	Comentarios	Control Interno Control Externo
Consumación de la conquista hasta el siglo XVIII	Numerosas disposiciones y diferentes funcionarios que detentaban el control y vigilancia de la Hacienda Real.	Sistemas administrativos sumamente complicados por las numerosas disposiciones existentes.	C.I.
Siglo XVIII	Emisión de la Ordenanza de Intendentes, Oficiales Reales (contador, tesorero, factor y veedor), auxiliados por funcionarios como los actuales comisarios.	Remotos antecedentes de alguna de nuestras instituciones: realizar una declaración patrimonial por parte de los oficiales reales, depositándolas en la Caja de las Tres Llaves. Se contó con otros medios de control tales como las instrucciones y las confirmaciones reales, que se asemeja a la normatividad del control actual.	C.I.
1824 - 1836	Contaduría Mayor de Hacienda	"La Constitución Federalista de 1824; otorgó la facultad al Congreso para establecer los gastos generales, las contribuciones generales, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno. De acuerdo a este mandato el gobierno de la Federación expidió un decreto creando la Contaduría Mayor de Hacienda dependiendo de la Cámara de Diputados y suprimiendo al Tribunal Mayor de Cuentas. Sus funciones fueron practicar el examen y la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público. En 1829 se introducen reformas facultándola para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación y de los libros, tomar cuenta y razón de la relación de todos los contadores, comisarios y subcomisarios encargados de recaudar los fondos así como el registro y firma de los nombramientos de todos los empleados civiles y militares."	C.E.
1836 - 1853	Contaduría Mayor de Hacienda	A la abrogación de la Constitución de 1824, por "Las Siete Leyes" continúa este órgano con sus mismas funciones, a pesar de la marcada ideología absolutista.	C.E.
1853 - 1857	Restablecimiento del Tribunal Mayor de Cuentas	Las "Bases Orgánicas" establecidas en norma Constitucional en 1843, fijaron facultades precisas al Congreso para vigilar los gastos públicos, siendo las bases para la expedición del decreto del 16 de diciembre de 1853, el cual implanta en la vida pública de la Nación, la función de vigilancia sobre la hacienda gubernamental, restableciendo el Tribunal y quedando adscrita a él la Contaduría Mayor de Hacienda.	C.E.
1857 - 1904	Contaduría Mayor de Hacienda	Mediante Decreto se abrogó el anterior que dio nuevamente vigencia al Tribunal Mayor de Cuentas, restableciéndose la Contaduría Mayor con sus mismas funciones de control y vigilancia sobre la Hacienda Pública del país. Las luchas civiles hicieron nugatorias la acción de ésta dependencia y fue hasta 1867 cuando reinicia sus actividades ampliadas por el ordenamiento relativo a la "Presentación de los Proyectos del Presupuesto", facultándola para glosar la cuenta de la Tesorería y todas las personas que manejaran caudales federales.	C.E.
Siglo XIX.	Departamento de Cuenta y Razón, Tesorería General de la Federación, Dirección General de Rentas, Comisarios y Subcomisarios de Hacienda Federal de los Estados, Dirección de Contabilidad y Glosa dependiendo de la Secretaría de Hacienda.	Destaca en esta etapa el centralismo administrativo y el establecimiento y restablecimiento del sistema federal mexicano. Al final de esta etapa se trató de ordenar las cuentas que no se habían logrado manejar correcta y sistemáticamente debido a los problemáticos episodios políticos de esa época.	C.I.
1904 - 1937	Contaduría Mayor de Hacienda	En 1904 se promulga la Ley Orgánica de la Contaduría, enfatizando como órgano dependiente de la Cámara de Diputados por disposición constitucional, tenía a su revisión la glosa de las cuentas anuales del erario federal para verificar si los cobros y gastos se habían efectuado con la autorización necesaria, debidamente comprobados y si había exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad.	C.E.

Rap 137 español.indd 100 30/03/16 10:52

Periodo	Dependencias y/o funcionarios	Comentarios	Control Interno Control Externo
1917 a 1932	Departamento de la Contraloría General de la Nación. Departamento de la Contraloría General de la Federación.	Con la creación de estas dependencias se buscó lograr un perfeccionamiento de los sistemas públicos de control interno. Este departamento se creó según reformas a la Ley, estando determinadas sus facultades y atribuciones en sus leyes orgánicas de 1918 y 1926. Es el antecedente de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, actualmente Secretaría de la Función Pública, constituye el primer esfuerzo en la evolución de control, administrativo para unificar los sistemas y procedimientos de control respecto de los recursos y bienes de la Nación.	C.I.
1937 - 1978	Contaduría Mayor de Hacienda	Se expide la nueva Ley Orgánica de la Contaduría que abroga la anterior y determinaba en su articulo primero que sus facultades consistirían en el examen de la cuenta anual que debía presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, y la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la Carta Magna.	C.E.
1933 a 1982	El control se concentra en la Secretaría de Hacienda con la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación. Dispersión de las funciones del control en cinco Secretarias de Estado, (Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Patrimonio Nacional) y en la Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	Esta etapa fue desorbitada debido al desarrollo económico, político y jurídico y al grado de complejidad de la administración en sus conformaciones central y paraestatal.	C.I.
1978 - 1995	Contaduría Mayor de Hacienda	El 18 de diciembre de 1978 se expide la actual Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada el 29 de diciembre del mismo año que abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 31 de diciembre de 1936.	C.E.
1982 a 1994	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	Ante los ricos antecedentes sobre el control interno, se crea esta Secretaría como órgano globalizador de control, entendido éste en su fase preventiva. Se instituye la obligación legal de todos los servidores públicos de presentar declaraciones de bienes al inicio y término de sus gestiones, se regulan las faltas administrativas distinguiéndolas de los delitos en el servicio público y se introduce la figura jurídica del "enriquecimiento inexplicable". Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del primero de enero de 1983 dieron origen a esta Secretaría, formando parte de la instrumentación de acciones del Gobierno Federal sobre la tesis de la renovación moral de la sociedad, vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales. Se encarga a esta Secretaría el establecimiento de una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para cubrir una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad y la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.	C.I.

Periodo	Dependencias y/o funcionarios	Comentarios	Control Interno Control Externo
1994	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.	De acuerdo con el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, esta dependencia de nueva conformación absorberá aquellos asuntos que fueron de responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría de la Federación y se constituye en promotora del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Deberá establecer normas, políticas y lineamientos en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas del Gobierno Federal. Cabe destacar que la Secretaría puede designar sus delegados ante las dependencias y órganos desconcentrados y comisarios en órganos del gobierno y que las dependencias y entidades federales someterán a la opinión de esta Secretaría el nombramiento de los titulares de las áreas de control interno.	C.I.
1995	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	Con fecha 26 de mayo de 1995 se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que designa a la Contaduría como el órgano técnico de la Asamblea de Representantes que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y evaluación del gasto público del Gobierno del Distrito Federal.	C.E.

Anexo 3
Once Reformas

Once reformas de fondo en un tiempo récord de veinte meses, lo que ha sido considerado histórico por líderes nacionales e internacionales, entre las aprobaciones destaca:

- Reforma Energética;
- Reforma en Materia de Telecomunicaciones;
- Reforma en Competencia Económica;
- Reforma Financiera;
- Reforma Hacendaria;
- Reforma Laboral;
- Reforma Educativa;
- Código Nacional de Procedimientos Penales;
- Ley de Amparo;
- Reforma Política-Electoral, y
- Reforma en Materia de Transparencia.

Anexo 4
Evolución Normativa

EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LA FISCALIZACIÓN

1824	Se instituye la Contaduría mayor de Hacienda
1857	La Contaduría Mayor de Hacienda queda adscrita al Congreso
1876	Juárez emite la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor
1904	Se faculta a la Cámara a ejercer el Control Presupuestal
1917	Se faculta a la Cámara para la revisión y glosa de la Cuenta Pública
1937	Se faculta a la Cámara la revisión del Cumplimiento de Programas
1978	Se expide la Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
1999	Se reforman diversos artículos de la Constitución que forman el Marco Jurídico del Sistema de Fiscalización bajo los principios de la Declaración de Lima
2000	Se crean La Auditoría Superior de la Federación ASF y La UEC, Unidad de Evaluación y Control
2001	Se emite el reglamento interior de la ASF (que entró en operación hasta abril de 2003), a través del cual se pueden aplicar medidas disciplinarias y sanciones administrativas
2008	Se realizan mas cambios a la constitución que derivan en la emisión de la Ley Federal de Contabilidad Gubernamental
2009	Se expide la Nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Se incluye la figura de la Contraloría Social
2015	Las reformas Constitucionales del 27 de mayo dan paso a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción cuya vigencia será dentro del plazo de un año a partir de la publicación de las leyes generales mencionadas en el 2° transitorio

Referencias Bibliográficas

ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Última Reforma DOF, 02-05-2014. http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3803_23-05-2014.pdf

ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del 2010. Última reforma publicada DOF, 27-07-2012, http://sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/Acuerdo_CONTROL.pdf

Artículo 113 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 25-05-2015.

Artículo Segundo Transitorio del Decreto 27-05-2015 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 mayo 2015.

ASF/Guía para el ciudadano ¿Qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf

BORJA NAVARRETE JORGE, durante el XXXI Encuentro Nacional de Auditores Internos. México, D.F. Conferencia 20/08/2015.

CASAR MARÍA AMPARO. México: "Anatomía de la Corrupción", CIDE Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., IMCO Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos DOF, 10-07-2015. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm71.thm

DOF del 31 de diciembre del 2008, Decreto por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

DOF, Acuerdo del 10 de agosto del 2010, en el cual se obligó a toda la Administración Pública Federal a publicar a más tardar el 10 de septiembre del mismo año, la normativa que se mantendría vigente, previa autorización de la Secretaría de la Función Pública.

DOF, Acuerdo por el que se determina la norma de información financiera para precisar los alcances del Acuerdo 1 aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable, en reunión del 3 de mayo del 2013 y publicado el 16 de mayo del 2013. Diferimiento de plazos en el cumplimiento de la ley general de contabilidad gubernamental, 15-07-2014. http://www.ccpg.org.mx/blog/comision-de-sector-gobierno/1368-diferimiento-de-plazos-en-el-cumplimiento-de-la-ley-general-de-contabilidad-gubernamental

El Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) es una iniciativa conjunta de cinco organizaciones del sector privado y se dedica a proporcionar liderazgo a través de la elaboración de marcos y orientación sobre la gestión del riesgo empresarial, el control interno y la disuasión del fraude https://translate.google.com.mx/translate?hl=es-419&sl=en&u=http://www.coso.org/&prev=search

http://dherce.es/2012/12/23/lo-que-no-se-mide-no-se-mejora/ Frase atribuía a Lord Kelvin

http://pactopormexico.org/acuerdos El Pacto por México es un acuerdo político suscrito por: Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Jesús Zambrano Grijalva, Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática;

María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional y Gustavo Madero Muñoz, Presidente Nacional del Partido Acción Nacional.

http://www.anticorrupción.gob.mx/index.php/consulta/legislación-anticorrupción.html

http://www.canchammx.com/documentos/archivos/img.

http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/coordinacion-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/dgamgpe/control-interno-y-mejora-de-la-gestion/control-interno.html

LANZ CÁRDENAS, JOSÉ TRINIDAD. La Contraloría y el control interno en México: antecedentes históricos y legislativos.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Última reforma DOF, 04-05-2015. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip.htm

Manual del Usuario del Sistema Informatice del Comité de Control y Desempeño Institucional SICOCODI. http://sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/Manual_COCODI_2012.pdf

MENDOZA VERA BLANCA ALICIA. Vigilancia y Control Interno, Conferencia Magistral para el INAP junio del 2015.

Menos reglas, mejores resultados. Secretaría de la Función Pública; www.culturadelalegalidad.org.mx

Normas que dan origen a la ASF, http://www.asf.gob.mx/Publication/38

Regulación base Cero Menos reglas, mejores resultados. Secretaría de la Función Pública. http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/reuniones/2010/regional/pdf/007.pdf

Reporte PWC México, Servicios Forenses www.pwc.com.mx

RIVERO ENCISO, FRANCISCO. El Control en la Administración Pública Federal, Revista Contaduría y Administración, No. 184, enero-marzo de 1997.

Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia, pilares de democracia: Portilla http://cronicadelpoder.com/gobierno/201506/sistema-nacional-anticorrupcion-y-el-sistema-nacional-de-transparencia-pilares-de-de

Tala Regulatoria, DOF, 10 de agosto del 2010. http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmgp/tala-regulatoria.html

TAMEZ MARTÍNEZ, X.; TORRES ESPINOSA, B. y ORTA FLORES, S. “Armonización de la contabilidad gubernamental en México: el proceso hacia una implementación exitosa”, en Ob-

servatorio de la Economía Latinoamericana, Nº. 199, 2014. Texto completo en http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2014/contabilidad-gubernamental.html

Revista de Administración Pública

INAP

Fiscalización, Control y Auditoría gubernamental

Elsa Bibiana Peralta Hernández*

I. Introducción

La corrupción es uno de los temas que con mayor ahínco se han abordado a lo largo de estudios en diferentes disciplinas: jurídica, económica, social, política e histórica. Desde allí se han vertido las perspectivas del fenómeno en sí mismo, sus causas, consecuencias e, incluso, algunos han aportado posibles soluciones a dicha problemática. No obstante, aún no se encuentra la forma de aterrizar todos esos trabajos a la realidad, de tal suerte que se sigue hablando de ella.

Si bien es cierto que es una temática mundial, también lo es que nuestro país cuenta con ciertas peculiaridades. Simplemente, en 2014 México se ubicó en la posición 103 de 175 países evaluados en el Índice de la Percepción de la Corrupción 2014, estudio elaborado año tras año por una organización denominada Transparencia Internacional. Su puntuación fue de 35/100, donde la escala cero corresponde a la percepción de altos niveles de corrupción y 100, percepción de bajos niveles de corrupción.[1]

* Licenciada en Derecho por la por la Facultad de Derecho de la UNAM. Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP) con Mención Honorifica. Ha sido profesora en diversas instituciones educativas y del sector público, en cátedras relacionadas a la transparencia, datos personales, auditorías, gestión pública, control interno, responsabilidades administrativas y compras gubernamentales. Ha participado en foros diversos, nacionales e internacionales. Actualmente es Comisionada Ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

1 Transparencia Mexicana: http://www.tm.org.mx/ipc2014/ Consultado el 27 de octubre del 2015.

Fiscalización, control y auditoría gubernamental son conceptos que se consideran trascendentales por su relación con la corrupción y, por lo tanto, la creciente pérdida de confianza en las instituciones estatales. Y es precisamente desde las instituciones que se ha comenzado a combatir esa problemática y ahora, más que nunca, necesita construir un efectivo "sistema de integridad nacional contra la corrupción."[2]

En ese mismo sentido, Diego Valadés coincide al mencionar que "…el tema que nos ocupa es básico para la democracia, porque no hay una mayor fuente de poder que la de imponer tributos. De la misma forma, por lo que respecta al gobernado, una de las mayores preocupaciones es la de recibir una contraprestación mínima en cuanto a servicios públicos y a prestaciones que aseguren su bienestar."[3]

Asimismo, se resalta la necesidad de que el Estado, como organización, cuente con "instrumentos propios para regular sus procesos y para dar certidumbre a sus integrantes acerca de los procedimientos administrativos y de su éxito, y de la honorabilidad con la que se manejan sus recursos"[4], en palabras de Diego Valadés.

Este ensayo tiene como finalidad hacer un breve análisis teórico sobre tres conceptos que forman parte de la terminología administrativa y que están relacionados con el fenómeno expuesto en nuestras primeras líneas: la corrupción. Para cumplir con nuestro objetivo, repasaremos brevemente algunos puntos cruciales tanto de Fiscalización, Control y Auditoría gubernamental en cuanto a su concepto, características, clasificación y la relación que éstos tienen.

II. Fiscalización

El término fiscalización, de manera general, puede entenderse como el control llevado a su máxima expresión. Manjarrez Rivera

[2] María de la Luz Mijangos Borja, Visión integral de la fiscalización. Jorge Carpizo. Un hombre extraordinario, *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional,* t. IV, vol. 2, México, IIJ-UNAM, 2015, p. 386.

[3] Diego Valadés, Autonomía, fiscalización y control de poder, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IIJ-UNAM, 2009, p. 296.

[4] *Ibídem*, p. 299.

Rap 137 español.indd 108 30/03/16 10:52

afirma que dentro del sector mexicano, el término "abarca además de la comprobación de la legalidad de los actos públicos, su eficiencia, eficacia, el cumplimiento de los programas de gobierno y recientemente, el fincamiento de responsabilidades."[5]

Entonces podemos considerar a la fiscalización como una herramienta que el Estado ha creado con el fin de vigilar, de observar, de detectar y, en su momento, de actuar dependiendo de lo que haya encontrado en cuanto al proceder público. Dicho "escaneo" de actividades públicas cuenta con ciertos parámetros o rangos que la propia norma marca, esto es, no puede realizarse de manera arbitraria. Las evaluaciones deben ser bajo ciertas directrices y contener claramente las consecuencias para el caso de no cumplir con ellas.

Ahora bien, la actividad de fiscalizar puede corresponder a un individuo o a un grupo de ellos que actúan en conjunto o colegiadamente para tomar sus determinaciones. Éstos serán considerados "Parte revisora" y pueden estar conformados por personal de la misma institución, también llamada fiscalización interna; o, por personal que no pertenece a la institución, denominada también fiscalización externa.[6]

La examinación, revisión y evaluación de resultados de la gestión pública, a la que se le conoce como fiscalización superior, puede ser efectuada por entes técnicos a los que regularmente se les denomina órganos superiores de fiscalización, en el caso de México es Auditoría Superior de la Federación (ASF); dentro de sus objetivos encontramos: "la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información tanto a los poderes públicos como al país."[7]

La ASF se ha convertido en una institución de las que muchos estudiosos hablan, sobre todo por un punto controversial: su autonomía. Este es un punto medular que se ha relacionado con el combate a la corrupción pues se afirma que dicha caracterísi-

5 Jorge Manjarrez Rivera, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, México, INAP, 2003, p. 57.
6 *Ibídem*, p. 59.
7 *Ibíd.*, p. 66.

ca resulta fundamental para que nuestro mayor ente fiscalizador tenga credibilidad y legitimidad. El tema lo retomaremos cuando se analice Auditoría gubernamental.

III. Control

Al analizar el término control nos encontramos con una definición aportada por Manjarrez Rivera; para este autor es "el conjunto de medios puestos en operación (políticas, programas y procedimientos) para verificar si una acción o una decisión se realiza conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables, administrativas o económicas) que deben observarse."[8]

Siguiendo este hilo conductor, podemos decir que el control es una consecuencia de la fiscalización, es decir, el primer momento es la observación y evaluación y con posterioridad, viene el momento del control, que puede ser como el marco referencial, el límite que se tiene para actuar por parte del poder público.

Diego Valadés precisa que hay dos niveles de controles: por un lado, el de carácter político y por el otro, el de carácter administrativo. Dentro de los primeros, se encuentran aquellos que pueden definirse "como convencionales, que están en prácticamente todos los sistemas, y que son los relacionados con las formas de sanción de las leyes o el veto, con las observaciones que se pueden formular a través de las comisiones de investigación, que también son un común denominador en casi todos los sistemas democráticos desarrollados. También existen las comparecencias o preguntas en relación con quienes ejercen funciones de gobierno…"[9]

Ahora bien, por lo que respecta a los controles administrativos, Valadés los engloba en tres grandes rubros: "unos son los autocontroles que la propia administración ejerce; otros son los controles parlamentarios o congresuales, esto es, los que llevan a cabo entidades de representación política y, finalmente, la tercera modalidad es la de los tribunales de cuentas […], pero esencialmente se trata de entes autónomos."[10]

[8] *Ibídem*, p. 59.
[9] Diego Valadés, Autonomía, fiscalización… *op. cit.,* 2009, p. 297.
[10] *Ibíd*., pp. 297-298.

De esta clasificación se concluye que existen tres niveles de control: el autocontrol, el control administrativo político y el control administrativo técnico.[11]

Otra división del concepto de control lo realiza Jorge Manjarrez. Para él, existen controles internos y controles externos. Los primeros, "tienen como fin garantizar […] que se alcancen los objetivos de forma económica, eficaz y eficiente, que su patrimonio esté correctamente protegido y que las operaciones sean legales, regulares y justificadas. Esta función se ejecuta con controles previos y posteriores, así como mediante procedimientos establecidos por el órgano de dirección."[12]

En cuanto a los controles externos el mismo autor afirma que tiene como "objetivo final […] garantizar la debida transparencia y fiabilidad de las cuentas públicas y la legalidad de las operaciones efectuadas; [así como], evaluar si las operaciones de gestión han permitido alcanzar los objetivos fijados, de forma económica y eficiente." Estas acciones se realizan por "una institución totalmente separada e independiente de la autoridad encargada de la gestión."[13]

Una característica fundamental del control, que es constante en los tres conceptos que hemos trabajado, es el de autonomía, puesto que mientras "más distribuida tengamos la función de control, más seguros podremos estar los destinatarios del poder de que esas funciones de control se están cumpliendo escrupulosa y puntualmente; eso es lo que garantizan los órganos de fiscalización autónomos."

IV. Auditoría gubernamental

Los órganos de vigilancia, ya sea internos o externos, públicos o privados, cuentan con dos grandes funciones: por un lado, la verificación de los recursos, esto es, respecto de la cuestión presupuestaria y su correcta utilización; y por la otra, la verificación del desempeño satisfactorio de las funciones por parte de las personas que integran la organización o institución.

[11] *Ibíd., op. cit.,* 2009, p. 298.
[12] Jorge Manjarrez Rivera, *La construcción… op. cit.*, 2003, p. 58.
[13] *Ibídem*, p. 57.

Valadés menciona que cabría una tercera función, sobre todo encaminada a las instituciones públicas: "en los nuevos sistemas constitucionales ha comenzado a aparecer un nuevo derecho: el de la prohibición o proscripción de la arbitrariedad [lo que significa que]… la acción de la autoridad no sólo debe ser legal, si no también debe ser razonable."[14]

La auditoría gubernamental es una forma de fiscalizar y controlar las acciones y recursos del poder público desde la propia esfera del gobierno.

En México, los tres niveles de Gobierno cuentan con instituciones encargadas de las tareas de auditoría gubernamental. Uno de sus pendientes es trabajar de manera coordinada a fin de coadyuvar a limitar y revertir el ambiente de corrupción que ha permeado a las instituciones públicas en general.

En años recientes se intenta implementar un Sistema Nacional Anticorrupción en donde se analicen y concreticen respuestas a la ya comentada problemática. El papel que tiene la ASF en este engranaje, a corto y mediano plazos, consiste en:

- La promoción de la independencia de las instituciones fiscalizadoras para garantizar la confiabilidad de los resultados de auditoría, puesto que éstos constituyen una primera línea para generar incentivos contra la corrupción;
- La aplicación de sistemas de control interno políticas y procedimientos que garantizan que una institución cumpla sus objetivos, reconozca, gestione y minimice los riesgos a los que se enfrenta de una manera eficaz, es una condición indispensable para desincentivar conductas irregulares y prevenir actos de corrupción;
- La promoción y evaluación de la integridad al interior de entes públicos;
- La elevación radical de los costos a través de sanciones severas, no casuísticas o coyunturales, sino en función de estructurar su tipología y aplicación como un elemento disuasivo contra la colusión, las redes de intereses y los futuros infractores, y

[14] Diego Valadés, Autonomía, fiscalización… *op. cit.,* 2009, p. 303.

- El uso de la denuncia interna (publicación voluntaria de información privada por un miembro o ex miembro de una organización, por canales de comunicación distintos a los habituales) para dar datos concretos y sustantivos a las autoridades competentes.

En suma, se debe buscar crear un ambiente de control efectivo en el que los incentivos personales del funcionario se alineen con el interés público. Es necesario privilegiar acciones concretas, las cuales serán de más provecho para el país.[15]

Otra de las asignaturas pendientes por parte de la ASF es la de "fortalecer sus perfiles, puesto que tienen a su cargo la importante labor de defender los intereses de la ciudadanía respecto al uso de los recursos públicos, así como velar que existan sanciones efectivas y conforme a la ley para quienes incurran en acciones delictuosas."[16]

Dentro de este plan de acción que ha emprendido el gobierno mexicano en la gestión actual es la de dotar al país de un Sistema Nacional de Fiscalización que implique trabajar sobre los puntos ya mencionados con anterioridad de manera coordinada con los tres niveles de gobierno, lo que generaría eliminar duplicidades y abarcaría mayor cobertura de la proporcionada.[17]

El 22 de julio de 2015, se celebró la Reunión de Relanzamiento del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) con el fin de consolidarlo, en esta reunión se firmaron las Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, mismas que constituyen el marco que permitirá a los integrantes del SNF orientar su trabajo durante el período de diseño, elaboración y aprobación de la Ley General que establezca las bases de coordinación del SNF como subsistema consolidado y autónomo que funja como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción.

[15] Auditoría Superior de la Federación, Blog, http://blog-asf.gob.mx/?p=921 Consultado el 29 de octubre del 2015.
[16] *Ibíd*. Blog, http://blog-asf.gob.mx/?p=915 Consultado el 29 de octubre del 2015.
[17] *Ibíd*. Blog, http://blog-asf.gob.mx/?p=915

Rap 137 español.indd 113 30/03/16 10:52

El Artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, establece que el Sistema Nacional Anticorrupción, es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos[18].

Es importante tener el conocimiento de que el Sistema Nacional de Fiscalización se alineó al cumplimiento de seis grandes metas acordadas por sus integrantes en la Tercera Reunión Plenaria del SNF, el 23 de octubre de 2012, con la aprobación del Plan Estratégico 2013-2017, a saber[19]:

- Normas Profesionales comunes a nivel nacional;
- Creación de capacidades;
- Intercambio de información y trabajo conjunto;
- Mejoras en el marco legal y operativo vinculado con la fiscalización;
- Mayor impacto de la labor de los órganos de auditoría gubernamental en el combate a la corrupción, y
- Fortalecimiento del papel de la fiscalización en la promoción, determinación y finamiento de responsabilidades a servidores públicos.

La fractura del domo Legislativo en su Gobernanza, mantiene un eje medular que recae directamente en la transición de economías construidas que no ejercen correctamente la política, sino sobre la política caminan desvirtuando u orientando a cambiar o reformar las leyes en beneficio de los infractores.

En relación al abuso de poder, con mayor fuerza en la actualidad son influenciadas por el soborno de legisladores que van a favor de oligarcas o empresarios privados, ejerciendo limitantes o carentes fuentes informativas a la ciudadanía.

[18] *Diario Oficial de la Federación*/decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción/ DOF: 27/05/2015.

[19] Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización/ México, D.F., a 22 de julio del 2015/ http://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/bases-operativas-snf-2015/bases-operativas-snf-(sitio-web).pdf

Rap 137 español.indd 114 30/03/16 10:52

Esta cadena de eslabones, impide tener una seria y contundente transparencia como el acceso a los datos personales. A partir de esto, es necesario la aplicación de indicadores y pruebas de diversas funciones así como simuladores especializados que den claridad, veracidad y continuidad a las contrataciones en cada sector como en el gasto presupuestal y nos informen del proceso en las licitaciones de orden público.

Reducir el porteo de intereses privados hacia las instituciones públicas que son cónicamente las que legislan sobre todos los sectores de la sociedad, mismas que tienen el acercamiento con la sociedad civil así como empresas, responsables de mantener las leyes y reglas que se aprueban dentro de nuestro sistema democrático.

Esta situación nos arroja al análisis de otra constante dentro de las contrataciones públicas y son llamadas "los cabildeos" que "El cabildeo fuerte es una actividad enteramente legal y legítima en democracias maduras, el problema analítico crucial del concepto de "captura del Estado" es especificar la línea de corte entre el *lobby* político legítimo, y la "captura del Estado" creada por la corrupción. El Estado puede ser capturado tanto sea por el cabildeo agresivo como por la corrupción efectiva.[20]

Bajo los fundamentos que otorgan nuestras mismas leyes como el estudio de los datos duros arrojados en las estadísticas gubernamentales tanto como órganos garantes; es preciso reeducar a la sociedad, gobernantes y legisladores.

A través de la Vinculación Ciudadana, con acercamientos educativos hacia la misma, concientizando a la sociedad sobre las garantías individuales, otorgando la enseñanza sobre los Derechos Humanos, informándolos sobre los órganos garantes, sus funciones, beneficios, plataformas amigables de conexión ciudadana, el implemento de la mismas aunado a filtros dinámicos, prácticos y específicos dentro de la Administración Pública en materia de Contratación de Servidores Públicos, es como lograremos de forma

[20] Autor Boris, Begovic/Corrupción: tipos, causas y consecuencias/ Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) y el *Center for Liberal-Democratic Studies* (CLDS), que cuenta con el apoyo del *Center for International Private Enterprise* (CIPE)/ ***CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE*** WASHINGTON, DC 20036/ pp. 4-8/ http://www.cadal.org/documentos/documento_26.pdf

conjunta, mantener una geometría correcta para lograr desarrollar la Fiscalización, Control y Auditoría Gubernamental democrática.[21]

V. Conclusiones

Los temas representan un gran reto para los que en la práctica trabajamos el tema. Existen muchos buenos propósitos e, incluso, grandes estrategias; pero en la medida de que no sea posible su aterrizaje con la voluntad política, dichas ideas seguirán engalanando libros y artículos de revistas, foros y seminarios, sin tener mayor incidencia en la realidad.

No obstante, consideramos que existen ciertos puntos que es importante retomar porque, desde la perspectiva muy particular de quien escribe, representan una constante, una intermitente que resulta fundamental no perder de vista.

En este sentido, una de las propuestas muy concretas que estudiosos del tema han vertido, y con la cual coincidimos, es la de "mejorar sustantivamente los mecanismos de gestión y responsabilidad pública (objetiva, administrativa, política y penal) para garantizar un sistema de responsabilidades que vinculen la evaluación del desempeño institucional y el ejercicio de recursos públicos con sus consecuencias. Estos mecanismos deben comprender no sólo la responsabilidad individual, sino también la institucional y de manera más amplia la política que se ejerce a través de un voto informado."[22]

Para que exista un verdadero órgano de vigilancia, cualquiera que sea su denominación, se requiere otorgarle plena autonomía constitucional, orgánica, presupuestal, de gestión, técnica y jurídica; así como, transparentar sus acciones e incorporar a sus tareas a la sociedad.[23]

Pero además es urgente que todo el trabajo que hasta ahora se ha realizado se concretice a través de esfuerzos coordinados entre las instituciones, de los tres poderes y niveles de gobierno,

[21] http://www.infodf.org.mx/web/index.php

[22] Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales. *Hacia una política de rendición de cuentas*, México, ASF-Cámara de Diputados, CIDE, RRC, 2011, p. 130.

[23] Jaime Cárdenas, El estado de la fiscalización y el control legislativo, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IIJ-UNAM, 2009, p. 110.

Rap 137 español.indd 116 30/03/16 10:52

que ahora tienen a cargo el control, fiscalización y vigilancia, de tal forma que sean observables y medibles los avances e, incluso, los retrocesos.

El papel de la sociedad civil también resulta fundamental pues será ella la que dé seguimiento a cada acción transformadora y más aún, que haga efectivos aquellos derechos que se le han garantizado a través de las reformas. Para ello será fundamental dotarla de información pertinente y concreta a fin de que esté con pleno conocimiento de las diferentes formas de sanción en la fiscalización superior, así como el efecto preventivo y correctivo de los procesos de auditoría mejoren la gestión.

Fuentes

AYLLÓN LÓPEZ, SERGIO, MAURICIO MERINO y LOURDES MORALES. "*Hacia una política de rendición de cuentas*" México, ASF-Cámara de Diputados, CIDE, RRC, 2011.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. Blog, (en línea) Disponible en: http://blog-asf.gob.mx/?p=915

––––– Blog, (en línea) Disponible en: http://blog-asf.gob.mx/?p=921

Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización/ México, D.F., a 22 de julio de 2015/ (en línea) Disponible en: http://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/bases-operativas-snf-2015/bases-operativas-snf-(sitio-web).pdf

BEGOVIC, BORIS. "Corrupción: tipos, causas y consecuencias/ Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina" (CADAL) y el *Center for Liberal-Democratic Studies* (CLDS), que cuenta con el apoyo del *Center for International Private Enterprise* (CIPE)/ ***CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE*** *WASHINGTON*, DC 20036/ págs. 4-8/ (en línea) Disponible en: http://www.cadal.org/documentos/documento_26.pdf

BORJA MIJANGOS, MARÍA DE LA LUZ. "Visión integral de la fiscalización. Jorge Carpizo. Un hombre extraordinario, *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria". Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional,* t. IV, vol. 2, México, IIJ-UNAM, 2015.

CÁRDENAS, JAIME. "El estado de la fiscalización y el control legislativo, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México" IIJ-UNAM, 2009.

"*Diario Oficial de la Federación*/Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en materia de combate a la corrupción/ DOF: 27/05/2015/ (en línea) Disponible en: http://blog-asf.gob.mx/?p=915

INFODF (en línea). Disponible en: http://www.infodf.org.mx/web/index.php

RIVERA MANJARREZ, JORGE. "*La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México". 1997-2001*, México, INAP, 2003.

TRANSPARENCIA MEXICANA. Consultado el 27 de octubre del 2015 (en línea) Disponible en: http://www.tm.org.mx/ipc2014/

VALADÉS, DIEGO. Autonomía, fiscalización y control de poder, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IIJ-UNAM, 2009.

Revista de Administración Pública

INAP

Control Administrativo y Fiscalización en la Administración Pública Federal

Francisco Moyado Estrada*

I. Introducción

La construcción del marco institucional y normativo del Estado mexicano, ha sido un proceso enriquecedor, en cuanto a disposiciones y mecanismos de control administrativo; lo cual puede constatarse al analizar sus diferentes etapas de desarrollo. Sin embargo, pese a la riqueza y diversidad de estos elementos, el estudio sobre el control administrativo, y su importancia, dentro de la función de fiscalización, ha sido muy escaso; por lo que el momento que vive el proceso político-administrativo en México, exige recuperar su estudio, para contribuir a la consolidación de un verdadero sistema integral de control y fiscalización superior.

El control administrativo y la fiscalización superior, han cubierto hasta ahora una ruta por medio de caminos paralelos, que si bien ha seguido la misma dirección, no ha establecido puentes claros

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FCPYS-UNAM. Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y The Johns Hopkins University. Ha sido profesor de licenciatura y posgrado en la UNAM, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, la Escuela Libre de Derecho de Puebla y el Instituto Nacional de Administración Pública. Se ha desempeñado como servidor público en diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal, incursionando en los últimos años en las funciones de contraloría y fiscalización. Es miembro de la Red Iberoamericana de Expertos en Calidad auspiciada por la Fundación CEDETT. Colabora para revistas especializadas en Gobierno y Gestión Pública de España, Colombia, México, Chile y Costa Rica. En 2010 publicó el libro *Gestión de Calidad,* que forma parte de la Colección Biblioteca Básica de Administración Pública, editado por Siglo XXI Editores y la Escuela de Administración Pública del GDF. En 2014 publicó el libro *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública,* editado por el INAP de México. Actualmente es Titular del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

Rap 137 español.indd 119 30/03/16 10:52

de intercambio y vinculación, para avanzar hacia un contexto de mayor coordinación, evitando con ello una posible bifurcación. La presente investigación, parte de una definición general de control administrativo, para, posteriormente, analizar los órganos y mecanismos que se han establecido en cada etapa, y que muestran la relevancia que han llegado a alcanzar, dentro de los diferentes capítulos del fortalecimiento institucional de la administración pública federal.

Por medio de este análisis, se pretende llamar la atención sobre las áreas de oportunidad que hoy existen, para un vínculo más intenso entre control administrativo y fiscalización superior, cubriendo a dependencias, entidades, órganos autónomos y todas las instancias de control competentes, con el fin de establecer un verdadero sistema integral de fiscalización superior, que se nutra de los avances institucionales y normativos, que se han logrado, a lo largo de la historia, para una evaluación más efectiva e integral de los resultados de la gestión pública gubernamental.

II. El control administrativo, una definición

En un primer acercamiento conceptual, es importante establecer que "el control se lleva a cabo, con el fin de coordinar esfuerzos en beneficio del desarrollo económico y el bienestar social, y tiene como propósito principal anticiparse a cualquier desviación antes de que ocurra…Los dos elementos básicos del control, para la administración pública mexicana, son la existencia de un planteamiento claro de los objetivos y prioridades de la acción pública y la oportunidad con que se verifique su cumplimiento" (Flores de la Peña, 2005: 650).

En esta tesitura, Lanz Cárdenas (1987) precisa que: "en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos".

El mismo autor, propone una concepción bidimensional del control y lo caracteriza como "[i] formal, cuando sólo constata que las acciones administrativas efectuadas se ajusten a la ley con

efectos únicamente declarativos; o [ii] constitutivo, cuando la intervención de los órganos controladores genera derechos y obligaciones o constituye el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, ya fuere de corrección o inclusive de orden sancionatorio" (Lanz Cárdenas, 1987: 470).

Por tanto, queda claro que "El control del gobierno depende de la obtención, selección, registro, procesamiento y análisis de información, el volumen de esta última se ha incrementado notablemente como resultado del aumento de la complejidad gubernamental" (Ayala Espino, 2001: 730). Por ello, el control supone la existencia de objetivos claramente establecidos, junto a la conformación de una autoridad, con atribuciones legales y capacidad técnica, que sea capaz de traducir el análisis y observación del funcionamiento institucional, en acciones correctivas y sanciones, reafirmando así su alcance y nivel de autoridad.

III. Los primeros antecedentes

Contra lo que pudiera pensarse, la acción del control administrativo, ha estado presente en la función pública mexicana, desde sus antecedentes más remotos. En tiempos de los Aztecas, "el control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública correspondía…al Cihuacóatl (funcionario civil, especie de alter ego del rey), que cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, de tal modo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien público estaba determinado, lo que revela un gran progreso administrativo para aquellos tiempos y aquellas circunstancias" (Lanz Cárdenas, 1987: 28).

En la sociedad prehispánica, el cuidado de la aplicación de los recursos tributarios, así como la probidad de quienes se encargaban de impartir justicia eran funciones que hacían destacar a quienes las desempeñaban, obteniendo prestigio y respeto. Faltar a los principios de honestidad e imparcialidad era motivo de un gran castigo, pues el cohecho y la mentira eran sancionados con la pena capital. Al respecto, Lanz Cárdenas ha sostenido que estos mecanismos de prevención y control sorprendieron a los españoles "al grado de que los jurisconsultos y cronistas penin-

sulares no vacilaban en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos" (1987: 31).

Por otra parte, en la etapa de la Colonia, se crearon diversas instituciones para asegurar el control de los recursos de la Real Hacienda, así como para vigilar la actuación de los oficiales representantes de la Corona Española y de los funcionarios de la administración. De acuerdo con Lanz Cárdenas, ello permitió el establecimiento de "una burocracia estatal eficiente", que sin embargo, requería "de un control en su actuación para prevenir o para corregir los abusos de poder que podían cometerse al amparo de las grandes distancias y de la dificultad en las comunicaciones" (1987: 55).

De esta forma, el Consejo de Indias, el Tribunal de Hacienda, las Cajas del Virreinato, la Real Audiencia, los tribunales de cuentas, corregidores, alcaldes ordinarios, jueces, visitadores, oidores, veedores (antecedente de los contralores), contadores, procuradores, comisarios, jueces de residencia y el propio juicio de residencia; fueron instituciones y mecanismos de control administrativo que pretendían obligar a los funcionarios a ajustar su actuación al ordenamiento jurídico. Este conjunto de instituciones, figuras y dispositivos legales, habrán de estar presentes en la tradición del control y fiscalización que desarrollará el nuevo Estado mexicano en el siglo XIX.

IV. Política hacendaria y fiscalización

Una de las funciones esenciales del Estado, es la procuración y administración de los recursos públicos, que permitan atender las necesidades del desarrollo y bienestar de los ciudadanos. Por ello, durante el siglo XIX, se observa una preocupación constante, en los diferentes momentos históricos, por consolidar la propia autoridad y función hacendaria. Ello, explica cómo se van constituyendo instituciones y figuras de gran relevancia a lo largo del proceso de conformación del Estado y de la administración pública, para hacer patente la indispensable función de control dentro del proceso administrativo público.

Por ejemplo, en 1824, se expide la Ley de Centralización de la Administración Hacendaria, cuyo propósito era concentrar todas

las operaciones de administración de las rentas públicas en el Ministerio de Hacienda. En ese mismo año, se estableció por Ley, la figura del comisario general para los ramos de hacienda, crédito público y guerra, en cada estado, y sus funciones consistían en el cobro y distribución de los productos de las rentas y contingentes de los estados (Lanz Cárdenas, 1987: 84-85).

Al amparo de la misma Ley, se creó la Tesorería General, en la que se debían depositar todos los productos de las rentas, los contingentes de los estados y recursos de cualquier procedencia, de los que pudiera disponer el Gobierno Federal. Asimismo, el proceso de desconcentración, que se impulsó a partir de 1831 determinó que con base en la Ley del 21 de mayo de ese año, las comisarías generales de hacienda, crédito público y guerra, en cada estado, pasaran a depender directamente de la Tesorería General (Lanz Cárdenas, 1987: 93).

Un hecho que no puede omitirse, es el surgimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano dependiente de la Cámara de Diputados, que tuvo lugar también en el año de 1824, y cuyas funciones consistieron en el análisis y glosa de las cuentas que debía presentar anualmente el Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público, en representación del Poder Ejecutivo (Lanz Cárdenas, 1987: 526).

Más adelante, la instauración del centralismo, en 1836, motivó que se decretara un sistema general hacendario (Decreto del 17 de abril de 1837), conformado de la siguiente forma: se integró una sola masa de rentas, ya fueran pertenecientes al gobierno central o provenientes de los departamentos; se nombraron nuevos funcionarios para la administración y distribución del erario nacional y se separaron las funciones de recaudación y distribución, organizando oficinas especiales, para los dos ramos, como las administraciones de rentas y las tesorerías departamentales (Lanz Cárdenas, 1987: 98).

Por medio de la Ley del 14 de marzo de 1838, se estableció un Tribunal de Cuentas, anexo a la Contaduría Mayor, el cual estuvo vigente hasta la Ley del 2 de septiembre de 1846, que lo suprimió, restableciendo plenamente la Contaduría Mayor, justamente el año en que también se restableció, por primera vez, el régimen

federal. Se expidió, el 14 de julio de 1852, el Reglamento de la Administración General de Contribuciones Directas, y en 1853, se creó la Dirección General de Impuestos, dentro de la Secretaría de Hacienda (Lanz Cárdenas, 1987: 102-114).

Para el 6 de agosto de 1867, se expidió un Decreto que reordenaba el Ministerio de Hacienda, con el cual se buscaba concentrar la actividad hacendaria y evitar duplicidad en las funciones de las diferentes direcciones, así como integrar a la Tesorería General como una sección especial del Ministerio. De esta forma, el 1 de diciembre de ese mismo año, se expide el Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales del Erario Federal. El proceso de reorganización y concentración hacendaria, continuaría entre 1870 y 1881, año este último en que se estableció un nuevo sistema de contabilidad, fortaleciendo las funciones de la Tesorería General (Lanz Cárdenas, 1987: 120-126).

En suma, el establecimiento del Ministerio de Hacienda, la Contaduría Mayor y la Tesorería General, así como la serie de leyes y reglamentos para concentrar la actividad hacendaria y definir claramente el ámbito de responsabilidad de cada una de éstas instituciones, en el proceso de administración y fiscalización de los recursos públicos, es el principal reto del control institucional, en esta importante etapa de la conformación del marco institucional del nuevo Estado mexicano. Un proceso que habría de extenderse hasta principios del siglo XX, pues la centralización y control de la hacienda pública seguirá siendo una de las principales políticas de gobierno.

V. Emergencia institucional de la función de contraloría

Como parte del proceso de ordenamiento de la actividad hacendaria del Estado; por medio de la Ley de 23 de mayo de 1910, la Tesorería General pasó a denominarse Tesorería General de la Federación, teniendo como funciones: recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, subordinándose a la Secretaría de Hacienda (Lanz Cárdenas, 1987: 127).

Otro aspecto a destacar es la creación, dentro de la Secretaría de Hacienda, de la Dirección de Contabilidad y Glosa, asumiendo

Rap 137 español.indd 124 30/03/16 10:52

las funciones de contabilidad y glosa, además de concentrar las cuentas de las diferentes áreas; determinar, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda, las reglas y formalidades a las que debía ajustarse la contabilidad; entregar a la Contaduría Mayor, los libros principales y auxiliares de la contabilidad federal; fiscalizar las cuentas de las oficinas y agentes que no hubieran sido glosadas por una Dirección General: vigilar por medio de contadores y delegados las operaciones de contabilidad y glosa, que practicaran las direcciones generales; poner en conocimiento de la respectiva Secretaría de Estado las responsabilidades e irregularidades que en las operaciones de contabilidad y de glosa llegase a descubrir; llevar un registro nominal de los empleados y agentes con manejo de fondos o valores; llevar un registro de todos los funcionarios y empleados de la Federación; intervenir la entrega de la Tesorería en los casos de cambio de tesorero y verificar sus cortes de caja mensuales (Lanz Cárdenas, 1987: 127-128).

No obstante, esta serie de cambios realizados en las primeras dos décadas del siglo xx; las actividades hacendarias y de fiscalización se enfrentaban a un caos y a una serie de resistencias por parte de algunos sectores de poder. “Después de la Revolución el Ejecutivo enfrentó serias dificultades en el ejercicio del proceso presupuestario; era necesario tomar medidas urgentes para reorganizar las oficinas de hacienda en las distintas regiones, evitar la fuga de pagadores, hacer frente y controlar el excesivo gasto militar, entre otros problemas” (Luz María Uhthoff López, 2008: p. 73).

Con estos antecedentes, una vez que se consideró que la hacienda pública estaba concentrada y ordenada, el Presidente Venustiano Carranza habría obtenido facultades extraordinarias por parte del Congreso, concentrando el manejo de ingresos y egresos (Luz María Uhthoff López, 2008: 73); se estableció el nuevo Departamento de Contraloría, con el cual se inició una nueva etapa en el desarrollo del control administrativo en México. Este Departamento, se creó mediante la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 25 de diciembre de 1917, que estableció una nueva administración pública federal, integrada por 7 secretarías y 5 departamentos de Estado (Lanz Cárdenas, 1987: 173).

Rap 137 español.indd 125 30/03/16 10:52

El Departamento de Contraloría, quedó estructurado, como órgano administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo respecto de los demás que integraban dicho poder (Lanz Cárdenas, 1987: 168). El propósito de su creación, era contar con un área encargada de la inspección eficaz de los fondos y bienes de la nación, a través del control administrativo, con el fin de detectar y evitar actos en perjuicio del erario, que era una preocupación constante desde el siglo XIX y que, de alguna forma, se encontraba presente en las diferentes etapas de concentración y reorganización hacendaria que hemos descrito.

Con este Departamento, se reorganizó la administración pública, conformando un órgano independiente encargado del control y la fiscalización del presupuesto, la contabilidad y glosa de ingresos y egresos, el manejo de la deuda pública y las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda. Las características de autonomía y dependencia directa del Poder Ejecutivo, le colocaban en una situación estratégica como órgano de "engranaje" y vigilante de la correcta administración de los recursos públicos, sin contraponerse a la función de la Contaduría Mayor de Hacienda, encargada del control *a posteriori*. En éstos dos organismos, encontramos los antecedentes institucionales más directos del actual sistema de control y fiscalización superior en México. Para Uhthoff (2008), "Ambas instituciones tuvieron una estrecha colaboración en los años de 1917 a 1934 y era tal el grado de su interdependencia que no puede concebirse su funcionamiento por separado".

En 1926 se expidió una Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, que segregó de una mejor manera las funciones de fiscalización y las funciones hacendarias. Estableció que la función de contraloría estaría depositada en el Contralor de la Federación, como representante directo del Presidente de la República (Uhthoff, 2008: 75). "Entre las innovaciones más importantes que se llevaron a cabo en el Departamento de Contraloría y que figuraron en su nueva Ley Orgánica y su reglamento, se encontraba la del control previo que servía para intervenir oportunamente, evitando gastos injustificados o excesivos, convenios onerosos para la Nación y fraudes contra el erario" (Lanz Cárdenas, 1987:279).

Un Departamento de Contraloría, tan robustecido permitiría cumplir el importante papel en cuanto a ser eficiente y aportar diver-

sos elementos, para el ordenamiento y la eficacia administrativa y contable del proceso de gobierno; como fue el contar con inventarios federales; un nuevo sistema de contabilidad, depuración y liquidación de cuentas de activo y pasivo; reorganización de actividades de inspección, auditorías y visitas; simplificación administrativa; registro de funcionarios y empleados de la federación y, en general, el perfeccionamiento del control previo o fiscalización, los cuales le permitieron afirmar su autoridad.

Con este marco de atribuciones, claramente delimitadas en la ley: "La Contraloría amplió y diversificó sus actividades de fiscalización, pues además de comprender las secretarías y departamentos, abarcó dependencias de nueva creación como la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación, el Ferrocarril del Valle de México, la Oficina Impresora de Hacienda, los Talleres Gráficos de la Nación, las Escuelas Centrales Agrícolas y el control de la Administración del Petróleo Nacional" (Uhthoff, 2008: 78).

Sin embargo, sus enfrentamientos con sectores de poder como fue el caso del conflicto del Contralor General de la Nación, con el General Francisco Murguía, Jefe Militar de Coahuila y Durango, que se dirimió sólo con la intervención directa del Presidente Venustiano Carranza. Así como sus diferendos con la Secretaría de Hacienda, que alegaba la falta de información precisa, fidedigna y oportuna, respecto a movimientos de fondos y valores, que le impedía orientar la política hacendaria del gobierno (Uhthoff, 2008: 76). Habrían de influir en una gradual resistencia del aparato público sujeto a medidas de fiscalización, cada vez más constantes y certeras.

Adicionalmente, el Departamento de la Contraloría se enfrentó a la dificultad de presentar oportunamente la Cuenta Pública, pues sólo hasta 1924 pudo presentar por primera vez, ante la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cuenta Pública en el término constitucional. Es decir, por un lapso de seis años fue imposible contar con un registro adecuado de recaudación y gastos, debido a una "comprobación defectuosa" y debido a las resistencias de algunos sectores para atender los requerimientos del control administrativo (Uhthoff, 2008: 76-77). En el tramo final de los años treinta a la Contraloría faltó el apoyo presidencial esperado, por lo que su desaparición fue inevitable.

Rap 137 español.indd 127 30/03/16 10:52

De esta forma, el 27 de octubre de 1932, el Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados, una iniciativa para reformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la cual proponía desaparecer el Departamento de Contraloría y la reorganización de la Secretaría de Hacienda para que ésta asumiera íntegramente sus facultades, tanto en su carácter de administradora del patrimonio de la federación, como en lo referente a la fiscalización preventiva, concluyendo que los resultados del Departamento de Contraloría "estaban muy lejos de corresponder a la finalidad Deseada" (Lanz Cárdenas, 1987: 249-282).

Diversos intereses confluyeron, por lo que a pesar de que el Departamento de la Contraloría habría cumplido una importante función; enfrentó intereses de la milicia, de la propia Secretaría de Hacienda y del mismo Congreso, que esgrimió la obstaculización de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la cual en realidad se había complementado en los hechos. Así, "En 1932 se presenta ante el Congreso una iniciativa de ley que propone la reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, en ella se busca restituir a la Secretaría de Hacienda las funciones de recaudación, pagos, contabilidad, glosa, rendición de cuentas y fiscalización preventiva (las cuales se encontraban en manos de la Contraloría); tal propuesta fue aprobada por el Congreso y, en consecuencia, desapareció el Departamento de Contraloría" (Ayala Espino, 2001: 744).

La repentina desaparición del Departamento de Contraloría, ha llevado a autores como Omar Guerrero a plantear que: "La historia del Departamento de Contraloría no ha sido hecha. Sabemos cuál fue su origen, pero desconocemos con certidumbre el motivo de su abolición, si bien se puede extrapolar la causa de ello" (2005: 583).

Fue así, como nuevamente se concentraron las funciones de presupuestación y fiscalización preventiva, en la Secretaría de Hacienda, reeditando un proceso que ha sido una constante en el desarrollo y conformación del marco institucional de la administración pública mexicana. Esto es, que en determinados capítulos, la separación de estas funciones en instituciones diferentes y bien articuladas, han sido aceptadas por el conjunto de los organismos institucionales, pero en la medida que abona para un ambiente de control y rendición de cuentas, las inercias buro-

Rap 137 español.indd 128 30/03/16 10:52

cráticas presionan para que desde el más alto nivel se decida prescindir de éstos, con las consecuencias institucionales que ello representa.

VI. De la dispersión del control al surgimiento de la SEGOGEF-SECODAM

Lanz Cárdenas y Ayala Espino coinciden en sostener que entre 1948 y 1976, el control gubernamental se realizó a través del llamado triángulo de la eficiencia, conformado por las secretarías de Hacienda, Bienes Nacionales y Secretaría de la Presidencia (Ayala Espino, 2001: 745). Este es un periodo que Lanz Cárdenas define como de "dispersión del control" y que habrá de cerrarse en 1976, con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto cuando "se da por terminado el sistema triangular de control" (Ayala Espino, 2001: 745).

La Secretaría de Programación y Presupuesto concentró el proceso de planeación, además de otras facultades como "vigilar y evaluar los programas de inversión pública para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos públicos federales y para dictaminar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública. Asimismo se fortaleció el control sobre las adquisiciones, arrendamientos, almacenes de la administración pública federal, obras públicas y bienes nacionales, estableciéndose mecanismos de coordinación sectorial" (Ayala Espino, 2001: 745). Precisamente, el enfoque de coordinación sectorial, sería uno de los ejes de la reforma administrativa, impulsada a partir de finales de 1976.

No sería sino hasta 1982, cuando la función de control administrativo volvería a recobrar visibilidad institucional, a través del principio de "renovación moral de la sociedad" y la necesidad de "sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública" (Lanz Cárdenas, 1987: 465), que se promovería la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), mediante el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1982 y que entró en funciones el 1 de enero de 1983.

Habría que recordar que el enfoque moralizador de la SECOGEF, se retomaba de la experiencia del periodo 1917-1932: "Esta secretaría, al surgir a la vida pública del país con criterio de control, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría que fungió de 1917 a diciembre de 1932, y aun cuando en sus funciones se otorga gran relevancia al control preventivo, no obstante se tomaron las medidas pertinentes para no incurrir en los defectos del control previo excesivo que pudieran constituir de algún modo un obstáculo para el desarrollo normal de la Administración Pública, tal y como se adujo en 1932 al decretarse la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación" (Lanz Cárdenas, 1987: 495).

En este contexto, la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se erigió como dependencia globalizadora del sistema de control interno del ejercicio gubernamental, entendido éste fundamentalmente en su fase preventiva, para distinguirlo del control conclusivo que de acuerdo con las tradiciones administrativas de nuestro país corresponde al Poder Legislativo. De tal forma asumió funciones como:

i. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; Requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control; Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; Establecer las bases generales para la realización de auditorías; Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.
ii. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos,

conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la Administración Pública Federal; Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad; Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Federal.

iii. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos; Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

Más adelante, con base en el Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 28 de diciembre de 1994, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pasó a denominarse como Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). De acuerdo con esta reforma, incorporó algunas otras funciones como:

iv. Control, evaluación y vigilancia global de la gestión pública; Vigilancia de las responsabilidades de los servidores públicos; Simplificación administrativa; Desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

v. Participación de la sociedad en el diseño, ejecución y evaluación de programas y servicios gubernamentales; Vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obras públicas.

vi. Conducir la política inmobiliaria federal.

Posteriormente, en el marco del redimensionamiento que experimentó la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en diciembre de 1996 se realizaron nuevas reformas tanto a la

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con el fin de:

vii. Dotar de autonomía a las contralorías internas, que hasta ese momento se encontraban bajo la coordinación de las oficialías mayores de cada dependencia o entidad.
viii. Nombrar a los contralores internos de toda la administración pública federal, con el fin de sustraerlos de la línea de mando de las instancias fiscalizadas.
ix. Dotar de atribuciones a los órganos internos de control para sustanciar los procedimientos administrativos de responsabilidad.
x. Definir la estructura básica de los órganos internos de control, a través de las áreas de quejas y denuncias, auditoría interna y responsabilidades y unificar la potestad sancionadora para fijar sanciones disciplinarias y económicas.

Así, durante el siglo xx, la función de contraloría adquirió preponderancia y visibilidad institucional en dos periodos: el primero con el Departamento de Contraloría, que funcionó entre 1917 y 1932, y el segundo entre 1983 y 2000, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que a partir de 1996 tomó el nombre de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. La SECODAM empezaba ya a combinar sus tareas de control y fiscalización, con nuevos enfoques de fortalecimiento del desarrollo administrativo público, lo cual perfilará a partir del año 2000 el redimensionamiento del control institucional.

VII. El control bajo una visión de gobierno corporativo

Al expedirse la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se promueve el cambio en la denominación de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública, de acuerdo con las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril del 2003. De esta forma, a la nueva Secretaría de la Función Pública se le confiere además de las funciones de contraloría y vigilancia de los recursos públicos, la atribución para dirigir, organizar y operar el Sistema del Servicio Profesional de Carrera. La evolución de las funciones de esta Secretaría, entre 1983 y 2012, puede observarse a detalle en el cuadro que aparece al final de este trabajo.

Rap 137 español.indd 132 30/03/16 10:52

Con objeto de atender, de manera oportuna, las nuevas atribuciones que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal le confiere a la Secretaría, se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre del 2003, con el cual se realiza una reestructuración orgánica de la dependencia y de las funciones entre sus unidades administrativas.

Es conveniente apuntar, que al inicio del siglo XXI, se había dado un cambio en el gobierno y que la alternancia política, había permitido que por primera vez el Ejecutivo Federal fuera ocupado por un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional, como ocurrió a partir del año 2000, cuando el Partido Acción Nacional ocupó la Presidencia de la República. Este cambio es importante, porque explica el carácter que adquiere la función de control, en el contexto de un cambio en la perspectiva del gobierno y la propia transformación de la dependencia responsable de su operación, que habrá de proyectarse como una institución enfocada a la función pública.

De esta manera, a partir de la serie de cambios de principios de siglo, la función de control se reforzó a través de una visión de Gobierno Corporativo, para lograr la implantación de un ambiente de control efectivo entre dependencias y entidades de la administración pública, que garantizara la integridad en la operación, calidad y oportunidad de la información, identificación de riesgos y el establecimiento de los controles adecuados para tales efectos (IMEF, 2003: 131-137).

Bajo esta perspectiva, el control interno se amplió y redimensionó orientándose a reforzar las medidas preventivas, para atender riesgos y factores de riesgo, que pudieran obstaculizar el cumplimiento de los objetivos institucionales. Un ambiente de control se constituyó en el principal reto para las instituciones del sector público, como una estrategia permanente con base en un nuevo instrumental normativo y aplicativo para el control interno institucional.

En ese sentido, se recurrió a las mejores prácticas a nivel internacional, retomando el informe COSO, publicado en los Estados Unidos en 1992, por el *Comittee of Sponsoring Organizations for the Treadway Commission,* que constituye una de las guías más

Rap 137 español.indd 133 30/03/16 10:52

reconocidas para el desarrollo y evaluación de sistemas de control interno. El informe COSO, establece que el control interno es un proceso y su eficacia una condición, ligada a cinco componentes correlacionados: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y supervisión (IMEF, 2003: 139-141).

De esta forma, el 21 de septiembre del 2006, el Secretario de la Función Pública, expidió el Acuerdo por el que se Establecen las Normas Generales de Control Interno en el Ámbito de la Administración Pública Federal, cuyo propósito era "establecer las Normas Generales de Control Interno que deberán observar los titulares de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, y de la Procuraduría General de la República, a fin de coadyuvar al cumplimiento de sus metas y objetivos, y prevenir los riesgos que puedan afectar el logro de éstos y daños al erario federal, así como propiciar el adecuado cumplimiento de la obligación de rendir cuentas y transparentar el ejercicio de la función pública" (Artículo 1).

En este Acuerdo, el control interno institucional se enfocaba como aquel conjunto de medios, mecanismos y procedimientos para conducir las actividades para el logro de objetivos y metas institucionales, con información confiable y oportuna en el marco de las competencias normativas de dependencias y entidades, así como la Procuraduría General de la República. Se incorporó, por primera vez, un enfoque de administración de riesgos, para registrar riesgos latentes en el desarrollo de actividades, identificar los factores que podrían detonarlos y las estrategias para atenuarlos y contribuir al logro de objetivos, metas y programas institucionales. También se integraban controles preventivos, detectivos y correctivos; los primeros para anticiparse a situaciones no deseadas o inesperadas, los segundos para identificar omisiones o desviaciones antes de que concluya un proceso y los últimos para identificar, corregir o subsanar omisiones o desviaciones (Artículo 2).

El Acuerdo buscaba la implantación de un control interno con calidad, confiabilidad y pertinencia, orientado a (Artículo 9):

Rap 137 español.indd 134 30/03/16 10:52

i. Promover la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos;
ii. Medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales, prevenir desviaciones en la consecución de los mismos, y promover que la obtención y aplicación de los recursos se realice con criterios de eficiencia, economía y transparencia;
iii. Obtener información financiera, presupuestal y de operación, veraz, confiable y oportuna;
iv. Propiciar el cumplimiento del marco legal y normativo aplicable a las dependencias, entidades y a la Procuraduría, con el fin de que las decisiones, funciones y actividades se lleven a cabo conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas correspondientes, y
v. salvaguardar, preservar y mantener los recursos públicos en condiciones de integridad, transparencia y disponibilidad para los fines a que están destinados.

El Acuerdo estableció cinco Normas Generales de Control Interno, que deberían ser aplicadas en todos los ámbitos de la gestión gubernamental a fin de que servidores públicos de las dependencias y entidades y de la Procuraduría, órganos de Gobierno y comités u órganos de apoyo determinen las políticas, procedimientos y sistemas específicos de control interno que se integren a sus actividades y operaciones cotidianas alineándose a objetivos, metas, programas y proyectos institucionales (Artículo 11).

La Normas se orientan a generar un ambiente de control, administrar los riesgos implementar, informar y comunicar, además de supervisar y mejorar las actividades de control interno, por ello se denominan:

- Primera Norma. Establecer y Mantener un Ambiente de Control;
- Segunda Norma. Identificar, Evaluar y Administrar los Riesgos;
- Tercera Norma. Implementar y/o Actualizar Actividades de Control;
- Cuarta Norma. Informar y Comunicar, y
- Quinta Norma. Supervisar y Mejorar Continuamente el Control Interno Institucional (Artículo 13).

VIII. Mejora regulatoria y control interno

Al finalizar la primera década del siglo XXI, en el marco de la estrategia de mejora regulatoria, impulsada por el Gobierno Federal con el propósito de reducir, estandarizar y simplificar las normas internas, así como homologar e incrementar la eficiencia de los procesos en toda la Administración Pública Federal; el 12 de julio del 2010, se expidió el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, cuyo fin era normar la implementación, actualización, supervisión, seguimiento, control y vigilancia del Sistema de Control Interno Institucional en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Artículo 3, Numeral 1).

Además de precisar la finalidad multidimensional del control interno, como el proceso que tiene como fin proporcionar un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos de la institución. A los instrumentos de administración de riesgos y controles preventivos, detectivos y correctivos, se agregaron nuevos instrumentos para su adecuada implementación como: acciones de mejora, áreas de oportunidad, debilidades de control interno, encuestas de autoevaluación por nivel de control interno (estratégico, directivo y operativo), evaluación del sistema de control interno, informe anual del estado que guarda el sistema de control interno institucional, mapa de riesgos institucional, matriz de administración de riesgos institucional, programa de trabajo de control interno y programa de trabajo de administración de riesgos.

Con esta serie de instrumentos, el sistema de control interno institucional se visualizó como “el conjunto de procesos, mecanismos y elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí, y que se aplican de manera específica por una institución a nivel de planeación, organización, ejecución, dirección, información y seguimiento de sus procesos de gestión, dar certidumbre a la toma de decisiones y conducirla con una seguridad razonable al logro de sus objetivos y metas en un ambiente ético, de calidad, mejora continua, eficiencia y de cumplimiento de la ley” (Artículo Tercero, numeral 2).

Dicho Manual, estableció un Modelo Estándar de Control Interno (MECI) basado en los siguientes objetivos:

Rap 137 español.indd 136 30/03/16 10:52

i. Eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos.
ii. Confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación.
iii. Cumplimiento del marco jurídico aplicable a las instituciones.
iv. Salvaguarda, preservación y mantenimiento de los recursos públicos en condiciones de integridad, transparencia y disponibilidad para los fines a que están destinados.

El MECI se integra por las siguientes Normas Generales de Control Interno:

Primera Norma. ***Ambiente de Control:*** Para que exista un entorno y clima organizacional de respeto e integridad con actitud de compromiso y congruente con los valores éticos del servicio público en estricto apego al marco jurídico que rige la APF, con una clara definición de responsabilidades, desagregación y delegación de funciones, además de prácticas adecuadas de administración de los recursos humanos; alineados en su conjunto con la misión, visión, objetivos y metas institucionales, lo que contribuirá a fomentar la transparencia, rendición de cuentas y el apoyo a la implementación de un Sistema de Control Interno eficaz y eficiente (Artículo 3, Numeral 14).

Segunda Norma. ***Administración de Riesgos:*** Para implementar un proceso sistemático que permita establecer el contexto, identificar, analizar y evaluar, atender, monitorear y comunicar los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Tercera Norma. ***Actividades de Control Interno:*** Para que en todos los niveles y funciones de la institución se establezcan y actualicen las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias para lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales.

Cuarta Norma. ***Información y Comunicación:*** Con el fin de que existan requerimientos de información definidos por grupos de interés, flujos identificados de información externa e interna y mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo; que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.

Quinta Norma. *Supervisión y Mejora Continua:* Para que el Sistema de Control Interno Institucional se supervise y mejore continuamente en la operación, con el propósito de asegurar que la insuficiencia, deficiencia o inexistencia identificada en la supervisión, verificación y evaluación interna y/o por los diversos órganos de fiscalización, se resuelva con oportunidad y diligencia, dentro de los plazos establecidos de acuerdo a las acciones a realizar, debiendo identificar y atender la causa raíz de las mismas a efecto de evitar su recurrencia.

Asimismo, se agregaron los siguientes Niveles de Control Interno: Estratégico, Directivo y Operativo (Artículo 3, Numeral 14) y los Comités de Control y Desempeño Institucional (COCODIS), como órganos colegiados encargados de impulsar el establecimiento y actualización del Sistema de Control Interno Institucional y el seguimiento permanente del Modelo Estándar de Control Interno (Artículo 3, Numeral 45).

Los Titulares de las instituciones son responsables de establecer y actualizar el Sistema de Control Interno Institucional conforme al MECI; supervisar y evaluar periódicamente su funcionamiento; informar anualmente el estado que guarda y establecer acciones de mejora para fortalecer su cumplimiento oportuno.

IX. Consideraciones finales

El Control Interno Institucional, cuenta en la actualidad con un marco normativo e instrumental complejo, que requiere un gran despliegue, por parte de las diferentes instancias fiscalizadoras, para su difusión y adecuada aplicación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal. Después de casi una década de su aplicación, bajo el enfoque de Gobierno Corporativo, el proceso de autoevaluación muestra que se encuentra en plena fase de maduración.

No obstante, para conservar los niveles alcanzados hasta ahora, en la implementación de las cinco normas descritas, resulta de gran importancia promover una mayor coordinación entre las instancias de control competentes, para hacer del control interno un constructo institucional que sirva como base de un potente sistema nacional anticorrupción, pues constituye la política transversal mejor articulada, como producto de la tradición del control

Rap 137 español.indd 138 30/03/16 10:52

administrativo en nuestro país, cuyos antecedentes parten de nuestro más brillante pasado.

Sin embargo, la historia del proceso de conformación de las instituciones, normas y mecanismos de control administrativo en México, marcan desde el principio una ruta a cubrir en dos vías. Por un lado, la del control administrativo previo, donde se analizan y auditan las cuentas, los programas, objetivos y metas, definiendo observaciones y áreas de oportunidad, con el fin de corregir y ordenar el funcionamiento de las áreas institucionales, verificando además que el desempeño de los funcionarios públicos se ajuste al marco normativo en términos de sus responsabilidades administrativas.

La segunda vía, es la del control *a posteriori*, donde se glosan y examina la cuenta pública, y se evalúan los resultados de políticas y programas, así como la efectividad, eficacia y probidad de las instituciones de la administración pública federal, de cara al Congreso, proceso que complementa el ciclo total de fiscalización y rendición de cuentas en nuestro país.

El principal problema que se advierte, en esta ruta cubierta en dos vías, es la falta de puntos de confluencia, que permitan coordinar los sistemas de control y fiscalización, para asegurar un mejor desempeño de las instituciones de la administración pública federal, por ello se requiere reforzar el seguimiento del proceso de control interno institucional de la administración pública federal, aprovechando los dispositivos existentes, derivados del Modelo Estándar de Control Interno, establecidos en el Manual Administrativo de Aplicación General en la Materia.

Bibliografía

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal.* ASP-Cámara de Diputados, México, julio del 2013.

AYALA ESPINO, JOSÉ LUIS. *Economía del sector público mexicano*. UNAM-Editorial Esfinge, México, 2001.

"Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1982.

"Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación". *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril del 2003.

"Decreto que reforma, adiciona y deroga, diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1994.

"Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero del 2013.

FLORES DE LA PEÑA, HORACIO. "La función del control en la administración pública mexicana", en *Antología Conmemorativa de la Revista de Administración Pública 1955-2005*, INAP, México, 2005.

GUERRERO, OMAR. "El Departamento de Contraloría 1917-1933", en *Antología Conmemorativa de la Revista de Administración Pública 1955-2005*, INAP, México, 2005.

INSTITUTO MEXICANO DE EJECUTIVOS EN FINANZAS. *Administración Integral de Riesgos de Negocios.* IMEF, México, 2003.

LANZ CÁRDENAS, JOSÉ T. *La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*. SECOGEF-FCE, México, 1987.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo del 2009.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. "Acuerdo por el que se Establecen las Normas Generales de Control Interno en el Ámbito de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 27 de septiembre del 2006.

–––––. "Acuerdo por el que se Emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se Expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno". *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio del 2010.

UHTHOFF LÓPEZ, LUZ MARÍA. "Hacia la fiscalización de la Hacienda Pública. El papel del Departamento de Contraloría y la Contaduría Mayor de Hacienda en los años 1917 a 1934". *Octavo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. Auditoría Superior de la Federación, México, 2008.

Rap 137 español.indd 140 30/03/16 10:52

Rap 137 español.indd 141

Cuadro 1
Atribuciones de la SECOGEF, SECODAM y SFP con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1983-2012

Secretaría de la Contraloría General de la Federación	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Secretaría de la Función Pública
Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.	Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.	Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.	Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.	Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.
Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.	Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.	Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.
Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración	Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones en materia de	Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones en materia de

30/03/16 10:52

Secretaría de la Contraloría General de la Federación	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Secretaría de la Función Pública
Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal. Realizar por sí, o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la Administración Pública Federal.	planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal. Realizar por sí, o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en	planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal. **VI bis.** Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas; Realizar por sí, o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y

Rap 137 español.indd 142 30/03/16 10:52

Rap 137 español.indd 143

Secretaría de la Contraloría General de la Federación	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Secretaría de la Función Pública
Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Federal.	materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación adquisiciones, arrendamientos y servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal. Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en el de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría. **Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos**	propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas. Designar y remover a los titulares de los órgano internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República; así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quien dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación,

30/03/16 10:52

Secretaría de la Contraloría General de la Federación	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Secretaría de la Función Pública
Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en el de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría. **Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.** Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan.	**órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.** Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondien-	administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal. Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en el de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría. **Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.**

Rap 137 español.indd 144 30/03/16 10:52

Rap 137 español.indd 145

Secretaría de la Contraloría General de la Federación	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Secretaría de la Función Pública
Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar.	tes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países.	Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

30/03/16 10:52

Rap 137 español.indd 146

Secretaría de la Contraloría General de la Federación	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Secretaría de la Función Pública
	Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a una dependencia o entidad. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.	Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países.

30/03/16 10:52

Rap 137 español.indd 147

Secretaría de la Contraloría General de la Federación	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Secretaría de la Función Pública
		Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico.

Fuente: Elaboración propia.

30/03/16 10:52

Rap 137 español.indd 148 30/03/16 10:52

Revista de Administración Pública

INAP

El efecto de la fiscalización bajo la perspectiva del desarrollo institucional

Lilia Aguirre Romero*

Introducción

La fiscalización bajo el contexto de lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en su última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 2 de enero del 2013, ofrece elementos que prometen una acción de control, evaluación y fiscalización efectiva.

En este sentido el objetivo del presente artículo es describir de manera práctica el devenir de la acción fiscalizadora, cuyo efecto ha dado indicio de ser un potencial factor que ha inhibido el desarrollo Institucional.

La Administración Pública es la categoría de análisis de donde se desprende la práctica fiscalizadora, y en el seno de la cual se ejecuta la inversión pública como elemento fundamental para detonar el Desarrollo Institucional.

El efecto de la Fiscalización bajo la perspectiva de desarrollo institucional se aborda a la luz de la aplicación del gasto público bajo el esquema de resultados y frente al ejercicio de transparencia y

* Licenciatura, con Mención Honorífica, en Economía por la Facultad de Economía, UNAM. Maestría en Administración Pública, con Mención Honorífica, por el Instituto Nacional de Administración Pública. Ha cursado diversos Diplomados, cursos y talleres con temas especializados. Ha desempeñado cargos en la Administración Pública municipal, estatal y federal, y en la Cámara de Diputados. Ha impartido conferencias y presentado ponencias en seminarios, foros y cursos. Actualmente da servicios de Asesoría a diversos municipios del Estado de México.

Rap 137 español.indd 149 30/03/16 10:52

rendición de cuentas, enunciando documentos técnicos básicos que permiten ilustrar lo planteado en el objetivo.

El rol de las dependencias globalizadoras: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, ha sido determinante por lo que el perfil de su factor humano es de la mayor importancia al considerar que su quehacer permea la totalidad de la Administración Pública.

La normatividad que rige a la Administración Pública en México es muy abundante en sus diversas materias, de ahí que la fiscalización al momento de ser practicada debe tomar en cuenta otros factores que imperan como lo es la coordinación interinstitucional entre las áreas que administran y suministran (adjetivas) y las que realizan las actividades propias de la institución (sustantivas); así como también los tiempos programático-presupuestales a los que se somete el ejercicio del gasto público.

En el desarrollo del artículo se advierte el empleo indistinto de los términos "fiscalización" y el de "auditoría", debido a que cuando se práctica una auditoría se está ejerciendo de manera inherente la fiscalización, este último término dentro de alguna de sus definiciones significa "…cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto."[1]

El artículo aborda solamente la fiscalización interna, la que depende de la Secretaría de la Función Pública, es decir, del propio Poder Ejecutivo a través de los Órganos Internos de Control.

Marco normativo

El efecto de la fiscalización en los albores del siglo XXI resulta prometedor partiendo del Decreto de reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 2 de enero del 2013.

[1] Definición.org. www.definición.org/fiscalización. Consultado: 1-agosto-2015, Disponible en: http://www.definicion.org/manual-de-normas-presupuestarias-para-la-administracion-publica-federal

Rap 137 español.indd 150 30/03/16 10:52

En el artículo 26 de dicho precepto legal, se observa que la Secretaría de la Función Pública (SFP) ya no aparece, al quedar derogado el artículo 37, donde se enunciaban los asuntos a despachar por dicha Secretaría.

La desaparición de la SFP repercute de manera directa a las adiciones y reformas efectuadas al artículo 31 de esa Ley, en el cual se señalan los asuntos correspondientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), observándose que algunos de los temas que se adicionan, en su momento, correspondían a la SFP.

Sin dejar de mencionar el transitorio segundo del Decreto en comento, donde se dice que las modificaciones previstas a los artículos que exclusivamente refieran a "… la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia de anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica."[2]

Es en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo del 2015, donde se publica el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de combate a la corrupción, considerándose en el artículo 113 al Sistema Nacional Anticorrupción, como la instancia de coordinación entre las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción de todos los órdenes de gobierno.

El desafío al cual se enfrenta el ejercicio de la fiscalización es lograr instrumentar en la praxis lo previsto jurídicamente, debido a que el análisis retrospectivo del papel que han jugado las dependencias globalizadoras de la APF, como lo son la SFP y la SHCP, donde el intercambio de atribuciones en materia de control y fiscalización, a lo largo del tiempo en ambas secretarías, ha sido un

[2] DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, del 02 de enero del 2013.

rasgo distintivo y determinante en el resto de las Dependencias y Entidades de la APF.

Para efectos de este análisis se considera el artículo 31 fracción XXVI de la LOAPF vigente, que resulta novedoso por los conceptos empleados como son los correspondientes a: "…auditorías preventivas…"; y a la determinación de "…los órganos desconcentrados y entidades paraestatales que por su dimensión puedan ser auditados por la unidad de auditoría preventiva de su sector correspondiente…"[3]

Asimismo el artículo 44, refiere a que los titulares de las dependencias y entidades de la APF, serán responsables de mantener el control interno y de gestión con el apoyo de unidades de auditoría preventiva, además de que el nombramiento de los auditores preventivos emanará de los propios titulares de las dependencias o entidades, lo cual regresa a sus orígenes, pues desde la aparición de los Órganos Internos de Control (OIC) en 1982, con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), así se manejaba, al atribuírsele a esa Secretaría, sólo el opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la APF, manteniéndose esta atribución con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) hasta el 24 de diciembre de 1996, cuando se le faculta para designar y remover directamente a los Contralores Internos de las dependencias y entidades así como de la Procuraduría General de la República (PGR), y "… con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado".[4] Así también con la Secretaría de la Función Pública desde el 2003, hasta la reforma del año 2013.

La práctica fiscalizadora que ha prevalecido a lo largo de tres décadas ha reflejado un ambiente que de manera sucinta se pretende exponer, combinando para ello diversos factores normativos y técnicos al tenor del cual se ha desempeñado el quehacer público.

[3] Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada DOF 13-05-2015.

[4] SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública*. 2012. Consultado el 03-08-2015. Disponible en: www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm.

Rap 137 español.indd 152 30/03/16 10:52

La Administración Pública Federal

La Administración Pública Federal (APF), se concibe como la categoría analítica en la cual se comprende y practica el ejercicio de la fiscalización y específicamente en la inversión en programas (adquisición de bienes muebles) y proyectos de inversión (realización de obra pública). Esto permite contar con los agregados conceptuales y con el marco en el que se desarrolla el análisis con respecto a la fiscalización y al desarrollo institucional, considerando la naturaleza de las dependencias y entidades, así como los principales rasgos característicos de las dependencias globalizadoras de la APF que enmarcan el contexto general en el que se insertan los procesos de inversión en programas y proyectos.

La APF cuenta con una extensa normatividad que la regula de manera transversal en materia de: organización, planeación, presupuesto, contabilidad, bienes nacionales, responsabilidades, adquisiciones, obra pública, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, entre otras; adicional a la que aplica de manera específica en sus diversos ramos; dando lugar a ser concebida como un ámbito donde convergen diversas disciplinas; en tal virtud, la armonía en la interpretación y aplicación de la normatividad se hace necesaria.

En lo que respecta a las entidades paraestatales, los servidores públicos que se desempeñan en ellas han llegado a pensar que su actuación está al margen de las normas de la APF; y que sólo les aplican las que ellos hacen, que, en su caso, son sancionadas y/o validadas por su órgano de gobierno; desapercibiendo el hecho de que toda norma creada debe ser alineada, vinculada y congruente con la norma federal y, si acaso existiera un tema que no se haya propiamente regulado, la norma federal se torna supletoria.

Frente a nuevas administraciones la tendencia prevalece a seguir normando o regulando, el punto está en que se carece de una revisión diagnóstica en el renglón normativo para detectar lo que es obsoleto, tiene vigencia y lo que hay que actualizar; considerando el hecho de que la dinámica programática presupuestal no se detiene, y registra variaciones que no van a la par con las adecuaciones normativas de otras materias, derivando inconsistencias que de manera integral tienen impacto desfavorable al momento

de ser evaluadas o fiscalizadas. Aun cuando se advierte que ya son normas obsoletas, el simple hecho de no haber realizado el procedimiento correspondiente para dejarlas sin efecto, da materia para ser observado.

El robusto marco jurídico-normativo que regula la actividad pública, en la operación, puede llevar a que por cumplir un precepto legal se descuide otro, impactando de manera directa este hecho al momento de efectuarse una auditoría.

Lo anterior refleja la seriedad con la que se debe asumir el compromiso de ejercer el quehacer público, procurando quedar al margen de actuar bajo esquemas y principios predeterminados por la propia institución; o bien, por ocurrencias sugeridas por personal que transitoriamente ocupa los cargos de mando dentro de las instituciones.

"Una de las tareas de los estudios de Derecho administrativo en nuestro tiempo es ayudar a encontrar un modelo de Administración Pública que compatibilice y equilibre los principios de legalidad y eficacia, incluyendo la eficiencia y la economía. Esto bajo el imperativo de que no tiene sentido el respeto estricto y formal a la legalidad, si no se consiguen resultados que respondan a los intereses generales; como tampoco estaríamos frente a una eficacia real si solamente se pretende obtener resultados y no existe certidumbre derivada de una normatividad legitimada por su origen democrático."[5]

La APF en calidad de unidad productora de bienes y servicios con un valor agregado bajo un marco normativo, a manera de dar cumplimiento a las funciones conferidas en la Ley,[6] se sustenta en tres actividades: la sustantiva, la rectora y la fiscalizadora.

La actividad sustantiva, es la principal razón de las dependencias y entidades que integran la APF y para desarrollarla cuenta con secretarías y entidades encargadas de atender lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en los programas sectoriales así como en los programas institucionales, para dar cumplimiento

[5] VALLS HERNÁNDEZ; Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos. *Nuevo Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 2011, p. 169.

[6] FERNÁNDEZ, Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Editorial Porrúa. México. 2006, pp. 345 y 346.

Rap 137 español.indd 154 30/03/16 10:52

a los objetivos y metas establecidas. Éstas actuarán de conformidad con las atribuciones respectivas señaladas en la Ley Orgánica o el ordenamiento jurídico aplicable, el cual, no obstante de existir, puede ser eventualmente ignorado desatendido o desconocido.

La actividad rectora también conocida como normativa, es la de mayor trascendencia, en el entendido de que es la que emite la norma bajo la cual de manera práctica se deben regir las instituciones respecto al origen y aplicación de los recursos en el ejercicio del quehacer público, ejercicio que posteriormente es sujeto de control y evaluación, y en su caso, con tendencia a ser fiscalizado.

Esta actividad es la que prácticamente identifica a la SHCP, que desde su origen se le ha conferido la atribución, entre otras, de administrar las rentas, en términos coloquiales los ingresos públicos y la aplicación de los mismos.

La actividad fiscalizadora dentro de la APF se ha venido realizando por la Secretaría de la Función Pública (SFP) a través de los Órganos Internos de Control (OIC). En el ejercicio de la actividad fiscalizadora supervisa que la norma sea aplicada en tiempo y forma, la actuación y omisión de los servidores públicos, así como demás normatividad aplicable.

En términos de la actividad fiscalizadora es importante destacar que "…La función de fiscalización es ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad."[7] Convencionalmente al principio de posterioridad se le ha desvirtuado con el término de extemporaneidad de la práctica fiscalizadora en México, en la inteligencia de ser realizada con tres o cinco años posteriores a los cierres de los ejercicios fiscales, complicando aún más la fiscalización, ya que una vez cerrado el ejercicio fiscal, el gasto ya fue glosado y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) del ejercicio fiscal correspondiente ya fue presentada, por lo que de existir probables irregularidades, éstas se tornan en observaciones que eventualmente ya no se pueden subsanar, quedando plasmadas para la posteridad como parcial o nulamente solventadas, sin dejar de lado que la rotación de servidores públicos crea espacios de tiempo, que tornan complejo recrear circunstancias institucio-

[7] *Op. cit.* VALLS HERNÁNDEZ y MATUTE GONZÁLEZ, p. 670.

nales que llevaron al servidor público a tomar decisiones, las que *a posteriori*, ameritan amplias explicaciones al momento de atenderse las auditorías.

Es importante ubicar que las tres actividades enunciadas para la APF, se replican en menor escala, en lo individual, en cada una de las dependencias y entidades. Por ejemplo, cada una de éstas cuenta con áreas sustantivas (generadoras de bienes y/o servicios), áreas adjetivas (que son las administrativas y técnicas como las direcciones generales de programación y presupuesto, oficialías mayores y direcciones generales de administración que emiten la norma) y las fiscalizadoras (OIC); gestándose una desarticulación entre las áreas sustantivas y las llamadas adjetivas (administrativas y técnicas), manifestándose un sentir que pareciera generalizado. Por una parte, el personal de las áreas sustantivas siente que a ellos no les corresponde saber de aspectos técnicos y/o administrativos, y por su parte el de las áreas adjetivas cree que no tiene la obligación de estar realizándole el trabajo de esta índole a las áreas sustantivas.

Sin embargo, se observa que "Las áreas encargadas de proveer servicios administrativos se convirtieron en instancias determinantes para la formulación del presupuesto, al grado de que frecuentemente influyen en el contenido de las políticas gubernamentales. Por su parte, las áreas encargadas de realizar los programas y políticas gubernamentales dedican buena parte de su tiempo y esfuerzo en tramitar recursos".[8]

Aun cuando se han tratado de conciliar de diversas maneras esas percepciones de unas y otras áreas dentro de las instituciones públicas, lo cierto es que al paso del tiempo la brecha se ha ido abriendo más. Lo anterior, aunado a una fiscalización que se practica bajo ese contexto, hace que quede muy distante el desempeño expuesto, al avance del desarrollo institucional.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

En México, la antesala de la asignación de recursos en la administración gubernamental lo constituyen los sistemas de planeación pública.

[8] CHÁVEZ PRESA, Jorge (2000). *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*. Fondo de Cultura Económica FCE. México. 2000, p. 11.

Con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se crearon barreras para una planeación de largo aliento, esto tiene que ver con la sexenalidad de los programas. Esta forma de asumir la temporalidad, incide de manera directa con la operatividad de las instituciones, frenando estructural y técnicamente hablando, el desarrollo institucional.

Aun cuando en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se prevé el ejercicio (plurianual) de los recursos, técnicamente, existen elementos que tornan complejo el manejo de éstos, llevando a las instituciones a dejar recursos sin ejercer y que en su caso son reintegrados a la Tesorería de la Federación. Estos recursos subejercidos repercuten para dejar de hacer los proyectos planeados y aprobados, manteniendo el *status quo* de las instituciones públicas, es decir, la inercia en la aplicación de la inversión.

La práctica auditora, aun cuando ha detectado la recurrencia de la actuación de los servidores públicos, tal pareciera que no propicia cambio alguno como coadyuvante del desarrollo.

"En este contexto, un primer problema de este diseño institucional es la sexenalidad, debido a que se definen reglas para la planeación a seis años y, sin embargo, el ejercicio del gasto, su seguimiento, las auditorías y la evaluación de programas se realiza, por mandato de ley, en forma anual, por lo que las instituciones y los servidores públicos sólo se preparan para rendir cuentas de los últimos 12 meses y por ello un horizonte mayor tiene sólo un ángulo retórico que se expresa en informes que no tienen la fuerza de documentos como la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, que rinde el Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión al término de cada ejercicio fiscal."[9]

Al partir de la premisa de que el presupuesto público es el eje de toda acción de gobierno, como lo mencionara Jorge A. Chávez Presa, éste se ubica como el documento central, toda vez que no se puede ejecutar gasto alguno si este no se encuentra contemplado dentro del Presupuesto de Egresos.

[9] MÉNDEZ MORALES, José Luis (2010). *Los Grandes Problemas de México*. Primera edición, 2010, El Colegio de México, A.C., p. 107.

Esta aseveración que en la práctica se maneja dentro de las instituciones públicas, ha puesto el sello en ese tipo de documento que año con año se elabora y al cual no le prestan la atención debida, ajustándose simplemente a requisitar los formatos, con información carente de análisis alguno desde el enfoque programático presupuestal, al venir operando con una estructura programática que cumplen, sin la necesidad imperiosa de contar con ampliación presupuestal sólida, que en potencia pudieran tener las instituciones a manera de invertir y generar desarrollo; actualmente un factor que podría abatir esta práctica es la elaboración del Presupuesto base Cero prevista para el ejercicio fiscal 2016.

De esta forma los servidores públicos se manejarán motivados en que se asignará un recurso similar o por mucho, un porcentaje por encima muy conservador, que sólo permitirá mantener el gasto corriente de la institución; y si acaso, un margen mínimo para el gasto de capital (inversión) de la misma.

Si se desea alcanzar el desarrollo institucional, es en el gasto de inversión donde hay que poner énfasis, sólo que deben entrar todos los actores involucrados; tanto de mando, como operativos, todas las áreas de la organización y desde luego contar con la actuación propositiva de las dependencias globalizadoras (SHCP y SFP).

En relación a la SHCP, debido a que dentro de los apartados a desarrollar, conforme lo establecen los “Lineamientos para la Elaboración de los Análisis Costo Beneficio para la Elaboración de Programas y Proyectos de Inversión”, existen contenidos cuya naturaleza requiere de una adecuada instrucción, para poder expresar las necesidades en términos programático presupuestales.

Aún con la carencia de sustentos técnicos reales, se puede dar lugar a que se logren recursos adicionales para el desarrollo de un proyecto. Sin embargo, al momento de ser éste evaluado y fiscalizado, se vería deslucido, ya que no tendría aparentemente razón de ser, o bien, su aplicación podría ser potencialmente evaluada como al margen de la norma.

Al existir subejercicios del gasto público, es factible acceder a la consecución de recursos a través de adecuaciones programático presupuestales, que requieren de justificaciones técnicas, econó-

Rap 137 español.indd 158 30/03/16 10:52

micas y financieras; y si alguna de ellas falta o es inconsistente, la asignación de recursos es probablemente nula. También se dan casos en los que de contar con recursos en tiempos de cierre de ejercicio y que se ejecutan de manera precipitada para no perderlos, esta premura de ejecución puede omitir observar parcialmente las normas y si bien es cierto, no se perdió el recurso, si se ganó una observación.

La concepción, modernización e innovación que registra la APF impacta a los otros dos órdenes de gobierno (estatal y municipal) y es trasmitida de manera segmentada y gradual.

Si se observa desde las dependencias sustantivas que se limitan a realizar toda su actividad conforme a la normatividad emitida por la SHCP y la SFP, en términos de rectoría y normatividad para la aplicación del gasto público y en términos de control y fiscalización respectivamente, pero además como una normatividad concebida en la aparente y simple requisición de formatos o matrices porque "así lo pide Hacienda", no obstante desconociendo de manera plena el contexto general en donde se insertan o de donde se desprenden esos formatos o matrices requisitadas y su interpretación institucional, además sin interés alguno por averiguar el contexto metodológico de dichos formatos, que mucho abonaría en el esfuerzo de las globalizadoras por impulsar la gestión pública.

Aunado a que cada quien interpreta el llenado de esos formatos a su manera, de tal suerte, que los contenidos tal vez nunca respondan al sentido inmanente del formato ni a la propia actividad, pero como los tiempos siempre se rebasan, los generadores de la información dan por hecho que todo está bien tal como se maneja.

Un ejemplo de ello es el avance físico y financiero que corresponde a los informes trimestrales, que se deben proporcionar a las instancias y órganos fiscalizadores, que se conforman por la parte física, la cual es materia programática y la parte financiera, que es la aplicación del gasto público, así como la que en materia de inversión, corresponde al seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión registrados en Cartera por la SHCP.

Estos documentos técnicos que sólo relacionan lo programado contra lo realizado, presentan variación y la justificación de la mis-

ma se ha venido manejando de forma inercial. Trimestre con trimestre, se sustituyen datos e incluso éstos a veces se calculan al azar, pues las áreas pueden realmente estar desarrollando una extensa gama de actividades, sin tener un control sistematizado de ellas, lo que a la postre incide en la ausencia de análisis estadísticos que son el sustento y la plataforma del establecimiento de necesidades reales para incentivar la inversión en las instituciones.

El mantener un llenado de datos físicos y financieros consistentes, no es sinónimo de desarrollo institucional y sí pueden constituir conductas estáticas, en tanto la sociedad demandante, rebasa por mucho las capacidades de respuesta de las instituciones.

El presupuesto público es un instrumento flexible y existen mecanismos para viabilizar el ejercicio del gasto, debiendo hacerse conforme a la norma y acoplándose al ciclo presupuestal del ejercicio fiscal, en el cual se consideren tiempos importantes: 1) El cierre de la Cuenta Pública Federal del año anterior; 2) El cumplimiento de metas y el ejercicio de los recursos del año fiscal en curso, y 3) La formulación del POA del año siguiente, para la integración del Decreto del PEF.

Estos tres tiempos son fundamentales en el ejercicio del gasto público, ya que no se puede realizar una adecuación programática del año inmediato anterior, cuando se está cerrando la información para la Cuenta Pública.

Tampoco es viable efectuar una inversión cuando se está aprobando el Decreto de PEF en la Cámara de Diputados y no se contempló dicha inversión tanto en los mecanismos de planeación (mayo), ni se presentó el análisis costo beneficio (julio) correspondiente a los programas o proyectos de inversión.[10]

Aunado a lo anterior, debe considerarse el registro de las etapas del presupuesto en las cuentas contables las cuales se traducen en los seis momentos contables de los egresos de acuerdo a las disposiciones de Contabilidad Gubernamental emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

[10] Obligaciones Sujetas a Plazos o Fechas Límite 2012. Documento consultado en http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/GastoPublico/ObligacionesSujetasAPlazoFechaLimite/calendario_obligaciones_2012.pdf 5 de diciembre del 2012.

Conocer la existencia de las dependencias globalizadoras es básico por el alcance de las mismas, adicional a que cada una de ellas maneja conceptos técnicos y preestablecidos, lo cual se puede denotar cuando hay que realizar una gestión y esta puede ser rechazada, sencillamente porque no se manejan los términos y parámetros empleados por las globalizadoras, por ejemplo, cuando hay que solicitar recursos para inversión en obra pública sin haber realizado el registro en cartera de inversión de la SHCP, o haberlo hecho fuera del calendario establecido para ello.

La Inversión en el Sector Público

El desarrollo está asociado de origen al crecimiento económico y este crecimiento promovido por el sector público, no está concebido desde el aspecto del factor humano, es decir, el engrosamiento de la plantilla nominal, sino de la infraestructura (conformada por bienes muebles e inmuebles). Este hecho conlleva a revisar el aspecto de la inversión desde los Programas (Adquisiciones de este tipo de bienes) y Proyectos (Obra Pública), para lo cual se debe recordar que los primeros están normados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento y los segundos por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y su Reglamento.

La inversión puede ser vista para la adquisición de bienes muebles, inmuebles o intangibles o para la realización de obra pública, sin embargo, el proyecto que integra la adquisición de bienes así como la obra pública, debe abordarse con atención y cuidado en apego a la normatividad aplicable y al desarrollo de las metodologías, conforme a los lineamientos prescritos por lo que su elaboración no corresponde a una actividad de rutina como tantas que se realizan. Eventualmente se requiere de personas ex profeso que apoyen el desarrollo de estas tareas las cuales contemplan técnicas y conceptos que no son manejados de manera común.

Las adquisiciones de bienes muebles, inmuebles y equipos, cuando son de naturaleza común, pueden ser adquiridas en el mercado con diversos proveedores y la justificación técnica de la adquisición no reviste mayor complejidad. La complejidad se presenta cuando los bienes tienen características técnicas especializadas, cuando su funcionalidad responde a tareas específi-

cas y no comunes como puede ser el asunto de la docencia, la investigación científica y actividades en el Ramo de Salud.

Es en estos casos cuando la participación de las áreas sustantivas es fundamental, debido a que de ellas depende la justificación técnica, empero, si las áreas adjetivas (administrativas), deciden de acuerdo a las leyes llevar a cabo una licitación pública, puede suceder que por precio se elija la oferta económica más barata, no obstante, técnicamente no responda a las necesidades de las áreas usuarias.

Si bien es fundamental la participación de las áreas sustantivas en el proceso, también es cierto, que no siempre participan o que las justificaciones sean las adecuadas.

En materia de gestión de recursos para la inversión, cuando un tema es de manejo común para un especialista (área requirente), este lo asume de manera sencilla y práctica, llegando a pensar que el resto de las personas lo conciben igual; en este sentido si la petición de información del área administrativa carece de claridad, puntualidad, especificidad y oportunidad, la respuesta de las áreas sustantivas o requirentes lo reflejan, es decir, van a generar información con esas carencias, iniciándose de esta manera vicios de origen.

También conlleva a desarrollar peticiones presupuestales bajo metodologías establecidas en lineamientos que la normativa establece, y es en estos casos, cuando las instituciones reflejan comportamientos distintos, en una base de común denominador donde se observan aspectos como: no darle importancia al desarrollo de las metodologías, asignarle el desarrollo de estas metodologías a personal que no cuenta con las actitudes ni aptitudes para ello, hacerlo todo a última hora, darle la interpretación más cómoda y económica en términos de tiempo invertido para su desarrollo, dejarlo todo en manos de las áreas sustantivas, hacerlo desde las áreas administrativas desestimando la opinión de los usuarios directos del programa o proyecto de inversión, actuar al margen de los calendarios programático presupuestales, entre otros que inciden negativamente.

Sería larga la lista de lo que en la práctica institucional se llega a observar, pero frente a todas estas acciones se abriga la corta

Rap 137 español.indd 162 30/03/16 10:52

visión de considerar el aspecto de evaluación y fiscalización de estos proyectos, es decir, se desarrolla el proyecto bajo los aspectos ya mencionados, dando lugar a todos los elementos que derivan en una evaluación y fiscalización, que sin duda no va a generar resultados favorables.

Todo esto frente a una premisa de origen: ¿Cuál es el problema que se va a resolver con la inversión?, y este es el real cuestionamiento, debido a que en un estricto sentido, un problema debe serlo frente a quien sea; sin embargo, en el sector público varía de acuerdo a quién esté al frente en cada una de las áreas.

Si el "problema a resolver" fuera debidamente consensuado, las argumentaciones fluirían de manera multidisciplinaria, lo que daría fuerza al sustento facilitando el análisis al área de inversión de la SHCP, para la aprobación del registro en cartera de inversión y una vez ejecutada ésta, los elementos que soportarían la evaluación y/o fiscalización del programa y/o proyecto se tendrían de manera sólida.

La Realización de Auditorías

Como en toda actividad institucional dentro del sector público, la realización de auditorías se sustenta en documentos técnico-normativos como: guías, manuales, acuerdos y procedimientos.

Cuando se inicia una auditoría, el motivo, acorde a la necesidad o requerimiento, pudiera tener alguna acepción en particular, por lo que los términos no son limitativos. Se puede iniciar con una auditoría operacional que al momento de su análisis derive asuntos de legalidad y viceversa.

Por otro lado, el proceso de auditoría sigue un curso de tres etapas: planeación, ejecución e informe. Destacando la cuestión de la planeación debido a que existen áreas a las que difícilmente se les considera en la planeación para ser revisadas, en cambio, las áreas que tienen que ver con la aplicación directa y manejo de los recursos públicos, generalmente se encuentran dentro del programa de auditoría planeado.

Respecto a la etapa de la ejecución de la auditoría, ésta es *sui géneris,* al manejarse de manera independiente de los tiempos

de la gestión gubernamental, respecto al calendario programático presupuestal, a saber: si es periodo de elaboración del Programa Operativo Anual, de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, de Programas y Proyectos de Inversión, etc. La actividad auditora se realiza solicitando todo lo que requiere para su labor, en tanto que los auditados tienen puesta su atención en el porvenir no en el pasado.

Finalmente se realiza el informe, en cuyos resultados se establece la condición y bajo qué circunstancias se ejecutó la auditoría, en esta etapa se plasman las observaciones a solventar con recomendaciones tanto preventivas como correctivas, así como sus fechas compromiso de atender, lo cual se verifica a través de las auditorías de seguimiento.

Existen disposiciones generales para la aplicación de las auditorías, las cuales, eventualmente los auditores llegan a omitir y frente al desconocimiento de los auditados, se inician las auditorías con vicios de origen, mismos que van en aumento y al final en el informe de auditoría, resulta complejo desvanecer todos los vicios con los que inició.

Para ejemplificar, valga el hecho de que los auditores soliciten una información específica y que los auditados manifiesten verbalmente que no la pueden entregar en la fecha solicitada por razones significativas, estos segundos no atinan a pedir una prórroga por escrito y por su parte los auditores hacen caso omiso de la explicación por lo que no la pueden entregar y simplemente circunstancian el hecho de negativa para entrega de la información. Con este ejemplo, se puede ilustrar cómo se puede desvirtuar de origen una práctica auditora, donde ambas partes pueden incurrir en irregularidad por desconocimiento.

En el supuesto de conocer las disposiciones por parte de los auditados, y realizar algunos comentarios en abono al adecuado fluir de la auditoría, se corre el riesgo de que sea interpretado –como un acto de prepotencia–, o bien que se desestime la actividad fiscalizadora; sin embargo, la actuación conjunta, asumiendo cada una de las partes los roles que les corresponden, tanto al auditor como al auditado, en el contexto de la observancia de las disposiciones, sanearía enormemente el ejercicio de la fiscalización.

Rap 137 español.indd 164 30/03/16 10:52

El realizar una fiscalización interna, coadyuvante para el desarrollo institucional, se reflejaría en el informe de la Cuenta Pública y por tanto tendría un efecto externo favorable, es decir, si la auditoría se realizara perfilando la naturaleza de las instituciones así como derivando recomendaciones preventivas y propositivas, sin duda el ejercicio presupuestal se efectuaría en tiempo y forma, lo que constituiría parte de los informes que integran la Cuenta Pública, donde los subejercicios no tendrían cabida; el cumplimiento programático sería eficaz y la atención de la población objetivo sería satisfecha.

Lo preocupante es que los auditores no hacen nada para ser percibidos de manera positiva o proactiva, pudiéndose interpretar ello, como una aceptación de la imagen que tienen. Adicionalmente, cuando en una institución han logrado hacer valer su posición fiscalizadora, incluso empiezan a adoptar actitudes que rebasan sus funciones y al depender directamente de las Secretaría de la Función Pública (hasta 2013), cuentan con nombramientos similares a “Titular de Auditoría”.

Con este tipo de nombramiento no se advierte su nivel estructural, es decir, no se percibe si es Jefe de Departamento, Subdirector o Director; en tal hecho, se dan casos donde se ostentan comportamientos, aun siendo Jefes de Departamento, que abruman a Directores dentro de las instituciones, lo que puede sesgar el desempeño institucional, ya que sus funciones no amparan ese acto que debería ser consultado con el superior jerárquico.

Otro elemento a resaltar, donde potencialmente se originan las imperfecciones de la aplicación de la auditoría, es mediante un ejemplo cotidiano y tal vez endémico de la APF, que se puede hacer más observable en entidades cuya naturaleza sustantiva esté asociada a actividades de comportamiento distinto a las ordinarias como lo es la investigación científica y las correspondientes al ramo de salud.

Se sabe que toda la norma es pública, como también se sabe que se carece de una cultura de acercamiento en lectura respecto a la normatividad y sus reformas o adiciones, lo que da lugar a que, aun cuando los documentos se publican en el DOF, los servidores públicos, exceptuando a los que tienen que aplicar y difundir normas en las instituciones, siguen su rutina.

Ante la presencia de la actividad auditora, que es practicada partiendo de la premisa de que todos los servidores públicos deben saber lo que les corresponde hacer y cómo hacerlo, aplica lo dicho tan comúnmente en el seno de las instituciones públicas: "el desconocimiento no exime de la responsabilidad y lo mismo se castiga por acción que por omisión".

De acuerdo a la cultura que prevalece en la APF, los procedimientos disciplinarios instaurados por omisión son los menos comunes, lo que ha relajado de cierta manera el quehacer institucional, que se pretende eventualmente contener con prácticas auditoras, que no abonan en mucho al desarrollo de las instituciones.

Los representantes de los OIC, han formado parte de los comités de adquisiciones y los de obra pública, con relativa participación como observadores con voz pero sin voto. Esta participación es invariable y permite dar seguimiento a todas y cada una de las actividades derivadas de cada proceso de adquisición o de obra pública, lo cual pudiera permitir dar espacio a la actuación preventiva y/o propositiva. Su participación se limita en la mayoría de los casos en observar el desarrollo del acto más que en los contenidos y aspectos que a la postre serán materia de observaciones.

Tal hecho, refleja que la auditoría viene a ser el colofón de los actos administrativos, no un acompañamiento inicial y permanente de los mismos que mucho coadyuvarían en su desarrollo; al tiempo de iniciar su acción cuando los actos están consumados y además fueron sumando imperfecciones.

Conclusiones

El ejercicio de fiscalización dentro de la APF, conlleva el espíritu de controlar y observar la aplicación de la norma en el origen, uso y aplicación del gasto público, en donde la aplicación de la norma como tal, no tendría ningún significado si no está asociada a los resultados y al impacto de los mismos en la sociedad, que es el fin último que estriba en traducir los ingresos tributarios y los que no lo son, en bienes y servicios para la sociedad bajo un marco normativo definido por la propia APF.

Las actividades sustantivas, rectoras y fiscalizadoras de la APF son determinantes, empero, la cultura organizacional pretende

Rap 137 español.indd 166 30/03/16 10:52

atender lo que entiende que le corresponde, al margen de tener claro el alcance de estas actividades.

La rectoría de la APF ejercida a través de la SHCP, se ha ocupado de emitir lineamientos, metodologías, herramientas programático presupuestales y formatos, para efecto de dar seguimiento a la aplicación del gasto público, bajo el contexto de un calendario financiero, establecido por el ejercicio fiscal (que es de un año).

Por su parte, la fiscalización ejercida por la SFP, se realiza de manera extemporánea y como colofón de los procesos de adquisiciones, omitiendo su aportación propositiva antes y durante estos procesos; mismos que resultan trascendentes, debido a que toda inversión pública pasa por alguno de ellos, siendo ésta un detonante del desarrollo institucional.

La actividad sustantiva se limita a cumplir sus atribuciones bajo el esquema determinado por las dos secretarías globalizadoras con el pretendido cumplimiento en tiempo y forma, sin embargo, poco advierten si la información y la forma en que se maneja es correcta, si están cumpliendo con su actividad y si aportan o atienden la demanda de la población objetivo a quien está dirigida su función; todo esto, probablemente al margen de una cultura efectiva de desarrollo.

En algunos casos, la norma los inhibe y en otros no existe. Este es un fenómeno recurrente en cuanto a las entidades paraestatales, ya que ellas elaboran su propia normatividad la cual debe ser alineada, vinculada y congruente con la federal, y en su caso, de carecer de ella en alguna materia, la supletoria es la federal. Este hecho ha generado un sentir de autonomía o de diferencia inadecuadamente interpretada.

El PEF es determinante en la actuación de los servidores públicos dentro del seno de las dependencias y entidades, donde se tienen que aplicar los recursos conforme a un calendario financiero y para no perderlos precipitan actividades actuando eventualmente sin observar la norma. En caso de privilegiar la norma, el recurso se pierde y con ello se dejan de atender los compromisos programáticos establecidos, que también es probable motivo de ser observado.

En este sentido, incide el enfoque del esquema que ha tenido el gasto público, ubicado en los tres tiempos que maneja a lo largo del ejercicio fiscal: 1) La elaboración de Cuenta Pública del año anterior; 2) La ejecución de programas y presupuestos del año en curso, y 3) La elaboración del POA del año siguiente.

La inversión pública tiene sus propios lineamientos con su metodología y calendarios dentro del propio ejercicio fiscal, para observarlos se elaboran los programas o proyectos de inversión por usuarios que no siempre cuentan con conocimientos técnicos o por técnicos sin conocimiento de las necesidades de los usuarios; ambas condiciones afloran inconsistencias al momento de realizarse las actividades auditoras.

La normatividad en la APF es abundante y en algunos casos sobrerregulada, por ello la fiscalización debiera asistir el inicio de todos los actos y procesos en materia de programas y proyectos de inversión, con un carácter preventivo, al detectarse que es en el inicio de los procesos donde nace el más significativo cúmulo de imperfecciones.

Es necesario que los fiscalizadores tengan la amplia idea, no obstante de que la legislación y la normatividad aplicable a la APF son de carácter general y contienen sus excepciones; así también deben contar con una cultura que conciba que la misión y actividad institucional de cada dependencia y entidad pública son distintas, lo que no es sinónimo de permisibilidad, pero sí de estar capacitados para orientar y encauzar las formas que atiendan el fondo de las necesidades institucionales dentro de la legalidad. No deben esperar tampoco a que sea el auditado quien lo externe para su defensa, pues frente a su probable desconocimiento, se pueden derivar observaciones que se constituyen en temas complejos de resolver al paso del tiempo.

Por otra parte, los OIC dependen de la SFP y ésta del Poder Ejecutivo, dándole el carácter de juez y parte, por ello, su actividad debe ser también propositiva para fortalecer y estar en las mejores condiciones para enfrentar la fiscalización externa, proveniente del Poder Legislativo a través del órgano de fiscalización superior.

La instrumentación de lo previsto en la última reforma de la LOAPF, ofrece elementos que pudieran reorientar el ejercicio de la fiscalización, propiciando el desarrollo institucional.

Rap 137 español.indd 168 30/03/16 10:52

Bibliografía

Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de las Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010. Última reforma el 16 de junio de 2011.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010. Última reforma publicada DOF 11-07-2011.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* 2012. Última reforma publicada DOF 31-10-2014.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Número 01, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última Reforma Publicada DOF 10-07-2015.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Número 218, *Ley Orgánica de La Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación: 29 de diciembre de 1976, Última Reforma Publicada DOF 13-05-2015.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, Última Reforma Publicada DOF 27-05-2015.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Modificaciones y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 3 de febrero 1983.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000. Última reforma publicada DOF 16-01-2012.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000. Última reforma publicada DOF 09-04-2012.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002. Última reforma publicada DOF 15-06-2012.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006. Última reforma publicada DOF 11-08-2014.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008. Última reforma publicada DOF 09-05-2014.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. Última reforma publicada DOF 18-06-2010.

CHÁVEZ PRESA, Jorge. *Para recobrar la confianza en el Gobierno,* Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

FERNÁNDEZ, Ruiz, J. *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Editorial Porrúa, México, 2006.

MÉNDEZ, José Luis, *Los Grandes Problemas de México*. El Colegio de México, A.C. México 2010, pp.107.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).* México, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, 2008.

Secretaria de la Función Pública. *Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010. Última reforma publicada DOF 16-06-2011.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público. *Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión.* 2012. DOF: 27/04/2012.

Valls Hernández, Sergio Y Matute González, Carlos. Nuevo Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. México. 2011, pág. 169; pág. 670.

Cyberografía

Definición.org. www.definición.org/fiscalización. Consultado: 01-08-2015. Disponible en: http://www.definicion.org/manual-de-normas-presupuestarias-para-la-administracion-publica-federal

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, clasificador por tipo de gasto Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Consultado 05-12-2012. Disponible en: http://www.conac.gob.mx/consejo.html

Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Sub Secretaria de Egresos, Dirección General Jurídica de Egresos. *Obligaciones Sujetas a Plazos o Fechas Límite.* 2012. Consultado: 01-08-2015. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/GastoPublico/ObligacionesSujetasAPlazoFechaLimite/calendario_obligaciones_2012.pdf

SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública*. 2012. Consultado: el 03-08-2015, Disponible en: www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm

Revista de Administración Pública

INAP

El valor público de la fiscalización superior en México

Rubén Medina Estrada*

Introducción

Desde la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824, en la que se dio lugar a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), pasando por figuras como el Tribunal de Cuentas, regresando nuevamente a la figura de la CMH, hasta la actual Auditoría Superior de la Federación, la fiscalización superior es uno de los aspectos en los que el Estado mexicano lleva cerca de 200 años construyendo instituciones orientadas a perfeccionar el sistema de rendición de cuentas en el país.

Fue hasta 1997, cuando la pluralidad de la Cámara de Diputados determinó un elemento político de gran relevancia para impulsar los avances de la fiscalización superior, ya que en septiembre de ese año se comenzaron a discutir en la LVII Legislatura los alcances y limitaciones del entonces nuevo órgano de fiscalización del Poder Legislativo Federal.

La pluralidad en la Cámara de Diputados propicio un amplio debate para que el 15 de diciembre de 1998 se aprobará, por el Pleno de la LVII Legislatura, la creación de la nueva entidad de fiscalización superior de la Federación: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con el propósito de fortalecer las funciones de auditoría de control y evaluación.

* Licenciado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Cuenta con estudios de Maestría por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Actualmente es Profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha desempeñado en la Administración Pública Federal diversos cargos públicos. Fue Director General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas en la Auditoría Superior de la Federación (2005-2015).

Rap 137 español.indd 173 30/03/16 10:52

El Dictamen de Decreto publicado el 30 de junio de 1999 modificó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y estableció los respectivos artículos transitorios para su entrada en vigor. De acuerdo con ese dictamen, la entidad de fiscalización superior de la Federación iniciaría sus funciones el 1º de enero del año 2000.

Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal ha planteado de forma recurrente la necesidad de trabajar en la innovación; de orientar la gestión a los resultados para generar valor público, y así como de satisfacer las expectativas de la población; aumentar la confianza en la acción gubernamental y revalorar la gestión pública.

En los últimos quince años se han implementado reformas con el fin de fortalecer el cambio estratégico en la visión del gobierno hacia el control de los resultados, entre las más importantes se mencionan: las modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para introducir el Sistema de Evaluación de Desempeño y el Presupuesto Basado en Resultados; la organización del Consejo Nacional de Armonización Contable, con su respectiva Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y más recientemente la relevante reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción. En conjunto, estas reformas se han orientado a implantar mecanismos de mejora de la gestión por resultados y hacia la rendición de cuentas.

En dicho contexto se vuelve fundamental para la ASF, como una de las instituciones garantes de la rendición de cuentas, fortalecer sus procesos y mecanismos para presentar mejores resultados a la ciudadanía y a la Cámara de Diputados –como representante de la soberanía nacional– que permitan influir en la gestión pública, con la finalidad de mantener su relevancia como órgano técnico y su posicionamiento en la actividad fiscalizadora.

La fiscalización superior en nuestro país implica el ejercicio de facultades irrenunciables, que a la vez que permiten un mayor equilibrio entre los poderes, constituye una de las más importantes plataformas institucionales del Sistema Nacional Anticorrupción. En la actualidad, la aspiración legítima de las sociedades

Rap 137 español.indd 174 30/03/16 10:52

modernas demanda la reinvención de gobiernos comprometidos con la ética política y la moral pública.

El propósito social de la ASF radicará, para fines de este artículo, en ser una organización pública al servicio de la ciudadanía y no sólo de la Cámara de Diputados, para ello se analizará hasta qué punto la ASF permite generar valor público.

Estado democrático y fiscalización

El gobierno *"(…) constituido por un conjunto de instituciones legítima y legalmente establecidas se organiza con el objeto primordial de realizar los fines del Estado. (…) El gobierno es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas",*[1] es efectivamente el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político.

Normalmente, para que el gobierno se califique como legítimo basta que se haya formado de conformidad con las normas del régimen, y que ejerza el poder de acuerdo con esas normas, de tal manera que se respeten determinados valores fundamentales de la vida política.

En México, las normas que dan legitimidad al gobierno se establecen en el orden constitucional; orden político y jurídico que el pueblo de México se ha dado para consagrar sus libertades y sus derechos como garantías individuales fundamentales para la vigencia plena del Estado de Derecho.

Desde una óptica meramente jurídica, el imperio del orden constitucional depende, en gran medida, de la eficacia para evitar que las instituciones abandonen los límites que la propia Constitución les ha otorgado.

Asimismo, la eficacia constitucional depende de que se respete el equilibrio entre poderes, la soberanía de los Estados de la Federación y las garantías de los gobernados.

[1] José R. Castelazo, *Administración Pública: Una visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (primera edición), México, 2007, p. 15.

Rap 137 español.indd 175 30/03/16 10:52

Para este enfoque, la trascendencia de las instituciones radica en la capacidad que tienen de otorgar eficacia a las disposiciones fundamentales. De tal manera que la vigencia del orden constitucional depende en gran medida, de que existan instituciones y procedimientos de control eficaz para rendir cuentas, a fin de contener los límites y equilibrios establecidos en el sistema normativo.

Andreas Schedler señala que la rendición de cuentas puede entenderse, por un lado como "*la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes políticos (enforcement)"*.[2]

Por cuanto hace a dicho punto de vista, las elecciones sirven para determinar la responsabilidad de los gobiernos en sus acciones pasadas. Porque anticipan el juicio de los votantes, los gobiernos son inducidos a escoger políticas que a su juicio serán positivamente evaluadas por los ciudadanos para la siguiente elección.[3]

En este sentido, los políticos tienen valores, metas, intereses individuales, grupales, partidistas y de Estado, emprenden acciones que los ciudadanos no pueden observar o que pueden monitorear a un costo. Y una vez que llegan al poder buscan "satisfacer las necesidades de quien los eligió", pero a la vez tiene que atender intereses de quienes los han ayudado. Persiguen satisfacer necesidades que en ocasiones se contraponen a las de los ciudadanos, actitudes que necesariamente afectan las intenciones futuras de los votantes.

Consecuentemente, en los Estados democráticos, la rendición de cuentas es un valor implícito en el ejercicio de gobierno, que se da como una cualidad básica y cotidiana ante el ciudadano, y que incluso se recibe sin ser requerida por él.

> *La obligación de cumplir la ley se deriva de la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en las deliberaciones públicas o en la elección de representantes que deliberen. Quizá sea claro que es en la*

[2] Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004, núm. 3, Serie: *Cuadernos de Transparencia,* p. 12.

[3] *Cfr.,* Adam Przeworski *et al*., *Democracy, Accountability and Representation*, Traducción propia, Cambridge University Press, United Kingdom, 1999.

> *arena del discurso público donde los actores se comprometen a acciones que son objeto de sanción por los ciudadanos.*[4]

En sociedades donde el gobierno, en un proceso inacabado de consolidación democrática, requiere instituciones para "hacer cumplir la ley", se puede llegar a considerar como una forma de ejercer el poder autoritariamente, sobre todo si a quien se es inculpado logra demostrar que sus motivos son por causas legítimas de la sociedad.[5]

En este marco, las funciones de fiscalización sobre el valor de la acción gubernamental sólo pueden ser posibles en un Estado democrático donde la rendición de cuentas no es un acto que deba ser impositivo, si no al servicio de la sociedad, donde la responsabilidad de los gobernantes radique en lograr que el interés de las mayorías prive en todas las esferas de gobierno.

Desde el momento en que las decisiones de gobierno reflejan los intereses y las preocupaciones de los ciudadanos, sin la necesidad de que sea solicitado, como un acto de obligación moral sobre el cumplimiento de su mandato, podrá generar condiciones materiales de participación social hacia el fortalecimiento del Estado de Derecho y, por ende, actuará decididamente en la profundización del proceso democrático.

> *La formación de opinión y voluntad políticas de los ciudadanos, es el medio a través del cual se constituye la sociedad como un todo políticamente estructurado y, entonces, la razón de ser de las Instituciones democráticas es garantizar la posibilidad de esa opinión y esa voluntad.*[6]

Estos son los elementos teóricos que favorecen la construcción de Estados democráticos y socialmente responsables, en donde sobresale la relación gobierno-rendición de cuentas-responsabilidad social, como una condición obligada de la moral del individuo,

[4] Julio Labastida Martín del Campo, *et al., La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2008, p. 28.
[5] *Ibídem.,* p. 14.
[6] *Ibídem.,* p. 30.

entre los individuos y frente al gobierno; como de las instituciones del Estado por dar cumplimiento a la norma.

Por supuesto que bajo ese esquema, la construcción legítima de un proceso de rendición de cuentas, con responsabilidad social y participación ciudadana, necesariamente se realiza con instituciones democráticas que garanticen la conformación de un Estado democrático.

Ante dichos argumentos afirmo que la fiscalización no puede tener cabida más que en un gobierno democrático, que rinde cuentas y fomenta la participación social.

El papel de la fiscalización

En los últimos años se ha hecho relevante en México asegurar la rendición de cuentas en el ejercicio público, porque de esta forma es posible que el ejercicio del poder tenga mayores elementos de legitimidad.

La situación tiene su lógica en la forma en que las sociedades contemporáneas funcionan, están relacionadas con las normas cívicas, políticas y jurídicas que siguen sus integrantes, y en el cómo funcionan y se entienden. Es decir, que una comunidad que conoce bien dichas normas, así como del origen y destino de los recursos que ejerce el gobierno será más propensa a apegarse a ellas, puesto que la acción de gobierno incide directamente en su calidad de vida, y además permite a estos ciudadanos evaluar procesos, enjuiciarlos e incluso proponer mejoras o, en su caso, exigirlas.[7]

Con relación a esta afirmación existen factores institucionales a los que debemos prestar atención:[8]

1. Los votantes deben tener la capacidad de asignar la responsabilidad en el desempeño de los políticos. Esta ca-

[7] *Cfr.,* Ricardo Uvalle Berrones, "Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia". *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial, Volumen XLIII, Instituto Nacional de Administración Pública, México, septiembre-diciembre 2008, p. 142, 144.

[8] *Cfr.,* Adam Przeworski *et al.*, *op. cit.,* nota 43, p. 32-33.

Rap 137 español.indd 178 30/03/16 10:52

pacidad es limitada cuando se trata de un gobierno de coalición o cuando el Congreso es controlado por diferentes partidos;

2. Los votantes deben tener la posibilidad de rectificar o ratificar al partido político en el gobierno;
3. Los políticos deben tener la motivación para ser reelegidos, esto se ve limitado cuando el sistema no permite la reelección, por lo que los políticos no tienen interés en llevar a cabo buenas prácticas de gobierno por no tener el incentivo de ser reelegidos, y
4. "*La oposición debe monitorear el desempeño del gobierno e informar a la población. De hecho en cualquier sistema que se entiende de representación debe incluir a la oposición. Los ciudadanos cuentan con dos agentes, no sólo uno, los interesados que gobiernan y la oposición que quiere convertirse en el gobierno*."[9]

En nuestro país, donde recientemente las normas constitucionales ya establecen la "Reelección" en ciertos puestos de elección popular, la oposición al partido en el poder buscó, en las últimas tres décadas, *"monitorear el desempeño del gobierno e informar a la población"*.[10] En este contexto político es donde radica la esencia de la fiscalización: evaluar el desempeño del gobierno.

Desde un sistema democrático de pesos y contrapesos, donde el deber principal es cumplir con el mandato expresado mediante el voto e informar de su cumplimiento a la ciudadanía, es como se justifica el imperioso propósito de ejercer un control sobre las acciones, gasto y resultados del gobierno, por ello la fiscalización se define como la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley.[11]

[9] *Ibídem,* p. 48.

[10] Es una de las razones por las cuales el Partido de la Revolución Democrática (PRD), desde el año 2006, sea en quien recae la presidencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, y ha tenido bajo su responsabilidad analizar, opinar e informar a la ciudadanía sobre los resultados de las auditorías encomendadas a su órgano técnico: la ASF. Sin embargo, también puede haber casos en que la oposición no analiza el desempeño del gobierno en el poder, y por el contrario se colude con el mismo.

[11] *Cfr.,* Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada, *La Fiscalización en México*, UNAM, México, 1996, p. 7.

La fiscalización se realiza mediante el estudio y análisis de documentación e información relativa al ejercicio, procedimientos y operaciones de los órganos del gobierno, consiste en el control de la actividad financiera pública de conformidad con los principios establecidos y plasmados en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y demás ordenamientos que de ésta emanan.

De acuerdo con Aimeé Figueroa su objetivo último es contribuir a una mejor gestión financiera del Estado, mediante el control de los recursos públicos ejercidos en el pasado que permita hacer recomendaciones para el futuro.[12]

En México, la fiscalización implica la existencia de órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de la Auditoría Superior de la Federación, ya que en conjunto hacen posible la revisión de las actividades y operaciones que realizan los poderes de la Unión en los tres ámbitos de gobierno, lo cual permite conocer el desempeño de las instituciones bajo los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

En los escenarios políticos con pluralidad y alternancia, ha cobrado particular interés el papel de las instancias de control gubernamental, fiscalización superior y todos los temas relativos a la rendición de cuentas. Al respecto, la administración pública mexicana está sujeta a mecanismos de control interno y externo; ubicándose en estos últimos, a las instituciones de fiscalización superior que tienen como principal atribución la de supervisar la correcta aplicación de los recursos públicos; adicionalmente, aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, puesto que el primero permite al Ejecutivo garantizar la correcta administración, y el segundo tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto, ambos deben contribuir a mejorar la gestión pública, sus resultados e impactos sociales y económicos.[13]

[12] *Cfr.,* Aimée Neri Figueroa, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, México, 2008, p. 18.

[13] *Cfr.,* Manuel Solares Mendiola, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, México, *Serie Doctrina Jurídica*, No. 127, México, 2004, p. 24.

Rap 137 español.indd 180 30/03/16 10:52

La fiscalización, en sus controles interno y externo, sirve para conocer el impacto y resultados de las acciones y programas aprobados por el Presupuesto de Egresos de la Federación en beneficio de la sociedad, además de informar acerca de situaciones de deficiencias, constituye un mecanismo para prevenir y, en su caso, contribuir a corregir dichas situaciones tras la emisión de sanciones y recomendaciones por irregularidades detectadas en la actividad pública.

Así lo hacen ver las diferentes iniciativas de ley que dan lugar a la creación de la ASF, las cuales involucran la necesidad de ejercer la administración pública con transparencia, con trato imparcial para todos los grupos políticos, rindiendo cuentas puntualmente, sobre la observancia de la ley y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.[14]

El avance democrático en México requirió de órganos de fiscalización autónomos, provistos de las facultades necesarias para poder realizar una eficiente y eficaz supervisión del manejo de las finanzas públicas. La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el mejoramiento permanente de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia, eficacia, eficiencia y legitimidad en el ejercicio de la administración pública.

A partir del ejercicio 2002, la ASF pasó a ser la instancia de revisión y auditoría de los recursos federales, apoyando en la tarea de fiscalización a la H. Cámara de Diputados, revisando los ingresos y egresos; el manejo, custodia y la aplicación de los fondos y recursos federales; el cumplimiento de los objetivos y metas,

[14] *Cfr.,* Iniciativas de Reformas Constitucionales presentadas en la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México; Contaduría Mayor de Hacienda; México; 1997, p. 14. Para mayor información consúltese: Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, H. Cámara de Diputados, 28 de noviembre de 1995; Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de noviembre de 1995. Exposición de motivos iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del PRI); Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de noviembre de 1995. Exposición de motivos iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del PAN); Iniciativas de Reformas Constitucionales (1997). LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México; Contaduría Mayor de Hacienda; México, e Iniciativas de Reformas Constitucionales presentadas en la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México; Contaduría Mayor de Hacienda; México; 1997.

Rap 137 español.indd 181 30/03/16 10:52

induciendo el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos por parte de los poderes de la Unión, de los entes públicos federales, las entidades federativas, los municipios y los particulares.

En términos de Ley, la ASF es responsable de verificar si el ejercicio de los fondos federales se ajusta a la legalidad, y si se manejan con honestidad y transparencia. Tal responsabilidad lleva implícita la independencia requerida para planear y ejecutar sus verificaciones, sin atender a presiones de grupos o personas, con fines partidistas, políticos o económicos; por tanto, el mandato constitucional de la ASF implica ser detentadora de la confianza y credibilidad del Estado hacia la sociedad, por lo que tiene el deber moral de cumplir con bases éticas y legales sus actuaciones.

En este sentido, la Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización,[15] aprobada en 1977 por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), constituye uno de los documentos más importantes para la delimitación de las actividades de fiscalización superior (externa) que realizan las entidades de fiscalización superior, a continuación se presentan los artículos de mayor interés:[16]

> *Artículo.- 1 Finalidad del control*
>
> *La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la respon-*

[15] *Cfr.,* la Declaración de Lima fue producto del IX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, se compone de 25 artículos, conservando su vigencia y validez universal, en http://www.intosai.org, consultada en julio del 2015.

[16] Conforme a los Estatutos de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, aprobados en Washington, octubre de 1992, el objetivo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores es fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Supremas de los países en lo que se refiere a la auditoría gubernamental.

Rap 137 español.indd 182 30/03/16 10:52

> *sabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.*

Respecto de la independencia de las entidades de fiscalización superior:

Artículo 5.- Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. *Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.*
2. *Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.*

La fiscalización como generadora de valor público

La fiscalización superior implica entonces el ejercicio de facultades irrenunciables, que a la vez que permiten un equilibrio más adecuado entre los poderes, constituye el eje del Sistema Nacional Anticorrupción. Para las naciones desarrolladas, la rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía, así como el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública.

Desde la perspectiva de este artículo, el propósito social de la ASF se hallará para los partidos políticos y la Alta Burocracia en tres factores principales: 1) el ejercicio imparcial de sus facultades; 2) la eficiencia técnica en que fundamenta o cimienta sus investigaciones, y 3) la generación de información de inteligencia para la toma de decisiones.

Conforme al trabajo desempeñado por la ASF en los últimos doce años, su labor ha tenido como uno de sus principales objetivos fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente

autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares.

Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

En el mundo occidental, las Entidades de Fiscalización Superior, al igual que la ASF, constituyen el pilar institucional para asegurar a la sociedad que las prácticas del buen gobierno se ejecutan de manera sistemática en todos los ámbitos de la administración pública. Lo cual implica que el interés de las mayorías prive en todas las esferas de gobierno, en términos de valor público.

> *En este marco, las funciones de control, a saber: de verificación, inspección, fiscalización de la función pública y de la evaluación o señalamiento del valor de la acción gubernamental para la Reforma del Estado al servicio de la sociedad, son indispensables, tanto para el desarrollo de las actividades gubernamentales, al servicio de la sociedad, como para el ejercicio mismo del proceso administrativo público en sí.*[17]

La decisión de crear a la ASF, y de ahí el origen del valor público que el escenario político y social le pueda otorgar, en términos de Mark H. Moore,[18] surge, desde el aspecto político, del reclamo de los diferentes actores políticos (sociedad, alta burocracia y partidos políticos), para sancionar a quiénes transgredan la ley o normas de desempeño del servicio público, contando para ello con instrumentos de control externo que aseguren equilibrios y contrapesos en el ejercicio del poder, y desde el aspecto social, con el propósito de dotar a los ciudadanos de medios de evaluación que les permitan ratificar o rectificar al partido político en el gobierno, así como la defensa ante

[17] Mónica Barrera Rivera, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?,* Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor/Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A.C., México, 2009, p. 16-17.

[18] *Cfr.,* H. Mark Moore, *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 1998.

actos arbitrarios de los actos de Gobierno y de la administración pública. En este sentido, Mónica Barrera Rivera afirma que:

> *Para el caso mexicano, el control y evaluación gubernamental no han sido empleados plenamente como instrumentos esenciales de la Reforma del Estado. El control, dependiendo de las etapas históricas, prácticamente ha sido visto o con criterios presupuestales expost, o para castigar, sancionar. El aspecto preventivo de control no ha sido lo suficientemente operado, ni articulado. La auditoría, uno de tantos elementos preventivos, ha sido empleada como base del castigo y no necesariamente como herramienta para la mejora continua.*[19]

A partir del análisis de lo que podría ser valioso y eficaz, con el propósito de reflexionar sobre el valor público que debería tener la ASF; desde el momento en que sus actividades reflejen los intereses y las preocupaciones de los ciudadanos (el triunfo de los intereses generales sobre los particulares) con una clara interrelación entre la gestión hacia arriba (dimensión política) y la gestión pública de sus directivos (dimensión sustantiva), sustentada en una eficiente gestión hacia abajo (dimensión administrativa), se podrá entonces hablar de la generación de valor público.[20]

En este contexto, si el objetivo primigenio del gobierno es el de cumplir con el mandato ciudadano, expresado en el voto y la elección, *"la principal fórmula para calificar los servicios que presta el Estado a la sociedad tiene que basarse en los grados de*

[19] Mónica Barrera Rivera, *op. cit.,* p. 17.

[20] El valor público se define como el resultado que una organización debe producir para sus clientes y la sociedad, a fin de alcanzar o mantener su relevancia social y posicionamiento en su campo de actividad. *Cfr.,* Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública,* Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 320.
La creación de valor público se integra por tres elementos: en primer término, el análisis del valor del **Propósito Social Ideado** en una organización, consistente en el cumplimiento de su misión y su impacto en la generación de bienes y servicios con mayor calidad; en segundo lugar, la **Gestión Hacia Abajo,** intentando mejorar sus capacidades técnicas para conseguir los propósitos deseados y, en tercer lugar, la **Gestión Hacia Arriba**, con el fin de obtener del entorno político la legitimidad y apoyos suficientes para continuar cumpliendo con su propósito social. *Cfr.* Moore, H. Mark, *op. cit.,* p. 48.

satisfacción del administrado o del ciudadano",[21] así, *"la calidad del servicio, centrado en la sociedad no ha operado como esencia del proceso administrativo público y la opinión ciudadana no ha sido canalizada como evaluadora de función pública"*,[22] que de acuerdo con las iniciativas de ley que motivaron su creación, significan el sustento, y al mismo tiempo, el reto futuro de la ASF.

Por lo anterior, el valor público de la ASF para la ciudadanía radicará, además de informar de sus auditorías, en hacerla participe de los resultados de los actos de gobierno y del cumplimiento del mandato, a fin de evaluarlo y, en su caso, de sancionarlo, con la finalidad de generar condiciones materiales de participación social hacia el fortalecimiento del Estado de Derecho, en la profundización del proceso democrático y por ende, la intervención social en el diseño y operación de las políticas públicas.

No debe perderse de vista que múltiples estudios académicos, así como de organismos internacionales, han hecho hincapié en las dificultades técnicas, operativas y metodológicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por lograr generar mayores estadios en sus dimensiones administrativa, sustantiva y política, lo que ofrece limitaciones a la ASF para estar en condiciones de proporcionar informes de auditoría que efectivamente evalúen tanto el diseño, como la operación de las políticas públicas, ya que no se ha logrado una rendición de cuentas efectiva sobre los motivos de las decisiones del gobierno, ni de los resultados que no son favorables para el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.

A manera de ejemplo, en el cuadro que se presenta a continuación se detalla la problemática y los factores de riesgo identificados en el diagnóstico que se incorporó en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo 2001-2006, periodo en el que se decretó la creación de la ASF:

[21] Mónica Barrera Rivera, *op. cit.,* p. 17.
[22] *Ibídem,* p. 18.

PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Problemática	Factores
Limitada capacidad para atender a los ciudadanos	1. Falta de credibilidad de la población en las autoridades. 2. Escasa cultura de peticiones ciudadanas. 3. Reducida difusión sobre la normatividad aplicable a cada trámite o servicio. 4. Limitada difusión de los servicios que proporcionan la SFP y los órganos de control interno. 5. Incipiente capacitación y sensibilización del servidor público.
Limitada capacidad para atender a los ciudadanos	6. Ausencia de políticas claras e integrales para establecer programas preventivos. 7. Insuficientes acciones contundentes para sancionar a los servidores públicos infractores. 8. Carencia de acuerdos y convenios a nivel internacional.
Rezagos en el funcionamiento de las dependencias y entidades	1. Esfuerzos de planeación estratégica y de evaluación de las políticas públicas limitados. 2. Sobrerregulación en la mayor parte de los temas relacionados con la administración y operación de las dependencias y entidades. 3. Estrategias dispersas que no favorecen la creación de instancias de liderazgo, conducción e integración de esfuerzos que se traduzcan en más y mejores resultados. 4. Estructuras de organización sobredimensionadas, con formas jerárquicas verticales que dificultan la operación y que no se vinculan debidamente con la misión y los objetivos de cada institución. 5. Escasa coordinación interinstitucional para el desarrollo de programas en los que convergen atribuciones de distintos órdenes de gobierno. 6. Políticas de desarrollo de los recursos humanos limitadas por la carencia de un sistema de carrera que facilite la profesionalización de los servidores públicos. 7. Tecnología limitada orientada principalmente a cuestiones de carácter administrativo, bajo esquemas independientes en cada dependencia o entidad y sin una visión de conjunto que permita su óptima utilización. 8. Procesos de trabajo ineficientes que no aportan un valor agregado.

Fuente: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA) 2001-2006**,** publicado en el DOF el 22 de abril de 2002, pp. 81-106.

Por otra parte, se tiene que de los ocho dictámenes realizados por la H. Cámara de Diputados, en cuatro (50%) no se aprobó la Cuenta Pública; y en el 50% restante (cuatro) se carece de un pronunciamiento preciso sobre la valoración realizada a los resultados de la gestión financiera, y en la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La situación anteriormente descrita alude a lo que John M. Ackerman ha denominado como déficit de rendición de cuentas:

> *En otras palabras, los organismos autónomos son creados por gobiernos autoritarios, "presidencialistas-mayoritarios" o gobiernos que funcionan basados en el clientelismo y que utilizan los organismos autónomos como un medio superficial para aumentar su legitimidad sin transformar su comportamiento de fondo. La proliferación de entidades de vigilancia en América Latina debería considerarse, en consecuencia, como un producto del descontento con el funcionamiento de la rendición de cuentas, y del mismo modo, pudiese representar una forma de darle la vuelta al problema del déficit de rendición de cuentas sin resolverlo de raíz. (…)*
>
> *La fortaleza institucional implica una dificultad toda vez que la misma independencia de estos organismos los deja, algunas veces, relativamente indefensos y sin el apoyo de uno de los tres poderes de gobierno. Su tarea es por lo tanto similar a la proverbial batalla entre David y Goliat. Por lo general se presenta una fuerte resistencia a las reformas que aumentan el nivel de autonomía de una dependencia gubernamental.*[23]

Siguiendo a Sartori, el sistema político mexicano mantiene un doble problema: 1) carece de un control parlamentario efectivo, y 2) su administración pública es poco eficiente. Al no dictaminarse las Cuentas Públicas; no publicarse las que ya fueron dictaminadas; y no pronunciarse sobre la gestión pública de las instituciones de gobierno, que cada año enumera la ASF, no se garantiza la existencia

[23] Ackerman M. John, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras,* Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 9, México, 2006, p. 30, las comillas son del autor.

Rap 137 español.indd 188 30/03/16 10:52

de un sistema de pesos y contrapesos y, por tanto, se continúa en un proceso inacabado de consolidación democrática.[24]

Continuando con estas limitantes, la ASF ha demostrado que el Estado mexicano no ha logrado establecer una política integral de combate a la corrupción[25] que considere la intervención de los tres poderes de la Unión, los estados y de los municipios, por lo que las acciones realizadas se encapsulan en la esfera del Gobierno Federal, lo que denota la insuficiente coordinación de acciones o bien la carencia de una política de Estado que alcance a los servidores públicos y ciudadanos del país, independientemente del municipio en el que habiten.

La necesidad de que el combate a la impunidad se constituya en el contrapunto para la adopción de una ética pública que conduzca a que todos los miembros de la sociedad sean corresponsables de conformar un Estado en donde la responsabilidad ciudadana y el respeto a la ley se constituyan en factores fundamentales de la prevención de la corrupción y de la procuración de justicia, resulta uno de los principales retos para la ASF en su camino hacia la generación de valor público.

La ASF ha gozado del reconocimiento de académicos, especialistas y colaboradores, a pesar de las limitaciones determinadas en su diseño institucional. En general, han concordado con el papel que ha tenido la ASF para fortalecer la rendición de cuentas en el país, debido a la información que proporciona sobre el uso y destino de los recursos públicos.

Las diferentes iniciativas presentadas por la Cámara de Diputados que buscaron dotar de mayores atribuciones a la ASF, evitar actos de corrupción o ilegalidad que dañan seriamente a la sociedad, y consolidar el avance democrático del país, mediante el impulso a la rendición de cuentas, demuestran un esfuerzo significativo por no ceder espacios frente a los poderes Ejecutivo

[24] *Cfr.,* Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados,* Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 9.

[25] *Cfr.,* Auditoría Superior de la Federación, "Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción", en "Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011", México, 2013, consultado en *http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Auditorias.htm*.

Rap 137 español.indd 189 30/03/16 10:52

y Judicial, en un juego democrático de pesos y contrapesos, situación que une a las diferentes fracciones políticas que cohabitan en el Poder Legislativo Federal hacia objetivos comunes, en situaciones poco comunes.

Conclusión

La democracia como forma de gobierno requiere de pesos y contrapesos que permitan auto-limitar el ejercicio del poder. Las instituciones promotoras de la rendición de cuentas tienen una importante labor como órganos de control, pero sobre todo porque aseguran la transparencia del poder público al obligar a todo aquel que ejerce un cargo público a explicar sobre su desempeño.

En este contexto, la creación de la ASF se tornó relevante. En términos de Ley, la ASF es responsable de verificar si el ejercicio de los recursos federales se ajusta a la legalidad y si se manejan con honestidad y transparencia, a fin de lograr legitimidad de los gobernantes. Tal responsabilidad lleva implícita, al menos en la Ley, la independencia requerida para planear y ejecutar sus verificaciones, sin atender a presiones de grupos o personas, con fines partidistas, políticos o económicos; por tanto, el mandato constitucional de la ASF implica que su actuación debe sujetarse a principios éticos y legales, que sus recomendaciones puedan mejorar la gestión gubernamental, prevenir y, en su caso, corregir conductas irregulares de los servidores públicos; en su conjunto, generar valor público para las instituciones del Estado mexicano.

Para los estados democráticos, la rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía, así como el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización superior son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública.

Sin embargo, la rendición de cuentas debe ser un valor implícito en el ejercicio de gobierno, no una cualidad exigida por el ciudadano. Por tanto, la razón de ser de la entidad de fiscalización superior de la Federación en la generación de valor público será insertarse como parte del Estado de Derecho, garantizando la posibilidad de la opinión y la voluntad ciudadana, mediante la evaluación de las políticas de Estado.

Rap 137 español.indd 190 30/03/16 10:52

La responsabilidad social de la fiscalización superior en la rendición de cuentas debe partir de la obligación moral de informar y comunicar, no por un mandato legal, no por solicitudes de la Cámara de Diputados, no por la coerción a sus propios servidores públicos por incumplir sus atribuciones, sino por la necesidad de formar opinión y voluntades políticas entre los ciudadanos, medio por el cual se constituye la sociedad como un todo políticamente estructurado y, entonces, la razón de ser de la fiscalización superior en la generación de valor público será consolidarse como una actividad democrática que garantice la posibilidad de esa opinión y de esa voluntad.

Por tanto, la generación de valor público de la fiscalización superior radicará en apuntalar los objetivos de las instituciones públicas hacia la evaluación de políticas de Estado, realizando para ello auditorías de Estado, en beneficio de la sociedad.

Bibliografía

ACKERMAN M. JOHN, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras,* Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 9, México, 2006, p. 30, las comillas son del autor.

ADAM ADAM, ALFREDO y BECERRIL LOZADA, GUILLERMO, *La Fiscalización en México*, UNAM, México, 1996.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F., *Gobernanza y gestión pública,* Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *¿Quiénes somos?,* consultado en http://asf.gob.mx/Section/51Quienes_somos.

––––– "Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción", en "Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011", México, 2013, consultado en *http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Auditorias.htm*.

BARRERA RIVERA, MÓNICA, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?,* Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor/Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A.C., México, 2009.

CÁMARA DE DIPUTADOS, "De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, año XV, nú-

mero 3494-X, jueves 19 de abril del 2012, consultado en *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/abr/20120419-X.html#Dictamenes.*

––––– "Decreto que emite la comisión de presupuesto y cuenta pública, relativo a la revisión de la cuenta de la hacienda pública federal correspondiente al ejercicio fiscal del 2003", consultado en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/cuenta.htm.*

CASTELAZO, JOSÉ R., *Administración Pública: Una visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., primera edición, México, 2007.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A.C. (CIDAC), "Fiscalización: más allá del uso político", artículo publicado el 23 de febrero del 2012, Semana Política, consultado en *http://www.cidac.org/esp/cont/semana_politica/fiscalizaci_n_m_s_all_del_uso_pol_tico.php.*

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, "Agenda para fortalecer la fiscalización superior", LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión consultada en *http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/35147/143272/file/Agenda_iniciativas.pdf.*

DAMIÁN PERALTA ESTHELA, "Rendición de cuentas, fiscalización y transparencia con visión de ética", Presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, consultada en *http://www.slideshare.net/secof/01-dip-esthela*

FIGUEROA, NERI AIMÉE, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, México, 2008. http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/080310att90807.pdf.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de ampliar el periodo de gestión del titular de la Auditoría Superior de la Federación, así como dotar a la institución fiscalizadora de mayores atribuciones, suscrita por Carlos Augusto Bracho González (PAN), Eduardo Sergio De la Torre Jaramillo (PAN), Carlos Alberto García González (PAN), Mariano González Zarur (PRI), José Luis Gutiérrez Calzadilla (PRD), Rubí Laura López Silva (PAN), Eduardo Ortiz Hernández (PAN), Ernesto Ruiz Velasco de Lira (PAN), Eduardo Sánchez Hernández (PRI), José Luis Varela Lagunas (Convergencia) y Verónica Velasco Rodríguez (PVEM), diputados de la LX Legislatura

del Honorable Congreso de la Unión e integrantes del Comité de Competitividad, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Honorable Comisión Permanente la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en *http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/213733/530576/file/INICIATIVA%20FORTALECIMIENTO%20DE%20LA%20AUDITOR%C3%8DA%20SUPERIOR%20DE%20LA%20FE.pdf.*

LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, JULIO *et al., La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2008.

LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO Y HADDOU RUIZ, ALI, "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México", *Gestión y Política Pública,* Volumen XVI, Número 1, 1er. Semestre del 2007. Consultado en *http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_ No.I_1er sem/Sergio_Lopez_Ayllon_y_Ali_Haddou_Ruiz.pdf.*

MERINO HUERTA, MAURICIO Y ARAMBURO, MICHIKO, "Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación", Auditoría Superior de la Federación (ASF)-Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

MOORE, H. MARK, *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 1998.

PRZEWORSKI, ADAM *et al.*, *Democracy, Accountability and Representation*, Traducción propia, Cambridge University Press, United Kingdom, 1999.

SARTORI, GIOVANNI, *Ingeniería Constitucional. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados,* Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

SCHEDLER, ANDREAS, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004, núm. 3, Serie: *Cuadernos de Transparencia.*

SOLARES MENDIOLA, MANUEL, "La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica", Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, México, *Serie Doctrina Jurídica* No. 127, México, 2004.

UVALLE BERRONES, RICARDO, "Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia". *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial. Volumen XLIII, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, septiembre-diciembre 2008.

––––– "Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia". *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial, Volumen XLIII, Instituto Nacional de Administración Pública, México, septiembre-diciembre 2008.

VEGA CASILLAS, SALVADOR, "El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas". *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial, Volumen XLIII. Instituto Nacional de Administración Pública, México, septiembre-diciembre 2008.

Rap 137 español.indd 194 30/03/16 10:52

Revista de Administración Pública

INAP

El Sistema Nacional Anticorrupción

Marco Antonio Loaiza Montaño*

I. Introducción

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito[1], ha señalado que la corrupción[2] es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo; y que en diferentes contextos, perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico[3], contribuye a la inestabilidad política, y destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, socavando el imperio de la ley y deslegitimando al gobierno.

El concepto de corrupción incluye soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello; también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales, entre varias otras prácticas.

* Licenciado en Administración de Empresas por la UNAM; estudios de postgrado: Administración de Personal por la Escuela Nacional de Administración Pública de Caracas, Venezuela; Especialidad en Auditoria Gubernamental por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (Fadi), en la República Federal de Alemania. Se ha desempaño en diversos cargos en la Administración Pública Federal, entre ellos como Administrador de Aduanas; en las entonces Secretaría de Obras Públicas y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, entre otros. Actualmente se desempeña como Encargado del Despacho de la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores.

1 Por sus siglas en inglés, "UNODC", *United Nations Office on Drugs and Crime*.

2 *Cfr.* http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/

3 *"Los países de Latinoamérica que enfrentan crisis o problemas económicos están al mismo tiempo acosados por escándalos de corrupción, tales son los casos de Venezuela, Brasil y Argentina…" Cfr.* Guillermo Perry, "Corrupción y crisis económica". Visto en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/corrupcion-y-crisis-economica-guillermo-perry-columnistas-el-tiempo/15441944

En el ámbito interno, la corrupción se concibe como un fenómeno que desincentiva la inversión del sector privado, afecta el presupuesto de las familias mexicanas, distorsiona la adecuada distribución del ingreso, disminuye la legitimidad de Estado y genera desigualdad y discriminación en el disfrute de los derechos humanos; por lo tanto, la corrupción es un obstáculo para el desarrollo del país.

En este sentido, México ha firmado cuatro tratados internacionales en materia de corrupción[4] en los cuales se comprometió, entre otros aspectos, a promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

Los problemas que enfrenta nuestro país en materia de corrupción son evidentes, y para comprender la percepción internacional que se tiene al respecto, basta revisar los resultados del índice de Percepción de la Corrupción 2014, que Transparencia Internacional presentó a finales del citado año, que incluyó 175 países, entre ellos al nuestro; "México se ubicó en el lugar 103 de 175 países con una puntuación de 35/100. El país mejor evaluado es Dinamarca con 92 puntos; en tanto que Corea del Norte y Somalia, son los percibidos con mayor índice de corrupción. En América Latina, nuestra nación se encuentra por debajo de sus principales socios y competidores económicos: 82 posiciones por debajo de Chile, 34 lugares por debajo de Brasil. Asimismo, México se ubica en la última posición (34/34) entre los países que integran la OCDE".[5]

En este contexto, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de combatir a la corrupción mediante políticas adecuadas que fortalezcan las acciones en contra de este tipo de conductas cometidas por servidores públicos y particulares en afectación del interés público, emitió el ***Decreto por el que se reforman, y adicionan diversas disposiciones de la Constitución***

[4] Los tratados que ha celebrado son: la "Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales"; la "Convención Interamericana contra la Corrupción"; la "Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción", así como el "Acuerdo para la Constitución de la Academia Internacional contra la Corrupción como Organización Internacional" (IACA) Ver: http://sre.gob.mx/tratados.

[5] Ver. "México, sin avances significativos en el Índice de la Percepción de la Corrupción", en https://www.transparency.org/news/pressrelease/mexico_sin_avances_significativos_en_el_indice_de_la_percepcion_de_la_corru

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción, cuyo análisis es la materia de este trabajo.

Es de destacar que el Sistema Nacional Anticorrupción se puede concebir a partir de cuatro principios de la gestión pública y sus correspondientes pilares institucionales:

a) "*El principio del control interno de la gestión y de los recursos públicos,* a partir de los órganos competentes en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y en los organismos constitucionalmente autónomos, tanto de la Federación como de las entidades federativas;
b) *El principio de la fiscalización superior de la gestión y de los recursos públicos*, a partir de las entidades de fiscalización superior de los órganos legislativos: la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y las entidades de fiscalización superior de las legislaturas de los estados y del Distrito Federal;
c) *El principio de investigación de los delitos y el establecimiento de probables responsabilidades para su dilucidación en el proceso penal correspondiente*, a partir de la actuación del órgano competente de procuración de justicia, sea en la Procuraduría General de la República o su transformación a Fiscalía General de la República, o en los órganos homólogos de las entidades federativas; y
d) *El principio de la impartición de justicia* por órganos imparciales con autonomía para dictar sus resoluciones, a partir del propuesto Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tratándose de procedimientos para la imposición de sanciones a servidores públicos y particulares en caso de faltas administrativas consideradas como graves por la ley, así como de sus homólogos en las entidades federativas; y de los juzgados y tribunales en materia penal de la Federación y de las entidades federativas para la determinación de las acusaciones de responsabilidad criminal".[6]

[6] DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA; DE GOBERNACIÓN, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, SOBRE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN. Ver http://www.Senado.Gob.Mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-04-21-1/assets/documentos/Dic_Combate_a_la_Corrupcion.pdf

Rap 137 español.indd 197 30/03/16 10:52

Antes de entrar en materia, es menester recordar algunos conceptos que serán necesarios para la mejor comprensión de los argumentos que se desarrollarán:

Derecho a la Información: En su sentido amplio, de acuerdo con el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, es la garantía fundamental que toda persona posee a atraer información, a informar y ser informada.[7]

Derecho a la Información Pública: Es una vertiente del derecho a la información, y se puede definir como la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público.[8]

Transparencia: Es el deber de los mandatarios o gobernantes para –como regla general–realizar sus actuaciones de manera pública, como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas; como principio, es una parte del derecho de acceso a la información pública.[9]

Rendición de Cuentas: Es una traducción imperfecta del término "*accountability*". Aplicada al asunto público, la entendemos como un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público.[10]

7 *Cfr.* Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas. "*Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III"*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 71-102.

8 Ernesto Villanueva "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", Mauricio Merino Coordinador de la obra *Transparencia: Libros, Autores Ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2005, pp. 61-62.

9 Ernesto Villanueva, *op. cit., nota supra.*

10 Helena Hoffbauer y Juan Antonio Cepeda, "Transparencia y Rendición de Cuentas", Mauricio Merino Coordinador de la obra *Transparencia: Libros, Autores Ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2005, p. 37.

Rap 137 español.indd 198 30/03/16 10:52

Fiscalización: Es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley; uno de los significados de la palabra fiscalización es control, y es válido señalar que todos los medios de control en el Estado constitucional, están orientados en un solo sentido y todos responden, objetivamente, a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos.[11]

Estado de Derecho: Se entiende, básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros, se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; es decir, el término Estado de Derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho.[12]

II. Antecedentes

El 2 de diciembre del 2012 se emitió el *Pacto por México*[13], un acuerdo político suscrito por el Presidente de la República, junto con los líderes de las principales fuerzas políticas del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN), conformado esencialmente para lograr una serie de reformas estructurales cuyos objetivos principales son impulsar el crecimiento económico, y disminuir la pobreza y la desigualdad social. El *Pacto por México* contiene cinco acuerdos consistentes en: 1. Sociedad de Derechos y Libertades; 2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad; 3. Seguridad y Justicia; 4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y 5. Gobernabilidad Democrática. Del cuarto acuerdo, se desprendieron tres acciones a realizar: Instrumentar la reforma para la rendición de cuentas contables, ampliar facultades del IFAI –que ya se instrumentó– y, crear el Sistema Nacional contra la Corrupción.

De esta forma, después de varias iniciativas presentadas por los distintos grupos parlamentarios de ambas Cámaras, el 27 de

[11] Daniel Márquez Gómez, "La función de fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma del 2009", visto en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2739/13.pdf.

[12] Álvaro Bunser (voz de), "*Diccionario Jurídico Mexicano",* Tomo II, 11ª ed., México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, p. 1331-1333.

[13] *Cfr.* "Pacto por México", visto en: http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf

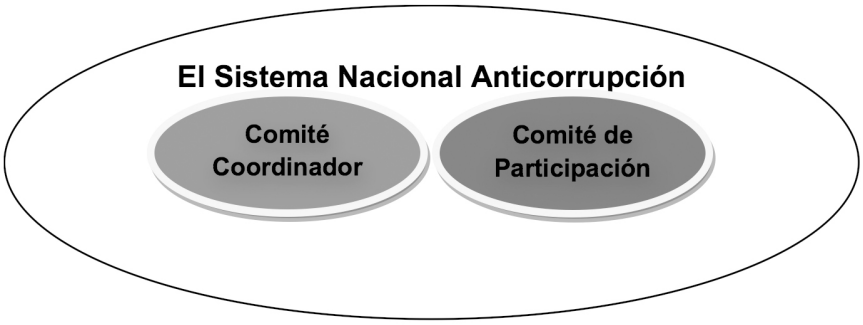
mayo del 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción, que tiene como objetivo general crear un Sistema Nacional Anticorrupción.[14]

III. El Sistema Nacional Anticorrupción, contenido de la Reforma Constitucional

a) El Sistema Nacional Anticorrupción

Conforme al actual artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el **Sistema Nacional Anticorrupción** es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; está conformado por el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana, como se ilustra a continuación:

Figura 1
Integración del Sistema Nacional Anticorrupción

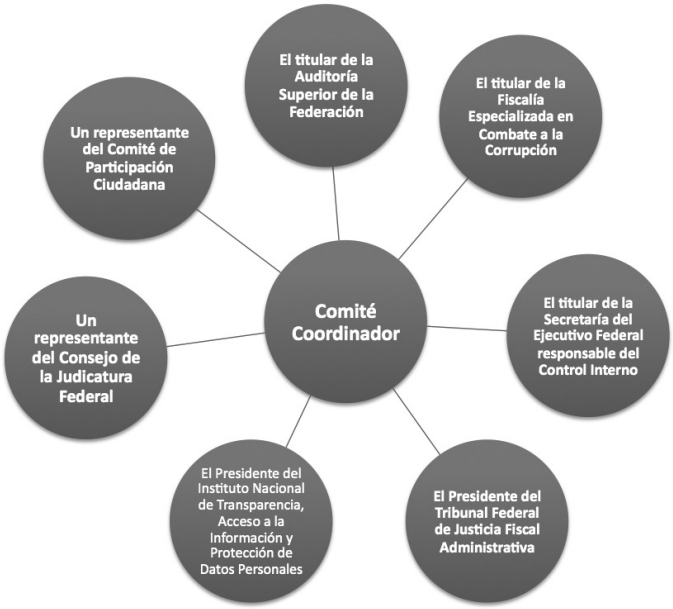


Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[14] Ver *Supra Nota 6*.

El **Comité Coordinador** estará integrado de la siguiente forma:

Figura 2
Integración del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el **Comité de Participación Ciudadana** deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.

Sin dejar de tener presente el objetivo primordial de prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción, a través de los diferentes instrumentos de control de la gestión pública y de fiscalización del ejercicio de recursos públicos, el *Comité Coordinador*, cuenta con *responsabilidades específicas*, entre las que destacan: el establecimiento de mecanismos de coordinación

con los sistemas locales; la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; y el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

Asimismo, el artículo 113 constitucional establece que las entidades federativas constituirán sistemas locales anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Es factible destacar que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción *podrá emitir recomendaciones no vinculantes* a las autoridades, con objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno, correspondiéndole a las autoridades destinatarias de esas recomendaciones rendir un informe sobre la atención que les hubieren brindado; destacando que *la naturaleza de la actuación del citado Comité al emitir sus recomendaciones, en nada disminuye, merma o mucho menos cancela el ejercicio de las atribuciones propias*[15] *que tienen los diferentes órganos cuyos titulares o representantes formarán parte de dicho Comité.*

En otras palabras, cada ámbito de función pública vinculado a la prevención, combate y sanción de faltas administrativas, responsabilidades en el manejo de recursos públicos o hechos de corrupción, tiene y tendrá expedita la ejecución de sus propias y específicas atribuciones en la materia.

El Sistema Nacional Anticorrupción es sin duda uno de los principales mecanismos de combate a la corrupción que adopta esta reforma; sin embargo, es de observar que no existe una instancia

[15] Nos referimos a las atribuciones que cada autoridad integrante del Comité Coordinador posee en el ámbito de la fiscalización superior, la investigación y procuración de justicia, el control interno, la resolución sobre casos que impliquen sanciones a servidores públicos o particulares por actuaciones administrativas que la ley determine como graves, la resolución de procedimientos derivados de solicitudes no atendidas o insuficientemente atendidas de acceso a la información, o de conocimiento y adopción de medidas disciplinarias en el ámbito jurisdiccional federal.

Rap 137 español.indd 202 30/03/16 10:52

supra federal o nacional que sea jerárquicamente superior sobre las autoridades locales; sino que a nivel estatal se reproducirá el modelo, y el sistema nacional se "coordinará" con los sistemas locales, y nada mejor, a manera de ejemplo para ilustrar lo anterior, que el sistema de coordinación fiscal, siendo de esta forma eminente el peligro de que se soslayen, por las autoridades locales, los fines y objetivos de esta reforma, que se ha propuesto el Ejecutivo Federal (en el pacto por México) y el Congreso de la Unión.

b) Facultades del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para expedir las leyes que implementen el Sistema Nacional Anticorrupción

- **Facultad para expedir dos leyes generales**

Las fracciones XXIV, y XXIX-V del artículo 73, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* vigente, establecen las facultades del Congreso General para ***expedir la ley general*** que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, a que se refiere el artículo 113 de la Constitución; y para ***expedir la ley general*** que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

Consideramos que este marco normativo dotará al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento; en ese sentido, las leyes generales que expida el Congreso de la Unión deberán sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

Ahora bien, con el fin de comprender el concepto de facultades concurrentes de los órdenes de gobierno para arribar al concepto de ley general, consideramos conveniente hacer referencia a la tesis de jurisprudencia P./J. 142/2001[16], de la que se deduce que

[16] Emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES".

el artículo 124 constitucional establece el criterio para determinar qué materias son competencia exclusiva de la Federación, cuáles entran en la esfera de las Entidades Federativas, y aquellas en las existe concurrencia (que ambos, Federación y Estados son competentes), y por esta razón "…cuando existe una aparente contradicción entre una ley federal y una local, el problema no es de jerarquía, sino de competencia. Esa aparente contradicción se resuelve preguntándose cuál es la autoridad competente para expedir esa ley de acuerdo con las disposiciones de la Constitución".[17]

Lo anterior se corrobora con lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia P./J. 5/2010[18], donde nos proporciona el ***concepto de Ley General,*** como aquellas normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación; y donde afirma también la Corte Suprema, que las Leyes Generales no deben pretender agotar la regulación de la materia respectiva, sino que deben buscar ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social, y que por tanto, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.[19]

[17] Jorge Carpizo, "Los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las Leyes Federales. Comentarios a la tesis 192,867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 3, julio-diciembre del 2000, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 180.

[18] Cuyo rubro es: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES".

[19] De tal suerte que existen materias con competencias concurrentes, "porque la articulación de dichas materias se desarrolla con la participación de todos los sujetos jurídico-públicos territoriales, básicamente, mediante ley en la que –como expresa el Pleno de la Corte– *'el Congreso de la Unión determina la forma y los términos'* de dicha participación. Es decir, la Ley que aprueba el Congreso General establece, en este caso, la regulación básica o estructural de dichas materias, posibilitando a las entidades federativas desarrollar sus propias potestades públicas": *Cfr.* Manuel Jiménez Dorantes, "Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano", David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera, coordinadores de la obra "ESTUDIOS EN HOMENAJE A DON JORGE FERNÁNDEZ RUIZ", Tomo I Derecho Administrativo, México, UNAM, 2005, pp. 149-171.

Rap 137 español.indd 204 30/03/16 10:52

De lo anterior podemos concluir que *la reforma constitucional faculta al Congreso General para expedir las leyes generales que establezcan las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción*, *haciendo de ésta una materia concurrente*; y que ésta ley, incidirá válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano, por lo que una vez promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales, quienes tendrán la obligación constitucional de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado mexicano.

- **Otras atribuciones exclusivas para el Congreso de la Unión:**

En el marco del decreto de reforma que se analiza, se otorgan nuevas facultades exclusivas para el Congreso de la Unión, las cuales *se advierten como facultades de control del Poder Legislativo:*

- La primera incide en el ámbito de la fiscalización de la cuenta pública, toda vez que el Congreso podrá emitir las normas que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, así como la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de todos los entes públicos federales (Artículo 73, constitucional, fracción XXIV);
- De igual forma se le faculta para expedir la ley que establezcan el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de autonomía, así como su organización, funcionamiento y recursos jurídicos para impugnar sus resoluciones; y sobre el particular debemos tener presente que éste es el tribunal que materializa el *control de legalidad* de los actos emanados de las autoridades del Poder Ejecutivo (Artículo 73 constitucional, fracción XXIX-H), y
- Finalmente, el Congreso realizará las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría de la Función Pública asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en dicho Decreto y en las leyes que derivan del mismo (Artículo Segundo Transitorio).

Rap 137 español.indd 205 30/03/16 10:52

- **Reservas de ley, a favor del Poder Legislativo**

En el cuerpo de la reforma encontramos un número importante de materias reservadas a la ley, por lo que consideramos conveniente precisar los alcances y características de este principio.[20] Al respecto, Miguel Carbonell señala que "La reserva de ley puede entenderse como la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico".[21]

Podemos afirmar que las reservas son normas sobre la competencia, en tanto que la misma técnica de la reserva de ley consiste en una distribución –o asignación– de las potestades normativas: las normas que prevén las reservas de ley autorizan a un órgano determinado (en este caso el Poder Legislativo) a dictar normas en una materia concreta.

"En la actualidad, la reserva de ley cumple una doble función:…

a) La función liberal o garantista consiste en que, a través de la reserva se tutelan los derechos de los ciudadanos contra las intromisiones del Poder Ejecutivo…
b) La función democrática tiene que ver con que, en virtud de la reserva, se reconduce la regulación de ciertas materias al dominio del Poder Legislativo, el cual es representante de las mayorías –como el Ejecutivo– pero

[20] "El principio de reserva de ley tiene su origen histórico en el surgimiento de los primeros Parlamentos medievales, es decir, cuando el poder del Monarca se limitaba al atribuirse a las Asambleas electivas toda decisión que afectara los derechos personales y patrimoniales de los súbditos": Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, "El hecho imponible y su cobertura por el principio constitucional de la legalidad tributaria", *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, Año III, No. 8, julio 1999, México, p. 35. Por su parte, Dietrich Jesch, afirma que "históricamente, la reserva penal y la reserva tributaria son precursoras del principio general de legalidad" Dietrich Jesch, "Ley y administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad", traducción de Manuel Heredero, Madrid, España, Instituto de Estudios Administrativos, 1978, 1ª ed., pp. 133-137.

[21] Miguel Carbonell, "Sobre la reserva de ley y su problemática actual", *Vínculo jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas,* No. 42, abril-junio 2000, México, pp. 33.

> también de las minorías políticas de un Estado…"[22] (El resaltado es nuestro).

Luego entonces, el principio de reserva de ley vincula tanto a la Administración, como al legislador, debido a que el mismo deviene de la Constitución y precisa, que el Estado solamente puede ejercitar legítimamente sus potestades normativas por conducto del Poder Legislativo; se puede aplicar a cualquier materia, y se consagra cuando se establece que una materia se regulará por la ley reglamentaria, o que se establecerá mediante ley.

Como hemos mencionado al inicio de este apartado, la reforma que se analiza contiene un número importante de reservas de Ley, y la apología que hemos expuesto de las bondades de este principio valen ahora para detractar su uso exhaustivo en el decreto analizado; ello es así, porque los temas y materias reservados a la ley, establecidos en la Constitución, surtirán sus efectos a plenitud, una vez que se expidan las dos leyes generales que se reservaron al Congreso Federal, y todo el andamiaje normativo que regulará e implementará el Sistema Nacional Anticorrupción en su conjunto, lo que visualizamos sucederá en el transcurso de, por lo menos, tres años, durante los cuales estos temas y materias serán, lo que se conoce en el lenguaje jurídico, *letra muerta.*

Sobre este particular, vale la pena mencionar que uno o varios temas o materias podrán ser objeto de una sola ley; pero, sin duda, debemos esperar a la generación de estas normas jurídicas para que lo establecido en la reforma cobre plena vigencia; tal es el caso de la declaración de intereses, que aun cuando existe un número significativo de autoridades interesadas en implementarla y otras en presentarla, la ley que establezca los términos de su presentación no existe, por lo que si a alguna autoridad se le ocurre implementarla y exigirla a los servidores públicos, éstos podrían válidamente accionar legalmente debido a que, en términos del artículo 108 último párrafo, la ley que debe establecer los términos de su presentación aún no se ha emitido, y en consecuencia, cualquier otro ordenamiento que pretenda regularla, es inconstitucional.

[22] Miguel Carbonell, *op. cit., nota supra.*

A continuación se enlistan las materias reservadas a la ley, en el decreto que nos ocupa:

Tabla 1
Lista de las materias reservadas a la ley en el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción"

Artículo constitucional	Materia con reserva de ley
73, Fracción XXIV.	El Congreso tiene facultad para expedir ***las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales***.
73, Fracción XXIV.	El Congreso tiene facultad para expedir ***la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción*** a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución.
73, Fracción XXIX-H, párrafo primero.	El Congreso tiene facultad para expedir ***la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa***, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.
73, Fracción XXIX-H, párrafo tercero.	***La ley determinará las responsabilidades administrativas graves.***
73, Fracción XXIX-H, último párrafo.	***La ley señalará las causas graves*** por las que podrán ser removidos los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
73, Fracción XXIX-V.	El Congreso tiene facultad para expedir ***la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.***
79, fracción I, segundo párrafo.	La Auditoría Superior de la Federación, ***en los términos que establezca la ley fiscalizará,*** en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, ***las participaciones federales.***

Artículo constitucional	Materia con reserva de ley
79, fracción I, último párrafo.	***En las situaciones que determine la Ley,*** derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en ***los plazos y términos señalados por la Ley*** y, en caso de incumplimiento, serán aplicables ***las sanciones previstas en la misma.***
79, fracción II, párrafo primero.	***La ley determinará el contenido*** del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales que rendirá la Auditoría Superior de la Federación.
79, fracción II, párrafo tercero.	***La ley establecerá las sanciones*** a que se harán acreedoras las entidades fiscalizadas, en caso de que no presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, respecto de los informes individuales de auditoría que realice la Auditoría Superior de la Federación.
79, fracción II, párrafo primero.	***La ley establecerá los procedimientos y términos, a que se sujetarán las promociones de responsabilidades*** por parte de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las entidades fiscalizadas, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
108, último párrafo.	***La ley determinará los términos de presentación ante las autoridades competentes, de las declaraciones patrimonial y de intereses***, que estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad de los servidores públicos a que se refiere el artículo 108 constitucional
109, fracción III, párrafo primero.	Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ***La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.***
109, fracción III, cuarto párrafo.	***La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves***, que realicen los órganos internos de control.
109, fracción III, quinto párrafo.	Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con ***las facultades que determine la ley*** para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere la Constitución.

Artículo constitucional	Materia con reserva de ley
109, Fracción IV.	Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. ***Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.***
109, antepenúltimo párrafo.	En el cumplimiento de sus atribuciones, ***a los órganos responsables de la investigación y sanción*** de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción ***no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito,*** administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. ***La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.***
109, último párrafo.	La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. ***Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.***
113, párrafo primero, fracción II.	***La Ley establecerá los términos para designar a los miembros del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.***
113, párrafo primero, fracción III.	***La ley establecerá los términos en que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, ejerza sus atribuciones.***

Artículo constitucional	Materia con reserva de ley
Segundo transitorio.	El Congreso de la Unión, deberá realizar las ***adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.***

Fuente: Elaboración propia a partir del "decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de combate a la corrupción".

c) Fortalecimiento de las Facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)[23]

Se introducen cambios trascendentales a las facultades de control de esta entidad, como lo son abandonar los tradicionales principios de fiscalización de "anualidad" y "posterioridad"; entendiendo por "anualidad" que la institución revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico; y la "posterioridad" implica que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos fueron efectuados; ahora se establece la facultad de la ASF para revisar ejercicios anteriores al de la cuenta pública del año de que se trate[24], y se le faculta para revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas.

Asimismo, se le releva de la responsabilidad de fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes

[23] Conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación es la entidad de fiscalización superior de la Federación a que hacen referencia los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; y cuya principal función es fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. O en otras palabras, es la autoridad mediante la cual el Poder Legislativo ejerce las facultades de control del gasto público sobre el Poder Ejecutivo, e incluso, sobre los poderes locales; de ahí la importancia de esta institución.

[24] Advirtiendo que ésta deberá ser de carácter casuístico y concreto, exclusivamente en los casos en los que el programa, proyecto o erogación contenidos en el ejercicio presupuestal en revisión, comprenda diversos ejercicios fiscales para su ejecución y pago, o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

a los responsables de afectar a la Hacienda Pública Federal o de generar quebrantos al erario federal.[25]

Por lo que hace a la presentación del *Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, se establece que será público, y que sustituye al "Informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública", así como de la incorporación del concepto de informes individuales de auditoría que también serán públicos, y deberán presentarse conforme la Auditoría Superior de la Federación los concluya.

Por último, entre los principales ejes de esta reforma destaca la creación de candados para impedir actos de corrupción o desvío de recursos que se transfieren a los estados y municipios, como lo son las nuevas facultades de la ASF para fiscalizar las participaciones federales, en los términos que establezca la ley, ya sea en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa; y fiscalizar el destino y ejercicio de los recursos provenientes de empréstitos contratados por los estados o los municipios con la garantía de la Federación.

d) Fortalecimiento a los entes encargados del control interno

En la reforma que se analiza, se fortalece la visibilidad pública de los diferentes entes a cargo del control interno en el Poder Ejecutivo y en los organismos constitucionales autónomos que reciben recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y se advierte el propósito de fomentar la confianza de la sociedad en su desempeño, sin dejar de considerar a los entes encargados del control interno que corresponden a las Cámaras del Congreso General y al Poder Judicial de la Federación.

- ***Homologación del concepto "Órgano Interno de Control"***

Se homologa el concepto de "Órgano Interno de Control"[26]; siendo importante advertir que esto no modifica la naturaleza de las

[25] Ahora promoverá el fincamiento de responsabilidades penales ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, o la imposición de sanciones por faltas administrativas graves de servidores públicos de todos los órdenes de gobierno o de los particulares ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; quien también estará facultado para fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias referidas al inicio de este párrafo.

[26] Como se puede apreciar del contenido de los artículos 28, 41, y 109 constitucionales, entre otros.

Rap 137 español.indd 212 30/03/16 10:52

instancias ya existentes o de aquellas que pudieran eventualmente crearse, ni las excluye de la aplicación de esta reforma.[27]

- ***La ratificación del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal por parte del Senado***

Se ratifica la permanencia de la Secretaría de la Función Pública[28], toda vez que se establece, en el artículo 76 de la Constitución Federal, la facultad de la Cámara de Senadores, de ratificar al Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal. Se trata de una previsión similar a la ya incorporada en nuestra Constitución para el caso de nombramientos del Secretario de Relaciones Exteriores con la participación del Senado, o para el caso del Secretario de Hacienda y Crédito Público con la participación de la Cámara de Diputados; en ambos casos sin que se contemple la hipótesis de que el titular del Poder Ejecutivo Federal opte por un gobierno de coalición, preservándose en el Presidente de la República la facultad de removerlo si así lo estima conveniente.

- ***La designación del titular del Órgano Interno de Control en los organismos constitucionalmente autónomos, por la Cámara de Diputados***

A la luz del fortalecimiento de la función del control interno en los organismos constitucionalmente autónomos a los cuales se asigne y ejerzan recursos públicos, y sin demérito de la autonomía constitucional de dichos organismos, se plantea afirmar la corresponsabilidad del Poder Legislativo de la Unión a través de la

[27] Tal como acontece con las instancias encargadas del control interno en las Cámaras de Diputados y de Senadores, a las que conforme a los artículos 53 y 112 respectivamente, de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, se les denomina "Contraloría Interna".

[28] Que a inicios de este sexenio se planeaba desaparecer, como se advierte del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 02 de enero del 2013, y en cuyo artículo segundo transitorio, primer párrafo, estableció: "Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica".

Rap 137 español.indd 213 30/03/16 10:52

Cámara de Diputados, mediante la designación de quien resulte titular del Órgano Interno de Control.[29]

- ***La ratificación del Órgano Interno de Control del Poder Judicial***

Conforme a lo ahora dispuesto, por el artículo 109 de nuestra Ley fundamental, para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de la Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

- ***Nueva distribución de competencias de los Órganos Internos de Control, a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción (Artículo 109 constitucional)***

Figura 3
Facultades de los Órganos de Internos de Control o sus homólogos en las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación

Facultades de los Órganos de Internos de Control o sus homólogos en las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación
Investigar + Sustanciar – Las faltas administrativas graves (las resuelven los Tribunales de Justicia Administrativa)
Investigar + Sustanciar + Resolver – Las faltas administrativas NO graves

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 109 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

[29] Se establece en el artículo 74, fracción VIII, de nuestra Ley Fundamental, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la designación del titular del Órgano Interno de Control, mediante una votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión correspondiente; por lo que corresponderá la designación del titular del Órgano Interno de Control en los siguientes organismos: Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional Electoral, Fiscalía General de la República, y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Rap 137 español.indd 214 30/03/16 10:52

En el artículo 109 de la Constitución Federal, se establece expresamente que, en el ámbito federal los órganos internos de control deberán prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que eventualmente constituyan responsabilidades administrativas; sancionar las faltas administrativas no graves con amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y las sanciones económicas, según proceda, (toda vez que la sanción de las faltas administrativas graves, serán competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa); revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales, así como de las participaciones federales, y presentar las denuncias pertinentes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, por hechos u omisiones que pudieran resultar constitutivos de delito. De igual forma, los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, deben contar con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones referidas en este párrafo.

- ***La no sujeción a los secretos fiscal, bancario o financiero de los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas o hechos de corrupción***

Una herramienta valiosa para el desarrollo de una investigación efectiva en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y de hechos de corrupción imputados tanto a las autoridades como a los particulares es que, en el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios.

No omitimos advertir, que la *ley* será la que establecerá los procedimientos para la entrega de dicha información a los Órganos Internos de Control; es decir, se establece una *"reserva de ley*", y en consecuencia, para la efectividad real de esta disposición tendremos que esperar a que la ley regule esta materia.

e) La creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y los demás Tribunales de Justicia Administrativa

Se introduce una transformación fundamental en el ámbito de la función jurisdiccional, para que a partir del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –sin eliminar las atribuciones que dicho órgano ya desempeña–, se transforme en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que, entre otras facultades tendrá a su cargo, conforme al artículo 73, fracción XXIX-H, tercer párrafo, de la Constitución, las siguientes:

- ***Dirimir las controversias*** que se susciten entre la administración pública federal y los particulares;
- ***Imponer las sanciones a los servidores públicos*** por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades;
- ***Fincar el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias,*** que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos federales, y
- Asimismo, en el artículo 109, fracción IV, de la Constitución Federal, se establecen nuevas e innovadoras facultades a este Tribunal, y a los *tribunales de justicia administrativa locales*, para ***sancionar a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves***[30].

Finalmente, es menester señalar que en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto, se establecen una serie de previsiones para

[30] Dicha fracción dice a la letra lo siguiente: **"IV.** Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades***, las sanciones económicas; inhabilitación*** para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse ***la suspensión de actividades, disolución o intervención*** de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones".

Rap 137 español.indd 216 30/03/16 10:52

que con motivo de la expedición de la Ley del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y en términos consistentes con lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se consolide la autonomía del reformado órgano de impartición de justicia;[31] lo que significa que formal y materialmente sale del ámbito del Poder Ejecutivo y se convierte en un *tribunal de lo contencioso administrativo* con plena autonomía para dictar sus fallos, y para tener competencia personal y material sobre cualquier autoridad (de cualquier Poder) en materia de anticorrupción, y que podrá imponer sanciones a servidores públicos y particulares que participen en actos de corrupción a los que la ley tipifique como conductas graves; lo que consideramos amplía el margen de actuación del tribunal, y pretende abatir el índice de sanciones que son impugnadas y que finalmente son dejadas sin efecto por algún vicio o defecto de forma de los procedimientos, lo que ha permitido que prevalezca la impunidad, en virtud de que la mayoría de los actos de corrupción no son verdaderamente sancionados.

f) La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Como se señaló al inicio de nuestro análisis, el tercer principio del Sistema Nacional Anticorrupción es el de la investigación de los delitos y el establecimiento de probables responsabilidades para su dilucidación en el proceso penal correspondiente.

Al respecto, es preciso recordar que en el ámbito federal, con motivo del Decreto de reformas y adiciones a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia político-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero del 2014, se estableció, como organismo constitucional autónomo, la ***Fiscalía General de la República***, a cargo del Ministerio Público de la Federación, institución que iniciará su vigencia a la luz de las previsiones contenidas en el artículo Décimo Sexto Transitorio de dicho Decreto. Asimismo, en el párrafo quinto, del

[31] Destacando la aprobación de su propio proyecto de presupuesto acorde a los criterios generales de política económica y techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal, el ejercicio directo del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, la autorización propia de adecuaciones presupuestarias cuando no se rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados y la determinación propia de eventuales ajustes presupuestales en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal.

Apartado A, del artículo 102 constitucional reformado, que aún no inicia su vigencia, se prevé que la Fiscalía General contará, con una ***Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción***.[32]

En el marco de la reforma por la que se instituye el Sistema Nacional Anticorrupción, es factible señalar que la corrupción no es un fenómeno aislado, pues adopta múltiples formas de transgresión al Estado de Derecho, constituyéndose en una acción u omisión de un servidor público que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público; por lo que, como una más de las estrategias que plantea el Sistema, ésta –la corrupción– debe combatirse investigando y persiguiendo los delitos y sancionando a los individuos que han cometido faltas, y por ello se dota a la ***Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción***, de las funciones siguientes:

- En primer lugar, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, será integrante del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (Artículo 113 constitucional, fracción I);
- La Auditoría Superior de la Federación, derivado de sus investigaciones, podrá promover las responsabilidades que sean procedentes ante la citada Fiscalía, para la *imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares* (Artículo 79 constitucional, fracciones I y IV), y
- Los órganos internos de control de los entes públicos federales, tendrán la facultad de presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito (Artículo 109 constitucional, fracción III).

[32] El titular de esta Fiscalía será nombrado y removido por el Fiscal General de la República, en actos que podrán ser objetados por el Senado mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley. Asimismo, en tanto entra en vigor dicha reforma constitucional, corresponde a la Cámara de Senadores realizar el nombramiento del titular de esa Fiscalía Especializada con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, actuación que podrá ser objetada por el Ejecutivo Federal, procediéndose en su caso a realizarse un nuevo nombramiento.

Rap 137 español.indd 218 30/03/16 10:52

Sin duda, el espíritu de los Decretos mencionados tiene como uno de sus objetivos fortalecer los mecanismos institucionales a través de los cuales se detecta, sanciona y erradica la corrupción, lo que representa un gran reto, máxime que "conforme a las estadísticas en nuestro país, de cada 100 delitos sólo 1.6 llega al conocimiento de un juez; las condenas judiciales alcanzan una cifra del 1.06%, lo que significa que la impunidad alcanza una cifra del 99%".[33]

g) El nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares

En cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos, se introduce al texto constitucional, en su artículo 109, una *distinción entre las responsabilidades administrativas graves y no graves;* las primeras serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, y su sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas. Las que la ley determine que no son graves, serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los órganos internos de control.

Es importante precisar que *cuando los actos u omisiones sean graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años,* elevándose en cuatro años la previsión vigente.[34] En forma complementaria con este sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se propone la *extinción de dominio* prevista en el artículo 22 Constitucional, para el caso del delito de enriquecimiento ilícito.

Mención aparte merece una de las políticas que más ha impactado de esta reforma y que con seguridad fortalecerá las acciones en contra de la corrupción, marcando un paradigma en nuestra legislación: *el establecimiento de la responsabilidad de particulares vincu-*

[33] Miguel Carbonell, "Corrupción judicial e impunidad: el caso de México", visto en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2770/4.pdf

[34] El propósito de esta reforma es que la figura de la prescripción tenga una duración que trascienda un período sexenal; lo anterior obedece a que en el caso de que los servidores públicos que hubieren incurrido en faltas administrativas graves, sus conductas puedan ser denunciadas, conocidas, investigadas y, en su caso, sancionados por una administración distinta en la que ejercía sus funciones cuando se habrían cometido dichas faltas, eliminándose espacios de impunidad. *Cfr. Supra Nota 6*.

lados con faltas administrativas graves, toda vez que se establece en el artículo 109 constitucional, fracción IV, que los tribunales administrativos, tanto el federal como los locales, podrán determinar la responsabilidad de los mismos y, en su caso, determinar las sanciones correspondientes, que con independencia de otro tipo de responsabilidades, podrán constituir en: *sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales o municipales, e incluso la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva.*

En este sentido, de una interpretación sistemática y armónica de los textos de los artículos 73, fracción XXIX-V, y 109 fracción IV, se concluye que los particulares pueden ser sancionados cuando cometan actos vinculados con faltas administrativas graves, que determinen las leyes, sin que para dicho efecto sea necesario que se actualice la responsabilidad de un servidor público. *Se trata en consecuencia de conductas autónomas que pueden ser cometidas sólo por particulares*, o bien, de conductas que involucran la intervención tanto de un particular como de un servidor público.

Por lo que hace a este tema, en la Cámara de Senadores[35] se advirtió que además de la posibilidad de establecer en la ley general, las sanciones a particulares vinculados con faltas administrativas graves, como un catálogo autónomo de infracciones que no requieren de la intervención de un servidor público para hacerlas efectivas, *queda a salvo la potestad del Estado de continuar regulando supuestos como los previstos en la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, u otras análogas.*[36]

[35] *Cfr. Supra Nota 6.*

[36] En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a "*la constitucionalidad de la facultad del Congreso de la Unión de establecer en las leyes sanciones a particulares que participen en contrataciones públicas": Ver* Tesis: 2a. LI/2006, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Junio de 2006, Pág. 322. Cuyo rubro es *"ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS. LOS ARTÍCULOS 41, FRACCIONES VI, VII Y XII Y 88 DE LA LEY RELATIVA, QUE IMPIDEN QUE LAS DEPENDENCIAS RECIBAN PROPUESTAS O CELEBREN CONTRATOS CON PERSONAS FÍSICAS O MORALES, O QUE ÉSTAS LAS REALICEN, CUANDO HUBIERAN PROPORCIONADO INFORMACIÓN QUE RESULTE FALSA, O QUE HAYAN ACTUADO CON DOLO O MALA FE EN ALGÚN PROCESO PARA LA ADJUDICACIÓN O CELEBRACIÓN DE UN CONTRATO O QUE SE HAYA EFECTUADO EN CONTRAVENCIÓN A LA LEY, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".*

Rap 137 español.indd 220 30/03/16 10:52

h) La declaración patrimonial y de intereses

La reforma incluyó en el artículo 108 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que los servidores públicos estarán obligados a presentar bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, en los términos que determine la ley.

Si bien, la declaración de situación patrimonial se encuentra actualmente regulada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala, en su artículo 70, que las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos deben considerarse información pública, lo cierto es, que *con éstas dos declaraciones que rindan los servidores públicos se coadyuvará a la prevención de responsabilidades administrativas y penales, así como a la identificación de casos de enriquecimiento ilícito.*

No debemos soslayar que, para que esta reforma surta plenos efectos, es necesario esperar a que entre en vigencia la ley que establezca los términos para la presentación de la declaración de intereses, que podría también modificar los términos en que actualmente se presenta la declaración de situación patrimonial.

Finalmente, sobre el particular, son merecedores de reconocimiento los esfuerzos por parte del titular del Ejecutivo Federal, quien el 03 de febrero del 2015 anunció las "Acciones Ejecutivas para Prevenir la Corrupción y Evitar los Conflictos de Interés", dentro de las cuales instruyó a la Secretaría de la Función Pública, adoptar las medidas necesarias para que a partir de mayo del 2015, fuera obligación de los servidores públicos federales, presentar una declaración de posible conflicto de interés; lo que se materializó mediante el "Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos que deberán utilizarse para presentar las declaraciones de situación patrimonial", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de abril del 2015 y donde se incluye la declaración de intereses.[37]

[37] En el Acuerdo Primero de este documento se establece que los formatos contendrán un apartado denominado "Declaración de posible conflicto de interés"; y en el "Instructivo para el llenado de la declaración de situación patrimonial", numeral "3.13 Declaración de posible conflicto de interés" señala que dicho apartado debe ser llenado por todos los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, a partir del mes de mayo del 2015; y que esta declaración deberá hacerse al ingresar a cargos públicos federales, y actualizarse anualmente o en cualquier momento en que un servidor público considere que pudiera ocurrir un posible conflicto de interés en su responsabilidad.

i) Previsiones para las Entidades Federativas, y el Distrito Federal

Podemos afirmar, en general, que las previsiones establecidas[38] replican los modelos federales del Sistema Nacional Anticorrupción, en el ámbito de los estados y del Distrito Federal, pretendiendo con ello garantizar el éxito en la coordinación de todos los órdenes de gobierno que intervienen en el Sistema, y de los que sobresalen por importancia: que las entidades federativas establecerán ***sistemas locales anticorrupción***; que las Constituciones y leyes de los estados deberán instituir ***Tribunales de Justicia Administrativa***, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con características y facultades similares a las del Tribunal Federal, y que de igual forma se establecerá el ***Tribunal de Justicia Administrativa del Distrito Federal****;* asimismo que los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con ***órganos internos de control,*** que tendrán, en su ámbito de competencia local, atribuciones similares a los órganos establecidos para los entes federales.

IV. Conclusiones

Es innegable que en nuestro país la corrupción ha ocasionado grandes estragos, y que, en unión de otros factores, ha afectado visiblemente la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, generando en consecuencia, un impacto negativo en las políticas públicas, así como una distribución, asignación y gasto indebido de recursos públicos, comprometiendo el ejercicio del servicio público y sus funciones. Todo ello ha repercutido en el estado actual de la seguridad pública, la gobernabilidad y la efectividad del Estado de Derecho, el crecimiento y la estabilidad económica; todos los cuales representan grandes retos para el gobierno mexicano en su conjunto, y no sólo para el Poder Ejecutivo, sino para los tres poderes en todos los órdenes de gobierno.

En este sentido, cobra gran relevancia el Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo principal objetivo debe ser mejorar en la ciudadanía la percepción y la confianza en las instituciones públicas,

[38] Consultar artículos: 109, fracción III, último párrafo; 113 párrafo segundo; 116, párrafo segundo, fracciones II y V; 122, Base Primera, fracción V, inciso c), y Base quinta.

mejorar el servicio de gestión gubernamental y eficientar el ejercicio del gasto público.

Consideramos que el ***Sistema Nacional Anticorrupción posee varias ventajas, algunas desventajas, y algunos retos pendientes.***

Sin duda, dentro de las ***ventajas y logros del Sistema Nacional Anticorrupción,*** podemos afirmar que el Estado mexicano combate el fenómeno de la corrupción con una política pública con visión sistémica; lo anterior es así, en virtud de que se trata de un sistema y no de entes descoordinados, que reconoce como ejes principales la prevención, la investigación y la sanción, y que articula y coordina acciones:

- De los gobiernos de todos los órdenes: federal, locales y municipales, e incluso de los órganos constitucionales autónomos;
- De los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
- En las materias de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas; hechos de corrupción; fiscalización y control de recursos públicos, y
- Teniendo como sujetos destinatarios, no sólo a los servidores públicos, sino también a los particulares.

Asimismo, no podemos omitir advertir, ***en forma de desventaja o tareas anunciadas, que la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción no se agota con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción***, que se publicó el 27 de mayo del 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*; sino que ***existen varios temas y materias pendientes de regulación y ejecución***, como lo son, entre otros:

- El desarrollo de la legislación secundaria, que comprende tanto legislación federal como local, de todas las materias enunciadas en la Constitución y reservadas a la ley, lo que implica su elaboración, expedición y maduración;
- La recaudación, programación, destino y aplicación, de los recursos económicos suficientes, para que todas las instancias del Sistema cuenten con recursos humanos y materiales necesarios, para el ejercicio de las funciones que le correspondan;

Rap 137 español.indd 223 30/03/16 10:52

- La voluntad política, para que cada instancia materialice y haga efectiva la reforma, y
- La forma de medir y evaluar los resultados de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Al respecto, es de destacar que existen temas que no se mencionan en la reforma constitucional, pero que valdría la pena retomar en el desarrollo de la legislación secundaria, como lo son: el servicio profesional de carrera para los órganos internos de control en el país; el establecimiento de sistemas de cooperación con otras instituciones, mencionando sólo por su importancia al Servicio de Administración Tributaria y la Unidad Especializada en Inteligencia Financiera; la modificación integral del sistema general de responsabilidades administrativas y penales en materia de corrupción, tanto respecto de servidores públicos como de civiles o ciudadanos; y precisar exhaustivamente la "gravedad" y sus elementos, el establecimiento de procedimientos sancionadores que en *pro* de la exigencia de justicia y equidad, recojan otros principios jurídicos más eficaces, señalando a manera de ejemplo, el de la *"verdad material"*, la responsabilidad jurídica de la *"entidad de control"*[39], o el *"levantamiento del velo corporativo"*[40]; y el establecimiento de una nueva cultura del servicio público basada en la ética y la moral.

Considero que ***el reto pendiente es la reforma en materia de fiscalización y rendición de cuentas***[41]; toda vez que, si bien contamos con la reforma constitucional en materia de transparencia, y ahora ésta de combate a la corrupción, que son grandes logros impulsados por el titular del Ejecutivo Federal y el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; es necesario fortalecer el marco jurídico de la fiscalización y rendición de cuentas,

39 Miguel A. Rosillo S., "Velo Corporativo y concentraciones", *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, no. 29, 1999, pp. 239-248.

40 Miguel Ángel Marmolejo, "Ampliación de la Responsabilidad Subsidiaria-Solidaria del Ente Societario a la Luz de la Evolución de la Teoría del Levantamiento del Velo Corporativo: ¿Oportunidad Invaluable del SAT para Combatir la Elusión y Evasión Fiscal?", visto en: http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/ampliaciondelaresponsabilidad-subsidiaria_solidaria.pdf

41 "*Entendida la 'fiscalización' como la facultad del Poder Legislativo de revisar la cuenta pública, y la 'rendición de cuentas', como la obligación de todos los entes que manejan recursos públicos de informar sobre su ejercicio":* Ver: Pedro Ángel Contreras López, "La fiscalización superior y su impacto en las finanzas públicas", en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014, p. 55.

Rap 137 español.indd 224 30/03/16 10:52

que permita vigilar y exigir el estricto cumplimiento de las orientaciones comprometidas para el ejercicio del gasto público, y arribar a un escenario de apertura y pluralidad democrática, donde los gobiernos locales estén plenamente constreñidos a someter al análisis y escrutinio su actuación pública, así como a rendir cuentas de sus decisiones.

En nuestra opinión es primordial fortalecer la fiscalización, entendida como el instrumento con el que cuenta el Congreso para vigilar y revisar el uso y aplicación de los recursos públicos, debiendo regularse exhaustivamente en este marco, entre otras cuestiones: las auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño; la medición del desempeño y de resultados; las evaluaciones del desempeño y de políticas públicas; las responsabilidades, y en su caso las sanciones derivadas de no cumplir con los objetivos; y la orientación preventiva, para mejorar el manejo responsable y transparente de los recursos públicos.

En este sentido, se lograría complementar las acciones que se han puesto en marcha en el ámbito de la transparencia y el combate a la corrupción, siendo éstos, al igual que la rendición de cuentas, postulados imprescindibles de la democracia, que nos permitirán arribar a un escenario con bases sólidas para trascender a un Estado de Derecho eficaz, que responda verdaderamente a las demandas de la sociedad y no a las mezquindades particulares.

Bibliografía

ALVARADO ESQUIVEL, MIGUEL DE JESÚS, “El hecho imponible y su cobertura por el principio constitucional de la legalidad tributaria”, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año III, No. 8, julio 1999, México.

BUNSER, ÁLVARO, “Diccionario Jurídico Mexicano”, Tomo II, 11ª ed., México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998.

CARBONELL, MIGUEL, “Sobre la reserva de ley y su problemática actual”, Vínculo jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, No. 42, abril-junio 2000, México.

CARPIZO, JORGE, “Los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las Leyes Federales. Comentarios a la tesis 192,867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, Cues-

tiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 3, julio-diciembre del 2000, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

––––– y VILLANUEVA, ERNESTO, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas. "Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

CONTRERAS LÓPEZ, PEDRO ÁNGEL, "La fiscalización superior y su impacto en las finanzas públicas", en Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014.

HOFFBAUER, HELENA y CEPEDA, JUAN ANTONIO, "Transparencia y Rendición de Cuentas", Mauricio Merino Coordinador de la obra Transparencia: Libros, Autores Ideas, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2005.

JESCH, DIETRICH, Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad, traducción de Manuel Heredero, Madrid, España, Instituto de Estudios Administrativos, 1978, 1ª ed.

JIMÉNEZ DORANTES, MANUEL, "Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano", David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera, coordinadores de la obra "ESTUDIOS EN HOMENAJE A DON JORGE FERNÁNDEZ RUIZ", Tomo I Derecho Administrativo, México, UNAM, 2005.

ROSILLO S., MIGUEL A., "Velo Corporativo y concentraciones", Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, no. 29, 1999.

VILLANUEVA, ERNESTO, "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", Mauricio Merino Coordinador de la obra Transparencia: Libros, Autores Ideas, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2005.

Documentos y páginas electrónicas

CARBONELL, MIGUEL, "Corrupción judicial e impunidad: el caso de México", visto en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2770/4.pdf

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero del 2013.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA; DE GOBERNACIÓN, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, SOBRE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN. Ver http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-04-21-1/assets/documentos/Dic_Combate_a_la_Corrupcion.pdf

http://sre.gob.mx/tratados

http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/

MARMOLEJO, MIGUEL ÁNGEL, "Ampliación de la Responsabilidad Subsidiaria-Solidaria del Ente Societario a la Luz de la Evolución de la Teoría del Levantamiento del Velo Corporativo: ¿Oportunidad Invaluable del SAT para Combatir la Elusión y Evasión Fiscal?", visto en: http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/ampliaciondelaresponsabilidadsubsidiaria_solidaria.pdf

MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL, "La función de fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma del 2009", visto en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2739/13.pdf.

"México, sin avances significativos en el Índice de la Percepción de la Corrupción", en: https://www.transparency.org/news/pressrelease/mexico_sin_avances_significativos_en_el_indice_de_la_percepcion_de_la_corru

"Pacto por México", visto en: http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf

PERRY, GUILLERMO, "Corrupción y crisis económica". Visto en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/corrupcion-y-crisis-economica-guillermo-perry-columnistas-el-tiempo/15441944

Tesis y Jurisprudencias

Novena Época, Registro: 165224, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 5/2010, Página: 2322, Rubro: LEYES LOCALES EN MATERIAS

CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.

Novena Época, Registro: 187982, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Enero de 2002, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 142/2001, Página: 1042, Rubro: FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Novena Época, Tesis: 2a. LI/2006, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Junio de 2006, Página: 322, Rubro: ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS. LOS ARTÍCULOS 41, FRACCIONES VI, VII Y XII Y 88 DE LA LEY RELATIVA, QUE IMPIDEN QUE LAS DEPENDENCIAS RECIBAN PROPUESTAS O CELEBREN CONTRATOS CON PERSONAS FÍSICAS O MORALES, O QUE ÉSTAS LAS REALICEN, CUANDO HUBIERAN PROPORCIONADO INFORMACIÓN QUE RESULTE FALSA, O QUE HAYAN ACTUADO CON DOLO O MALA FE EN ALGÚN PROCESO PARA LA ADJUDICACIÓN O CELEBRACIÓN DE UN CONTRATO O QUE SE HAYA EFECTUADO EN CONTRAVENCIÓN A LA LEY, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Revista de Administración Pública

INAP

Acciones internacionales en materia de combate a la corrupción

Héctor Luna de la Vega*

Introducción

Tanto en el entorno mundial, como en los organismos internacionales y en el contexto y circunstancias de los Estados Nación, el fenómeno de la corrupción es una constante, a manera de una red de influencias, intereses y complicidades, la cual incide negativa y desafortunadamente, en todos los modelos organizativos, empresas y países sin importar su tipo de gobierno (presidenciales, parlamentarios, autoritarios, democráticos, etc.), su rango de prosperidad, (naciones desarrolladas, en desarrollo o rezagadas), su alcance-arraigo (estructural, cultural, social, administrativo, etc.), su violencia (vinculada al crimen organizado, narcotráfico, inseguridad pública, etc.); en fin un sin número de características las cuales determinan la gradualidad del hecho.

El descontrol, profundidad y enraizamiento de la corrupción, nos obliga a todos a elaborar un adecuado marco de análisis con datos duros, esquemas reflexivos y sobre todo una correcta evaluación del fenómeno y de las actividades realizadas para su eliminación, reducción o control. Evaluar nos permite dimensionar la problemática, determinar la magnitud de los hechos y

* Contador Público y Doctor en Ciencias Administrativas. Escuela Superior de Comercio de Administración del IPN. A partir de 1971 he desempeñado puestos de Dirección General en Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, del Distrito Federal, y del Gobierno del Estado de México. Diputado Federal en la LVII Legislatura. Asesor en materia económica y hacendaria en la Cámara de Senadores (2001-2007). Ha sido Asesor Externo del Banco Mundial y Consultor de la OCDE.Durante más de cuatro décadas es docente de la sección de estudios de posgrado e investigación, ESCA-IPN. Miembro del Consejo Consultivo del Programa de Finanzas Gubernamentales del ITESM y catedrático del Instituto Nacional de Administración Pública.
Actualmente es Titular del Órgano Interno de Control de la PROFECO.

Rap 137 español.indd 229 30/03/16 10:52

establecer perfiles de comportamiento, con sus rangos, costos, vinculaciones, repeticiones y fórmulas de la corrupción, con un sentido de mayor precisión a las posibles acciones a ejecutar. Se requiere medir a los actos de corrupción con base en indicadores confiables y en ocasiones con una metodología denominada "evaluación fuera de objetivos" la cual aplica esquemas de valoración sobre percepciones.

Otro aspecto fundamental para combatir la corrupción se encuentra en la transparencia de los procesos de contratación, informes, reportes, ejercicio del gasto, ingresos, aplicación de políticas públicas, cumplimiento de programas y proyectos, ejecución de obras, otorgamiento de concesiones y permisos, licencias, y todo aquello que implica a la ciudadanía, contribuyentes, usuarios y empresarios, un tema de recursos, de registros, de servicios, donde la acción de un funcionario, autoridad o burócrata, determina la validación u aprobación de un acto público, administrativo, financiero, de seguridad, etc. Transparentar implica rendir cuentas de manera permanente y abierta a todo ciudadano, el cual tenga una duda sobre algún dato, una necesidad de información, una queja sobre cualquier procedimiento o acción realizada, o simplemente para conocimiento.

Estos dos elementos, evaluar y transparentar, son parte de los fundamentos elaborados y aplicados por la comunidad internacional, ante la preocupación del incremento de los incidentes de corrupción llevado a cabo al interior de las instituciones públicas y empresas privadas, con la agravante de los beneficios obtenidos en dinero, especie, ahorro, tiempo, incumplimiento de requisitos, escape a la ley, etc., por quienes delinquen. El combate a la corrupción requiere de la articulación de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), de instancias públicas y privadas, con la participación de la sociedad civil para denunciar y asegurar la correcta ejecución de la ley y sus procesos, con una evidente articulación de voluntades nacionales e internacionales.

Evaluar y transparentar para eliminar la corrupción, es un tema de posicionamiento de México en el contexto internacional, pues la liberación gradual del fenómeno como práctica común y la consecuente nueva actitud de la ciudadanía y de los servidores públicos, es un tema de estrategia, de cultura y de garantía social, la

Rap 137 español.indd 230 30/03/16 10:52

cual a través de la formulación de lineamientos e instituciones, se logre el gran objetivo de su plena eliminación, paso a paso pero con firmeza y continuidad, con lo cual se alcance un estado de excepción y no de regla en beneficio de todos.

Convenciones Internacionales

En el esfuerzo continental y global del combate a la corrupción, la participación de México siempre ha sido muy destacada, y contrario a cualquier suposición, la primera gran convención de carácter internacional se constituyó en el Continente Americano, denominado "Convención Interamericana contra la Corrupción" (CIC), sustentada por la Organización de Estados Americanos (OEA) y adoptada por sus miembros en 1996, entrando en vigor en 1997.

En el 2001 se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), el cual comienza a operar en el 2002. En el 2003 se realizó la Conferencia Internacional "Parlamentos y Control de la Corrupción, Desafíos Políticos en América Latina", con la participación de expertos internacionales en temas de anticorrupción, tanto del Banco Mundial, como centros de investigación, instituciones especializadas y representantes de las vertientes ejecutivas y parlamentarias.

Con lo anterior se consolidó el Capítulo Regional de América Latina, considerándose a esta Conferencia como la tercera interactuación de la Red de Parlamentarios Mundiales contra la Corrupción. Así los miembros de la OEA declararon el año 2006 como el año Interamericano de la Lucha Contra la Corrupción, contrastando avances en su enfrentamiento como la impotencia frente al tema resaltándose como fenómeno creciente y permanente.

La MESICIC se ha venido ocupando tanto del impulso como de la instrumentación de la CIC, estableciéndose parámetros para atender el proceso evaluatorio, tanto individual como recíproco entre los países integrantes. Así se configuran informes con recomendaciones específicas para subsanar vulnerabilidades normativas, robustecer la operación y determinar indicadores confiables para efectuar evaluaciones precisas.

Rap 137 español.indd 231 30/03/16 10:52

En la dinámica de carácter público (gubernamental) se han insertado organizaciones de la sociedad civil, enriqueciendo el proceso evaluatorio; a la fecha se integra por 31 Estados y 30 organizaciones civiles.

Aun cuando de manera subsecuente, se inicia el esfuerzo para la configuración global del empeño. En el año 2000 la Asamblea General de la ONU convocó a un grupo interdisciplinario e intergubernamental para establecer los términos de referencia de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), UNCAC por sus siglas en inglés.

Correspondió a México la presentación del primer proyecto de Convención, el cual fue aprobado en 2002 en sus términos de referencia por la Asamblea General. Al término de las negociaciones, contándose con un documento consensuado, México ofreció ser sede de la Conferencia de Alto Nivel para la firma de la Convención. En la ciudad de Mérida, Yucatán, se congregaron más de 1200 participantes, afinándose el documento concluyente y entrando en vigor la CNUCC en el 2005, luego de reunirse las 30 ratificaciones requeridas e integrándose en la actualidad por 171 Estados Miembros.

En este esfuerzo la Asamblea General estableció el 9 de diciembre como el Día Internacional Contra la Corrupción. Inercialmente la CNUCC identifica a una función pública eficiente y transparente como la base de un buen gobierno, estableciendo la aplicación normativa al sector privado, involucrándose a la sociedad civil en el diseño e implementación de las estrategias en la materia.

Así se estableció el mecanismo de Examen de la aplicación de la Convención de Mérida; en su primer año de vida, 2011, México evalúa a Brasil y de su experiencia como país evaluador señaló los obstáculos a superarse en los procesos de revisión posteriores. Se señaló el 2012 para la evaluación de México por Azerbaiyán y Perú; se recibió en 2013 la visita *in situ* estando pendiente la emisión del informe del equipo evaluador.

Las convenciones internacionales desarrolladas en el marco de la OEA y de la ONU, son fundamentales para generar un contexto de atención y de priorización al creciente de la corrupción, donde

Rap 137 español.indd 232 30/03/16 10:52

se aglomeran experiencias, propuestas, decisiones, articulaciones y empeños globales, pues la solución definitiva de un fenómeno transfronterizo y mundial, implica la actuación coordinada de todos los gobiernos y organismos actuantes, para además de consolidar un frente común, se logre un adecuado intercambio de información, el cual apoya la confianza, colaboración y cooperación entre las naciones.

Empeños Globales contra la Corrupción

El tema de la corrupción ha existido desde hace décadas, donde analistas y especialistas de todo el mundo la veían en sus inicios como un aspecto meramente criminal y casual, de ahí pasamos a percibirla dada su frecuencia y crecimiento como un fenómeno de descomposición social y moral, pero la experiencia y su arraigo nos permitió percibirla como una problemática estructural y cultural, aunque todas ellas siguen siendo válidas y lo más importante nos permiten estudiar las múltiples variables y complejidad de los actos de corrupción, por lo cual el gran empeño de su erradicación ha alcanzado niveles de globalidad.

Desde 1953 durante el Congreso del Comité de Expertos y la Comisión Social de las Naciones Unidas, se puntualizó la correlación negativa entre la corrupción, (problema criminal) y su impacto nocivo en el desarrollo de los países. Se realizaron congresos similares de manera subsecuente: Londres, 1960; Estocolmo, 1965; Kyoto, 1970; Ginebra, 1975; destacándose a la corrupción como contraposición al progreso.

En 1989 se efectuó en la Haya el Primer Seminario Internacional sobre corrupción de la administración pública, apuntando el informe final la indispensable necesidad de eliminar dicho flagelo. Entre los años 1980 y 1990 se trazó un sólido plan de trabajo al respecto; arrancó por ello con la Conferencia Internacional Anticorrupción, conviniéndose la creación del Comité Especial de Investigación Sobre Corrupción a propuesta de la *International Political Science Association*.

El Departamento de Justicia Criminal de la ONU emitió en 1988 (Viena) el Proyecto de Manual Anticorrupción, el cual aprobado se denominó Manual de Medidas Prácticas contra la Corrupción.

Colateralmente a las vertientes institucionales y de los países, se ha venido dinamizando el papel protagónico de la sociedad civil como interesada en el problema social, a través de organizaciones ciudadanas como Transparencia Internacional (TI), la cual incluye a la propia sociedad civil, y a los gobiernos. En el enfoque horizontal ha constituido capítulos nacionales como Transparencia Mexicana, efectuando análisis en las 32 entidades federativas.

TI se dinamiza por medio de su Secretariado Internacional con sedes en Berlín y Londres, trabajando con el sector privado e interactuando con organizaciones internacionales como la OCDE. Se integra por 100 capítulos nacionales, teniendo como ejes sustantivos a la transparencia y la rendición de cuentas.

Para la Unión Europea, en su dinámica constitutiva se han firmado convenios entre los países para la lucha contra la corrupción, como: el relativo a la implicación de funcionarios de las comunidades europeas o Estados Miembros de la Unión, aprobado por el Consejo de la Unión Europea en 1997, cohesionado con el Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción, aprobado en 1994 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa independientemente del Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción de 1995.

En la misma línea en 2003 se constituyó la Convención de la Unión Africana de la Prevención y Combate a la Corrupción. Por ello fundamentado en el esfuerzo continental se emitió el Protocolo contra la Corrupción de la Comunidad Sudafricana para el Desarrollo adoptado en 2001 y generalizándose en 2005.

La dinámica de las Convenciones Internacionales y los empeños Globales contra la corrupción, facilitaron la creación y consolidación de entidades fiscalizadoras internacionales y en la mayoría de las naciones del mundo, donde los marcos legales y normativos se han ido perfeccionando para cimentar instituciones, procesos y mecanismos de revisión, evaluación, control y transparencia del quehacer público, y más recientemente del privado, con la finalidad de establecer las bases de confianza sobre los egresos, acciones y obras a cargo de las administraciones públicas y empresariales.

Rap 137 español.indd 234 30/03/16 10:52

Entidades Fiscalizadoras Superiores

Fiscalizar significa en términos prácticos investigar y calificar las actividades presupuestales, acciones gubernamentales, aplicaciones legales y normativas, funcionalidad administrativa u operativa, así como revisar el desempeño de las instituciones públicas y quienes laboran en las mismas, en otras palabras enterarse del trabajo, los indicadores, el cumplimiento de programas, objetivos y metas, y evaluar resultados del quehacer público administrativo. A una escala internacional, se comparan el desempeño de las nacionales y sus instituciones, así como las mejores prácticas de trabajo.

La actuación de fiscalización pública exterior se ha estructurado globalmente a través de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés). Esta fue fundada en el año 1953 a propuesta del entonces Presidente de la Entidad Fiscalizadora Superior de Cuba.

El espíritu integrador de la comunidad internacional para aunar fuerzas, celebró el primer Congreso de Entidades Fiscalizadoras Superiores, con: Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos de Norte América, Francia, Guatemala, Haití, Italia, Líbano, México, Naciones Unidas, Nicaragua, Noruega, países Bajos, Panamá, Paraguay, Portugal, Puerto Rico, Reino Unido, República Dominicana, Santa Sede, Suecia, Suiza y Venezuela. Representó a México la Contaduría Mayor de Hacienda.

La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con estatus especial con el Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas. Cuenta con 192 miembros de pleno derecho y 5 miembros asociados. Determina las normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), quien determina las normas profesionales y lineamientos de mejores prácticas para la fiscalización pública.

La INTOSAI ha celebrado 21 congresos en los cuales se convienen declaraciones para convenir esquemas de actuación con alcance internacional. En la Declaración sobre las Líneas Básicas de Fiscalización se establece deber llevar a cabo su cometido siendo independientes de la institución fiscalizada; reconoce de-

ber contarse con independencia funcional y organizativa. El XIX Congreso se celebró en México emitiéndose la Declaración de México sobre Independencia.

La Declaración determinó la necesidad de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como: independencia de sus miembros (con señaladas condiciones de designación, reelección, destitución y retiro), mandato suficientemente amplio, acceso irrestricto a la información obligación de informar sobre su trabajo, libertad de decidir el contenido y oportunidad, la existencia de mecanismos de seguimiento de las observaciones y autonomía financiera y administrativa sobre el manejo de los Recursos Humanos, Materiales y Financieros.

El INTOSAI ha configurado y reconocido a, 7 Grupos Regionales de Trabajo: el primero (1965) la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS); la relativa África (1976) AFROSAI, la relativa Arabia (1976) ARABOSAI, la de Asia (1978) ASOSAI, la del Pacífico (1987) PASAI, la del Caribe (1988) CAROSAI y la de Europa (1990) EUROSAI.

El antecedente de la OLACEFS proviene del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) el cual celebró su Primer Congreso en 1953, signando su Constitución México. Mediante Asamblea General Extraordinaria de la ILACIF (1990) se cambió el nombre como prevalece a la fecha (OLACEFS), redefiniéndose sus Principios, Atribuciones, Financiamiento y Estructura. Correspondió a México la Presidencia en el periodo 1991-1996 previéndose el Desarrollo de la XXV Asamblea General Ordinaria el 2015 en México.

OLACEFS ha configurado comisiones técnicas especiales, perfilándose dos como ejes sustantivos: Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia y la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas. Por su estrecha relación se reflexionó sobre la posibilidad de articulación temática, emitiéndose en 2014 una comisión integradora, creándose la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG).

En 2013 se encargó a la OCDE el análisis de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, publicándose sus resultados en el documento *Buenas Prácticas para el Apoyo a Entidades Fisca-*

Rap 137 español.indd 236 30/03/16 10:52

lizadoras Superiores en el cual se enuncia la estrategia asumida para la integración de la secuencia de trabajo y las ideas para impulsar el cambio. Previsoramente asumieron las vertientes de: "La actuación como promotores", "Ampliación de horizonte" y "Conocimiento de las propias debilidades".

El trabajo de fiscalización superior exterior y la experiencia y conocimientos adquiridos ha permitido el establecimiento de estándares internacionales y de evaluación, de cuyas fuentes e información se han podido construir sistemas, reglas, indicadores y controles para cerrarle cada día más el paso a la corrupción y a las posibilidades de su expansión.

Fuentes de Estándares Internacionales

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha conceptualizado a las problemáticas comunes, como es el caso de la corrupción, como la oportunidad de establecer estándares para una efectiva operación y aplicación de su opuesto, la anticorrupción, la cual requiere de intercambio oportuno de mejores prácticas, aunado a una contribución técnica debidamente comprobada, permitiendo la atracción de usos y comportamientos adecuados. La interactuación entre fuentes, análisis e investigación ha permitido la determinación de estándares de actuación.

En diversos casos ha fungido la OCDE como validador del aporte de diversos entes hacia la construcción de estándares internacionales, como es el caso de los criterios generados y asumidos por el Comité de Ministros de la Unión Europea (CMUE).

En 1997 el CMUE adoptó los nombrados Veinte Principios Rectores de Combate a la Corrupción (VPRCC) los cuales se asumieron originalmente en los países integrantes de la OCDE, y dadas su eficacia y aplicación genérica han sido aceptados por la ONU generalizándose su práctica global.

Los VPRCC se sustentan en la prevención, la coordinación internacional, la necesaria independencia y autonomía, la identificación de ofensas a las sociedades democráticas, la indispensable articulación de los sistemas tributarios, la transparencia como valor, los códigos de conducta, las normas y procedimientos de auditoría, la rendición de cuentas y los criterios de cooperación internacional.

En la misma vertiente de construcción de estándares y sólida vertiente europea el Organismo de Socios Europeos contra la Corrupción, emitió los principios y parámetros sobre la independencia innecesaria de los organismos de combate a la corrupción, como: robustez constitucional, bases de selección y capacitación de servidores altamente calificados, la transparencia sustentada en mecanismos satisfactorios, la determinación de inserción o interactuación en el esquema parlamentario, órganos constitucionalmente autónomos e indispensable acceso a la información.

Para la eficaz y eficiente operación del Combate a la Corrupción es fundamental el trazo de estándares desde el punto de vista legal, organizativo, normativo y operativo, en articulación funcional con las figuras públicas, de interactuación con la iniciativa privada, la sociedad civil y la necesaria oportunidad de enlazar a todas las partes interesadas sean locales, regionales, nacionales y transnacionales en actuación independientes o de carácter general.

La corrupción es una actitud de camino fácil, por ello su arraigo y crecimiento, con lo cual se obtiene un beneficio mal habido y una recompensa por su actuación criminal, por lo tanto, para ser eficiente y eficaz en su combate se requiere cerrarle la puerta a su posibilidad, con medidas de control de la información, sistematización centralizada, vigilancia reglamentaria, de métodos y procedimientos, así como el establecimiento de estándares para medir y para cumplir los objetivos programáticos, las directrices estratégicas y las políticas públicas de las naciones, en su contribución a un desarrollo más justo y equilibrado a nivel internacional, el cual dé mayor certeza a quienes por el camino correcto, gobiernos, empresas e individuos, logran el progreso colectivo.

Instituciones Especializadas Anticorrupción

Dentro de los empeños internacionales de combate a la corrupción, la OCDE configuró su División Anticorrupción (DA) la cual ha cohesionado global, regional y nacionalmente los esfuerzos para un enfrentamiento eficaz en contra del flagelo. Lo ha venido desarrollando a través de la identificación de las organizaciones, bajo la figura de convenciones-acuerdos-programas, para la identificación de las mejores prácticas asociativas y valorar el fortalecimiento e implementación de las más sólidas recomendaciones.

Rap 137 español.indd 238 30/03/16 10:52

El empuje propició la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales* cuyas recomendaciones de 2009 han sido asumidas por su Consejo. Del esfuerzo cohesionado de la DA se ha podido constatar la existencia de 98 instituciones especializadas anticorrupción en el mundo, pudiéndose identificar de manera genérica 4 funciones principales de esos organismos:

- **Prevención:** Sustentado en instrumentos para anticiparse al ejercicio de conductas corruptas. Se fundamenta en la configuración de indicadores aunados a un modelo de transparencia operado por registros y procedimientos con posibilidad evaluatoria.
- **Investigación y Procesamiento:** Al tratarse de esquemas de revisión de cuyo ejercicio se construirán normas y procedimientos para detectar desviaciones. Demanda de una robusta legislación, manuales operativos y estrategias de detección. Su procesamiento para formalizar las funciones para los desvíos; deben procesarse con agilidad y en apego de principios legales y de legitimación.
- **Coordinación y Monitoreo:** Demanda una articulación eficaz entre todos los actores anticorrupción debiéndose establecer líneas de cohesión de carácter operativo y legal. En el caso de México es fundamental la coordinación entre los Poderes de la Unión, y los órdenes de gobierno con los organismos multilaterales bajo esquemas genéricamente comprometidos.
- **Educación y Conciencia:** Ante la afirmación de ser propiciado en gran parte el fenómeno de la corrupción por un débil nivel educativo, se observa como el fondo del flagelo, las estrategias educativas y de formación de conciencia. Los planes educativos y de formación ética adquieren relevancia en esta idea global de enfrentamiento.

Indicadores de medición de la Corrupción

Diversas instituciones soporte de la globalidad se han empeñado en la obtención de información confiable para medir el fenómeno de la corrupción. Las vertientes fundamentalmente asumidas son corrupción como fenómeno y la impunidad por la inoperancia de las organizaciones responsables de su ataque.

Dos son las vertientes para la cuantificación de los niveles prevalecientes: una, las evidencias, esto es la constatación de los eventos y el nivel de su frecuencia; otra las percepciones construidas normalmente a través de encuestas. Los niveles de corrupción se determinan entre un 15 y 20% en apoyo de evidencias y entre el 80 y 85% en encuestas.

De cualquier manera se ha identificado una vinculación histórica entre los dos ejes, evidencia y percepción, al implementarse el número de evidencias hacia la percepción constatándose la gravedad del fenómeno. No obstante el fenómeno asociado de corrupción e impunidad, se aúna al falsearse corruptamente las tablas de indicadores, estados de cuenta bancarios y financieros, la contabilidad gubernamental, las licitaciones o el desarrollo programático y presupuestario.

Por tales motivos se construyen de manera global sistemas uniformes de contabilidad gubernamental, registros de empresas privadas ante la elusión, evasión y fraudes fiscales, y el contrabando documentado entre otros tantos. Por esto se han multiplicado los acuerdos globales para la configuración de registros, como el caso de la elusión fiscal a partir de la inserción de actividades de las empresas multinacionales en países con vulnerabilidades específicas pero de beneficio para las grandes corporaciones.

Ha venido liderando la construcción del *Índice de Percepción de Corrupción* publicado por Transparencia Internacional, interactuando de manera horizontal sus representaciones en 175 países. Transparencia Mexicana difunde estar ubicado México en el lugar 103 de 175 países, con una puntuación de 35 y ser Dinamarca el mejor evaluado con 92 puntos. Se perciben a Corea del Norte y Somalia como los más corruptos. Dentro de los países de la OCDE México ocupa la última posición, 34 de 34.

En cuanto a la determinación de índices de percepción se han venido desarrollando enfoques multidimensionales para evitar el exceso de subjetividad en las mediciones, recomendando consultoras mecanismos de carácter estadístico y de encuesta por indicadores, tanto de desarrollo humano, como de crecimiento económico.

En la metodología para medir a la corrupción contribuye su intencionada opacidad y visible ilegalidad. El reto es superar con blo-

Rap 137 español.indd 240 30/03/16 10:52

que visible sobre lo oculto. Así se tiende a vincular el impacto de la corrupción con el desarrollo social. En una sociedad identificada como corrupta, las élites adineradas evaden sus obligaciones impositivas y abusan del blanqueo de dinero, no obstante siendo hechos evidénciales.

La percepción sobre la corrupción incide incluso en el desarrollo económico cuando emite, en su caso la Organización Mundial de Comercio su *Índice de Competitividad* correspondiendo a México en el último registro el lugar 75 de 144 países, siendo su principal problemática el hacer negocios, y asociado al pilar de las instituciones le corresponde el lugar 99, por la proliferación de pagos irregulares y cohecho.

Consecuencias de la Corrupción en el crecimiento económico y el desarrollo social

A partir del análisis vertido y la información, podemos correlacionar al crecimiento económico con el desarrollo humano, denominándole: prosperidad. Lo anterior plantea un equilibrio sólido entre ambas vertientes, aun cuando el trazo político se le tiende a poner en alguno de los extremos ideológicos, a una se le tacha de neoliberal y a la otra de populismo.

Su vinculación queda de manifiesto en México cuando el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) da a conocer un incremento en el número de pobres, pasando de 53.3 millones en 2012 a 55.3 millones en 2014. No obstante sobre la Pobreza Extrema se señala una disminución al pasar de 11.5 millones de personas en 2012 a 11.4 millones en 2014.

Lo anterior induce a una rigurosa revisión de las políticas públicas en la materia, induciendo de manera crítica a la determinación probable de esquemas de corrupción o deficiente configuración de indicadores. La sociedad percibe cierto nivel de impreparación de los servidores públicos responsables de la ejecución de la política pública. Se compara con los programas de combate a la pobreza del ex Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva.

Los resultados durante la gestión de Lula da Silva se dieron por haberse sustentado en gran parte en un crecimiento económico y

su consecuente generación de empleo. Tal es la vinculación estrecha entre crecimiento económico y el desarrollo social; para el caso de México la reducida tasa de crecimiento económico incide en impacto en los niveles de pobreza, incluso en la denominada clase media por verse reducido el ingreso familiar.

Tanto el Banco Mundial (BM), como la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (UNODC); la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (CMNU), y la OCDE han valorado el impacto de la corrupción en las metas de prosperidad.

Banco Mundial

Enlista genéricamente las razones por las cuales la corrupción destruye la prosperidad humana: impacta en los ingresos del Estado limitando la capacidad gubernamental para invertir en áreas sensibles; distorsiona las decisiones relacionadas con los proyectos de inversión pública; el nivel de corrupción induce a la actividad económica hacia la clandestinidad; mina el desarrollo del sector privado, la innovación y fomenta la ineficiencia.

Así mismo, la corrupción contribuye a una mala asignación de los recursos humanos, desviando la creatividad y emprendimiento al alejarse de la productividad; trae consigo implicaciones distintivas preocupantes para el desarrollo; crea incertidumbre; traiciona la confianza; reduce la legitimidad del Estado; vulnera la estatura moral de los servidores públicos, y el soborno y la impunidad conducen a todas formas de delincuencia.

Lo anterior, aunado a un mal diseño fiscal privilegia el no pago impositivo por los corruptos e influyentes, quedando la mayoría condenada a pagar más. Esto, aunque puede verse como un problema de menor arraigo en los países desarrollados, su problemática es principal e implica una mayor cuantía.

Naciones Unidas

En la vertiente general de las Naciones Unidas ven a la Corrupción como el mayor obstáculo al desarrollo económico social en

todo el mundo. Calcula pagarse cada año un billón de dólares en sobornos y estima robarse 2.6 billones de dólares anuales mediante la corrupción, equivalente al 5% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. Estima perder los países en desarrollo un monto 10 veces mayor al dedicado a la asistencia oficial para el desarrollo.

Los efectos económicos, apoyados en evidencias, debilitan a los gobiernos y exacerban el problema de la delincuencia organizada, fomentando la trata de personas, el tráfico de armas e inmigrantes, la falsificación (piratería), y el comercio de especies en peligro de extinción. Naciones Unidas ve poderse provocar:

- **Menos prosperidad**: Se impide el desarrollo económico, se debilita el Estado de Derecho y se despilfarra el talento y los recursos valiosos. Las empresas son reacias a invertir. Los recursos naturales no se convierten en riqueza. Se debilitan las estructuras de seguridad.
- **Menos respeto por los derechos**: La corrupción vulnera a la democracia, la gobernanza y a los derechos humanos, debilitando a las instituciones públicas base de una sociedad justa y equitativa. Se parte desde violaciones en los procesos electorales, la facilidad de evadir la justicia y la delincuencia. Potencia la exclusión social hacia los grupos vulnerables y se amenazan los derechos económicos, sociales y culturales.
- **Menos prestación de servicios**: la corrupción desvía los fondos destinados a la prestación de servicios de salud, de la educación y los suministros de agua y la vivienda digna. Esto contribuye al deterioro de la calidad de vida de la sociedad poniendo en peligro el financiamiento futuro de la prestación de los servicios.
- **Menos empleo**: Se adjudican empleos a quienes no tienen méritos. Se reduce el acceso al empleo de las clases económicamente débiles o en situación de vulnerabilidad. La percepción de alta corrupción desalienta a la inversión extranjera o interna, disminuyendo las oportunidades de empleo.

Rap 137 español.indd 243 30/03/16 10:52

Las vertientes insertas en el tema, UNODC, Objetivos del Desarrollo del Milenio UNCAC y PNUD, han construido diversas recomendaciones:

- **Infraestructura:** Observa existir un juego de contratos lucrativos mediante el soborno, el fraude y la malversación. Destaca cómo el fenómeno de las catástrofes cuando son utilizadas en beneficio de particulares o servidores públicos, sea por reconstrucción de puentes, túneles o incluso comunidades enteras. Señalan provenir toda esta distorsión de licitaciones obscuras, mala calidad de los trabajos y violación de los derechos sobre la tierra.
- **Educación:** Observa la extensión en diversos países del fraude académico como amenaza grave a la integridad y fiabilidad de los egresados de la enseñanza superior. Identifica al despilfarro en la contratación de construcción de edificios, costos de mantenimiento falsos, libros de textos y computadoras nunca entregadas y sumamente caras. Una rama común son los profesores absentistas o inexistentes como gran sangría del gasto público, afectando básicamente a los sectores más pobres demoliendo la construcción de capacidades y competencias. Señala el daño de los conocimientos insuficientes y la débil contribución a la economía del sector público.
- **Salud:** Calcula costar el fraude y el abuso en la atención sanitaria en cada país entre 12 mil y 23 mil millones de dólares cada año con un gasto anual de hasta 50 mil millones de dólares en productos farmacéuticos constituyendo un gran mercado altamente vulnerable a la corrupción. Según la Organización Mundial de la Salud se pierde hasta un 25% del gasto público en medicamentos debido al fraude y al soborno cuando existe un alto nivel de corrupción las tasas de mortalidad infantil son más altas y se reduce la capacidad de respuesta de los gobiernos en el suministro de medicamentos y consultas individuales. Además se desvían las inversiones en hospitales, consultorios y facultades de medicina.

Se sugiere como vía de solución el robustecer climas de transparencia, rendición de cuentas y la articulación de los gobiernos en el sector privado y la sociedad civil; al ser un propósito común se

requiere del apoyo de los medios de comunicación y las organizaciones civiles bajo el esquema de Gobernanza.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

La OCDE, en su libro editado en días pasados, *Consecuencias de la corrupción a nivel sector y las implicaciones en el crecimiento económico y el desarrollo*, aporta un análisis del alcance de las nocivas prácticas en cuatro sectores claves, particularmente vulnerables a la corrupción, a saber:

- **Industrias extractivas:** El alza de precios aunado al aumento de la demanda, ha convertido a este sector en un señalado impulsor de crecimiento económico. La dependencia de los recursos naturales conlleva a retos como la exacerbación de la corrupción, sobre todo si se carece de instituciones sólidas. Destaca como factores: el control político discrecional; la confusión de los intereses públicos, de los accionistas y los personales; la falta de competencia entre las empresas; estructuras financieras complejas. Sus vertientes son: contratos, estados financieros, auditorías financieras y técnicas, y licencias. El riesgo son los acuerdos entre agentes públicos y privados en la selección de empresas y la planificación de los recursos a desarrollar, provocando demoras operativas y desvió de los fondos generados.
- **Servicios públicos e infraestructura:** Su importancia proviene de la función directa e indirecta de la infraestructura de desarrollo económico y productividad. El sector es propenso cuando existe situación monopólica predominante y se demanda la constante intervención gubernamental propiciando abuso y solicitud de sobornos sobre deficiencias en la planificación, costos excesivos y estimaciones infladas de las demandas de la sociedad. Se presentan incluso sesgos en procedimientos legales o auditorías financieras y técnicas, así como, evaluaciones en los procesos constructivos y de beneficios a la ciudadanía. Centralmente debe cuidarse: las fases de planificación, regulación, financiamiento y la prestación de servicios de un proyecto a la sociedad.

Rap 137 español.indd 245 30/03/16 10:52

- **Salud:** La inversión en salud además del desarrollo humano incrementó a largo plazo el crecimiento del PIB de un país. Existen en el sector seis tipos de abuso: sobornos en la prestación de servicios médicos; corrupción en las adquisiciones; relaciones inadecuadas de mercadotecnia; uso inapropiado de los puestos de alto nivel; reclamaciones indebidas de reembolsos; fraude; malversación de medicamentos y de equipo médico. Es frecuente la modificación de asignaciones gubernamentales de financiamiento y prácticas carente de ética en el nivel político más alto.
- **Educación:** Estudios macroeconómicos demuestran una relación positiva entre gasto gubernamental y crecimiento; no obstante la corrupción inhibe ese potencial de crecimiento, distorsionando la inversión de capital, las asignaciones de presupuesto, la ubicación y construcción de escuelas, la gestión de los recursos humanos (reclutamiento, ascenso y capacitación), la compra y distribución de equipo (libros, materiales y alimentos), la matrícula escolar y universitaria, la acreditación de programas e instituciones y la concesión de licencias a las escuelas privadas. Observa como las distorsiones más graves las fugas de fondos públicos, a escuelas y maestros fantasmas con ausentismo generalizado. Centran su informe en tres áreas de preocupación: decisiones en materia de políticas, decisiones en la gestión y decisiones sobre prestación de servicios. Impacta en la prosperidad por el menor número de personas capacitadas, niveles de cualificación más bajos, reducción de la productividad de los trabajadores, aumento de la desigualdad social y disminución de la capacidad del país para traer inversión extranjera directa o para desarrollar empresas competitivas.

El estudio intersectorial identificó macro-lecciones, recomendaciones de políticas generales y también específicas por sector, para el diseño de estrategias anticorrupción para promover una agenda de crecimiento amplio del G20. Las macro-lecciones demuestran su efecto nocivo en el costo de proyectos tanto en el sector público como en el privado, asociado a efectos indirectos en prejuicio de las instituciones públicas con el menoscabo de la confianza de los ciudadanos en su gobierno, independientemen-

te del aumento de la desigualdad social. Se sostiene ser parte de la agenda de crecimiento y desarrollo las medidas anticorrupción.

"El documento sobre cuestiones de corrupción y desarrollo económico", presentado al G20 en 2013 demostró, "si bien es difícil evaluar el vínculo directo entre corrupción y crecimiento del PIB, la corrupción si tiene efectos negativos importantes en una serie de canales de transmisión claves….lo que repercute considerablemente en el bienestar económico y, si hablamos de confianza, también en el potencial de desarrollo del país".

Conclusiones

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), promulgado el 27 de mayo del 2015, se enmarca en el proceso de transformación institucional de México. Detona un marco constitucional bajo cuyo manto se posibilita la configuración de un robusto edificio de carácter legal de coordinación a través de leyes generales, las cuales comprometen la interactuación entre los tres poderes de la unión y los tres órdenes de gobierno.

Para la determinación del trazo del SNA se debió considerar la construcción de criterios y convenciones de carácter internacional, para asumir una adecuada inserción en el proceso global. Los acuerdos, tratados y convenciones han determinado rumbos, trazos y criterios para el combate a la corrupción, por lo cual es fundamental llevar a cabo una descripción de los pasos y determinación de normas y articulaciones operativas.

Los pasos lógicos en la búsqueda del control interno, control externo y la fiscalización, conducen así mismo a la asunción de modernos y sólidos criterios y acuerdos de observancia global. Por ello, se combinan el relanzamiento del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), eje articulador para el desarrollo de una Política de Estado en materia de combate a la corrupción. Tanto la Secretaría de la Función Pública como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), han iniciado formalmente los trabajos del SNA.

Según se establece, será la ASF el órgano máximo de fiscalización resultando ser la piedra angular del nuevo esquema y por ello, se efectuó el análisis de la Organización Internacional de

Rap 137 español.indd 247 30/03/16 10:52

Entidades Fiscalizadoras a partir de 1953. Así mismo, se desarrolla una valoración sobre los mecanismos para la construcción de los índices de Percepción de la Corrupción, ya sea a través de encuestas o las evidencias legitimadoras de su validez.

Por esto, resulta fundamental el conocer los criterios tanto de las diversas organización de las Naciones Unidas, así como del Banco Mundial y la OCDE para ratificar el efecto del flagelo de la corrupción, tanto en el desarrollo social como en el crecimiento de las economías, efectuándose una valoración sobre los pasos necesarios para contener su crecimiento y efecto, así como, el deterioro de la imagen de los países.

Todo el conocimiento, experiencia y estrategias relacionadas con los procesos de evaluación y las políticas para transparentar datos, información y acciones, son fundamentales tanto para la Comunidad Internacional como para el Estado Mexicano, para hacer un frente sólido, coordinado y así eliminar, reducir o aminorar los incidentes de corrupción.

Bibliografía

Casar, María Amparo. México: Anatomía de la Corrupción. Edita Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO. México 2015.

Evaluar Capacidades de las Agencias Anticorrupción. Edita Programa de las Naciones Unidas (PNUD), Organización de las Naciones Unidas, (ONU), octubre 2011.

Índice de Desarrollo Humano para Entidades Federativas, México 2015. Edita Programa de las Naciones Unidas (PNUD), Organización de las Naciones Unidas, (ONU), México 2015.

La Medición del Progreso y el Bienestar, Rojas Mariano (Coordinador). Edita Foro Consultivo Científico y Tecnológico. México 2011.

OECD (2015). Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development. OECD Publishing, París, Francia.

Consultas electrónicas

Análisis y Contexto de las Reformas Constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción. Pricewaterhouse Coopers

(PWC). http://www.pwc.com/es_MX/mx/servicios-forenses/archivo/2015-04-anticorrupcion.pdf

Buenas Prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2013. Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos, OCDE. http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas_Pr%C3%A1cticas_para_el_Apoyo_a_Entidades_Fiscalizadoras_Superiores-%20for%20web.pdf

Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención Mérida). Organización de las Naciones Unidas, ONU, 2003. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

Convención Interamericana contra la Corrupción. Organización de Estados Americanos, OEA, 1996. https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html

Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos, OCDE, 1997. http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, 2013. Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos, OCDE. http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2013. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/default.aspx

Estudios Económicos de la OCDE, México 2015. Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos, 2015. http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf

Global Corruption Report, 2014. Transparency International. www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi2014

Guía de Buenas Prácticas sobre Control Interno, Ética y Cumplimiento de Normas, Febrero 2010. Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos, OCDE. ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_ftp/publicaciones/poanco/GuiaBuenasPracticasOCDE.pdf

Guía para la Transparencia en los Documentos Presupuestarios del Gobierno, 2010 . International Budget Parnertship. http://interna-

tionalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-Spanish.pdf

Hernaíz, C. E, Phélan, M., & Camacho, J. (2014). Sobre las Mediciones de Corrupción y su Relación con el Desarrollo y el Bienestar en América Latina. http://publicaciones.unitec.edu.co/ojs/.

Índice Global de Impunidad 2015. Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia, Universidad de las Américas Puebla. www.udlap.mx/cesij

Informe Sobre la Lucha Contra la Corrupción en la UE, 2014. Informe de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_es.pdf

Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público, 2014. Auditoría Superior de la Federación. http://www.asf.gob.mx/uploads/171_Control_interno_riesgos_e_integridad/Integridad_y_Prevencion_de_la_Corrup.pdf

Julio Bacio Terracino. Gobernanza y Lucha Contra la Corrupción, 2014. Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos, OCDE. http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/11/1JulioBacio.pdf

La Corrupción y el Desarrollo, 2013. http://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/corr13_fs_DEVELOPMENT_ES_HIRES.pdf

La Lucha de la UE Contra el Fraude y la Corrupción, 2014. Oficina Europea contra el Fraude (OLAF), Unión Europea. http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/fight_fraud_es.pdf

Las Razones por qué la Corrupción destruye la Prosperidad Humana, mayo 2014. http://www.elblogsalmon.com/entorno/las-razones-por-que-la-corrupcion-destruye-la-prosperidad-humana

Latinobarómetro, Informe 2013. http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf. Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria, 2007. Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos, OCDE. http://www.opengovguide.com/standards-and-guidance/oecd-best-practice-guidelines-on-budget-transparency/?lang=es

Organización Internacional de las Entridades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI. http://www.intosai.org/es/actualidades.html

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. http://www.olacefs.com/

Reforma con la que se Crea el Sistema Nacional Anticorrupción. Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo del 2015. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

The Global Competitiveness Report 2014-2015. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

Rap 137 español.indd 252 30/03/16 10:52

Revista de Administración Pública

INAP

Participación de la Unidad de Evaluación y Control en el Sistema Nacional Anticorrupción

Alejandro Romero Gudiño*

Antecedentes

La preocupación más determinante de los creadores del sistema político republicano en el siglo XVIII era evitar la tiranía, preservar las libertades y asegurarse que los gobiernos sirvieran a la ciudadanía. Fue por ello, que los padres fundadores de la filosofía política moderna como Hobbes, Locke, Montesquieu, Mill y Rousseau promovieron activamente mecanismos para el control del poder.

El resultado de sus esfuerzos fue el sistema de división de poderes, toda vez que el desbordamiento del poder hacia cualquier forma de opresión o absolutismo es resultado de la concentración y por oposición, su límite tendrá que ser la existencia de varios poderes que se vigilen mutuamente.

Se ha adoptado el término *accountability* como sinónimo de rendición de cuentas. Para el politólogo argentino Guillermo O'Donnell[1] es necesario diferenciar entre la rendición de cuentas o *accounta-*

* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Doctorado en Derecho, con la distinción *Summa Cum Laude*, en la Universidad Panamericana. Especialidad en Teoría y Práctica de la Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior, con Mención Honorífica, en el Instituto Nacional de Administración Pública. Ejerce la docencia en los posgrados y pertenece a los claustros doctorales de las Universidades Anáhuac, México Norte, Panamericana y del Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente es el Titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, con prórroga de Nombramiento para el período 2015-2019, votado por el Pleno de la LXII Legislatura.

1 *Cfr.* O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política.* Octubre, 2004, núm. 11, pp. 11-31.

Rap 137 español.indd 253 30/03/16 10:52

bility vertical, la cual consiste precisamente en el sometimiento al refrendo electoral mediante el cual se presiona a que los gobernantes rindan cuenta de su actuación ante los ciudadanos. Por otra parte, existe una *accountability* horizontal, con la que estamos bien familiarizados, pues consiste en un mecanismo de pesos y contrapesos, propio de la división en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La visión del Constituyente ha sido que en México debe existir un mecanismo de control del poder mediante la rendición de cuentas a la que deben estar obligados los Poderes de la Unión y los entes públicos. ¿A quién deben rendirle cuentas? Fundamentalmente a la misma sociedad mexicana, a través de diferentes mediaciones, siendo la Cámara de Diputados el mecanismo representativo que ha determinado la norma constitucional.

Podemos identificar a la Cámara de Diputados como un Parlamento, debido a que cumple tres funciones, cualitativamente diferentes, inherentes a la naturaleza del parlamento, se trata de las funciones de representación, legislación y fiscalización.

La representación consiste en la expresión de la voluntad política del pueblo de la que son depositarios los diputados electos, no los Senadores, cuya fuente de representación no es social.

La función legislativa consiste, no sólo en la creación de las leyes, sino en la posibilidad de corregir, aprobar o rechazar el presupuesto y las cuentas públicas.

Finalmente, la función de fiscalización supone no meramente hacer un cotejo contable de ingresos y egresos, sino una evaluación política que se desprende del informe que presenta el Ejecutivo. Esta función se realiza con la intervención de la entidad de fiscalización superior, denominada en el estándar internacional *Supreme Audit Institution* (SAI) y en México, Auditoría Superior de la Federación (ASF).

1. Control parlamentario

Se denomina “modelo Westminster” a la conformación de la entidad de fiscalización superior, el cual explica la clasificación que se ha hecho de los entes de fiscalización distinguiéndola de aquellos

del modelo francés o de "corte de cuentas". México corresponde al modelo Westminster, toda vez que existe un órgano parlamentario responsable de la operación de la fiscalización, a saber, la Auditoría Superior de la Federación, descrita por el artículo 79 de la Constitución y la comisión parlamentaria que recibe y analiza los informes de ésta, que recibe la denominación de Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) a tenor de lo establecido en el artículo 74, fracción VI de la Constitución y por el Título Sexto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y que en el estándar internacional es el llamado Comité de Cuenta Pública (*Public Account Committee:* PAC).

A nivel mundial, la entidad responsable de establecer las bases normativas, la coordinación internacional y los estándares a cumplir es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

INTOSAI establece los estándares que deben cumplir las entidades de fiscalización superior (SAI, por sus siglas en inglés), pero en especial se ha aceptado dotarlas de independencia respecto de los entes auditados, lo que en México ha significado que la ASF disponga de autonomía técnica y de gestión, así como para establecer su agenda de auditorías y definir su presupuesto.

El estándar de INTOSAI no significa que las SAI dejen de rendir cuentas sobre sus acciones, por el contrario, la práctica mundialmente más aceptada es que sean los parlamentos quienes reciban los resultados de la fiscalización a través de la figura del Comité de Cuenta Pública (PAC).

Gracias a la rectoría de los organismos internacionales sobre las instituciones superiores de auditoría se han hecho grandes avances respecto de los estándares que deben cubrir los auditores generales, sin embargo, no se puede decir lo mismo en cuanto a los PACs. En su caso, ha sido el Instituto del Banco Mundial quien ha realizado estudios y foros para subrayar la importancia de las dimensiones que deben tomarse en cuenta para evaluar el desempeño y el resultado de los comités parlamentarios de cuentas y, a través de ellos, contribuir a la eficacia de la tarea fiscalizadora de las entidades superiores de fiscalización.

Con estos referentes podemos decir que el modelo que se impone no es aquel en el cual la entidad de fiscalización opere de forma

autónoma, sino en coordinación con el Parlamento, en un sistema de rendición de cuentas que tiene a este último como cabeza.

Si las entidades de fiscalización superior (SAI), como la ASF, tienen un puesto estelar en el escenario, no menos importante en este proceso de fiscalización y rendición de cuentas lo tienen el PAC y el Parlamento, en el caso mexicano la CVASF y la Cámara de Diputados. Un primer aspecto es ubicar el papel del SAI y el PAC en un contexto más amplio que llamaremos el manejo de las finanzas públicas, al interior del cual se identifica una cadena de fiscalización y rendición de cuentas que liga sus actividades a otros actores.

Para ubicar el papel del PAC se requiere primero precisar, cuáles son los objetivos de la *accountability* que le corresponden, así como las expectativas que se pueden formar al respecto. Al SAI le corresponden, mediante el ejercicio de auditorías financieras y de desempeño, el identificar alguna irregularidad financiera o una mala conducta que deba ser sancionada y castigada; por otra parte queda la evaluación razonada de la información que proporciona el gobierno sobre su programa de trabajo. El papel del SAI y el PAC no puede ser el mismo, sino que tiene que complementarse.

La función del Parlamento se ubica en dos planos: por una parte la reflexión política sobre la orientación y eficacia de las políticas del gobierno y, por otra parte, la revisión y orientación del gasto en los ejercicios subsecuentes mediante el presupuesto de egresos.

2. La Fiscalización Superior y los órganos que intervienen en ella

El artículo 74 de la Constitución fija, entre otras, las dos atribuciones que tiene la Cámara de Diputados para someter al control presupuestal a la administración pública y a la entidad de fiscalización superior:

En la fracción VI se le faculta para “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.

La Cuenta Pública es actualmente el insumo principal de fiscalización superior. Consiste en el informe sobre la gestión financie-

ra, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal que abarca del 1 de enero al 31 de diciembre y que integran los Ramos Administrativos, Autónomos y Generales, así como las Entidades de Control Presupuestario Directo. De forma consolidada la presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 30 de abril.

De acuerdo al artículo 79 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se denomina ***Fiscalización superior de la cuenta pública*** a la actividad exclusiva de la Cámara de Diputados que se realiza por medio de la ASF y comprende la revisión de los ingresos, los egresos (incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública); del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, que abarcan las participaciones federales, las garantías a la deuda subnacional, el destino que tengan los recursos procedentes de empréstitos contratados por Estados y municipios, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. Tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad[2].

En la fracción II del artículo 74 constitucional se señala que la Cámara de Diputados tiene la facultad de "Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación". Por eso, la Ley Orgánica del Congreso General establece en su artículo 40, entre las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, la existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) y fija un marco

[2] *Cfr.* CVASF, *Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2013. p. 54.

para su acción en términos de lo que marca la Constitución y la Ley reglamentaria.

En la misma línea, el artículo 77 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala entre las facultades de la CVASF de cara al ciclo presupuestal anual:

II. Recibir de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y turnarla a la Auditoría Superior de la Federación;
III. Presentar a la Comisión de Presupuesto el Informe del Resultado, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara.

Es por ello que, de conformidad con el artículo 76 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Comisión será el enlace entre la Cámara de Diputados y la entidad de fiscalización superior que además tiene el carácter de evaluadora del desempeño de esta última.

En la primera vertiente la Comisión es el medio orgánico que auxilia a la Cámara de Diputados para cumplir su función relativa a la revisión de la cuenta pública señalada en los artículos 74, fracción VI y 79 constitucionales. La segunda vertiente corresponde a la función que el artículo 74, fracción II, de la Constitución le otorga a la Cámara de Diputados para evaluar los trabajos de la entidad de fiscalización superior.

El artículo 79 de la Constitución no sólo establece las características del trabajo de la ASF, sino el tipo de informes que debe rendir a la Cámara de Diputados, por lo que a su vez, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) señala la existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) y las atribuciones de la misma.

A diferencia del estándar internacional, en México, la cuenta pública es analizada por dos comisiones. Por una parte, la CVASF, a la cual corresponde efectuar el Análisis de resultados de la Cuenta Pública y, por otro lado, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) a la cual compete conocer el informe y turnarlo para la aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados; sin embargo, no está claramente vinculado el resultado de

Rap 137 español.indd 258 30/03/16 10:52

la fiscalización con el aprovechamiento de la información y, sobre todo, la oportunidad de la misma para la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto de egresos de los ejercicios subsiguientes. En la tabla 1 se presenta una síntesis de las facultades de ambas comisiones.

Tabla 1
Intervención de las Comisiones Legislativas en la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública

Fundamento	Descripción de la obligación asignada	Comisión	Sanción
LFRCF, arts. 76 y 77	La CVASF evalúa el desempeño de la ASF y presenta al pleno el informe de la revisión de la cuenta pública.	CVASF	
LFRCF, art. 34 Ley Orgánica del Congreso General, Art. 40, numeral 4	La CVASF realizará un análisis del Informe del Resultado y lo enviará a la Comisión de Presupuesto y se podrá solicitar opinión a otras comisiones ordinarias.	CVASF	
LFRCF, art. 36	La Comisión de Presupuesto estudiará el informe de resultados y la cuenta pública y someterá el dictamen de la cuenta al Pleno a más tardar el 30 de septiembre.	CPCP	
LFRCF, art. 38	Las comisiones de Vigilancia y Presupuesto deberán emitir una opinión sobre las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado enviado por la ASF a más tardar el 15 de marzo.	CVASF CPCP	
LFRCF, art. 76 y 77	La CVASF coordina las relaciones entre la Cámara de Diputados y la ASF y evalúa su desempeño.	CVASF	La UEC sanciona (LFRCF arts. 102 y 103).
LFPRH, art. 110	Las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados analizarán y evaluarán las metas de los programas aprobados.	Varias comisiones de la Cámara de Diputados.	

Fuente: Elaboración propia.

3. Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)

La ASF ha promovido la creación del llamado Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), cuyo objetivo es fortalecer la rendición de cuentas y el impacto de la auditoría gubernamental, para mejorar el desempeño de las entidades auditadas y la calidad del gasto público en el país[3].

El Sistema es una instancia colegiada integrada por la ASF, los miembros de la Asociación Nacional de Organizamos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), la Secretaría de la Función Pública, incluido los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Fiscalía General de la República, así como los miembros de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

En materia de Contabilidad Gubernamental: la legislación ha dispuesto una **armonización contable** de los tres órdenes de gobierno, para que la Federación, estados, municipios y demás entidades, generen información más oportuna que ayude a una mejor toma de decisiones sobre las finanzas públicas. No obstante, queda pendiente la formalización del sistema nacional de fiscalización.

Cabe destacar que es importante monitorear y tomar las medidas necesarias para la correcta implementación de los siguientes aspectos fundamentales:

- En materia financiera y gasto público de las entidades federativas y los municipios:
- Se mandató a la ASF fiscalizar las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios;
- En el mismo sentido, en el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.
- En los términos que establezca la ley se fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.

[3] SNF, *Definición del Sistema Nacional de Fiscalización,* México, 2013, http://www.snf.org.mx/ definici%C3%B3n.aspx

Todo ello, supone que existe y debe perfilarse con mayor precisión y alcance, la vinculación entre la fiscalización y el presupuesto.

4. Reforma constitucional en materia anticorrupción

Ante el panorama de percepción de alta corrupción en nuestro país, y con el propósito de coordinar y homologar las acciones y políticas gubernamentales para su prevención, detección y sanción, el pasado 27 de mayo del 2015 el Constituyente Permanente aprobó la Reforma Constitucional que sienta las bases normativas para combatirla.

Las modificaciones a los artículos 73, 79, 109 y 113 constitucionales derivaron, entre otras, en las siguientes reformas:

- Se establece y articula el Sistema Nacional Anticorrupción, una instancia de comunicación entre las autoridades locales y federales con amplias atribuciones para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción, el cual deberá considerar la coordinación de ASF y todos los órdenes de gobierno y los tres Poderes de la Unión;
- Se fortalecen y amplían las facultades de fiscalización de la ASF y aumenta de 3 a 7 años la prescripción de faltas administrativas graves, dotando a la justicia de un alcance transexenal;
- Se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual podrá sancionar a servidos públicos y también a particulares;
- Se establece que el Senado de la República ratificará el nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública;
- Se establece un nuevo régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos;
- Todos los entes públicos federales tendrán órganos internos de control, y
- La reforma también contempla la obligatoriedad de la declaración patrimonial y de conflicto de interés por parte de los servidores públicos y que, en caso de enriquecimiento ilícito, se procederá a la extinción de dominio.

Tras la reforma, empero, quedan pendientes por emitir diversas leyes secundarias en un plazo que, de acuerdo al artículo Segundo Transitorio de la Reforma, termina el 28 de mayo del 2016.

Rap 137 español.indd 261 30/03/16 10:52

Entre los aspectos pendientes, uno que es importante a resaltar es el necesario robustecimiento de los mecanismos de seguimiento y monitoreo de información sobre las acciones de la fiscalización superior en temas de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, de promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, de denuncias de hechos y de multas aplicadas, para que de manera detallada y puntual la Cámara de Diputados cuente con esta información y con ello pueda conocer la efectividad de la rendición de cuentas.

En las leyes secundarias deberá contemplarse la integración de la CVASF y su órgano auxiliar, la UEC, estableciendo de manera más precisa la participación que habrán de tener en el proceso de fiscalización superior en el ciclo presupuestario, adecuándola así a las recomendaciones internacionales y, en general, en el marco de actuación del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

5. La reforma anticorrupción y la fiscalización superior

Para realizar un análisis acertado de los retos de la fiscalización superior se debe de tomar en cuenta que el marco normativo del país ha tenido cambios importantes con la intención de detonar el crecimiento y el desarrollo económico de México; fortalecer y ampliar los derechos; y afianzar un régimen democrático y de libertades.

Ese programa ha sido delineado también por la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, así como las otras reformas que se complementan en materia de transparencia y rendición de cuentas, disciplina fiscal y procuración de justicia.

El marco normativo antes mencionado derivó de diversas reformas estructurales aprobadas por el Congreso de la Unión; un grupo de estas reformas se orientaron al tema de crecimiento económico y competitividad, otro grupo de reformas tiene que ver con el tema de seguridad y justicia; un tercer grupo de reformas se enfoca a la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y, finalmente, un cuarto grupo de reformas se propone expandir y consolidar la gobernabilidad democrática.

Rap 137 español.indd 262 30/03/16 10:52

Con la Reforma al Artículo 79 Constitucional la fiscalización superior se transformará de la siguiente forma:

a) Se establecen *bases de coordinación* de la ASF con otras instancias del Sistema Nacional Anticorrupción;
b) *Se elimina el principio de anualidad y posterioridad*. Se tendrán que detallar las características del proceso de fiscalización que podrá iniciarse el primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente y, en los trabajos de planeación de las auditorías, en la que la ASF podrá requerir información del ejercicio en curso relacionada con procesos concluidos;
c) Por lo que corresponde a los trabajos de *planeación de las auditorías*, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos;
d) *La ASF podrá investigar el uso de los recursos provenientes de las Participaciones Federales*. Los recursos federales que son repartidos en Estados serán objeto de la fiscalización superior que realiza la ASF, de manera directa o en coordinación con las entidades de fiscalización local, la cual tendrá que regularse en la ley de la materia;
e) Asimismo, la revisión que el ente fiscalizador realizará del destino y ejercicio de los recursos efectuado por los gobiernos locales que en los casos en los que los empréstitos de los estados y municipios tengan garantía de la Federación;
f) *Fiscalización en tiempo real.* La ASF podrá auditar simultáneamente fondos y fideicomisos públicos y privados que manejen recursos federales, en caso de existir denuncias y con la autorización del Titular de la entidad fiscalizadora, con el fin de investigar y sancionar oportunamente posibles irregularidades.
g) *La ASF podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso* a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.
h) *Se establece un nuevo esquema para la entrega de los siguientes informes*: Informes individuales de auditoría e Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior, para los cuales la ley secundaria tendrá que determinar su contenido y características. Toda esta

información queda a disposición de las Comisiones de la Cámara de Diputados, las cuales cuentan así con insumos necesarios para analizar, programar y presupuestar con base en los resultados concretos, con lo que es posible realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para la aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados. En el esquema prevaleciente estos datos no se están incorporando al proceso de elaboración presupuestal;

i) *Subcomisiones de análisis sectorial.* Relacionado con el anterior punto, considerando que la CVASF podrá contar con información valiosa derivada de los informes antes mencionados para discutir y realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal para su aprobación, es pertinente fortalecer el diseño de las subcomisiones de análisis sectorial: de Gobierno, Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Gasto Federalizado, asimismo la subcomisión de análisis y actualización de la normatividad en la materia;

j) *Promoción de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción*. Se tendrá que reglamentar el proceso de promoción de responsabilidades para la imposición de sanciones a servidores públicos federales y, en su caso, a servidores públicos de los estados, municipios, Distrito Federal y a particulares;

k) *Se establece un nuevo régimen de responsabilidades,* y

l) Se fortalece la participación social mediante el esquema de *Contraloría Social.* Figura que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) introdujo entre las facultades de la CVASF para canalizar la participación de la sociedad civil en dos vertientes:

   - Recibir peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que podrán ser consideradas por la ASF en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado, y
   - Recibir opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la ASF

> a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.

Este desarrollo institucional en México no puede dejar a la Cámara de Diputados al margen de jugar un papel determinante en el control de las finanzas públicas, así como de ocuparse sistemáticamente del análisis y monitoreo de los indicadores clave, para solicitar al Ejecutivo las adecuaciones conducentes en el ejercicio del gasto sobre la marcha.

Así podemos redondear la reflexión a la que hemos aludido, esto es, la importancia de que el sistema de fiscalización superior deje de ser un instrumento reactivo, circunscrito a la persecución de los comportamientos inapegados a la norma o a la inconsistencia contable. Es más trascendente y determinante que la fiscalización evolucione para ser un instrumento prospectivo que contribuya a un mejor diseño y administración de las finanzas públicas.

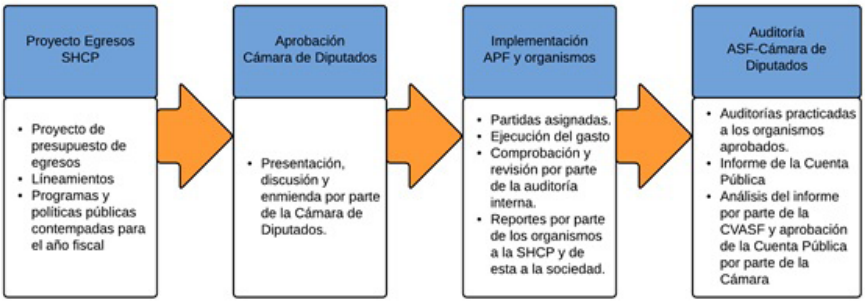
Es en ese terreno donde la fiscalización superior todavía no ha rendido los impactos requeridos. Si los presupuestos anualmente se van desviando de lo programado y no se corrigen oportunamente para reestablecer los equilibrios macroeconómicos, entonces la auditoría se está perdiendo en las cuentas pequeñas y desprotegiendo las macrofinanzas del Estado.

Por lo anterior, considero que la fiscalización superior tiene la oportunidad y el reto de dar seguimiento a la instrumentación y a los resultados de las reformas estructurales y de los programas gubernamentales que se deriven de las mismas; asimismo de proveer al Legislativo con la información relevante y oportuna de las acciones de fiscalización en este ámbito.

Hasta ahora el sistema de fiscalización ha sido entendido de forma lineal, con una entrada, un proceso y una salida. Por eso la fiscalización se maneja como ex post respecto del ejercicio del gasto (ver gráfica 1).

Rap 137 español.indd 265 30/03/16 10:52

Gráfica 1
Visión lineal de la Fiscalización



Fuente: Elaboración propia.

Las mejores prácticas internacionales que establecen un trabajo complementario entre el SAI y el PAC, así como la rendición de cuentas del SAI hacia el Parlamento cambian el paradigma para que se trabaje de forma cíclica y la función de fiscalización se realice de manera ex ante o ex post, ya sea respectivamente, en el proceso de preparación de una política o en la supervisión de la ejecución de la misma. El Informe del Resultado y su análisis ocupan la última fase de la fiscalización ex post o bien, puede entenderse como la primera fase de la fiscalización ex ante, respecto del ejercicio subsiguiente.

Si pensamos en un ciclo presupuestal, entenderemos que según la perspectiva se puede ver el inicio como un fin y viceversa. La entrega de la Cuenta Pública puede ser vista como el punto de término de un proceso que comenzó con la aprobación del presupuesto y continuó con su ejercicio.

Como se mencionó, en mayo del 2015 la fiscalización superior tuvo cambios relevantes en su marco legal. Destacó los aspectos de que la ASF podrá fiscalizar desde el primer día hábil del ejercicio fiscal en curso y la mejora en la entrega de información por parte de la ASF a la Cámara de Diputados.

Cabe señalar, que hasta ahora el análisis de los resultados de la fiscalización superior que realiza la Cámara de Diputados es

Rap 137 español.indd 266 30/03/16 10:52

poco oportuno por llevarse a cabo prácticamente dos años después de haberse ejercido el gasto.

Esta restricción ha limitado a que las recomendaciones elaboradas por la CVASF derivadas del análisis del Informe del Resultado se centren en impulsar mejoras en el ámbito de la acción de fiscalización (por ejemplo: que los fideicomisos, contratos y figuras análogas fueran plenamente auditados por la ASF; ampliar las facultades de la ASF cómo órgano de control externo de los gobiernos subnacionales para incluir en adición al gasto federalizado la fiscalización de las participaciones federales; así como la fiscalización a los diversos pasivos contingentes) y no en el proceso de análisis y aprobación del presupuesto.

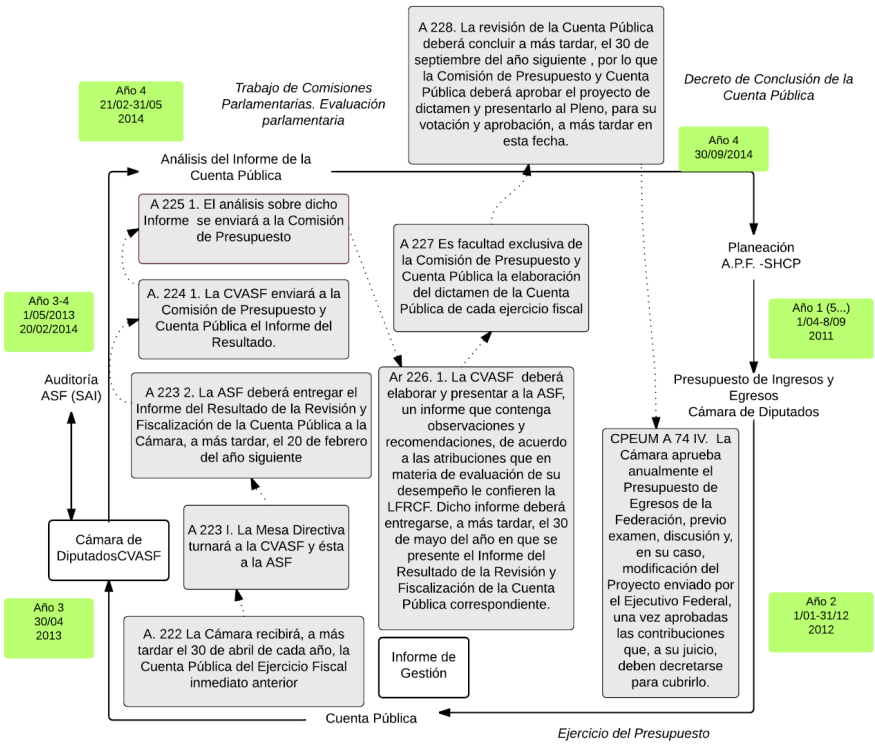
La falta de oportunidad de la información hace que exista muy poca vinculación entre el proceso de fiscalización superior y el proceso de análisis y aprobación del presupuesto, es decir, el informe de resultados que entrega la ASF a la Cámara de Diputados a través de la CVASF no se toma en cuenta en la discusión del análisis y aprobación del presupuesto, porque éste se presenta después de que el Pleno de la Cámara de Diputados termina el proceso presupuestal.

Por otra parte, el diseño que se tenía antes de las reformas descritas sobre la entrega de la información por parte de las ASF obligaba a la Cámara de Diputados a analizar mucha información en un periodo de tiempo muy reducido; aunque, como se ha explicado, por las Reformas Constitucionales a los artículos 74 y 79 los plazos y etapas tendrán que cambiar. Hasta ahora conocemos los plazos, pero no se ha emitido la legislación secundaria que precise los contenidos y los procedimientos a seguir para el análisis y discusión parlamentaria de los resultados de la fiscalización y el Informe de la Cuenta Pública.

En la gráfica 2 ilustramos el proceso parlamentario de la fiscalización a partir de la Constitución (previo a la Reforma) y el Reglamento del Congreso General (todavía vigente). Es posible constatar la presencia del nuevo paradigma de fiscalización cíclica *ex ante/ex post,* todavía dentro de la normativa vigente.

La gráfica también permite apreciar la existencia de un sistema que contiene, de acuerdo al marco legal "semi-vigente", una entrada que es el presupuesto de egresos aprobado y una salida, puesto que se cierra con el dictamen de la cuenta pública y la votación del Pleno de la Cámara. Todo este gran proceso ocurre en su sede, con base en un conjunto de facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Gráfica 2
Procedimientos normados del ciclo presupuestal



A. Las referencias corresponden a Artículos del Reglamento de la Cámara de Diputados
CPEUM A. Las referencias corresponden a artículos de la Constitución

Fuente: Elaboración propia.

Este proceso concluye con un último acto de naturaleza política, que es el voto de la cuenta pública por el Pleno de la Cá-

mara de Diputados. De la desaprobación de la cuenta pública, si fuera el caso, no se sigue propiamente un resultado sumario para el gobierno, para el Presidente o alguno de sus colaboradores, independiente del fincamiento de responsabilidades de forma particular y como facultad de otros órganos. Podría surgir la determinación de dar cauce al juicio político al que se refiere el artículo 110 de la Constitución por darse el caso de "faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho" (Art. 76, frac. VII) y podrán iniciarse mientras dure el encargo de los funcionarios acusados (Art. 114), lo que podría no suceder dada la duración del proceso de revisión y dictamen de la cuenta pública.

Queremos, por tanto subrayar el carácter político que concluye el proceso de la cuenta pública, el cual se perfecciona mediante la votación de un órgano colegiado de representación popular y que se hace teniendo como materia el informe que realiza la ASF.

Hasta le fecha, en el ciclo presupuestal no se da un cierre del proceso mediante la mejora y adecuación del presupuesto de egresos del ejercicio siguiente o futuro. De ahí, que vemos este proceso de forma lineal, según el marco jurídico vigente, pero no cíclico, como es la propuesta de los organismos multilaterales que ponen en el Congreso una misión indispensable de adecuar los presupuestos al desempeño gubernamental.

6. Participación, importancia y aportes de la Unidad de Evaluación y Control

La UEC es el órgano técnico por medio del cual la CVASF evalúa la función fiscalizadora y el desempeño de la ASF, mediante la revisión y análisis de los productos derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública.

De igual manera, la UEC tiene la facultad de vigilar que los servidores públicos de la ASF cumplan estrictamente con las atribuciones del marco jurídico aplicable, principalmente en lo relativo a sus estándares de integridad pública.

Rap 137 español.indd 269 30/03/16 10:52

En ese contexto, las reformas constitucionales analizadas y la consecuente creación del Sistema Nacional Anticorrupción con su propia legislación tendrán un impacto en el trabajo realizado por la UEC.

Desde 2004, con el apoyo de la UEC, la CVASF ha realizado el *Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, para lo cual:

a) Diseña la metodología para llevar a cabo los trabajos de análisis al Informe de la ASF, a efecto de ponerla a consideración de la CVASF y organizar los trabajos al interior de la UEC;
b) Analiza y verifica la estructura, contenido, consistencia y calidad del Informe del Resultado, así como el nivel de cumplimiento al marco legal;
c) Elabora cuadernos de evaluación sectorial sobre los resultados de la fiscalización superior y sistematiza las opiniones que sobre el Informe del Resultado provean las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados;
d) Diseña y propone a la CVASF las conclusiones y en su caso, recomendaciones que se formularán a la ASF para mejorar su labor en la revisión de la Cuenta Pública;
e) En apoyo de la CVASF formula el proyecto de Documento "Conclusiones derivadas del Análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011", que la Comisión remitirá a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para apoyarla en su tarea de dictaminar la misma, como lo establecen los artículos 34 y 36 de la LFRCF, y
f) Recupera el trabajo que llevó a cabo la Comisión para analizar el contenido del Informe que la ASF rindió a la Cámara de Diputados, mediante la edición de una Memoria de los trabajos realizados.

El artículo 102 de la LFRCF señala también que entre las atribuciones de la UEC está la vigilancia del estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.

Por ello, ante las nuevas condiciones que resultan de la reforma constitucional, la UEC deberá evaluar aspectos importantes, como se describe a continuación:

- Evaluar la integración de la ASF al Sistema Nacional Anticorrupción;
- Evaluar los resultados de la instrumentación de las nuevas atribuciones conferidas a la ASF;
- Evaluar la eficacia de la ASF en su labor de coordinación con las autoridades competentes en la detección y sanción de actos de corrupción en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Verificar que la investigación y substanciación de faltas administrativas graves por parte de la ASF se efectúe con apego a la normativa;
- Analizar los resultados de auditorías a las participaciones federales, empréstitos de los estados y municipios que tengan garantía de la Federación, así como fideicomisos, fondos y mandatos públicos y privados;
- Monitorear el seguimiento a las sanciones promovidas en el nuevo esquema para la promoción de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

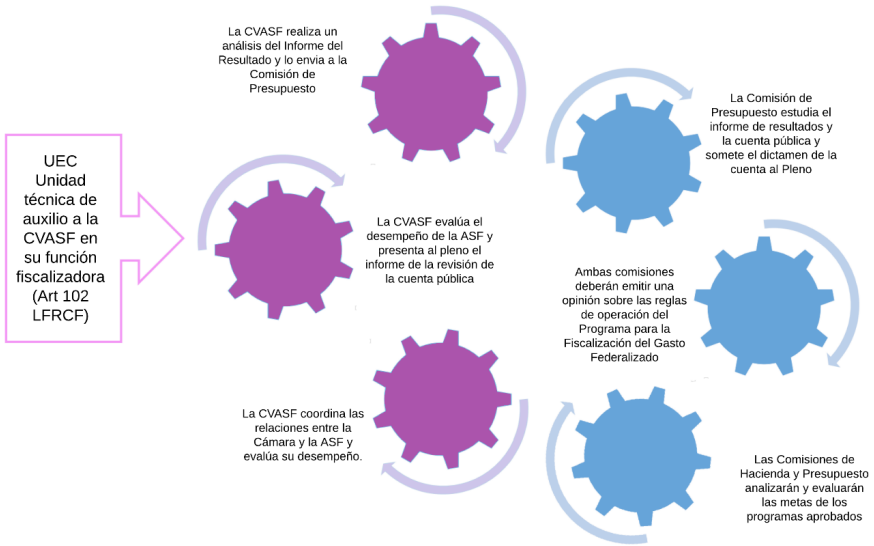
7. Participación de la Unidad de Evaluación y Control en el Sistema Nacional Anticorrupción

La gran oportunidad que tenemos, derivada de las reformas realizadas al marco legal de la fiscalización superior y para el combate a la corrupción, es la de cambiar la dinámica en el cómo se analiza la información por parte del Congreso de la Unión y en específico, dentro de las comisiones parlamentarias.

Al contar con información derivada de la fiscalización las comisiones parlamentarias 3 veces al año tienen la oportunidad de rediseñar el Análisis al Informe del Resultado involucrando activamente a todas las comisiones para que después éstas puedan utilizar la información como insumo en sus actividades.

De igual forma, un reto importante es que los resultados del proceso de fiscalización superior puedan ser insumos en el análisis, discusión y aprobación del Presupuestos de Egresos de la Federación.

Gráfica 3
Articulación de los trabajos de la CVASF y la UEC respecto de la Fiscalización Superior

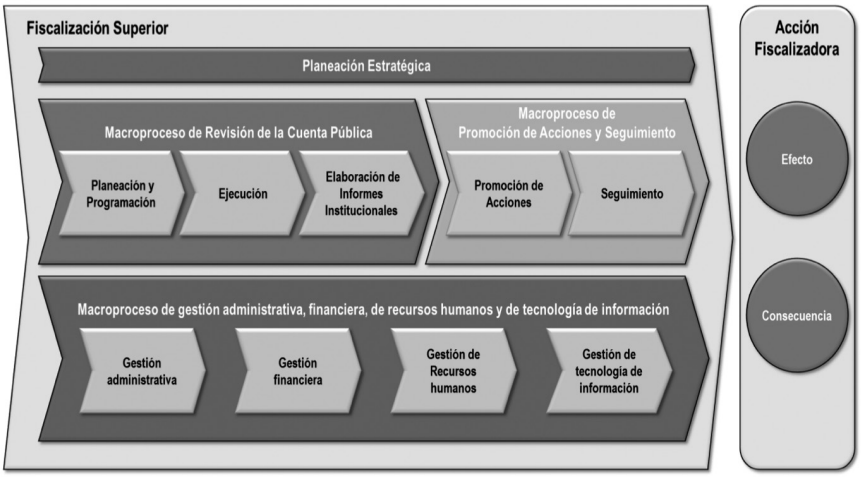


Fuente: Elaboración propia.

Un reto importante en materia de información es homologar los informes que entrega la ASF derivados de la revisión que realiza a la Cuenta Pública y los informes trimestrales de la economía, finanzas públicas y deuda que entrega la SHCP a la Cámara de Diputados. Así, las Comisiones de la Cámara de Diputados podrán contar con información valiosa para discutir y realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal para su aprobación.

La gráfica 4 presenta, bajo un único marco de planeación estratégica, un esquema de dos macroprocesos destinados al cumplimiento de los propósitos sustantivos de la UEC, que se complementan con un macroproceso interno destinado al funcionamiento de la propia Unidad.

Gráfica 4
Macroprocesos de la UEC para la Evaluación de la Acción Fiscalizadora



Fuente: Unidad de Evaluación y Control.

Para desempeñar los objetivos asignados a la UEC, así como las tareas que se incorporen a partir de la reforma, se han definido las matrices de indicadores que aparecen en las Tablas 2 y 3 respecto a los dos macroprocesos sustantivos.

Tabla 2
Matriz de Indicadores de Promoción de Acciones

Proceso	Indicador	Descripción
Promoción de Acciones	Porcentaje de Solicitud de Aclaraciones por Auditoría Ejecutada.	El indicador mide el resultado de la implementación de las auditorías en cuanto a Solicitud de Aclaraciones implementadas.
	Porcentaje de Pliegos de Observaciones por Auditoría Ejecutada.	El indicador mide el resultado de la implementación de las auditorías en cuanto a la detección de irregularidades y elaboración del Pliego de Observaciones.

Proceso	Indicador	Descripción
Promoción de Acciones	Porcentaje de Pliegos de Observaciones por auditorías al gasto federalizado ejecutadas.	El indicador mide la proporción de Pliegos de Observaciones respecto las auditorías al gasto federalizado ejecutadas.
	Porcentaje de Recomendaciones por Auditoría Ejecutada.	El indicador mide la proporción de recomendaciones generadas por las auditorías ejecutadas.
	Porcentaje de Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS) por Auditoría Ejecutada.	El indicador mide el resultado de la implementación de las auditorías en cuanto a PRAS iniciadas.
	Porcentaje de Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS) por auditorías directas al gasto federalizado ejecutadas.	El indicador mide la proporción de PRAS respecto el total de auditorías directas al gasto federalizado.
	Porcentaje de PRAS derivados de los Pliegos de Observaciones.	El indicador mide la proporción por técnica de muestreo de PRAS como resultado de la promoción de Pliego de Observaciones.

Fuente: Unidad de Evaluación y Control.

En lo correspondiente a los procesos de planeación de auditorías por parte de la ASF, la UEC estableció ocho indicadores que permitirán la evaluación del desempeño de la entidad de fiscalización superior:

Tabla 3
Matriz de Indicadores de Planeación

Proceso	Indicador	Descripción
Planeación	Porcentaje de ingresos fiscalizados.	El indicador mide la proporción de ingresos fiscalizados mediante auditorías directas.
	Porcentaje de gasto fiscalizado.	El indicador mide la proporción de gastos fiscalizado del SPP (Sector Público Presupuestario) mediante auditorías directas.
	Porcentaje de gasto federalizado fiscalizado.	El indicador mide la proporción de gastos federalizado fiscalizado mediante auditorías directas.

Rap 137 español.indd 274 30/03/16 10:52

Proceso	Indicador	Descripción
Planeación	Porcentaje de programas presupuestarios fiscalizados.	El indicador mide la proporción de programas presupuestarios fiscalizados mediante auditorías directas.
	Porcentaje de entes fiscalizados.	El indicador mide la proporción de entes fiscalizados mediante auditorías directas.
	Porcentaje de municipios y demarcaciones territoriales fiscalizados.	El indicador mide la proporción de municipios y demarcaciones territoriales fiscalizados mediante auditorías directas.
	Porcentaje de auditorías de regularidad.	El indicador mide la proporción de las auditorías de regularidad en la composición del PAAF.
	Porcentaje de auditorías de desempeño.	El indicador mide la proporción de las auditorías de desempeño en la composición del PAAF.

Fuente: Unidad de Evaluación y Control.

8. Diseño Estratégico de la UEC

Es muy importante subrayar que el rediseño de la UEC se hizo de cara a las obligaciones de la CVASF y la normativa para la fiscalización superior que está todavía vigente en la legislación secundaria, pero que ya no corresponde con las disposiciones de la reforma a nivel constitucional. Por ello, con la aprobación de las leyes secundarias, los indicadores, estructura y líneas estratégicas de acción de la UEC es posible que sufran modificaciones.
Por el momento, el diseño estratégico de la UEC contempla los siguientes aspectos:

Misión: Apoyar a la CVASF en la evaluación de la función fiscalizadora y del desempeño de la ASF, mediante la revisión y análisis de los productos derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública; así como vigilar que sus servidores públicos cumplan estrictamente con las atribuciones del marco jurídico aplicable.

Visión: Que la CVASF, con apoyo de la UEC, contribuya al proceso de consolidación del control parlamentario del gasto público federal y del cumplimiento de los objetivos de los programas fede-

rales, mediante la institucionalización de los procesos de mejora del desempeño de la fiscalización superior y con la participación activa de la sociedad civil.

A continuación, se presenta la alineación existente entre cada Dirección con funciones sustantivas y los elementos del marco legal que rigen su función. La alineación permite que la UEC pueda cumplir con su misión, y a su vez alcanzar los objetivos que se plantean en su Plan Estratégico[4].

8.1. Dirección de Análisis de la Fiscalización Superior

Objetivo Estratégico: Brindar de manera oportuna y eficiente las herramientas técnicas a la CVASF para que evalúe el desempeño de la ASF mediante la elaboración de un marco de referencia de calidad y el análisis técnico de la acción fiscalizadora.

Línea de Acción: Ejecutar de forma oportuna y eficiente el análisis técnico de la acción fiscalizadora, a fin de brindarle a la CVASF las herramientas técnicas necesarias para cumplir con su mandato en la evaluación del desempeño de la ASF, además de proponer las conclusiones y recomendaciones para la mejora continua de la acción fiscalizadora y el proyecto de informe de análisis de la fiscalización superior para la CPCP que remite la CVASF.

Proceso: Análisis de los informes derivados de la fiscalización.

Indicador: Grado de cumplimiento en la entrega de los informes derivados de la fiscalización superior.

El indicador mide la oportunidad en la elaboración y entrega de los documentos que conforman los informes derivados de la fiscalización superior.

8.2. Dirección de Evaluación del Desempeño y Apoyo en las funciones de Contraloría Social

Objetivo Estratégico: Apoyar a la CVASF en el mejoramiento del desempeño de la función fiscalizadora de la ASF, mediante la ela-

[4] El artículo quinto transitorio del Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control (RIUEC) prevé la expedición del Plan Estratégico dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del Reglamento, mismo que al 30 de junio de 2015 se encuentra en trámite de validación por parte de la CVASF.

Rap 137 español.indd 276 30/03/16 10:52

boración de criterios metodológicos y la implementación de indicadores para la adecuada evaluación de su efecto o consecuencia.

Línea de Acción: Elaborar los criterios metodológicos de evaluación del desempeño, así como implementar los indicadores para que la CVASF pueda evaluar de forma adecuada el efecto o consecuencia de la función fiscalizadora de la ASF, y como resultado contribuya al mejoramiento de su desempeño.

Proceso: Evaluar la Fiscalización

Indicador: Cumplimiento en la entrega del informe anual sobre el resultado de la evaluación del desempeño de la ASF.

El indicador mide la oportunidad en la elaboración y entrega del informe anual sobre los resultados de la aplicación de los indicadores de evaluación del desempeño de la función de fiscalización de la ASF.

8.3. Dirección de Control Interno y Evaluación Técnica

Objetivo Estratégico: Mejorar el desempeño organizacional, funcional y procedimental de la ASF, mediante la práctica de auditorías, visitas, inspecciones y evaluaciones técnicas, a fin de promover la adopción de normas, políticas, estructuras y lineamientos, para que su operación resulte apegada a los principios constitucionales de economía, eficiencia, eficacia, transparencia y honradez; además de promover que los servidores públicos de la ASF se conduzcan, en el desempeño de sus funciones, dentro del marco de legalidad establecido.

Línea de Acción: Llevar a cabo la práctica de auditorías, visitas, inspecciones y evaluaciones técnicas para impulsar la mejora del desempeño organizacional, funcional y procedimental de la ASF.

Proceso: Auditorías y Evaluaciones Técnicas.

Indicador: Porcentaje de cumplimiento de auditorías y evaluaciones técnicas.

El indicador evalúa si la práctica de auditorías, visitas, inspecciones y evaluaciones técnicas para impulsar la mejora del des-

empeño organizacional, funcional y procedimental de la ASF, se lleva a cabo oportunamente.

Con la aprobación el 15 de diciembre de 2014, del nuevo Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control (RIUEC), se inaugura para ésta, una nueva etapa institucional. Con ello, se da certidumbre al quehacer de la UEC, con una normatividad que permite abonar en la tarea parlamentaria con hechos concretos a favor de la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

De esta manera, la Cámara de Diputados y la CVASF se acercan más a un concepto de la acción fiscalizadora, acorde con los estándares internacionales[5].

Para avanzar hacia una fiscalización preventiva, correctiva, propositiva y en tiempo real, la nueva visión que caracteriza a la acción fiscalizadora incrementa su valor al buscar la efectividad de los programas de políticas públicas, mediante la evaluación al desempeño de las entidades públicas, por medio de la construcción de indicadores adecuados y con base en un nuevo marco metodológico.

Con base en esta nueva perspectiva se podrán identificar los mecanismos y las mejores prácticas de auditoría para optimizar el desempeño de las entidades auditadas y la calidad del gasto público. Se insertará la práctica de la auditoría en un esquema de mejora continua en donde, además, se identifica claramente y se respeta la labor de los órganos auditores.

En este esquema la CVASF y la UEC adquieren un sentido propio y novedoso en la cadena de valor que caracteriza la nueva política de fiscalización, ya que estas tendrán la función de identificar y evaluar la capacidad y el nivel de incidencia de las auditorías

[5] Véase: VV.AA. Transparencia y Confianza en el Sector Público. Avances en las Entidades de Fiscalización en América Latina y Caribe: 2002-2012. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014.
http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6525/Transparency%20and%20confidence%20in%20the%20public%20sector.%20Advances%20in%20Supreme%20Audit%20Institutions%20in%20Latin%20Amecia%20and%20the%20Caribbean%202002-2012.pdf?sequence=2 (Fecha de consulta febrero 2015) . Asimismo, véase la última resolución en materia adoptada por las Naciones Unidas: *Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions*. Nueva York, 19 December 2014.
http://www.intosai.org/news/221214-new-resolution-adopted.html (Fecha de consulta febrero 2015).

Rap 137 español.indd 278 30/03/16 10:52

implementadas por la ASF para el mejor desempeño de las entidades fiscalizadas, con el propósito de que sus resultados sirvan para mejorar la efectividad de los programas gubernamentales y el gasto público, para el beneficio de la sociedad en su conjunto.

Conclusiones

Como conclusión podemos apuntar las siguientes reflexiones:

a) Existe un potencial latente y que cada vez se encuentra más cercano de aprovechar, dadas las reformas en proceso para establecer un ciclo presupuestal completo y por ende, una fiscalización superior proactiva y no reactiva;
b) La CVASF y la UEC tienen que ser reconocidas formalmente como parte del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, así como del Sistema Nacional de Fiscalización en virtud de que realizan una de las partes más importantes del proceso fiscalizador, el análisis razonado y el dotar de valor agregado al informe como un insumo para la definición de políticas públicas y la configuración del presupuesto de egresos del ejercicio subsecuente.
   Valga decir, por lo menos, en un nuevo esquema normativo pueden desempeñar ese papel que actualmente no está siendo suficientemente aprovechado;
c) La estructura organizacional y la planeación estratégica de la Unidad de Evaluación y Control responden adecuadamente a las necesidades que le fijan las características de la fiscalización superior tras las reformas constitucionales en materia anticorrupción, y
d) La *accountability* de las finanzas públicas requiere un ambiente constitucional apropiado, así como las condiciones culturales y políticas que permitan su mejor éxito. Un PAC funcional será ineficaz si no cuenta con un ambiente de gobernanza financiera que le dé soporte, transmita sus aportes y los aproveche.
   La conclusión principal es que se requiere de integrar en el Sistema Nacional Anticorrupción expresamente a la CVASF y dotarla de facultades concretas para lograr la vinculación de la evaluación *ex post* y *ex ante* del presupuesto.

Acrónimos

ASF:	Auditoría Superior de la Federación.
ASOFIS:	Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental.
CPCP:	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
CVASF:	Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
INTOSAI:	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
LFRCF:	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
LFPRH:	Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
PAC:	Comisión de cuenta pública, *Public account committee.*
RIUEC:	Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control.
SAI:	Institución de fiscalización superior, *Supreme audit institutions.*
SFP:	Secretaría de la Función Pública.
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SNF:	Sistema Nacional de Fiscalización.
UEC:	Unidad de Evaluación y Control.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 10 de julio de 2015.

CVASF, *Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2013.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, última reforma publicada el 18 de junio de 2010.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, última reforma publicada el 30 de diciembre de 2015.

O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, octubre, 2004, núm. 11, pp. 11-31.

Organización de las Naciones Unidas. *Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions*. Nueva York, 19 December 2014.

Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2014.

Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, última reforma publicada el 24 de diciembre de 2010.

SNF, *Bases Generales de Coordinación para promover el desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización*, México, 23 de octubre de 2012. http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=14&mid=90&fileid=22

SNF, *Definición del Sistema Nacional de Fiscalización*, México, 2013, http://www.snf.org.mx/ definici%C3%B3n.aspx

VV.AA. *Transparencia y Confianza en el Sector Público. Avances en las Entidades de Fiscalización en América Latina y Caribe: 2002-2012*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014.

Rap 137 español.indd 282 30/03/16 10:52

Revista de Administración Pública

INAP

La Auditoría Interna frente a la Reforma Constitucional Anticorrupción

Luis Guillermo López Moreno*

I. Introducción

El artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece que los recursos económicos de que disponga la Federación se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que la misma establezca.

Sin menoscabo de las facultades conferidas a la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados en los artículos 74, fracción VI y 79 del propio texto constitucional, las instancias técnicas a que se refiere nuestra Constitución encuentran sustento en el numeral 37, fracciones VIII y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente por virtud del artículo segundo transitorio del Decreto que la reforma, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero del 2013 y éstas son: la Secretaría de la Función Pública, así como los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de sus titulares y los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades que dependen jerárquica y funcionalmente de la mencionada Secretaría.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Administración Pública (Mención Honorífica Instituto Nacional de Administración Pública. Se ha desempeñado en diversos cargos de la Administración Pública Federal:. Pemex Exploración y Producción; BANRURAL, S.N.C.;, Procuraduría General de la República;, Secretaría de Seguridad Pública (Federal), entre otras. Actualmente es Jefe de Grupo-Supervisor de Auditoría en Petróleos Mexicanos, Área de Auditoría Interna.

Rap 137 español.indd 283 30/03/16 10:52

Como se ha expuesto, el andamiaje jurídico que ha soportado la existencia de la Auditoría Interna como parte integrante de los Órganos Internos de Control, con dependencia jerárquica y funcional de la Secretaría de la Función Pública, incluye los ya invocados artículos 134 Constitucional; 3º y 37, fracciones VIII y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (vigente conforme a lo estipulado en el artículo segundo transitorio del Decreto que la reforma, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero del 2013).

Sus atribuciones y facultades han radicado por antonomasia en los siguientes ordenamientos: 6, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 305, 306, 307 y 311 fracciones I, II y penúltimo párrafo, de su Reglamento; 1, 3, letra D y penúltimo párrafo, 79, 80, primer párrafo, fracción II, inciso a) y 82, párrafo primero, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública; así como en las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio del 2010, con reformas al 16 de junio del 2011.

Por disposición de la ley, los Titulares de los Órganos Internos de Control y de Auditoría Interna, en su calidad de autoridades administrativas, fungen como órganos fiscalizadores y otorgan legitimidad al ejercicio gubernamental al prevenir las irregularidades y proponer modificaciones en los esquemas administrativos.

II. Reforma constitucional anticorrupción

II.1. Modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El 2 de enero del 2013, fue publicado el *"DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"*. En este Decreto se deroga el artículo 37 de la citada Ley, el cual confería atribuciones y facultades a la Secretaría de la Función Pública, tales como las de designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los propios órganos, quienes dependían jerárquica y funcionalmente de la Secretaría, y a los

que por virtud de la propia Ley se les había otorgado el carácter de autoridades.

Ahora, en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se ha dispuesto que:

> *Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán los responsables de mantener el control interno y de gestión de la dependencia o entidad que encabecen, con el apoyo de unidades de auditoría preventiva y que los propios titulares tendrán la obligación de nombrar a los auditores preventivos de su respectiva dependencia y entidad, con base en los perfiles que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*.

Así, las Unidades de Auditoría Preventiva en cada Dependencia y Entidad:

- Apoyarán la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, el óptimo desempeño de servidores públicos, la modernización continua y el desarrollo eficiente de la gestión administrativa, así como el correcto manejo de los recursos públicos;
- Se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, fiscalización superior, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia, y por las disposiciones generales que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de dichos asuntos;
- Formarán parte del sistema nacional de fiscalización, e incorporarán en su ejercicio las normas técnicas y códigos de ética, de conformidad con las mejores prácticas, que considere el referido sistema;
- Formularán en el mes de noviembre su plan anual de trabajo y de auditorías, y
- En los meses de mayo y noviembre entregarán informes tanto al titular de la dependencia o entidad de que se trate, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito

Rap 137 español.indd 285 30/03/16 10:52

> Público, sobre hallazgos en la gestión y recomendaciones en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos y ejecución de los programas, así como sobre la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos humanos, materiales y financieros y de los servicios generales, además de los correspondientes a la situación de desempeño y el ejercicio del gasto; y en su caso, sobre la relación de los procedimientos abiertos por causas disciplinarias, de presunta responsabilidad administrativa y de sanciones aplicadas por la propia unidad de auditoría preventiva, así como de las denuncias presentadas ante la autoridad competente por actos de corrupción.

El Artículo Segundo Transitorio del Decreto de Reformas que se publicó el 2 de enero del 2013, advierte que las modificaciones a los precitados artículos 37 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, quedaron pendientes de entrar en vigor hasta la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica. Entre tanto, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición del propio Decreto.

II.2. Modificaciones al texto Constitucional

El 27 de mayo del 2015, fue publicado el *"DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción"*.

La reforma integral contra la corrupción tiene dos enfoques: preventivo y punitivo, destacándose que el enfoque preventivo está débilmente desarrollado. Para fortalecer el enfoque preventivo se requiere aprobar un programa de reformas legales tendientes a que la administración pública funcione de tal manera que se evite la aparición de prácticas corruptas, revisar y adecuar entre

otros ordenamientos las leyes de adquisiciones y de obras públicas para simplificar y transparentar las licitaciones, incorporar *"cláusulas anticorrupción"* en los contratos y fortalecer los procedimientos de conciliación e inconformidades.

Todos los actos de corrupción serán objeto de investigación del órgano anticorrupción, mientras que las unidades de auditoría interna, por su parte, se harán cargo de otras faltas que no sean corrupción, con la salvedad de que en cumplimiento a la ley que al efecto se emita, aquellos casos donde derivado de sus actuaciones tengan conocimiento de un posible hecho de corrupción, deberán dar parte al órgano responsable de combatir la corrupción para que actúe en consecuencia. Asimismo, la ley regulará el procedimiento mediante el cual se procesarán los hallazgos de las auditorías.

II.3. Impacto de la Reforma Anticorrupción en Materia de Auditoría Interna

Las Unidades de Auditoría Preventiva serán la instancia que se encargará de perseguir y sancionar las Infracciones Administrativas y las Faltas Administrativas Graves, mientras que el órgano anticorrupción se reservará los Actos de Corrupción.

La intención es que las Unidades de Auditoría Preventiva del Ejecutivo se enfoquen en actividades de mejora de la gestión, supervisión de procesos administrativos e imposición de sanciones al régimen disciplinario, sin la responsabilidad de sustanciar expedientes relacionados con la corrupción.

La ley de la materia establecerá que los Titulares de las Unidades de Auditoría Preventiva, previo a su nombramiento, serán evaluados y certificados por el órgano anticorrupción, igualmente, señalará los mecanismos de monitoreo y evaluación para los funcionarios de las contralorías. Con la posibilidad de certificar y ratificar a quienes ya ocupan cargos de contralores.

Asimismo, está previsto que parte del personal que labora en investigaciones, imposición de sanciones y auditorías en las contralorías, sea reubicado en el nuevo órgano autónomo, aprovechándose todo aquello que ha demostrado su utilidad y pertinencia.

Rap 137 español.indd 287 30/03/16 10:52

En cuanto a los actos en que incurran los servidores públicos que sin mediar dolo o corrupción tengan como consecuencia un quebranto a la hacienda pública, sin importar monto deberán ser informados a la Auditoría Superior de la Federación y al órgano anticorrupción para que decidan lo procedente.

El importe de las sanciones económicas de carácter federal será concentrado en la Tesorería de la Federación.

En la Auditoría Interna, la modificación al artículo 79 constitucional, impactará su labor, toda vez que se eliminan los principios de posterioridad y anualidad de la función de fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y ahora esta autoridad podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente.

Derivado de denuncias, podrá hacer revisiones durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto de ejercicios anteriores; elaborará los novedosos *"Informes Individuales de Auditoría"* y tendrá facultades para promover responsabilidades ante el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales.

Conviene ponderar los términos en que se modifica todo el Título Cuarto Constitucional, destacándose que el artículo 109 de nuestra Carta Magna ahora estratificará las faltas administrativas, reconociendo la existencia de *"faltas graves"*, así como *"la intervención de particulares y personas morales en la comisión de actos vinculados con las mismas"*. De igual forma, deberá ponderarse que la disposición constitucional prevista en el artículo 114 establece una prescripción no inferior a 7 años cuando los actos u omisiones fuesen graves.

La reforma prevista en el artículo 109 Constitucional que refiere: *"…a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios…"*, impacta la función de Auditoría Interna, dedicada entre otras actividades a la revisión de los mecanismos de control

Rap 137 español.indd 288 30/03/16 10:52

implementados para la adecuada protección de los activos y a revisar la eficacia de los procedimientos de control interno, toda vez que se podría enfrentar a una disyuntiva entre la eficacia de los mecanismos y procedimientos de control, y la secrecía de la información.

III. La auditoría interna conforme a las mejores prácticas

Frente al panorama que ofrece la Reforma, hay que acabar con la repetición sistemática de las malas prácticas en el ejercicio del gasto público a través de la función fiscalizadora como una herramienta institucional para asegurar que las prácticas de gobierno se ejecuten de manera eficaz y eficiente.

El Instituto de Auditores Internos de los Estados Unidos define la auditoría interna como una actividad independiente que tiene lugar dentro de la organización y que está encaminada a la revisión de operaciones contables y de otra naturaleza, con la finalidad de prestar un servicio a la dirección[1].

La auditoría interna debe ayudar a la organización en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, proporcionándole análisis objetivos, evaluaciones, recomendaciones y todo tipo de comentarios pertinentes sobre las operaciones examinadas.

La evolución en materia de control ha provocado la paulatina y actualmente total aplicación de la auditoría interna en la administración pública. La filosofía de acción y actuación de la auditoría interna en el sector público es idéntica a la auditoría interna en el sector privado[2].

> *"La auditoría es un proceso sistemático, independiente y documentado para obtener registros, declaraciones de hechos o cualquier otra información pertinente al grupo de políticas, procedimientos o requisitos usados como referencia y contra los cuales se confrontan*

[1] *Cfr.* Mauricio León Lefcovich, "Auditoría Interna. Un enfoque sistémico y de mejora continua", Consultor en Administración de Operaciones y Estrategia de Negocios, contacto mlefcovich@hotmail.com

[2] Instituto Mexicano de Contadores Públicos, "Auditoría a las Cuentas Públicas", México, IMCP, 2004, p. 208, visible en: http://imcp.org.mx/auditoria

Rap 137 español.indd 289 30/03/16 10:52

para evaluarlos de manera objetiva, a fin de determinar si se cumplen".[3]

Las auditorías internas, denominadas en algunos casos como auditorías de primera parte, se deben realizar por, o en nombre de, la propia organización, para la revisión por parte de la dirección y con otros fines internos (ej. para confirmar la efectividad del sistema de gestión o para obtener información para la mejora del sistema de gestión). Las auditorías internas constituyen la base para la auto-declaración de conformidad de una organización.

El auditor afecta la organización por medio de sus auditorías específicas, por su elección de participantes en la elaboración del trabajo de revisión y también la afecta según sea la técnica que haya escogido para realizar la auditoría.

Para mayor referencia, se pondera lo trascendental de su trabajo conforme a la siguiente jurisprudencia administrativa[4]: *"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN O AUDITORÍA PUEDEN RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DISCIPLINARIA Y EL PLANTEAMIENTO RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA."*

Los auditores internos, si bien son independientes de las actividades que auditan, deben formar parte de la organización y proporcionar vigilancia y asesoramiento continuo de todas sus actividades. Sus objetivos están determinados por normas profesionales, por el consejo directivo y la gerencia o dirección; sus clientes primordiales son la gerencia y el consejo directivo.

El alcance del trabajo de los auditores internos es integral. Éstos sirven a la organización ayudándole a cumplir sus objetivos y mejorando sus operaciones, procesos de gestión de riesgos, control interno y gobierno. Interesados en todos los aspectos de

[3] Norma Internacional ISO 19011, "Directrices para la Auditoría de Sistemas de Gestión", texto recuperado de: innovación.cicese.mx/…internos/Norma%20ISO%2019011%20 2011.pdf

[4] Contradicción de tesis No. 257/2007, votada el 16 de enero del 2008, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la 9ª. época, 2ª. Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero del 2008; pág. 596. 2ª./J.8/2008, consultable en http://ius.scjn.gob.mx

la organización, tanto contables como no contables, los auditores internos se centran en acontecimientos futuros como resultado de sus revisiones y evaluaciones continúas de controles y procesos. También están interesados en la prevención de fraudes de todo tipo.

En un ambiente de evolución permanente, determinado por las actuales tendencias mundiales, las cuales se centran en el plano económico soportadas por la evolución tecnológica, surge la necesidad de que la función de auditoría interna pretenda el mejoramiento de su gestión.

En la evolución de la teoría del control interno se definió en principio a los controles como mecanismos o prácticas para prevenir o identificar actividades no autorizadas, más tarde se incluyó el concepto de lograr que las cosas se hagan, la corriente actual define al control como cualquier esfuerzo que se realice para aumentar las posibilidades de que se logren los objetivos de la organización.

El Modelo COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) es: *"un proceso efectuado por la Junta Directiva de la entidad, por la Administración y por otro personal, diseñado para proporcionar a la administración un aseguramiento razonable con respecto al logro de los objetivos"*[5] En este sentido, el control interno se encuentra sobre las personas y en consecuencia, en cualquier parte de los sistemas, procesos, funciones o actividades y no en forma separada como técnicamente se pudiera interpretar de los enunciados del proceso administrativo, que declara que la administración organiza, planea, dirige y controla.

La estructura del control interno, propuesta por el Modelo COSO, identifica cinco componentes interrelacionados:

a) *Ambiente de Control*. Es el elemento que proporciona disciplina y estructura. El ambiente de control se determina en función de la integridad y competencia del personal de una organización, los valores éticos son un elemento esencial

[5] Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). "Mejores Prácticas en la Auditoría Interna", conclusiones de la V Reunión de Auditores Internos de Banca Central, celebrada del 8 al 11 de noviembre de 1999, en el Banco Central de Reserva del Perú, Lima, Perú, texto recuperado de: www.cemla.org/auditoria/docs/aud-991125-con.pdf

que afecta a otros componentes del control. Entre sus factores se incluye la filosofía de la administración, el estilo operativo, así como la manera en que la gerencia confiere autoridad y asigna responsabilidades, organiza y desarrolla a su personal;

b) *Evaluación de Riesgos*. Es la identificación y análisis de los riesgos que se relacionan con el logro de los objetivos, la administración debe cuantificar su magnitud, proyectar su probabilidad y sus posibles consecuencias;

c) *Actividades de Control*. Las actividades de control ocurren a lo largo de la organización, en todos los niveles y todas las funciones, incluyendo los procesos de aprobación, autorización, conciliaciones, etc. Las actividades de control se clasifican en: controles preventivos, detectivos, correctivos, manuales o de usuario, de cómputo o de tecnología de información y administrativos;

d) *Información y Comunicaciones*. Se debe generar información relevante y comunicarla oportunamente, de tal manera que permita a las personas entenderla y cumplir con sus responsabilidades, y

e) *Monitoreo*. Los controles internos deben ser monitoreados constantemente para asegurarse que el proceso se encuentra operando como se planeó y comprobar que son efectivos ante los cambios de las situaciones que les dieron origen. El alcance y la frecuencia del monitoreo dependen de los riesgos que se pretenden cubrir.

IV. Normas internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna

Los trabajos que lleva a cabo la auditoría interna son realizados en ambientes legales y culturales diversos, dentro de organizaciones que varían según sus propósitos, tamaño y estructura, y por personas de dentro o fuera de la organización. Si bien estas diferencias pueden afectar la práctica de la auditoría interna en cada ambiente, el cumplimiento de las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna es esencial para el ejercicio de las responsabilidades de los auditores internos[6].

[6] Instituto de Auditores Internos (The Institute Of Internal Auditors). *"Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna"*, Altamonte Springs, FL 32701-4201, USA, 2012, texto recuperado de: https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/IPPF/Spanish.pdf

Rap 137 español.indd 292 30/03/16 10:52

El propósito de las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna es:

1. Definir principios básicos que representen el ejercicio de la auditoría interna tal como éste debería ser;
2. Proporcionar un marco para ejercer y promover un amplio rango de actividades de auditoría interna de valor añadido;
3. Establecer las bases para evaluar el desempeño de la auditoría interna, y
4. Fomentar la mejora de los procesos y operaciones de la organización.

Las Normas son requisitos enfocados a principios, de cumplimiento obligatorio, que consisten en: a) Declaraciones de requisitos básicos para el ejercicio de la auditoría interna y para evaluar la eficacia de su desempeño, de aplicación internacional a nivel de las personas y a nivel de las organizaciones, y b) Interpretaciones que aclaran términos o conceptos dentro de las Declaraciones.

Las Normas se aplican a los auditores internos individualmente y a las actividades de auditoría interna. Todos los auditores internos son responsables de cumplir con las Normas relacionadas con la objetividad, aptitud y cuidado profesional. Además, los auditores internos son responsables de cumplir con las Normas que son relevantes para el desempeño de su trabajo. Los Titulares de Auditoría Interna son responsables del cumplimiento general de las Normas.

V. Las tres líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgos y control

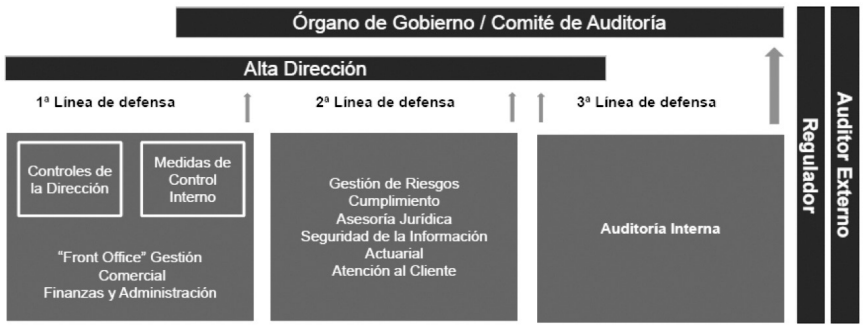
No es suficiente que existan diversas funciones de riesgo y control, el desafío consiste en asignar roles específicos y coordinar con eficacia y eficiencia estos grupos de manera que no existan *"brechas"* en la cobertura de los controles ni duplicaciones innecesarias. Deben ser definidas responsabilidades claras, de modo que cada grupo de profesionales de riesgo y control entienda los límites de sus responsabilidades y cómo encaja su rol en la estructura general de riesgo y control de la organización.

El modelo de las Tres Líneas de Defensa proporciona una manera simple y efectiva para mejorar las comunicaciones en la gestión de

riesgos y control mediante la aclaración de las funciones y deberes esenciales relacionados. Este modelo proporciona una mirada nueva a las operaciones, ayudando a asegurar el éxito continuo de las iniciativas de gestión del riesgo.

En el modelo de las Tres Líneas de Defensa, el control de la gerencia es la primera línea de defensa (Gestión Operativa) en la gestión de riesgos; las varias funciones de supervisión de riesgos, controles y cumplimiento establecidas por la administración, son la segunda línea de defensa (Funciones de Gestión de Riesgos y Cumplimiento); y el aseguramiento independiente es la tercera (Auditoría Interna)[7].

Modelo de tres líneas de defensa



Aunque ni los organismos de gobierno corporativo en las Entidades Paraestatales y las Empresas Productivas del Estado, ni la alta dirección en las Dependencias del Sector Central, figuran entre las tres *"líneas"* en este modelo, no hay discusión de que el sistema de gestión de riesgos no estaría completo sin considerar primero las funciones esenciales de los organismos de gobierno corporativo (es decir, los consejos de administración u órganos equivalentes) y de la alta dirección (secretarios de Estado). Los organismos de gobierno corporativo y la alta dirección son los

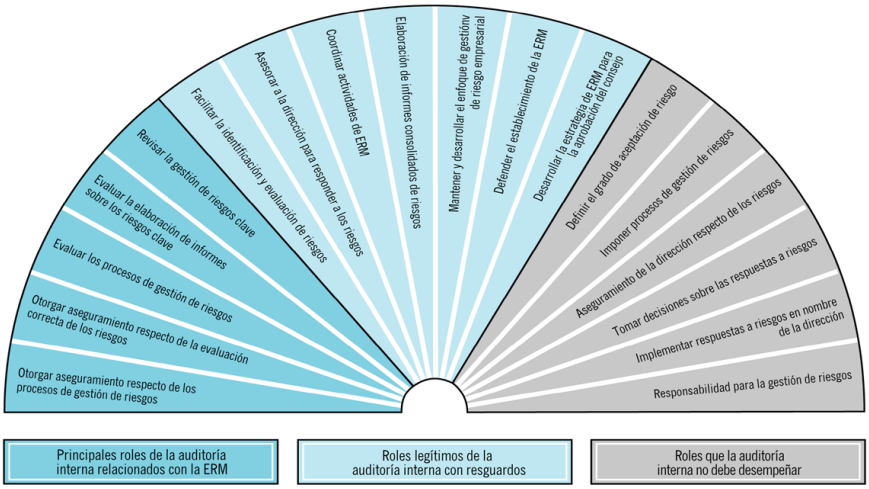
[7] Instituto de Auditores Internos (The Institute Of Internal Auditors). *"Las Tres Líneas de Defensa para una efectiva Gestión de Riesgos y Control"*, Altamonte Springs, FL 32701-4201, USA, 2013, texto recuperado de: https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/PP/Spanish.pdf

Rap 137 español.indd 294 30/03/16 10:52

principales interesados en ser atendidos por las *"líneas"*, y son las partes que mejor están posicionadas para ayudar a asegurar que el modelo de las Tres Líneas de Defensa está reflejado en los procesos de gestión de riesgos y control de la organización.

VI. El rol de la auditoría interna en relación con la gestión de riesgos para la organización

La gestión de riesgos para toda la organización pública debe ser un proceso estructurado, coherente y continuo que abarque a toda la organización para identificar, evaluar, afrontar e informar las oportunidades y amenazas que afectan el logro de los objetivos.



En la figura anterior, de izquierda a derecha, se expresan los roles a desempeñar por la auditoría interna en la administración de riesgos (ERM) desde actividades inherentes a la revisión y evaluación de riesgos; asesoramiento y estrategia para facilitar la identificación de riesgos, hasta evitar tomar decisiones o imponer procesos de gestión de riesgos, acciones propias de los Consejos de Administración o de la Alta Dirección, ambos responsables del Control Interno en una organización.

La auditoría interna es una actividad independiente, objetiva de aseguramiento y consulta[8]. Su rol básico es proveer aseguramiento objetivo sobre la efectividad de la gestión de riesgo, igualmente, las dos formas más importantes de que la auditoría interna provea valor a la organización, es brindando aseguramiento objetivo de que los principales riesgos de negocios están siendo manejados apropiadamente y proveyendo aseguramiento de que la gestión de riesgo y el marco de control interno están operando efectivamente.

A continuación se esquematiza qué es la Administración de Riesgos y sus beneficios:

¿Qué es la Administración de Riesgos Corporativos (ERM)?

VII. Auditoría interna y auditoría externa

Los *"Términos de Referencia para Auditorías Externas de los Estados y la Información Financiera, Contable y Presupuestaria"* emitidos por la Secretaría de la Función Pública en 2014, aplicables a las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades

[8] Instituto de Auditores Internos (The Institute Of Internal Auditors). *"El Rol de la Auditoría Interna en relación con la Gestión de Riesgos para la Empresa"*, Altamonte Springs, FL 32701-4201, USA, 2004, texto recuperado de: https://www.theiia.org/chapters/pubdocs/331/Rol_del_Auditor_Interno_en_el_ERM.pdf

Paraestatales de la Administración Pública Federal, la Procuraduría, así como a los Fideicomisos Públicos No Paraestatales, Mandatos y Contratos Análogos, a sus Órganos Internos de Control, a las Firmas de Auditores Externos designadas y a las áreas de la Secretaría de la Función Pública usuarias de la información que se genere en el marco del Programa Anual de Auditorías Externas, definen que:

Auditor Externo. *Es el o los profesionales en contaduría pública integrados a una firma de auditores externos, titulados y certificados por un colegio o asociación profesional reconocidos por la Secretaría de Educación Pública, que emiten una opinión relativa a la naturaleza, alcance y resultado del examen realizado a los estados e información financiera contable y presupuestaria del ente público auditado.*

Auditorías Externas. *Comprenden las revisiones y la emisión de informes y/o dictámenes relativos a los estados financieros, a la aplicación de recursos presupuestarios, al cumplimiento de obligaciones fiscales federales y, en su caso, locales.*

Propósito de la Auditoría Externa. *Es examinar las operaciones de los entes públicos, cualquiera que sea su naturaleza, con el propósito de verificar si los estados financieros contables y presupuestarios han sido preparados con base en la normatividad vigente en materia financiera y presupuestaria; si el Ente Público cumple con sus obligaciones fiscales federales y estatales, si está apegado a la normatividad vigente en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública y si en el desarrollo de sus actividades se han cumplido las disposiciones normativas aplicables en materia de control interno.*

Los auditores externos son independientes de la organización, y proporcionan una opinión anual de los estados contables[9]; no for-

[9] *NIF A-1 "ESTRUCTURA DE LAS NORMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA".* De acuerdo a esta norma, la contabilidad es una técnica que se utiliza para el registro de las operaciones que afectan económicamente a una entidad y que produce sistemática y estructuradamente información financiera. Las operaciones que afectan económicamente a una entidad incluyen las transacciones, transformaciones internas y otros eventos. Por otra parte, refiere que la información financiera que emana de la contabilidad es información cuantitativa expresada en unidades monetarias y descriptiva, que muestra la posición y desempeño financiero de una entidad, y cuyo objetivo esencial es el de ser útil al usuario general en la toma de sus decisiones económicas. Su manifestación fundamental son los estados financieros. Se enfoca esencialmente a proveer información que permita evaluar el desenvolvimiento de la entidad, así como en proporcionar elementos de juicio para estimar el comportamiento futuro de los flujos de efectivo, entre otros aspectos.

Rap 137 español.indd 297 30/03/16 10:52

man parte de la organización, sino que son contratados por ella. Sus objetivos están establecidos fundamentalmente por ley y por su cliente primordial es el consejo directivo. La misión primordial de los auditores externos es ofrecer una opinión independiente de los estados contables anuales de la organización[10]. Su enfoque es histórico por naturaleza, dado que evalúan si los estados cumplen con principios contables de aceptación general, si presentan adecuadamente la situación financiera de la organización, si los resultados de las operaciones para un período dado están representados con precisión, y si los estados contables han sido materialmente manipulados.

El trabajo de los auditores internos y externos debe estar coordinado con el fin de lograr una eficacia y eficiencia óptimas.

Los auditores internos y externos tienen intereses mutuos con respecto a la eficacia de los controles contables internos. Ambas profesiones se adhieren a códigos de ética y a normas profesionales establecidas por sus respectivas asociaciones profesionales. Sin embargo, hay grandes diferencias en la relación que cada una de ellas mantiene con la organización, y en el alcance de sus trabajos y objetivos.

[10] *NIF A-3 "NECESIDADES DE LOS USUARIOS Y OBJETIVOS DE LOS ESTADOS FINANCIEROS"*. Los estados financieros son la manifestación fundamental de la información financiera; son la representación estructurada de la situación y desarrollo financiero de una entidad a una fecha determinada o por un período definido. Su propósito general es proveer información de una entidad acerca de la posición financiera, la operación financiera, del resultado de sus operaciones y los cambios en su capital contable o patrimonio contable y en sus recursos o fuentes, que son útiles al usuario general en el proceso de la toma de decisiones económicas.
Los objetivos de la información financiera se derivan principalmente de las necesidades del usuario general, las cuales a su vez dependen significativamente de la naturaleza de las actividades de la entidad y de la relación que dicho usuario tenga con ésta; sin embargo, los estados financieros no son un fin en sí mismos, dado que no persiguen el tratar de convencer al lector de un cierto punto de vista o de la validez de una posición; más bien, son un medio útil para la toma de decisiones económicas en el análisis de alternativas para optimizar el uso adecuado de los recursos de la entidad.
Los estados financieros deben ser útiles para: a) tomar decisiones de inversión o asignación de recursos; b) tomar decisiones de otorgar crédito; c) evaluar la capacidad de la entidad para generar recursos o ingresos por sus actividades; d) distinguir el origen y las características de los recursos financieros de la entidad, así como el rendimiento de los mismos; e) formarse un juicio de cómo ésta maneja la rentabilidad, solvencia y capacidad de crecimiento de la entidad, y f) conocer la capacidad de crecimiento de la entidad, la generación y aplicación del flujo de efectivo, su productividad, su capacidad para mantener el capital contable o patrimonio contable, el potencial para continuar operando en condiciones normales y su facultad para cumplir su responsabilidad social a un nivel satisfactorio.

Los auditores internos y externos deben reunirse periódicamente para debatir intereses comunes; beneficiarse de sus técnicas, áreas de experiencia y perspectivas complementarias; conocer el alcance y los métodos de trabajo de cada uno; comentar la cobertura de auditoría y la programación para minimizar las redundancias; proporcionar acceso a los informes, programas y papeles de trabajo; y evaluar conjuntamente las áreas de riesgo.

En cumplimiento de sus responsabilidades de supervisión en lo que respecta al aseguramiento, el consejo directivo debe requerir la coordinación del trabajo entre los auditores internos y externos con el fin de aumentar la economía, eficiencia y eficacia del proceso de auditoría en general.

Las Normas de Información Financiera como el conjunto de pronunciamientos normativos, conceptuales y particulares aceptados de manera amplia y generalizada por todos los usuarios de la información financiera, no expresan que la Auditoría Interna y la Auditoría Externa se contraponen o que debe existir la una sin la otra. Antes bien, se complementan debido a sus diferentes propósitos: la Auditoría Interna es un elemento importante de control, destinado para incrementar valor y mejorar todas las operaciones de una organización, a través de un análisis profesional, sistemático, objetivo y disciplinado a las operaciones financieras y administrativas después de que han sido ejecutadas. En tanto que el objetivo de la Auditoría Externa consiste en emitir una opinión sobre la razonabilidad de la información financiera, dando confianza a los usuarios de dicha información.

Conclusiones

- Frente a la complejidad del fenómeno de la corrupción, en el futuro inmediato las reformas constitucionales en materia anticorrupción sitúan a la auditoría interna en las instituciones públicas como un instrumento de carácter preventivo que, sujeto a otras reformas legales, permitirá servir de apoyo al cumplimiento de objetivos, la modernización y el desarrollo eficiente de la gestión administrativa. Su punto de partida será concebir a la organización como un sistema interrelacio-

nado de actividades, donde cada área se responsabilizará del conjunto de acciones que desarrolla.[11]

Así, el grado de autonomía que se les resta a los auditores internos, sujetos de nueva cuenta a la jerarquía de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberá ser compensado con retribuirles de manera específica facultades para evaluar y fiscalizar resultados.

Lo anterior debido a que si bien la auditoría interna no se "rediseña", su reorganización implicará trabajo especializado en equipo, basado en el conocimiento, con el interés de buscar desviaciones, fallas y problemas para ser corregidos.

- La función fiscalizadora de la auditoría interna se convierte en una herramienta que proveerá de evaluación autónoma e imparcial el manejo, desempeño y costos de las políticas y programas gubernamentales, para asegurar la ejecución eficaz y eficiente de las prácticas de gobierno; será coadyuvante de las organizaciones públicas en la mejora de sus procesos de gestión de riesgos y control interno.

  El trabajo de la auditoría interna en el sistema nacional anticorrupción deberá orientarse a realizar un ejercicio estratégico con el fin de profundizar la eficacia del control interno, priorizar la investigación por corrupción y reportar en tiempo y forma el gasto público.[12] Dentro de sus actividades estará la de someter a examen la gestión por procesos, bajo el concepto de que el análisis de un proceso puede dar lugar a acciones de rediseño para incrementar la eficacia, reducir costos y mejorar la calidad de los servicios públicos.[13]
- La reforma o cambio organizacional en materia anticorrupción constituye un proceso cuyos participantes serán susceptibles de ser medidos, controlados y evaluados, y en esa medida el papel de la auditoría interna será certificar que una organización pública tenga identificados, evaluados y administrados sus riesgos, así como asegurar que se haya establecido el control interno institucional.

[11] *Cfr.* Francisco Moyado Estrada, "Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública", Gestión de Calidad, México, Siglo XXI Editores, 2010, páginas. 42, 43 y 44.

[12] David Arellano Gault y Raúl Coronilla Cruz, "I.- La Corrupción Institucionalizada en México: Un Ensayo Sobre los Límites de los Instrumentos Clásicos para combatirla. El Caso de las Auditorías", ¿Podemos Reducir la Corrupción en México? Límites y Posibilidades de los Instrumentos a nuestro alcance, México, Colección Coyuntura y Ensayo CIDE, 2012, páginas 38 y 39.

[13] *Cfr.* Francisco Moyado Estrada, *op. cit.*, nota 11, páginas. 42, 43 y 44.

Rap 137 español.indd 300 30/03/16 10:52

La administración pública implica el ejercicio de las atribuciones o actividades que el ordenamiento legal asigna a los órganos públicos que forman parte de ella, bajo el principio de que su accionar ni puede ser omiso ni exceder el ámbito de su competencia. Por lo tanto, las atribuciones se materializan a través de actos que tienen diferente connotación y contenido, de las que se derivan diversos actos que pueden ser de la dimensión de autoridad o bien de naturaleza administrativa o adjetiva y, por lo tanto, al determinar un perfil y espectro de acción, se constituyen en componentes o elementos que permiten establecer una primer base que sirve de parámetro y referencia de una organización, lo cual posibilita determinar el estado que guarda el desempeño de la institución en abstracto y de su organización de facto.

1.1. Evaluación y la construcción de los componentes o parámetros en los ámbitos organizacionales básicos de los Tribunales del Distrito Federal

Bajo la perspectiva funcional y facultativa del Poder Judicial, instituciones como el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) en particular, con base en lo que establece la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*[2], el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, su Ley Orgánica y demás ordenamientos legales aplicables, se determinan los rasgos, características y perfiles funcionales de su estructura organizativa, es decir la definición material de la institución en acción.

Así, el TSJDF, aún a pesar de su singularidad jurídica que le impide asumirse en la formalidad como poder judicial, al definirse y reconocerse como órgano de gobierno, es la institución depositaria de la función judicial en el Distrito Federal; y al igual que el resto de los Tribunales, bajo la óptica organizacional, tienen en común una estructura multifuncional, y dada la confluencia de actos de autoridad y funciones distintas a ésta, se erigen como organizaciones complejas y singulares, que, en comparación con la

[2] En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece en el Artículo 122, párrafo segundo y cuarto que…"*Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia"; …"El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. Y en su Base Cuarta, numeral II. "La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.*

mayoría de los entes públicos del Poder Ejecutivo, es necesario el redimensionamiento de los procesos y protocolos de fiscalización, auditoría y control a efecto de, sin atentar con los propósitos de la rendición de cuentas y la transparencia, no pueden ni deben replicarse y aplicarse a partir de los paradigmas, protocolos y procedimientos aplicados a los entes del Poder Ejecutivo. Bajo esa perspectiva en los poderes judiciales se reconocen los siguientes ámbitos funcionales y facultativos, a saber:

Cuadro 1
Niveles y ámbitos funcionales y facultativos de la organización jurisdiccional[3]

Nivel	Naturaleza Funcional-Facultativa	Rasgos característicos
1.	Función sustantiva.	Órganos Jurisdiccionales (Plenos, juzgados, salas e instancias de mediación).
2.	Función de apoyo o auxilio a la función sustantiva.	Consignaciones, ciencias forenses, dictaminación psicológica y socioeconómica, oficialías de parte, convivencias supervisadas, boletín judicial, archivo judicial, secretarías de acuerdo, secretarías técnicas, etc.
3.	Función implementadora de las materias bajo esquemas y protocolos transversales.	Derechos humanos e igualdad de género, seguridad, transparencia, protección civil, estadística judicial, etc.
4.	Función Administrativa y/o de gerencia pública.	Oficialía Mayor (recursos humanos, financieros, materiales, servicios, gestión tecnológica, unidades de gestión administrativa, etc.).
5.	Función de carrera judicial y capacitación.	Investigación, formación, actualización, capacitación, imagen institucional, calidad en el servicio.

Fuente: Elaboración propia con base a las disposiciones de la *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*.

[3] Si bien la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal alude a la áreas integrantes de la institución y sus funciones, no necesariamente diferencia estos ámbitos como conjuntos, niveles o niveles funcionales y competenciales.

En este contexto, la construcción de un sistema de gestión y evaluación, desde un enfoque sistémico, es un componente, junto con la medición y el control, del proceso de retroalimentación que se da en una organización, que propicie mejora continua.[4] En este sentido, la generación de evaluaciones permiten fortalecer la rendición de cuentas y sienta las bases de un esquema de mejora continua, fundamental cuando el propósito de una institución tiene como destinatarios a la sociedad misma, principalmente porque una clara demanda de las sociedades democráticas es conocer palpablemente la actuación gubernamental, con lo cual la sociedad puede tener elementos de juicio que le permitan determinar si ha sido adecuada y ha respondido a los aspectos que son del interés general.

El objetivo de la evaluación del desempeño consiste en proporcionar una descripción exacta y confiable de la manera en que se realizan las actividades, para el logro de objetivos concretos, por lo que la evaluación del desempeño está directamente relacionada con la definición de éstos, al representar la mejora de una organización y la toma de decisiones. En este contexto, la evaluación del desempeño en un ámbito jurisdiccional, debe tener como primer condicionante el reconocimiento de la confluencia de un ámbito eminentemente jurisdiccional y, por lo tanto, de autoridad, y uno más enfocado a acciones adjetivas ya sea directamente vinculados con los procesos sustantivos o bien de tipo administrativo, pero que por su naturaleza jurídica implicaría una activa e intensa coordinación interinstitucional; de cierta forma este sector adjetivo es el eslabón que materializaría el encadenamiento de la impartición de justicia con el resto del sistema de justicia.

1.2. El enfoque de procesos y los puntos vulnerables del encadenamiento institucional de la justicia.

El Sistema de Justicia implica la interrelación de diversas instituciones, según la materia, como la policía, los registros públicos de la propiedad, los registros civiles, las procuraduría, los tribunales y los

[4] Esta última entendida como una herramienta para buscar puntos débiles a los procesos, productos y servicios actuales, señalar cuáles son las áreas de mejora prioritarias o que más beneficios pueden aportar, de forma que podamos ahorrar tiempo y realizar cambios sólo en las áreas más críticas, como el Ciclo PDCA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar), que se constituye en uno de los métodos más conocido de mejora continua en el que se basan todos los demás métodos.

Rap 137 español.indd 346 30/03/16 10:52

sistemas penitenciarios, ente otros; por lo tanto, cualquier medida que implique la revisión de sus procesos, elevar la calidad del servicio, contrarrestar las problemáticas organizacionales, la concepción y materialización de proyectos, etcétera, tendría que llevarse a cabo bajo una óptica integral y de enfoque sistémico, que aborde la dimensión normativa, de procesos, de colaboración interinstitucional, de evaluación en cadena, entre otras.

El desempeño judicial depende también de las interacciones institucionales que explica en buena medida la vulnerabilidad y la gama extensa de impactos negativos que hay detrás, aunada a la ya de por si complejidad inherente por la presencia de actos discrecionales y arbitrios de los juzgadores, que inciden en los manejos procesales y temporales; aunado a la ausencia del manejo gerencial de los órganos jurisdiccionales reflejado en una aplicación deficiente de recursos tecnológicos de la información y la comunicación; capacitación y sistemas deficientes, falta de protocolos, definición de procesos, la inoperancia de un servicio civil de carrera, tanto para el personal administrativo que apoya a los órganos jurisdiccionales como del personal involucrado en aspectos sustantivos y controles internos deficientes.

2. Hacia la construcción de procesos diferenciados de avaluación

En ese contexto, el referido primer nivel funcional –organizacional, jurisdiccional o de autoridad plena–,genera una compleja circunstancia, porque el desempeño del juzgador está vinculado con las funciones disciplinarias y de visitaduría judicial que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal ejerce sobre el Tribunal, cuyas comisiones especializadas dispuestas colegiadamente (permanentes o transitorias) no han desarrollado un encadenamiento procesal lo suficientemente articulado e interdependiente, ni tampoco una metodología con componentes mínimos identificados con una ponderación específica, que permitan evaluar el desempeño real del órgano jurisdiccional en general, más allá de sus procesos, ni del propio juzgador en particular.

Generalmente los procesos están vinculados a un paradigma sustancialmente disciplinario, detonado en su mayoría como que-

ja, más no derivada de una dinámica de control interno[5]. Es aquí donde existe un primer sesgo de la evaluación del desempeño, que para su materialización requiere, en primer instancia, de una unidad especializada que a su vez genere una metodología, protocolos y una cadena evaluadora, que al tiempo de diferenciar el proceso del desempeño jurisdiccional, del resto de las esferas funcionales y competenciales de los tribunales, sea capaz de articular y considerar los resultados de los procesos realizados por las Comisiones de Disciplina y Visitaduría Judicial, que inspecciona las tareas realizadas por los órganos jurisdiccionales en general, y cualquier otra que así disponga el Pleno del Consejo de la Judicatura o el Pleno de Magistrados.[6]

Sin embargo, dentro de las acciones del Pleno de Magistrados, no obstante a las previsiones de la Ley Orgánica referenciada, no existe un mecanismos o instancia técnica y de operación permanente, como tal, que funcione en ese sentido, capaz de proponer, de manera paralela, procedimientos y protocolos de auditoría –fiscalización– control internos y externos, es decir, acciones de mejoramiento y modernización de la gestión que rompa el paradigma tradicional del resto de los entes públicos, sin que ello limite el alcance y propósito de la rendición de cuentas y la responsabilidad que se asume en el servicio público, o que de igual forma se violenten las previsiones de la ley sobre la protección del ámbito jurisdiccional.

Con una Unidad Especializada de Evaluación Jurisdiccional, se edificaría la evaluación como un sistema, que materialice las directrices en el marco de la planeación institucional y de las polí-

[5] Entendido como una serie de acciones ejecutada por la administración activa (órgano, ente, jerarca) diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de un conjunto de objetivos.

[6] La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establece en *su "Artículo 32.- Son facultades del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en Pleno:*
V. Expedir los acuerdos generales y demás disposiciones reglamentarias para el adecuado ejercicio de sus propias funciones y de las relativas a la función jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del Servicio Médico Forense y de los órganos judiciales.
Establecer los mecanismos que permitan evaluar el desempeño jurisdiccional de las Salas y Juzgados, y en caso de existir irregularidades, determinar la sanción aplicable, dando cuenta al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, para el efecto de que imponga la sanción correspondiente en los términos de esta Ley. Ordenar y supervisar que el Instituto de Estudios Judiciales implemente cursos de capacitación y actualización de carácter jurisdiccional de forma permanente, en los que participen los servidores públicos de la administración de justicia."

Rap 137 español.indd 348 30/03/16 10:52

ticas judiciales en el Distrito Federal, y constate la orientación de los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas jurisdiccionales, verifique la objetividad de la medición a través de indicadores especializados, es decir que articule los objetivos y la ejecución de las estrategias de los programas con el ejercicio y destino de los recursos, capaz de generar una valoración objetiva que refleje el desempeño de los Jueces y Magistrados.

2.1. La Evaluación jurisdiccional y las garantías de autonomía e independencia del juzgador

Para el caso específico de la evaluación del desempeño del ámbito jurisdiccional resulta necesario realizar algunas consideraciones que acoten el mismo al tramo administrativo, en razón de que la materia netamente jurisdiccional cuenta con la protección constitucional de autonomía e independencia, por lo que es necesario considerar tres direcciones o momentos:

1. La independencia o autonomía del Poder Judicial respecto del Ejecutivo y el Legislativo: Esta directriz desarrolla la libertad o independencia de los jueces, para resolver sin las presiones de las autoridades ejecutivas o legislativas, las materias sometidas a su conocimiento, muchas de las cuales resuelven actuaciones o pretensiones de dichas autoridades, respecto de derechos de los ciudadanos o de las personas. Por lo que esta independencia permite que los tribunales garanticen la libertad de los ciudadanos.
2. La autonomía es la imparcialidad de cara a las partes litigantes en un proceso jurisdiccional: Su revés es la falta de trasparencia y la no regulación anticipada de los conflictos de intereses. Esta autonomía es la que se preserva a través de la integridad judicial y el conjunto de normas y principios por los cuales las partes pueden acudir con la confianza de que su asunto será resuelto con imparcialidad. Es la autonomía que hace efectiva la igualdad de las partes como expresión de la igualdad ante la ley. Es un requisito imprescindible de la garantía constitucional del debido proceso judicial. Se puede mencionar que las dos directrices anteriores son las relativas a una autonomía externa del ámbito jurisdiccional, necesarias para garantizar una correcta administración de justicia. Sin embargo

existe una tercera dimensión o directriz de la autonomía del juez, ésta quizás tan importante como las anteriores: la autonomía interna.

3. La autonomía e independencia del juzgador de sus propios pares y de sus superiores: Es la autonomía de cada juez al impartir justicia aplicando para ello el derecho, y por ende entregando un resultado fiable aquellos supuestos jurídicos; es la que se expresa cuando existen las condiciones para el libre ejercicio de la jurisdicción sin temor a la represalia o sin exigencia de uniformidad o conformidad con los niveles homólogos o superiores dentro de un Tribunal.[7]

No obstante, los tribunales no deben asumirse como un Autoridad Judicial a la que no puede evaluarse su desempeño, sino que existen las instancias pertinentes para ello en el ámbito jurisdiccional, aunque con mecanismos poco desarrollados, pero si dicha condición no se respeta contravendría el Estado de Derecho. Por su parte, se precisa que respecto del tramo del desempeño administrativo del Tribunal es el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal quien tiene facultades correspondientes[8].

Sin lugar a dudas, existen varios factores que dificultan este proceso:

- Uno relacionado con la resistencia al cambio, principalmente porque el paradigma que ha prevalecido entre los jueces y magistrados, es que cualquier proceso externo

[7] Como parte de las conclusiones de los Foros de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos para el mejoramiento de la justicia cotidiana, se ha planteado como política pública la homologación de un perfil nacional de juez, que entre otros aspectos considera homologar los sistemas de selección y evaluación de jueces como una forma de legitimidad de los poderes judiciales y la calidad de las sentencias que de ellos emanan. En este sentido, los procesos de selección, formación y evaluación de jueces son la herramienta fundamental que garantizará la calidad del producto primigenio y fundamental de todo el aparato judicial; a saber, validación de un perfil de competencias homologado, se considera que la experiencia puede ser el primer paso para un sistema de selección y evaluación de cargos judiciales, con certificaciones válidas en todas las entidades federativas, si se puede contar con la infraestructura y recursos de operación necesarios.

[8] Como parte de las acciones encaminadas a la construcción de un Sistema de Evaluación del Desempeño, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal en el 2014 autoriza la creación de las mencionadas Unidades de Evaluación del Desempeño, mediante los Acuerdo 33-07/2014 y Acuerdo 34-07/2014, respectivamente, sin que a la fecha hayan prosperado. En dichos acuerdos se emite en los numerales Décimo Noveno, para efectos del Tribunal, y Trigésimo Tercero para efectos del Consejo, la autorización para que se lleve a cabo la incorporación de plazas para dichas unidades, y emprender el proceso para determinar y definir los requerimientos institucionales para su plena puesta en operación.

Rap 137 español.indd 350 30/03/16 10:52

puede violentar la independencia y autonomía del juzgador, paradigma que prevalece en un sinfín de gremios dentro de la esfera de la función pública, que ha dificultado el avance de la evaluación, como el magisterio, las policías, las fuerzas armadas, entre otros.

- Otro factor determinante en este proceso es una política presupuestal restrictiva aplicada desde el Gobierno del Distrito Federal y jurídicamente materializada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual se ha conducido, desde el punto de vista de la política presupuestal aplicada al Tribunal, bajo la racionalidad de incrementos similares a la inflación registrada en cada ejercicio fiscal, cuyos techos presupuestales comunicados por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal reproduce a pesos y centavos en los decretos de Presupuesto de Egresos locales, situación que ha inhibido la plena transformación del Tribunal.
- La ausencia de una política pública judicial clara y estructurada impulsada desde el Gobierno del Distrito Federal que se sume a los esfuerzos de transformación, no sólo por coyunturas constitucionales que obligaron al cambio del modelo y la modalidad en materia penal, sino que verdaderamente trastoque la justicia a partir de problemáticas y población enfoque, a partir del perfil de la conflictividad ciudadana que se refleja en la estadística judicial del Distrito Federal.

Con respecto a este último factor, en el proceso de elaboración e integración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, el Gobierno de la Ciudad hasta el 8 de mayo realizó una consulta ciudadana a través de una página web[9] denominada “todos somos soluciones”, para cumplir con el proceso legal y construir líneas generales que permitan buscar una mejoría en la calidad de vida en los habitantes de la Ciudad de México, en el cual se identifican cinco ejes base de su integración:

a) Equidad e Inclusión Social;
b) Seguridad y Protección Ciudadana;
c) Desarrollo Económico Sustentable;

[9] http://www.todossomossoluciones.mx/index.php/component/content/article?id=831

d) Habitantes y Servicios, y
e) Eficacia y Rendición de Cuentas.

Dicha estrategia pretendió buscar "consensos" y diversas opiniones para afrontar los problemas de la Ciudad de México y sus habitantes, mediante soluciones adecuadas con base en opiniones de los ciudadanos y expertos. No obstante a lo anterior, al analizar los resultados de dicha consulta resalta el hecho de la escasa participación ciudadana que se registró, y cuyo conteo quedó plasmado en el portal de referencia, el cual cerró su monitoreo para el 8 de mayo de 2012 con tan sólo 2,030 participaciones, destacando la ausencia de una estrategia clara para impulsar también consultas interinstitucionales, como por ejemplo entre los poderes locales, para la elaboración de un capítulo o apartado específico, ante la clara necesidad de coordinación y colaboración entre los mismos.

Cuadro 2
Resultado de participantes por eje temático

Tema	Participantes
Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano: número total de personas que han participado.	508
Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana: número total de personas que han participado.	379
Desarrollo Económico Sustentable: número total de personas que han participado.	330
Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura.	572
Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.	241
Total de participantes en la encuesta	**2,030**

Fuente: Página web oficial del Gobierno del Distrito Federal www.todossomossoluciones.mx

Es conveniente señalar que los ejes temáticos contaron en total con una batería de 32 preguntas con promedio de 3 opciones de respuesta. Destaca el hecho que de las 32 preguntas sólo en una de ellas, correspondiente al tema 2 "Gobernabilidad, seguridad y

Rap 137 español.indd 352 30/03/16 10:52

protección ciudadana", en la que participaron 379 personas, se incluye una pregunta relacionada con la impartición de justicia, con los siguientes resultados, a saber:

"*¿Cuál sería la acción prioritaria para mejorar el modelo de procuración e impartición de justicia del Distrito Federal?*

- *Juicios orales: 17.5%.*
- **Mejorar la atención a las denuncias y modernizar la investigación del delito: 78.1%.**
- *Programas de atención a víctimas (apoyo psicológico integral): 4.4%".*

Lo anterior, al tiempo de evidenciar un manejo limitado sobre la exposición y estructuración del monitoreo, específicamente para el tema de impartición de justicia, también se intuye un tendencioso manejo de las opciones de solución, que deriva en replicar el esquema de los aspectos prioritarios señalados en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en el que se excluye de dichas prioridades a la impartición de justicia, como ha sucedido en cada ejercicio fiscal, y como lo refleja el propio Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que a la fecha no incluye un apartado que vincule las políticas públicas del Gobierno Local con las acciones de impartición de justicia.

2.2. Acciones de apoyo y auxilio jurisdiccional. Los pilares del encadenamiento institucional

En un segundo nivel que genera acciones de apoyo y auxilio a la labor jurisdiccional a través de instancias multidisciplinarias, ya sea mediante el suministro de datos e información, dotación de servicios o desahogo y dictamen de diligencias ligada a las acciones sustantivas de un proceso judicial o bien a aspectos administrativos de los mismos vinculados, entre otras, al ingreso y turno de los emplazamientos a juicio, a la cadena de detención, custodia, procesamiento o sentencia de los individuos en sus distintas modalidades o condiciones jurídicas; el cumplimiento de la sentencia, el otorgamiento de beneficios cautelares, o la generación de peritajes específicos, entre otros, por lo que el desempeño y los resultados en este ámbito difícilmente puede verse sólo bajo ópticas de tramos competenciales aislados, dado

el encadenamiento interinstitucional, que genera este complejo nivel del enfoque de procesos, ya que en cada tramo de esta cadena competencial se compromete el proceso judicial en general, y puede afectar la libertad, el patrimonio, integridad, vínculos interpersonales y, en general, los intereses e integridad de los individuos o actores en conflicto.

El tema de la justicia bajo dicha óptica, por ejemplo en materia penal, inicia con el policía de a pie, continua en los ministerios públicos, se resuelve en los tribunales, se ejecuta en el sistema penitenciario; por tal motivo un esquema integral de evaluación no puede desestimar el encadenamiento que en este y otros supuestos prevalece, y en todo caso habría que establecer varios escenarios para la evaluación de resultados de las áreas de apoyo o auxiliares:

1. Determinar la calidad, el efecto real que los servicios, la información, los estudios y en general elementos de juicio tienen sobre los procesos judiciales.
2. Establecer si los procesos, procedimientos, sistemas, protocolos y en general los componentes involucrados para la integración, presentación y aporte de la información que aportan las áreas de apoyo o auxiliares de los órganos jurisdiccionales es la adecuada y conforme a la ley.
3. Verificar si las acciones de coordinación interinstitucional que demandan los procesos de acuerdo a la materia, son lo suficientemente robustos para garantizar el encadenamiento procesal, y asegurar y blindar la validez y objetividad de los aportes. Una forma material de ello son los proyectos de sistemas de información en cadena.
4. Constatar los perfiles, competencias, ejecución de protocolos, procedimientos y la pertinencia de las acciones de control y validación de la información, etc.
5. Establecer objetivos y estrategias dirigidas a la solución de problemáticas complejas que no necesariamente implica una acción aislada para los Tribunales, sino que se sujetan a políticas y acuerdos interinstitucionales que hagan efectivos todos los eslabones de la cadena de justicia.

En un tercer nivel organizacional, se identifican las materias y acciones sujetas a modelos y sistemas de implementación trans-

versal como es el caso de los derechos humanos, la igualdad de género, la transparencia, la protección civil y seguridad institucionales; mismas que se diferencian del resto de las acciones por que no son ni de tipo jurisdiccional, ni de apoyo a los procesos judiciales ni tampoco son instancias administrativas, pero que prevalecen como parte de la política institucional, porque existen leyes específicas en la materia que obligan su implementación a todos los niveles de gobierno, y en todo tipo de entes públicos, por lo que es una condición alinear el marco normativo institucional e implementar sin restricción ni sesgos, los sistemas y protocolos preestablecidos a nivel federal, estatal, municipal e institucional.

En este contexto, la evaluación no necesariamente depende de procesos internos, ya que en este tipo de materias existen sistemas y mecanismos institucionales a nivel nacional y local, que regula su implementación, establecen los protocolos y parámetros de operación, aunado al hecho de que se encuentran ya definidos los mecanismos de control y evaluación por parte de instancias especializadas, que en todo caso exige por parte de los poderes judiciales, sentar las bases para diferenciar las acciones en este ámbito, y desde el punto de vista de su planeación, programación y presupuestación se tomen las medidas permanentes que las haga visibles e identificables del resto de las funciones propias de la institución, ya que tienen como objetivo Identificar las acciones institucionales que permitan reflejar cabalmente el cumplimiento de las previsiones normativas, de aquellas materias cuya implementación de modelos, normas, sistemas, protocolos, políticas, criterios procesos, procedimientos y demás componentes que las integran, se rija y requieran un esquema transversal. Con ello queda claro que trascienden a políticas internas y se vuelven asignaturas que no pueden ser modificadas a partir de criterios o decisiones institucionales aisladas.

En un cuarto nivel funcional identificamos aquellas acciones vinculadas a la Oficialía Mayor y, por lo tanto, a las áreas que proporcionan apoyo administrativo y servicios múltiples, como soporte de la operación organizacional en sus diferentes estructuras (orgánica, ocupacional, salarial, funcional y de servicios) es decir las acciones institucionales encaminadas a la parte adjetiva, directamente vinculada con las previsiones, suministro, planeación, control y regulación de los bienes, servicios e infraestructura tangible

e intangible que requiere la institución para el buen desempeño de sus funciones y el alcance de sus objetivos, materias que se regulan a partir de las normas de armonización contable, de la administración de los recursos en general y la aplicación clara del proceso administrativo y del ciclo presupuestario, cuyos efectos y servicios se dirigen tanto a los usuarios internos y externos de los Tribunales.

Finalmente, en un quinto nivel, se identifican las acciones institucionales encaminadas a la capacitación, formación, profesionalización y de carrera judicial, en este caso emprendidas por el Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es clara cuando señala que una acción primordial es la capacitación, actualización y formación de sus trabajadores, a efecto de que se eleve la calidad en la impartición de justicia, ya sea a distancia o de forma presencial o escolarizada, al igual que el desarrollo de una identidad institucional y la investigación continua, que sea capaz, entre otras responsabilidades, de conocer el impacto de sus acciones, de la opinión de la gente y en general sobre las acciones que en concreto se realizan.

Como puede observarse, es compleja la naturaleza funcional y facultativa del ámbito judicial, por ello resulta necesaria esta diferenciación funcional de la organización, porque precisamente de ello deberían desprenderse estrategias diferenciadas de evaluación, y en consecuencia acciones igualmente específicas tendientes al mejoramiento y modernización de la gestión institucional[10].

3. Los restos de los controles internos frente a la alineación de la gestión y los procesos de mejora continua

El Presupuesto al ser una institución jurídica fundamentalmente de derecho público, sancionada por la competencia del Poder

[10] La gestión se define como la ejecución y el monitoreo de los mecanismos, las acciones y las medidas necesarios para la consecución de los objetivos de la institución. La gestión, por consiguiente, implica un fuerte compromiso de sus actores con la institución y también con los valores y principios de eficacia y eficiencia de las acciones ejecutadas. Desde este marco conceptual se entiende que la conducción de toda institución supone aplicar técnicas de gestión para el desarrollo de sus acciones y el alcance de sus objetivos.

Legislativo, toda vez que controla la actividad financiera de los entes públicos, por el hecho de aprobarse con carácter de ley anual, requiere de una discusión y dictamen que supere la política presupuestaria recaudatoria aplicada e impuesta por la propia Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, y que el trabajo legislativo local genere un análisis a partir del perfil de la conflictividad de la ciudad que compromete el tejido social, abra un debate sobre la necesidad de crear un sistema de políticas públicas[11], en este caso judiciales, que defina e impulse la proactividad del Poder Judicial, hasta ahora incipiente o inexistente, y que analice el proyecto a partir de la alineación del recursos con un esquema de programas presupuestarios claramente identificados y con objetivos y metas debidamente vinculados a éstos.

Lo anterior porque un sistema de gestión y evaluación de resultados, es cuando finalmente el presupuesto se alinea a un esquema de *Programas presupuestarios (Pp)*, y que dentro de su estructura analítica queden plenamente identificados objetivos, estrategias, participantes o responsables de sus acciones, con una matriz de indicadores de resultados indexada a cada uno de éstos, y enfocados a contrarrestar las problemáticas y necesidades centrales institucionales, y no a la inversa, con mecanismos de alineación, planeación y gestión de recursos anclada a este esquema evaluación y a una dinámica de mejora continua.

Bajo esta perspectiva, en un primer momento los Programas presupuestarios tendrían que construirse y materializarse en función a los cinco niveles funcionales y facultativos descritos anteriormente (sustantiva, de apoyo o auxilio a la función sustantiva, de implementación de materias transversales, administrativas y/o de gerencia pública y de carrera judicial y capacitación); y en una segunda etapa, generar programas presupuestarios mediante los cuales queden etiquetados recursos enfocados a problemáticas y población enfoque específicos, que refleje la proactividad del Poder Judicial ante la conflictividad de las ciudades y por lo tanto materialice las políticas judiciales que hayan sido construidas a

[11] Manuel Tamayo Sáenz, las concibe como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios, y que a decir de Heclo y Wildavsky representan además una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.

partir de un diálogo y consultas permanentes de los diferentes actores y sectores de la sociedad sobre temas sensibles de la ciudadanía como, expresados en los medios masivos de comunicación, como por ejemplo el tráfico de influencias, la sobre regulación procesal, la temporalidad de las resoluciones judiciales, las deficientes o inexistentes cadenas y servicios de atención a grupos vulnerables, entre otros temas.

Lámina 1
Gestión para Resultados en el Poder Judicial

Fuente: Propia.

Así, con este componente (Pp), un reto mayúsculo es desarrollar la Estructura Analítica del Programa presupuestario (EAPp), la cual se constituye en la herramienta que explica su razón de ser, mediante la descripción de la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificada (incluyendo sus causas y efectos) y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica entre los mismos, es decir con base en el árbol de problemas y el árbol de objetivos, la cual compara la cadena

de medios-objetivo-fines seleccionada, con la cadena de causas-problema-efectos que le corresponde[12]:

- Asegurar que el objetivo equivale a la solución del problema que origina la acción pública;
- Constatar que los medios son precisos tanto para la solución de cada una de las causas del problema como para el logro del objetivo;
- Perfilar el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades de la MIR;
- Definir la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del mismo, y
- Construir los indicadores, que son la expresión de lo que se pretende evaluar de los resultados esperados.

En este sentido, el monitoreo sistemático y permanente de las acciones emprendidas a través de los Programas presupuestarios, generaría información para realizar una evaluación efectiva; sin embargo, ni las áreas de planeación, ni los órganos de control interno, ni las áreas financieras del ámbito judicial, han podido articular e impulsar acciones efectivamente vinculadas de forma permanente, en el que se estructure un Programa Anual de Evaluación direccionado a los cinco niveles o sectores de la Institución-Organización que permita: a) Evaluación de Consistencia y Resultados; b) Evaluación de Indicadores; c) Evaluación de Procesos; d) Evaluación de Impacto; e) Evaluación que se realizará mediante trabajo de gabinete y/o de campo, y f) Evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Una evaluación que deje de gravitar en el esquema tradicional de procesos internos bajo un modelo inquisitorio, una visión aislada y desvinculada de las estrategias institucionales globales, que

[12] La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha impulsado la implantación de la Gestión para Resultados en el Ejecutivo Federal, y sugiere el desarrollo de dos grandes componentes: el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El referente más tangible se ha estacionado fundamentalmente en los Programas de Desarrollo Social, cuyas evaluaciones están a cargo del CONEVAL, que se maneja íntegramente bajo este modelo, sobre todo porque las problemáticas y poblaciones enfoque suelen ser más identificables y delimitadas.

imposibilita la creación, como producto de la retroalimentación plasmada en las conclusiones o resultados de dicho programa de evaluación, que permitan a su vez el desarrollo e impulso del consecuente *Programa de Modernización y Mejoramiento de la Gestión Institucional,* capaz de impactar permanentemente en ámbitos como:

- El jurídico, procesal, estándares, protocolos, manuales, servicio al usuario, sistemas de información y comunicación, formación, capacitación y actualización;
- Controles de los actos arbitrios y discrecionales;
- Acciones de coordinación interinstitucional;
- Acceso ciudadano, sondeo de la percepción, quejas y denuncias, sistemas de control ciudadano (audiencias públicas);
- Control de calidad, tasas de resolución, monitoreo de plazos procesales, frecuencia de revocaciones y nulidades, costos de la oferta judicial;
- Análisis de los factores para la disminución de los tiempos procesales;
- Asistencia jurídica y judicial a los sectores de la población más marginados;
- Acciones enfocadas al fortalecimiento en la autonomía de la asignación presupuestal;
- Reingeniería administrativa;
- Transparencia y meritocracia en la selección promoción y remoción de personal;
- Redimensionamiento de objetivos institucionales;
- Sistemas de comunicación entre los actores judiciales y manejo gerencial de los juzgados para contrarrestar abusos administrativos y dilapidación de recursos, bienes y servicios, y
- Análisis del perfil de la conflictividad a partir de la estadística judicial para determinar población enfoque y estrategias de servicio con población enfoque.

Sin embargo, al no preverse normativamente ni desarrollarse el *Programa de Mejoramiento de la Gestión*, que está íntimamente vinculado a la evaluación de programas, procesos y servicios,

Rap 137 español.indd 360 30/03/16 10:52

las acciones de los órganos de control interno[13], de planeación y de la administración de los recursos financieros se encuentran desarticuladas, de modo tal que en el siguiente ciclo de planeación de acciones y previsión de recursos, quedarían fuera de este ciclo de mejora continua, controlada y dictaminada por estas instancias clave.

Por ello es fundamental impulsar programas presupuestarios por grupos y tipos, los cuales en cada ejercicio fiscal, sean sujetos y objeto de revisión como consecuencia de los resultados obtenidos y verificados a través de los procedimientos del *Programa Anual de Evaluación*, que reconozca la diferenciación de ámbitos, por su naturaleza funcional al interior de la institución, propicie la suscripción de convenios o emisión de acuerdos con los responsables y corresponsables para emprender acciones para el mejoramiento o modernización de la gestión, y sean también base del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el siguiente ejercicio fiscal, y componentes fundamentales para atender los requerimientos en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Así, con el objeto de fortalecer la obligatoriedad constitucional de la rendición de cuentas a que todo ente público debe sujetarse y participar, independientemente de su naturaleza jurídica y facultades

[13] De conformidad a las facultades y atribuciones que establecen los artículos 242 y 244, de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se establece que:
"*Artículo 242. La Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que fijan las leyes aplicables a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Tribunal Superior de Justicia, incluyendo a los del Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal…*
Artículo 244. La Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal contará con las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos;
II. Comprobar el cumplimiento, por parte de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;
III. Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a que se refiere la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
IV. 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 Superior de Justicia del Distrito Federal;
V. Establecer las sanciones correspondientes y dar cuenta al Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para su correspondiente aplicación; y
VI. Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes."

conferidas en la ley, al involucrarse a los órganos de gobierno en ese proceso, es necesario crear condiciones de entendimiento entre los poderes del Estado, que en el caso de los poderes judiciales no vulneren el principio del equilibrio de poderes y la división de las funciones del Estado.

Los poderes judiciales, deben tomar la decisión de hacer patente que se comparte la preocupación de sumarse al nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil, organizado y transparente, sobre todo porque la evaluación del desempeño y con ello la fiscalización del uso y destino de los recursos es un asunto público y, por lo tanto, de interés general, a la que se le debe dar salida institucional, en el marco de las previsiones normativas.

Por ello, consensuar una estructura y desarrollar una metodología específica es fundamental para la fiscalización del Poder Judicial, sin que ello genere excesos de atribuciones, violenten el principio de autonomía e independencia o deriven en procesos limitados, dada de ello es deseable, que exige el desarrollo de:

1. Un protocolo y estructura específicos que establezcan los alcances de la fiscalización y auditoría y reduzcan la discrecionalidad en el actuar o reproduzca los criterios aplicados en el Poder Ejecutivo.
2. Elaborar criterios o marcos de actuación diferenciados sobre los aspectos a evaluar del actuar de los funcionarios y de las autoridades del ámbito jurisdiccional, así como de las instancias que en este proceso deban participar o sean el conducto adecuado para llevar a cabo estos procedimientos, es decir que diferencie el ámbito sustantivo (jurisdiccional) del ámbito adjetivo (de apoyo judicial y administrativo).
3. Establecer los objetos y sujetos de la evaluación, la fiscalización o auditoría a partir de esta diferenciación de ámbitos y actos de la función pública, sean estos de autoridad jurisdiccional o de naturaleza administrativa.

Pero, el marco de actuación de los órganos internos y externos de control gubernamental en general, no han profundizado en accionar bajo esquemas claramente diferenciados, que reconozcan que las funciones propias del Estado suponen una realidad jurídica, funcional y organizacional distinta, que obliga a conside-

Rap 137 español.indd 362 30/03/16 10:52

rar dichos aspectos, sin demeritar los propósitos del control, la auditoría y la fiscalización gubernamentales.

4. Hacia la proactividad del Poder Judicial

Uno de los paradigmas que es imprescindible superar en el Poder Judicial, es aquel que en el imaginario generado en torno a la función pública se establece y preconcibe que es el Poder Ejecutivo, por su naturaleza jurídica, a quien le corresponde la proactividad materializada a través de su administración pública, es decir que sólo a éste le corresponde generar modelos y mecanismos de acciones exógenas permanentes, detonadas a partir del diseño y materialización de políticas públicas para la resolución de problemas en beneficio de una población específica o de enfoque; paradigma que ha significado estigmatizar y acotar a las propias políticas públicas y al Poder Judicial, confinado a esquemas reactivos, receptor de conflictos a dirimirse en los tribunales, por parte de los diferentes actores y sectores de la sociedad.

Sin embargo, los sistemas de estadística judicial claramente reflejan el perfil y rasgos característicos de esa conflictividad social en las entidades federativas, de modo tal que la evaluación debe transitar hacia ese otro nivel de la organización. Las acciones y resultados obtenidos a través de los programas presupuestarios, y el análisis de la conflictividad ciudadana y los fenómenos que ellos desencadenan deberían, por lo tanto, detonar políticas públicas judiciales, y una recomposición del servicio, de los perfiles del juzgador, y en general de las prioridades institucionales que oriente de mejor manera el destino y ejercicio de los recursos.

Ante ese panorama la creación de una Unidad Especializada de Evaluación del Desempeño de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios, es una respuesta a la relevancia de la evaluación como un sistema, que materialice las directrices en el marco de la planeación institucional y de la políticas públicas judiciales en el Distrito Federal, que direccione, refiera y constate la orientación de los programas y el gasto público, y verifique la objetividad de la de los resultados con espectros de medición (indicadores) acordes a las estructuras analíticas de los programas. Una Unidad capaz de articular y generar sinergias entre los órganos de control interno, de planeación, de recursos financie-

Rap 137 español.indd 363 30/03/16 10:52

ros y por supuesto de los órganos colegiados, quienes resuelven también sobre los aspectos adjetivos de la institución[14].

El Poder Judicial necesita con urgencia legitimar su actuación, y la mejor manera, probablemente la única, es lograr que la ciudadanía acepte y reconozca sus resultados, dado que su cargo no deriva de una elección, por lo tanto debería de basarse en la aceptación de sus decisiones, cambiar la percepción que se tiene de su imagen y conducta por parte de la ciudadanía, y ello sólo puede lograrse cuando el ciudadano de a pie puede percibir un correcto ejercicio de sus funciones y la sensibilidad expresada en el servicio, que la institución es capaz de materializar entre las personas en conflicto, y no entre los casos a analizar o a abordar. De ahí que, esa proactividad del Poder Judicial sea probablemente una de las fuentes más importantes que lo legitimen y fortalezcan.

Emprender acciones que transparenten su actuación, fortalezcan la calidad argumentativa de sus decisiones, la independencia de criterio, el desarrollo de una jurisprudencia sobre derechos fundamentales y, sobre todo, expresar mediante políticas claras una postura frente a los aspectos más sensibles para la población en general, sin que ello necesariamente ponga en entredicho la objetividad para dirimir conflictos o disputas, la capacidad que tengan para expresar y evidenciar su distancia con los factores reales de poder[15], o de sus propios privilegios e intereses, sin lo cual difícilmente puede lograrse una cercanía con la ciudadanía.

[14] Myriam Cardozo Brum, en su artículo "El proceso administrativo. El enfoque proactivo", refiere que Lorne Plunkett y Cuy Halen, conciben la administración proactiva como una expectativa más amplia e integradora de los procesos mentales para solucionar problemas (en este caso enfocado a la tarea gerencial), tomar decisiones y planear, con el propósito de ser más eficientes, eficaces, creativos y, sobre todo, detectar las verdaderas causas de los problemas, para rediseñar las propias tareas administrativas. *"Es por lo tanto un conjunto de técnicas analíticas adecuadas para enfrentar la incertidumbre con que trabajan los administradores. Puede emplearse para desarrollar administrativamente a los subordinados, vender una idea, administrar el tiempo, aumentar la seguridad del gerente, realizar aplicaciones futuras y efectuar análisis estructurados trabajando en grupos. Su principal objeto es, entonces, cambiar de un proceso de pensamiento reactivo a uno de pensamiento sistemático, basado en el análisis de la información, con objeto de reducir la incertidumbre".*

[15] A decir de Ferdinand Lassalle todo país tiene necesariamente una Constitución real y efectiva; pues no se concibe país alguno en que no imperen determinados factores reales de poder, cualesquiera que ellos sean. No es mi enemigo quien mayor castigo merece, sino quien, llamándose mi representante, y teniendo por misión defender mis derechos, los vende y los traiciona.

Rap 137 español.indd 364 30/03/16 10:52

Y es así como precisamente se hace necesaria la construcción de políticas públicas judiciales, capaces de reconocer las variables políticas, económicas, presupuestarias, legales, sociales, demográficas, tecnológicas, etc., que enfrentan los poderes judiciales en particular, y que influyen en su función sustantiva. Políticas que le den impulso a la coordinación y colaboración con los poderes públicos, que genere una agenda de trabajo conjunto con los órganos legislativos y poderes ejecutivos, enfocado al cumplimiento y consistencia de los compromisos políticos, a la dimensión presupuestal aplicada por las instancias federal y local, a la coordinación en materia fiscal, control y de contabilidad gubernamental.

En este sentido a partir de un espectro de políticas públicas la proactividad implicaría la identificación de ámbitos de acción, establecimiento de criterio para el tratamiento de determinados asuntos o conflictos, decisiones sobre el direccionamiento institucional, redimensionamiento de programas presupuestarios, proyección de impactos sobre medidas en el servicio a usuarios internos y externos, es decir generar respuestas a situaciones consideradas como problemas que requieren intervención pública, en este caso impulsadas por el Poder Judicial[16].

Y en este contexto, la evaluación institucional tendría que incorporar este componente fundamental, sobre todo porque no es un simple instrumento técnico del accionar institucional, sino que es también un mecanismo político que expresa el nivel de responsabilidad sobre la función pública, que permitirá a los poderes judiciales volcarse hacia la ciudadanía, de expresar su responsabilidad política y su contribución al fortalecimiento del Estado de Derecho, de la democracia y la paz social.[17]

[16] Hogwood (1984) *"Para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales."*

[17] "La exigencia de objetividad no apunta, pues, tanto a la ejecución de la Ley –cuestión propia del principio de legalidad– sino al modo como dicha ejecución ha de hacerse", L. Morell Ocaña, "El principio de objetividad en la actuación de la Administración Pública", La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, tomo I, Civitas, Madrid, 1993, pág. 149.

Rap 137 español.indd 365 30/03/16 10:52

La Comisión Nacional de Tribuales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en los primeros meses del año 2015, a partir de una serie de foros realizados en el país, hizo algunas propuestas conceptualizadas como políticas públicas encaminadas precisamente a apuntalar y generar esa proactividad, en las que se propusieron algunas acciones identificadas como políticas públicas, lo cual desde la perspectiva del redimensionamiento del Poder Judicial es un ejercicio inédito, a saber:

Gobernanza judicial

a) Fondo de Apoyo para la Administración de la Justicia;
b) Autonomía Financiera de los Tribunales Superiores y Supremos de Justicia del país;
c) Fortalecimiento de los procesos de Autolimpieza de los Tribunales Superiores y Supremos de Justicia;
d) Sistema Nacional de Cooperación para la Administración de Justicia Local;
e) Perfil Nacional de Juez;
f) Gratuidad y Acceso a la Justicia como presupuesto del Estado de Derecho, y
g) Colegiación Obligatoria.

Materia Civil-Mercantil

a) Juicio Especial Hipotecario;
b) Juicio Oral Civil;
c) Juicio Hipotecario Oral;
d) Suspensión de exigencias necesarias para facilitar el acceso a la justicia, y
e) *Doing Business.*

Materia Familiar

a) Reformas a la legislación local, y
b) Coordinación Interinstitucional.

Con estos trabajos, a partir de tales definiciones se reconoce la relevancia de la justicia, en este caso anclada al nuevo paradigma que intenta hacerla tangible a las personas de a pie, la justicia cotidiana, en la que se reconoce que no obstante al auge teórico

Rap 137 español.indd 366 30/03/16 10:52

y formalismo jurídico, hay una profunda crisis en lo práctico, que se expresa principalmente en el distanciamiento entre los ciudadanos y sus instituciones; entre la expectativa de bienestar de las personas y la confianza que tienen en el aparato burocrático y judicial o, sencillamente, en la seguridad de que se respetarán sus derechos. Qué obliga a los tribunales locales a la protección de la familia en todas sus modalidades, la protección de su patrimonio la salvaguarda de la libertad humana.

Un marco en el que en definitiva los jueces, a decir de la propia CONATRIB, pueden ser un vehículo para materializar los derechos humanos, y contribuir a crear relaciones de justicia distributiva, condicionado a un profundo y serio trabajo legislativo, de construcción y materialización de políticas públicas judiciales y una permanente coordinación entre instituciones públicas, o públicas y privadas, que sea capaz de trascender su diseño formal y ser una construcción material, clara y tangible para los diferentes actores y sectores de la sociedad, en un contexto crucial de reforma política del Distrito Federal que, entre otras, redefinirá a sus propios órganos de gobierno, incluido el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Conclusiones

El enfoque de procesos y la propia teoría organizacional pueden realizar una aportación valiosa al estudio del Poder Judicial y a la construcción de un sistema de evaluación del desempeño acorde a su naturaleza jurídica y funcional, sin dejar de lado la avasalladora estructura jurídica que las fundamenta, es decir contribuye a modificar el paradigma tradicional que ubica la justicia como una actividad supra estatal, dándole un enfoque de servicio público donde el usuario sea el sujeto principal, como lo sugieren las nuevas tendencias de la teoría organizacional, específicamente con miras a la creación y desarrollo de organizaciones inteligentes, en el que el ser humano debe ser el principio y fin de su misión y visión, sin desestimar las notables aportaciones de Robert Owen con sus argumentos sobre el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y la influencia de estos en la productividad, o de Henry Gantt con la ampliación y desarrollo de las ideas de Owen sobre la calificación del trabajo de las personas y la creación de los gráficos implantados al respecto, de Henry Fayol con su ex-

Rap 137 español.indd 367 30/03/16 10:52

posición sobre los principios de la administración, y la relevancia de pronósticos científicos aplicando métodos para alcanzar resultados superiores; de Frederick Taylor con su análisis de tiempo para aplicar métodos científicos al proceso de trabajo, incluido Max Weber con su concepción burocrática sobre la administración en la que planteaba, que una jerarquía bien definida con conceptos, reglas y normas precisas contribuía al desarrollo y rendimiento de la organización.

Reconocerla sin propiciar su predominio, es posible romper paradigmas y mitos en torno a su excepcionalidad, la cual por muchos años ha aplazado y mitificado asignaturas tan importante como el incursionar en el análisis y el planteamiento de propuestas funcionales y tangibles del desempeño judicial. El reconocimiento de las limitaciones gerenciales y sistémicas, permiten ahondar en el estudio de situaciones concretas, y ante la subjetividad de las percepciones que ha atraído el ámbito jurisdiccional, establecer un marco teórico y conceptual organizacional y, en consecuencia, de procesos, es posible plantear soluciones que legitimen la función judicial a través de la satisfacción y calidad de las resoluciones del juzgador, y en general de quienes directa e indirectamente contribuyen a ello.

Ambos enfoques permiten vincular la racionalidad sistémica y política, implícita en los poderes públicos, cuya tarea no puede ser concebida sin el diseño y materialización de las políticas públicas, pero que se enfrenta a estigmas como la arraigada tradición de tomar decisiones con base en intereses políticos, en un espectro amplio de discrecionalidad o actos arbitrios, etc. Por ello es necesario considerar un diseño que ilustre la complejidad de los procesos implicados desde la diversidad funcional, implícitas en las organizaciones que apuntalan los poderes judiciales, como la identificación de métodos cuantitativos y cualitativos con instrumentos que den cuenta de los logros y limitaciones del desempeño, bajo una evaluación integral y diferenciada, que permita explicar los resultados alcanzados e identificar las causas de su desviación.

Si bien es cierto es difícil diagnosticar y determinar problemáticas y establecer objetivos en una organización tan compleja por su diversidad funcional y sustancia jurídica, determinar los diferentes ámbitos funcionales y con ello el establecimiento de proto-

Rap 137 español.indd 368 30/03/16 10:52

colos de evaluación, y herramientas suficientes y diferenciadas para evaluar políticas, programas, proyectos y servidores públicos, es un paso fundamental en esta enorme tarea, en la que la planeación de la evaluación puede contribuir en la comprensión del complejo accionar de los poderes públicos, como los tribunales locales, que en última instancia son el frente que hace tangible para la sociedad la razón de ser del Poder Judicial.

Fuentes

Bibliografía

CARDOZO BRUM, MYRIAM, en su artículo "El proceso administrativo. El enfoque proactivo".

HOGWOOD, B. and GUNN, L. (1984), Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press, Oxford.

LASSALLE, FERDINAND (1931), ¿Qué es una Constitución?, Madrid, Editorial "Cenit", S.A., primera edición, 155 p.

LORNE, PLUNKETT y HALE, CUY (1990), Administración proactiva, México: LIMUSA (pp. 14-193).

LUHMANN, NIKLAS (2005), Confianza, México, primera edición, Anthropos Editorial, 179 p.

MORELL OCAÑA, L., (1993) "El principio de objetividad en la actuación de la Administración Pública", La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, tomo I, Civitas, Madrid, pág. 149.

ROEMER, ANDRÉS y BUSCAGLIA, EDGARDO (Compiladores), (2006), Terrorismo y delincuencia organizada: un enfoque de derecho y economía, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, 225 p.

STEPHEN, ROBBINS (1996), Comportamiento Organizacional. Teoría y Práctica, México: Prentice Hall (pp. 5-7).

TAMAÑO SÁEZ, MANUEL (Colaborador) (1997), La nueva administración pública, "Capítulo III. Análisis de las políticas públicas", Madrid. Editorial Alianza Universidad, 22 p.

WILDAVSKY, HECLO (1974), The Private Government of Public Money, Londres, Editorial Macmillan.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Documentos institucionales

Acuerdos plenarios del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal Acuerdo 33-07/2014 y Acuerdo 34-07/2014, relativos a la creación de unidades de evaluación del desempeño.

Plan de Trabajo 2016-2018 del Mag. Dr. Edgar Elías Azar, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Plan Institucional 2012-2015 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

Mesografía

Cardozo Brum, Myriam. "El proceso administrativo. El enfoque proactivo". http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/9-157-2418ycd.pdf

Conclusiones de los foros de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRIB) para el mejoramiento de la justicia cotidiana en http://conatrib.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/FOROSDF.pdf

Página web oficial del Gobierno del Distrito Federal www.todossomossoluciones.mx, encuesta de opinión para el desarrollo del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf

Rap 137 español.indd 370 30/03/16 10:52

Revista de Administración Pública

INAP

RESEÑA

Muna Dora Buchahin Abulhosn (2015). *Auditoría Forense. Delitos Contra la Administración Pública.* México, BOSCH-UNAM

Alberto Montejano Campos[1]

Todo buen gobierno o que aspire a serlo, debe cumplir con tres características fundamentales: a) la obligación de rendir cuentas a su sociedad; b) la necesidad, intrínseca a un gobierno democrático, de ser transparente, y c) un elevado nivel de integridad, entendida ésta como el actuar gubernamental apegado al Estado de Derecho. Si a lo anterior agregamos que el artículo XV de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*[2], establece que la sociedad tiene en todo momento el derecho de pedir cuentas a los gobernantes; entonces podemos entender la importancia de la publicación del libro que reseñamos, de la Dra. Buchahin, quien además de incursionar en el estudio de la administración pública y la fiscalización, se desempeña actualmente como Directora General de Auditoría Forense en la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La autora sostiene que la corrupción y la mala administración de los recursos públicos, obligan a replantear tres conceptos clave, como son la fiscalización, el control y la auditoría, lo que conlleva a la puesta en práctica y extensión de la auditoría forense. Derivado de lo anterior, la auditoría forense, se nos presenta

[1] Egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, FCPyS-UNAM.

[2] Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789; Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano *available* http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf

como una actividad cuyo principal objetivo es la revisión de los procesos, hechos y evidencias, para la detección o investigación de actos y omisiones, que impliquen alguna infracción a la ley o conducta ilícita, con el propósito de documentar con pruebas válidas y suficientes, las conclusiones derivadas de los hallazgos e irregularidades detectadas, apoyándose cuando así se requiera, en la tecnología y herramienta forense, para el desarrollo de este tipo de indagaciones.

En palabras de Buchahin, la práctica de una auditoría en el ámbito forense, implica una revisión integral de los procesos, con acciones que se dirigen a constatar posibles conductas irregulares, en la aplicación de los recursos públicos y en la detección de fraudes financieros, dentro de las organizaciones públicas y, en su caso, determinar presuntas responsabilidades. Para demostrar la utilidad de las prácticas forenses en materia de auditoría, el libro da cuenta de dos casos emblemáticos, en los cuales se muestra todo el proceso de la auditoría de este género y se pone en evidencia el efecto de la mala utilización de los recursos públicos, tanto por parte de funcionarios gubernamentales como de los particulares.

En efecto, al diseccionar estos dos casos institucionales y mostrar los procedimientos de auditoría forense, es posible observar, algunas prácticas institucionales que aun muestran un importante nivel de opacidad y escasa rendición de cuentas. Dichas prácticas, dan pauta a la maquinación de operaciones financieras y de adquisiciones, que se realizan sin sujeción a tiempos, ni supervisión o fiscalización adecuados.

La autora sostiene que ante casos concretos, en los que se prueba la existencia de operaciones de algunos funcionarios, para el posible desvío del presupuesto asignado a las instituciones, es indudable que se pone en riesgo a los sujetos que reciben los servicios públicos. Por ello hay que entender que una conducta omisa, “impacta severamente en el desarrollo integral y la mejora de la calidad de vida de estos habitantes y con lo que se ocasiona un daño irreversible”.

En suma, la práctica de auditoría forense, conduce a una revisión integral de los procesos de investigación financiera y jurídi-

ca, que deberán ser homologados en el derecho penal, conforme al contenido, principios y valores constitucionales de importancia primaria en la tutela de los derechos sociales, para sancionar a quienes presentan conductas irregulares en la aplicación de los fondos públicos. Es decir, se requiere generar el criterio jurídico adecuado a través de la ley, en los asuntos relacionados con fondos federales y otros subsidios, cuya naturaleza y aplicación tiende a procurar el bien común, mediante programas de salud, infraestructura, seguridad y educación, dado que en algunos casos, los componentes están fuera de la tipicidad de las conductas prohibidas, que describen los delitos del *Código Penal Federal* (CPF) y otras leyes especiales.

En esta perspectiva, la autora propone la conformación de un Sistema Nacional de Auditoría, el cual permita una vinculación efectiva entre los integrantes de los distintos órganos de fiscalización de los tres órdenes de gobierno[3], que permita evitar duplicidades y omisiones así como fortalecer y ampliar la cobertura en las revisiones de los recursos, tanto federales como locales, con base en auditorías complementarias y el intercambio de información de manera oportuna y efectiva.

Un sistema como el que se propone, habrá de permitir una revisión mucho más exhaustiva sobre la situación que guardan los recursos públicos y se podrá configurar en dos vertientes, distintas pero complementarias. La primera de ellas para poder detectar las áreas de oportunidad en el uso y manejo de los recursos públicos, que a su vez permita brindar información oportuna, para la toma de decisiones, y la segunda, para que los resultados de los informes sean públicos y publicitados; como menciona Buchahin, para que en su conjunto los ciudadanos conozcan el estado que guarda la utilización de los recursos que provienen de sus contribuciones.

El combate a la corrupción ha sido uno de los temas colocados en la agenda pública nacional desde hace más de tres décadas, como un tema prioritario de atención en distintas administraciones. Sin embargo, las reformas a los varios ordenamientos jurídi-

[3] A nivel federal el órgano fiscalizador de los recursos públicos es la Auditoría Superior de la Federación, mientras que cada entidad federativa cuenta con un Órgano Superior de Fiscalización, y a nivel municipal las Contralorías Municipales son las encargadas de las funciones de auditoría gubernamental.

cos, que inciden en el tema, no han logrado establecer los tipos penales necesarios para que, derivado de la práctica forense en materia de auditoría, se pueda proceder de forma penal en contra de los funcionarios gubernamentales, así como de los particulares, que derivado de sus actuaciones u omisiones, incurran en inadecuada utilización o desvío de los recursos públicos, lo cual se traduce en actos de impunidad.

A partir de lo anterior, se presenta una propuesta de tipificación de actos u omisiones de tipo penal, en el quehacer de los funcionarios públicos, que podrían ser incluidos en las leyes de aplicación en la materia, evitando la impunidad en el actuar administrativo público y limitando las posibilidades de cometer actos de corrupción. Así, este libro se convierte en una lectura obligada no sólo para los estudiosos de la Administración Pública, sino también para los funcionarios gubernamentales, que dentro de sus atribuciones y funciones tengan bajo su responsabilidad el manejo, ejecución y custodia de recursos públicos.

Rap 137 español.indd 374 30/03/16 10:52

Revista de Administración Pública

INAP

RESÚMENES

Notas sobre Corrupción y ética: una perspectiva desde la administración pública. *Carlos Reta Martínez*

El panorama desolador que se desprende de la corrupción hace necesaria la discusión de esta problemática y la consiguiente formulación de propuestas de solución para disminuir esta difícil situación que se ha tornado sistémica en nuestro país. Estas medidas de cambio no sólo pueden concebirse en torno a un aspecto como el normativo, pues también es necesaria la renovación de toda la sociedad a partir de inculcarle valores orientados a la búsqueda del bienestar común, que se traduzca en beneficios sociales, económicos y políticos.

Entre los planteamientos que se han ofrecido como respuesta está reforzar los valores éticos mediante reformas y a partir de la expedición de nueva normatividad, lo que se considera podría constituirse en un frente sólido dirigido a disminuir el nocivo fenómeno, pero concebir soluciones adecuadas a un problema estructural como el que se ha generado en el país, requiere que se proyecte una estrategia que contemple de manera integral tanto la normatividad anticorrupción, como internalización de conductas éticas.

Palabras clave: Corrupción, ética, bienestar común, desarrollo económico, códigos de conducta.

Enfoque sistémico de la Rendición de Cuentas en México: los nuevos sistemas nacionales. *Hipólito Romero Reséndez*

La rendición de cuentas es un proceso orientado a dar respuestas. A fin de alcanzar su finalidad en el servicio público se deben

cumplir tres dimensiones elementales: información, justificación y sanción.

A la fecha, se cuenta con dos reformas constitucionales que definen la instrumentación de los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción, el primero más avanzado que el segundo. Sin embargo, para establecer un legítimo y real Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, resulta indispensable concretarlo a la luz de un enfoque sistémico, que vincule de manera eficiente instituciones, procesos y procedimientos, y de manera especial, las relaciones y vínculos entre ellos. De esa manera se logrará la respuesta debida del servidor público, en beneficio de la población.

Palabras clave: Rendición de Cuentas, Responsabilidad pública, Transparencia, Anticorrupción, Sistemas Nacionales.

Evolución del Control Gubernamental en México y los retos para fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción. *Eugenio Aurelio Alvírez Orozco*.

En este artículo me refiero a la evolución histórica del control en México desde los tiempos de los aztecas, hasta llegar a la actual reforma constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción.

Este Control Gubernamental se refiere tanto al Control Externo que ejercen la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, como el Control Interno a cargo de la Secretaría de la Función Pública, los Órganos de Vigilancia y Control, el Modelo Integral de Control Interno y la Administración de Riesgos.

Ambos controles instrumentados en nuestro país aportan los elementos necesarios para fortalecer la administración pública y por supuesto, para combatir a la corrupción, que serán robustecidos una vez aplicadas las reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que establecen el Sistema Nacional Anticorrupción, y la creación de las leyes complementarias.

No obstante la existencia del control gubernamental, es prioritario reforzar las estrategias para que en el día a día se difundan los valores de integridad, honor y justicia en la mentalidad de los mexicanos.

Rap 137 español.indd 376 30/03/16 10:52

Para fortalecer los controles existentes, debemos seguir trabajando para hacerlos aún mejores y para que las nuevas generaciones crezcan con una cultura de ética, legalidad e integridad para el bienestar de nuestra nación.

El éxito se alcanza con dedicación, disciplina, trabajo y esfuerzo, la ruta fácil de la tranza y la bribonería son los grandes retos a vencer a través de la educación, el control, la rendición de cuentas y la justicia.

Palabras clave: Evolución, Control, Corrupción, Rendición de cuentas.

Fiscalización, Control y Auditoría gubernamental. *Elsa Bibiana Peralta Hernández*

Mejorar sustantivamente los mecanismos de gestión y responsabilidad pública (objetiva, administrativa, política y penal) para garantizar un sistema de responsabilidades; estos mecanismos deben comprender no sólo la responsabilidad individual, sino también la institucional y de manera más amplia la política que se ejerce a través de un voto informado.

Para que exista un verdadero órgano de vigilancia, se requiere otorgarle plena autonomía constitucional, orgánica, presupuestal, de gestión, técnica y jurídica; así como, transparentar sus acciones e incorporar a sus tareas a la sociedad.

El papel de la sociedad civil será fundamental para dotarla de información pertinente y concreta a fin de que esté con pleno conocimiento de las diferentes formas de sanción en la fiscalización superior, así como el efecto preventivo y correctivo de los procesos de auditoría mejoren la gestión.

Palabras clave: Transparencia, fiscalización, sistema de responsabilidades, órgano de vigilancia

Control administrativo y fiscalización en la Administración Pública Federal. *Francisco Moyado Estrada*

La presente investigación, aborda el estudio del control administrativo en México, destacando las normas, órganos y mecanis-

mos que se han establecido en cada etapa, y que muestran la relevancia que ha llegado a alcanzar, dentro de los diferentes capítulos del fortalecimiento institucional de la administración pública federal.

Por medio de este análisis, se pretende llamar la atención sobre las áreas de oportunidad que hoy existen, para un vínculo más intenso entre control administrativo y fiscalización superior, cubriendo a dependencias, entidades, órganos autónomos y todas las instancias de control competentes, con el fin de establecer un verdadero sistema integral de fiscalización, que se nutra de los avances institucionales, para una evaluación más efectiva e integral de los resultados de la gestión pública gubernamental.

Palabras clave: control, fiscalización, hacienda, glosa, contraloría.

El efecto de la fiscalización bajo la perspectiva del desarrollo institucional. *Lilia Aguirre Romero*

El devenir de la acción fiscalizadora, que ha dado indicio de ser potencial factor que inhibe el desarrollo Institucional, se aborda a través de la inversión pública. El rol de la SHCP y la SFP, ha sido determinante por lo que el perfil del factor humano es de la mayor importancia al considerar que su quehacer permea la totalidad de la Administración Pública. El proceso de auditoría sigue un curso de tres etapas: planeación, ejecución e informe. Sin embargo, es practicada partiendo de la premisa de que todos los servidores públicos deben saber lo que les corresponde hacer y cómo hacerlo y cabe señalar que "El desconocimiento no exime de la responsabilidad y lo mismo se castiga por acción que por omisión". La instrumentación de lo previsto en la última reforma de la LOAPF, ofrece elementos que pudieran reorientar el ejercicio de la fiscalización, propiciando el desarrollo institucional.

Palabras clave: Fiscalización, auditoría preventiva, APF, SHCP SFP, inversión, desarrollo institucional, programas, proyectos.

El valor público de la fiscalización superior en México. *Rubén Medina Estrada*.

Los resultados de la fiscalización se traducen en una efectiva rendición de cuentas del Gobierno Federal, ya que contribuyen a

consolidar el avance democrático del Estado mexicano, mediante el fortalecimiento de sus instituciones. Por tanto, la generación de valor público de la Auditoría Superior de la Federación radicará en apuntalar los objetivos de las instituciones públicas hacia la evaluación de políticas de Estado, realizando para ello auditorías de Estado, en beneficio de la sociedad.

Palabras clave: Fiscalización, valor público, auditoría, evaluación de políticas.

El Sistema Nacional Anticorrupción. *Marco Antonio Loaiza Montaño.*

Con el objeto de combatir la *corrupción* en México, recientemente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma constitucional que creó el ***Sistema Nacional Anticorrupción,*** el cual puede entenderse como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno (federal, local y municipal; así como órganos constitucionales autónomos) competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

A continuación analizaremos esta reforma que esencialmente: faculta al Congreso Federal, para expedir las leyes que implementen el ***Sistema***; fortalece las facultades de la Auditoría Superior de la Federación; fortalece a los entes encargados del control interno; crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; otorga nuevas facultades a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; e implementa un nuevo esquema de responsabilidades administrativas para los servidores públicos y los particulares.

Palabras clave: Sistema Nacional Anticorrupción, fiscalización de recursos públicos, responsabilidades administrativas.

Acciones internacionales en materia de combate a la corrupción. *Héctor Luna de la Vega*.

Tanto en los organismos internacionales como en los Estados Nación el fenómeno de la corrupción es una constante. El enraizamiento de la corrupción obliga a un de análisis de los esfuerzos

globales. Evaluar y transparentar ha dado pie al desarrollo de estrategias, convenios y acuerdos globales. Evaluar y transparentar, es de posicionamiento de México en el Mundo. Florecen convenciones internacionales contra la corrupción con mecanismos y la Asamblea General de la ONU impulsó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Múltiples empeños globales contra el flagelo de la corrupción vienen desde 1953. Se han consolidado Entidades Fiscalizadoras Internacionales creando estándares de actuación. El análisis internacional obliga a observar las **consecuencias de la corrupción** en el crecimiento económico y el desarrollo social. De la revisión de voluntades a nivel global, la solidez institucional y la revisión de las consecuencias se podrán focalizar las mejores formas para su combate.

Palabras clave: Acciones internacionales contra la corrupción, transparencia, fiscalización.

Participación de la Unidad de Evaluación y Control en el Sistema Nacional Anticorrupción. *Alejandro Romero Gudiño*

Este ensayo describe las diversas fases e instituciones que participan para realizar el control parlamentario de la fiscalización superior, en particular el papel que desempeña la Comisión de Vigilancia respecto de la Auditoría Superior de la Federación, así como la Unidad de Evaluación y Control como un equipo técnico especializado para auxiliar a la Comisión. Se pone en contexto esta función en la reciente reforma constitucional en materia anticorrupción.

Palabras clave: fiscalización superior, control parlamentario, Comisión de Cuenta Pública.

La Auditoría Interna frente a la Reforma Constitucional Anticorrupción. *Luis Guillermo López Moreno.*

La auditoría interna en las instituciones públicas tiende a formar parte de un enfoque preventivo que le permita servir de apoyo al cumplimiento de objetivos, la modernización y el desarrollo eficiente de la gestión administrativa. Su función fiscalizadora se convierte en una herramienta que asegura la ejecución eficaz y

Rap 137 español.indd 380 30/03/16 10:52

eficiente de las prácticas de gobierno, coadyuvante de las organizaciones públicas en la mejora de sus procesos de gestión de riesgos y control interno.

El papel de la auditoría interna es certificar que una organización pública tenga identificados, evaluados y administrados sus riesgos, así como asegurar que se haya establecido el control interno institucional. Para ello, el ejercicio profesional de la auditoría pública cumple normas internacionales y atiende a un modelo que le define responsabilidades claras. La auditoría interna y el auditor externo se complementan porque la primera es un elemento de control y el segundo brinda confianza financiera.

Palabras clave: Auditoría Interna, Enfoque Preventivo, Gestión de Riesgos, Control Interno y Eficiencia Administrativa.

Importancia de la Auditoría Gubernamental Interna. *Gabriela Zepeta Mejía*

El artículo presenta una revisión conceptual del quehacer del Estado, la Administración Pública, el Control Interno, la Fiscalización y la Auditoría Gubernamental Interna, para con ello arribar a la importancia de ésta última, dentro del quehacer del Estado. Asimismo, tomando en cuenta la experiencia internacional en materia de fiscalización, presenta una descripción de los atributos que se señalan como fundamentales para un Ente de Fiscalización Superior, determinando así, los que son aplicables a la Auditoría Gubernamental Interna. A partir de ello se definen los atributos mínimos indispensables con los que debe contar esta disciplina.

Con base en lo anterior, se presenta la construcción de un Modelo de Evaluación de atributos de esta disciplina y se evalúan los que tienen las áreas que llevan a cabo esta labor en Canadá, Chile y México. Finalmente se propone que en la elaboración de las leyes secundarias referidas en la reciente reforma constitucional, que contempla la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se dote a la Auditoría Gubernamental Interna, de los atributos mínimos para lograr la independencia y objetividad que la disciplina requiere.

Palabras clave: Auditoría Gubernamental, Fiscalización, Control Interno.

La evaluación del desempeño ante la singularidad organizacional y jurídica del Poder Judicial. El reto y avances del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. *Joel Herrera López*

El ensayo vierte los rasgos distintivos de la evaluación del desempeño idóneos para el Poder Judicial del Distrito Federal, a partir de una valoración sustentada en la experiencia profesional, es que el tema adquiere sus perspectivas y posibilidades dentro del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que, como objeto de estudio central, permite la revisión de sus principales rasgos funcionales y facultativos que, determinan a la institución como un poder público con rezagos y, en consecuencia, permite considerar aquellos factores que deberían aportar a la construcción y operación de un sistema de evaluación del desempeño y, mejorar a la organización pública en su conjunto y cometido fundamental.

Adelantando una conclusión sobre la evaluación del desempeño, se advierte que hasta la fecha se ha caracterizado por una réplica de lo hecho en los poderes ejecutivos federal y local, y destaca la necesidad, bajo esa experiencia, de construir un sistema que responda a la realidad estructural y funcional del Poder Judicial del Distrito Federal.

En materia de evaluación del desempeño, se referencian algunos avances e instrumentos desarrollados en el ámbito judicial local, para finalmente madurar una reflexión que permita la consolidación de un sistema integral de evaluación del desempeño, que cumpla con los objetivos de la modernización y mejora de la gestión y de los servicios, sin perder de vista las complejidades que reviste un ámbito como el judicial, el encadenamiento institucional que trae implícito el sistema de justicia, y los principios inviolables garantes del desarrollo de la función jurisdiccional.

Palabras clave: Evaluación, desempeño, Poder Judicial, encadenamiento, Tribunal.

Rap 137 español.indd 382 30/03/16 10:52

Revista de Administración Pública

Instrucciones para los colaboradores

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la Revista de Administración Pública (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.

Rap 137 español.indd 383 30/03/16 10:52

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

  a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
  b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
  c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:

     - ***Para libro***: nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
     - ***Para capítulo de libro***: nombre, apellido, "título del capítulo", *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
     - ***Para artículo***: nombre, apellido, "título del artículo", *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.

  d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha" entre corchetes.
  e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).

Rap 137 español.indd 384 30/03/16 10:52

f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares ("*Peer System*") con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico: inap.rap@gmail.com
- En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

Rap 137 español.indd 385 30/03/16 10:52

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:
  Revista de Administración Pública
  Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
  Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca
  Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
  Distrito Federal, MÉXICO
- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:

a) Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
b) Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
c) Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
d) Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

Rap 137 español.indd 386 30/03/16 10:52

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

137

Fiscalización, Control y Auditoría Gubernamental

Se terminó de imprimir en octubre de 2015
por Navegantes de la Comunicación
Gráfica S.A. de C.V.

La edición consta de 650 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

Rap 137 español.indd 387 30/03/16 10:52