



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.



LA FUNCION DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN EL
SISTEMA MEXICANO DE RENDICIÓN DE CUENTAS
(REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2001 A 2009).

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

MAURICIO CHICHO SALINAS

DIRIGE:

DR. JOHN MILL ACKERMAN ROSE

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos.

La presente investigación no habría sido posible sin la conducción académica y la revisión crítica realizada por el Dr. John M. Ackerman a quien le debo un profundo y sincero agradecimiento por la confianza otorgada para realizar esta investigación.

También agradezco al profesor Juan José Sánchez Rueda por sus críticos y pertinentes comentarios a lo largo de la construcción de esta investigación. Igualmente al Dr. Rafael Martínez Puón quien amablemente acepto leer y revisar de manera concomitante la misma.

A mi Jurado Revisor: Dr. Cesar Astudillo, Dra. Irma Sandoval, Dr. Daniel Márquez y Dr. Ricardo Uvalle mis más sinceros agradecimientos.

Agradezco de manera significativa el apoyo institucional que me brindo la Auditoría Superior de la Federación, a la C.P. Regina Sánchez, por atender paciente y amablemente mis requerimientos de información.

Especial mención merece la Subdirección de Auditoría Financiera Federal B1.1 que tuvo a bien aceptarme para realizar tanto mi servicio social como mis prácticas profesionales. L.A.I. David Chávez, L.C. Minerva Aguilar y L.C. Marisela Toledo a quienes les debo un profundo agradecimiento por brindarme su amistad y darme la oportunidad de aprender y entender el ámbito de la auditoría gubernamental.

A la H. Cámara de Diputados y la Comisión de Vigilancia de la ASF por brindarme acceso a la información requerida.

También agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por brindarme los conocimientos y herramientas para superarme profesionalmente.

Dedicatorias.

*A mi familia por su motivación y apoyo incondicional para concluir con
éxito mis estudios profesionales*

*A mis profesores que me llevaron por el virtuoso sendero del
conocimiento.*

*“La vida es una misión y no una carrera, y el propósito de toda nuestra
educación y nuestro saber es que podamos servir a esa misión de la vida y a
sus propósitos”*

Stephen L. Richards.

ÍNDICE

I.	Introducción	3
II.	Conceptualizando la Rendición de Cuentas	14
	a. Componentes de la Rendición de Cuentas	19
	b. Elementos para la Rendición de Cuentas	23
III.	Composición del Sistema de Rendición de Cuentas en México (Ámbito Federal de Gobierno).	26
	a. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI)	28
	b. Secretaría de la Función Pública (SFP)	30
	c. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)	32
	d. Procuraduría General de la República (PGR)	32
	e. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	33
	f. Poder Legislativo Cámara de Diputados (Comisiones y Órganos Técnicos)	34
IV.	Antecedentes de la Auditoría Superior de la Federación.	36
V.	Fundamento Legal de la Fiscalización Superior	52
VI.	Proceso de Fiscalización	56
	a. ¿Quiénes rinden cuentas?	60

b.	¿Cómo rinden cuentas?	61
i.	Planeación de auditorías	65
ii.	Desarrollo de auditorías	67
iii.	Presentación del informe de resultados	71
iv.	Seguimiento y conclusión de acciones	72
c.	¿Quién revisa el accionar de la Auditoría Superior de la Federación?	74
VII.	La Función de la Auditoría Superior de la Federación en el Sistema de Rendición de Cuentas	77
a.	Función Fiscalizadora	78
b.	Función Asesora	118
c.	Función Informativa	136
VIII.	Conclusiones	151
IX.	Apéndice Analítico. Fiscalización de la Cuenta Pública 2009. Tres Auditorías Realizadas por la Auditoría Superior.	163
X.	Fuentes de Información	178
XI.	Anexos	189

La Auditoría tiene unas reglas científicas y técnicas (las reglas A), un cuerpo de doctrina perfectamente definido y sofisticado.

Pero existen también las reglas B, el día a día del auditor está condicionado por las reglas B, que entroncan con eso que se llama "politiquería", "mano izquierda", "gramática parda" y, en el lenguaje parlamentario, "malear la perdiz".

La primera regla B dice así: "A veces conviene levantar sólo la punta del velo". La segunda regla B es todavía más prudente. Según ella, "a veces conviene escarmentar a los descuidados y a los tontos". La tercera regla B, tan humanista como las anteriores, puntualiza: "Sólo los auditores verdaderamente independientes no escriben al dictado de quien los contrata".

Como el origen del dinero no cuenta, muchos individuos bien preparados, que podrían dedicarse a actividades productivas, se dedican a la ingeniería picaresca (el arte de construir fraudes y fabricar tinglados inútiles).

Ballester, Enrique. "Métodos evaluatorios de auditoría". Alianza Editorial. Prologo. Pág. 9.

I. Introducción.

El desarrollo de los regímenes democráticos a partir de la segunda mitad del siglo XX trajo consigo una ola de reformas que pusieron en el centro de su atención a los ciudadanos.

Esta nueva configuración involucró la transición de una democracia delegativa y representativa que se sustentaba en la práctica de elecciones libres, hacia un modelo de democracia participativa, sustentada en el principio de la rendición de cuentas.

A partir de entonces, los regímenes democráticos se centraron en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales para atender a las demandas ciudadanas que surgieron ante la nueva configuración del orden global.

En este marco, la construcción de las leyes de acceso a la información, así como la implementación de esquemas de control y evaluación de las políticas públicas se hicieron herramientas indispensables para garantizar al ciudadano la verificación del cumplimiento de sus expectativas en la prestación de los servicios públicos. De esta manera la rendición de cuentas se configuró en un

sistema que promovió la transparencia gubernamental y el control integral de las acciones de gobierno.

México se había caracterizado por una transición democrática institucionalizada, sin embargo, había centrado su atención en las reformas de carácter electoral que si bien son relevantes para la vida democrática no abarcan la totalidad de ésta.

A partir de esta consideración las reformas en México, como parte de esta nueva tendencia democrática mundial, iniciaron en 1977 con diversas modificaciones a la estructura electoral y persistirían hasta la década de los 90's con el surgimiento del Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Estos alicientes sentaron las bases para fortalecer aquellas instituciones encargadas de hacer rendir cuentas a los gobernantes. A partir del sexenio de Miguel de la Madrid se inicia el fortalecimiento de las instituciones de control con la aparición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Desde entonces la lógica de las reformas encaminadas hacia el control del gasto público se orientó hacia el fortalecimiento de las instituciones de control interno. Evidentemente dicha acción se debió más a un proceso de justificación de las políticas gubernamentales internas en el ocaso del régimen de partido único y no hacia una evaluación objetiva del gasto público.

No es sino hasta el año 2000, ya en el marco del gobierno dividido, cuando dichas reformas se centraron en aspectos que no fueran parte del ámbito interno del gobierno, en ese año surge la Auditoría Superior de la Federación y posteriormente se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en 2002.

De esta manera quedaba configurado el sistema de rendición de cuentas en el ámbito federal, que en congruencia con sus esquemas implicaba una institución garante del derecho a la información: el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y el control de las acciones de gobierno: la Secretaría de la Función Pública (SFP) en el ámbito interno y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el ámbito externo; complementado por instituciones pro-defensa de los derechos humanos y de procuración de justicia.

A pesar de ello, desde las reformas mencionadas el país no ha avanzado de manera significativa en la calidad democrática. De hecho la alternancia política no significó cambios positivos en la estructura gubernamental, tras diez años de alternancia en el gobierno este ha estado marcado por la ineficiencia gubernamental y la presencia de altos niveles de corrupción¹.

A nivel internacional el índice de percepción de la corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, desde el año 2000 a 2010 ha ubicado a México en los últimos lugares de Latinoamérica y en los lugares intermedios del orbe².

¹ Los resultados de la política de gasto público tras diez años de alternancia política han arrojado un crecimiento económico promedio del PIB de 2.1 % anual, mas de 68 millones de personas desempleadas, y aquellos que tienen empleo tienen un ingreso laboral promedio de 1300 pesos, de los cuales la mitad no cuentan con seguridad social ni una remuneración fija. Sin considerar que durante ambos sexenios la discrecionalidad en la operación del gasto elevó el número de los fideicomisos y mandatos de 789 en 2000 a 2006 y 369 en lo que va de 2006 a 2010, que operan 335 mil 989 millones de pesos es decir 10.5 % del total del presupuesto de la Cámara de Diputados, más de tres veces el presupuesto conjunto de las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública, así como la Procuraduría General de la República, o veinte veces más que la asignación a Ciencia y Tecnología. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/ITLP/Resultados_a_nivel_nacional.es.do y <http://www.milenio.com/node/702915> [consultado el 25 de abril de 2011]. En cuanto a la corrupción Transparencia Mexicana a través del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno ha señalado que de 2001 a 2005 el pago por actos de corrupción en promedio fue de 17 685 millones de pesos anuales, representando el 7.3 % del gasto de los hogares y el 22.26 del gasto de los hogares cuyo ingreso es igual a un salario mínimo; en el periodo 2007 a 2010 el índice documentó serios retrocesos: el pago por actos de corrupción representó en promedio 29 500 millones de pesos, representando el 11 % del gasto de los hogares y el 25.5% del gasto de los hogares cuyo ingreso es igual a un salario mínimo. *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001-2010* en <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/> [consultado el 06 de septiembre de 2011]

² Transparency International, *Informe Anual Transparencia Internacional 2001-2009* en www.transparency.org/chapters [consultados del 10 de febrero de 2011]

Asimismo, el Latinobarómetro³ de 2005 a 2010 señala que en el país existe una percepción estática del combate a la corrupción, pues dicho indicador no ha cambiado en los últimos 5 años. Dicho estudio también evidencia que existe una percepción negativa acerca del cumplimiento del Estado de Derecho por parte de las instituciones encargadas de hacerlo cumplir. Estas situaciones impactan directamente en la satisfacción con el régimen democrático.

De igual manera el informe Indicadores de Gobernabilidad en el Ámbito Mundial elaborado por el Banco Mundial señala que la efectividad gubernamental en México ha disminuido su desempeño notablemente, la calificación otorgada a este indicador paso de 54 en 2000 a 67 en 2006; y disminuyó drásticamente de 2006 a 2008 calificado en 60; a pesar de ello el indicador de control de la corrupción señala que en 2000 obtuvo una calificación de 44 y paso al 54 en 2006 y de 2006 a 2009 se mantuvo en 50, igualmente el indicador de voz y rendición de cuentas señala que de 2000 a 2006 paso de 54 a 50 y de 2006 a 2009 se mantuvo en 50 puntos⁴.

Ante este panorama cabe preguntarnos de manera general ¿Qué es lo que está pasando con la rendición de cuentas? ¿Por qué después de la alternancia política las instituciones pro rendición de cuentas no han despegado funcionalmente?

Al hablar de rendición de cuentas, tanto la evaluación como la fiscalización se erigen en herramientas estratégicas para promover la mejora en las condiciones de la ciudadanía; pues promueven el aprendizaje organizacional,

³ Corporación Latinobarómetro, *Informe Anual Latinobarómetro 2005-2010*, en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATDatos.jsp> [consultado el 13 de febrero de 2011].

⁴ Indicadores de gobernabilidad en el Ámbito Mundial 2009 consultado en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:20483194~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html> y Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social (2007), documentos del Banco Mundial consultado en: <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/igr-espanol.pdf> [consultados el 13 de febrero de 2011].

revisan el cumplimiento de las políticas públicas y por lo tanto, mejoran la actuación gubernamental y corrige los vicios de la misma.

Es por ello que en el marco de una evaluación objetiva del gasto, el establecimiento de mecanismos efectivos de fiscalización de los recursos públicos y el cumplimiento del Estado de Derecho, la Auditoría Superior de la Federación se erige como una institución sustantiva del sistema mexicano de rendición de cuentas.

Hasta este punto es posible formular la hipótesis que guiara la investigación: La Auditoría Superior de la Federación es parte fundamental del Sistema de Rendición de Cuentas toda vez que se encarga de la revisión de la función financiera y programática del gobierno, pero como se encuentra en la actualidad no ha producido efectos tangibles sobre su estructura y funcionamiento, por lo que es necesario una reestructuración de su organización y fines.

Con fundamento en lo anterior el objetivo principal de la presente investigación es indagar el estado de la institucionalización y organización para la rendición de cuentas por parte de la Auditoría Superior de la Federación y conocer las limitaciones, fortalezas y posibilidades de mejora.

Para lograr el objetivo principal se procedió a establecer preguntas de investigación que nos permitieran observar de manera analítica cada uno de los supuestos vertidos:

- ¿Con que otras instituciones del ámbito federal se vincula la ASF dentro del sistema de rendición de cuentas?
- ¿Cuál ha sido el desempeño institucional de la ASF durante las Revisiones a la Cuentas Públicas de 2001 a 2009?

- ¿En qué medida la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación supone un avance con respecto a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación?
- ¿Cuál es el proceso a seguir para la Revisión de la Cuenta Pública?
- ¿Cuáles son las principales limitaciones con las que se encuentra la ASF para llevar a cabo sus funciones?

Para dar respuesta a las preguntas de investigación y consecuentemente comprobar o rechazar nuestra hipótesis nos apoyamos en la propuesta metodológica del neoinstitucionalismo.

Para llevar a cabo el análisis organizacional la teoría neoinstitucionalista brinda un plus al enfoque reduccionista del análisis organizacional puesto que desde este punto de vista las organizaciones surgen de interacciones sociales que se basan acciones programadas o respuestas comunes a situaciones (instituciones), sin embargo, no asocia de manera directa la institucionalización con lo dado por hecho, puesto que las instituciones no surgen en un contexto de racionalidad limitada sino en escenarios de libre competencia política⁵.

Por lo anterior la teoría organizacional desde el neo institucionalismo supone que en escenarios de libre competencia política las organizaciones, a pesar de desenvolverse en estructuras ajustadas a reglas y estándares, su aplicabilidad a situaciones particulares a menudo son ambiguas, por ello el estudio de las organizaciones a partir del neoinstitucionalismo supone evaluar el comportamiento real con base a⁶:

- 1) La relación con los contextos sociales

⁵ Powell W. Walter. Di Maggio, Paul. "El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional". México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma del Estado de México, 1997, p. 198. March, James. Olsen, Johan. *El Redescubrimiento de las Instituciones la Base Organizativa de la Política*. México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma del Estado de México, 1997, pp.71.

⁶ Powell W. Walter. Di Maggio, Paul. "El Nuevo Institucionalismo... ", *Óp. Cit.*, pp. 197.

- 2) Al nivel que ocupa la organización particular como parte de un nivel secundario de organización.
- 3) Vinculado con la dimensión particular de su función en la organización secundaria.
- 4) En relación con los niveles de competencia política y centralización.

En este sentido, se pretende analizar tanto la estructura institucional como el desempeño demostrado en la revisión de las Cuentas Públicas de 2001 a 2009, es por ello que se tomo como marco de referencia los marcos legales vigentes de 2000 a 2010 y los parámetros vertidos en la Declaración de Lima de 1977 y la declaración de México del año 2007 emitidas por la *Internacional Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) para interrelacionarlos y abordar de manera integral a la ASF.

Las declaraciones anteriormente mencionadas, de acuerdo a Aimée Figueroa⁷, establecen que la función de una Entidad de Fiscalización Superior (EFS) en un sistema de rendición de cuentas se avoca a tres aspectos:

- Fiscalizar
- Asesorar
- Informar

Como puede observarse para la comprobación o rechazo de nuestra hipótesis se planteó un estudio exploratorio y evaluativo de la ASF; se eligió el periodo de 2000 a 2010 porque engloba el periodo de transición entre dos leyes reglamentarias del artículo 79: La Ley de Fiscalización Superior (2000) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009).

Durante el periodo en cuestión se consideran las revisiones a la Cuenta Pública de los años 2001 a 2009. Tomando como consideración que la revisión de la Cuenta Pública del año 2008 a pesar de que se realizo en el año

⁷ Vid. anexo 1.

2009 estuvo sujeta a la Ley de Fiscalización Superior; en tanto que la revisión de la Cuenta Pública de 2009 ya estuvo sujeta a la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización de la Federación. Cuyo informe de revisión fue publicado el 16 de febrero de 2011.

Recalco de manera importante que anterior a esta investigación diversas instituciones habían realizado estudios sobre la Auditoría Superior de la Federación⁸, sin embargo, sólo la realizada por el Dr. John Ackerman “Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México”, en 2007, había propuesto un modelo de revisión integral con base en su desempeño institucional y su impacto en la calidad democrática.

La presente investigación surgió por la inquietud propia de conocer los mecanismos de fiscalización externa y de conocer las causantes de su bajo impacto en la aplicación y elaboración del presupuesto. Asimismo, la investigación se justifica en la necesidad de revalorizar las instituciones mediante un ejercicio presupuestal eficiente y eficaz que redunde en la calidad de la vida democrática.

De igual importancia es señalar que una de las excitativas para realizar la presente investigación fue la realización de prácticas profesionales en la institución, que dio la pauta de análisis práctico de la actividad fiscalizadora.

Asimismo recalco que la presente investigación no se efectuó por medio de un ejercicio de *benchmarking*, sino a través de un análisis de la situación particular de la Rendición de Cuentas en México, tomando como consideración la singularidad del sistema de rendición de cuentas del país.

⁸ Las investigaciones del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) así como de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México mencionadas a lo largo de esta investigación fueron un insumo sumamente importante para la concentración de datos y cifras.

Por esta razón, la presente investigación se divide en 7 capítulos, que no contemplan la presente introducción, las conclusiones y un apéndice analítico de tres auditorías a la Cuenta Pública de 2009; más los apartados de fuentes de información y anexos.

El capítulo primero titulado *Conceptualizando la Rendición de Cuentas* presenta un esquema teórico de la rendición de cuentas a partir de su inserción en la transición de los regímenes democráticos, por ello se destacan sus antecedentes, sus componentes y los incentivos que dan origen a este proceso político-administrativo.

En el segundo capítulo titulado *Composición del Sistema de Rendición de Cuentas en México (ámbito federal)* destaca la conformación del sistema de rendición de cuentas a partir de sus componentes de información y control; en este sentido presenta un esbozo de las funciones desempeñadas por la Secretaría de la Función Pública, el IFAI y la Auditoría Superior de la Federación. También se incluyeron aquellas instituciones encargadas de evaluar la política social y de defensa de derechos humanos dentro de dicho sistema.

El capítulo tercero, titulado *Antecedentes de la Auditoría Superior de la Federación* evoca la evolución histórica de la institución central de esta investigación, considerando su evolución desde la aparición de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Constitución de 1824; asimismo, destaca la evolución en cuanto a sus atribuciones y facultades legales en materia de fiscalización de la cuenta pública.

Posteriormente el capítulo cuarto, *Fundamento legal de la fiscalización superior*, se avoca a la revisión del marco legal que incide de manera directa en el proceso de fiscalización para ello se hace mención de las siguientes disposiciones: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley

de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su reglamento y la Ley de Contabilidad Gubernamental.

En el capítulo quinto titulado *El Proceso de fiscalización*, presenta una revisión del marco metodológico de la fiscalización superior, para ello identifica los sujetos de fiscalización, describe los procesos seguidos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y por último señala las atribuciones de la Cámara de Diputados con respecto a la revisión del accionar de la Auditoría Superior de la Federación.

El capítulo sexto *La Función de la Auditoría Superior de la Federación en el sistema de rendición de cuentas*, se encuentra dividido en tres secciones que en congruencia con la declaración de Lima se divide en función de fiscalización, función de asesoramiento y función de información.

La primera parte se avoca al análisis de la función de fiscalización de la ASF a partir de los resultados obtenidos durante el periodo que comprende las revisiones de la cuenta pública de 2001 a 2009. Para el segundo apartado de este capítulo se expone la función de asesoría de la Auditoría Superior en el marco del proceso presupuestal, se destacan los medios con los cuales coadyuva en la elaboración del presupuesto como órgano técnico adscrito a la Cámara de Diputados. La tercera y última parte de este capítulo, enfatiza la forma en la cual la ASF ha llevado a cabo su función de información, para ello se toman en cuenta los indicadores de transparencia vertidos en los informes correspondientes; asimismo se analiza el impacto que ha tenido la difusión de su actividad en el ámbito ciudadano.

Al concluir el capitulado, se presenta un apartado de conclusiones en el cual se plasman las reflexiones finales surgidas del estudio cuidadoso y sistemático de la institución, se visualizan además las posibilidades de mejora

y destaca el estado de la rendición de cuentas en el marco de una nueva discusión para la reforma del Estado.

Un último apartado, a manera de apéndice analítico, se avoca al análisis de 3 auditorías que ilustran la relación entre el órgano fiscalizador y la Cámara de Diputados, así como la forma en la cual la ASF se ha visto involucrada en el debate sobre la política de seguridad pública al incluir dos auditorías en la fiscalización de la cuenta pública 2009 que inciden directamente sobre la misma: la de impartición de justicia en el Poder Judicial de la Federación y la de Seguridad Pública en la Procuraduría General de la República.

Finalmente se presentan los apartados de fuentes de información y anexos. En el apartado de fuentes de información se presentan los medios bibliográficos, electrónicos y hemerográficos que sirvieron de sustento a la presente investigación.

En el apartado de Anexos se incorpora un cuadro resumen de las declaraciones del Lima y de México emitida por la INTOSAI, el esquema calendarizado del ciclo presupuestal, un informe estadístico de las acciones para garantizar el acceso a la información de la ASF del periodo 2003 – 2010, el marco metodológico para la presentación del informe de resultado contenido en la normativa institucional de la ASF y las Solicitudes de Acceso a la Información y demás documentos que sirvieron de soporte documental a esta investigación.

Hay que vigilar a los ministros que no pueden hacer nada sin dinero y a aquellos que quieren hacerlo todo sólo con dinero.

Indira Gandhi (1917-1984) Estadista y política hindú.

II. CONCEPTUALIZANDO LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

Existe un debate terminológico sobre la manera de referirse a la rendición de cuentas, así se le denomina *accountability*, *responsabilización*, etc. Cabe señalar que dichos términos son homólogos más no sinónimos, por lo que su significado está dado por la forma en la cual se ejerce de manera práctica.

En este sentido podemos establecer que la rendición de cuentas adquiere significado en la medida que evolucionan sus mecanismos dentro del régimen democrático y que inclusive nos permiten definir el grado de avance de las democracias en el mundo.

Philippe C. Schmitter señala que actualmente una definición genérica de democracia involucra necesariamente referirse a la rendición de cuentas, inclusive va más allá al proponer a la rendición de cuentas como condición *sine qua non* de las democracias⁹ contemporáneas, pues “entre más responsables sean políticamente los gobernantes con los ciudadanos, más alta será la calidad de la democracia”¹⁰.

De lo anterior deriva que a pesar de que sus orígenes anteceden a la conformación del Estado Moderno¹¹, no es sino hasta la segunda mitad del

⁹ No es menester de esta investigación proseguir con el debate acerca de la construcción de una definición de democracia, a pesar de ello adoptamos como definición de democracia la propuesta de Philippe C. Schmitter “un régimen o sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y cooperación de sus representantes”. Schmitter C., Philippe. “Calidad de la Democracia: Las Virtudes Ambiguas de la Rendición de Cuentas”, en *Metapolítica*, número 39, Enero- Febrero de 2005, Mexico, Cepcom. P. 62.

¹⁰ *Ibidem*, p.63.

¹¹ De esta manera, sus orígenes se remontan hasta el periodo de esplendor de la dinastía Ch'ing en China donde el Buro de Censura Imperial tenía la función de vigilar al gobierno y exhibir sus ineficiencias burocráticas y los actos de corrupción. Posteriormente en la Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act (Ley para la libertad de prensa y del Derecho de acceso a las Actas Públicas) de 1766 en Suecia que inicia la política de transparencia en el mundo. Como se puede observar, los mecanismos de rendición de cuentas imperan desde hace más de dos siglos e inclusive se insertan en periodos anteriores a

siglo XX cuando sus mecanismos comienzan a configurarse como los conocemos en la actualidad.

Cabe señalar que durante la primera mitad del siglo XX el término “rendición de cuentas” se entendía en términos netamente procedimentales dentro de los que destacaban:

- La función del Poder Judicial como garante de los derechos ciudadanos y como corte constitucional para la solución de controversias entre los poderes del Estado.
- Los mecanismos horizontales de control al poder mediante la fiscalización financiera de los recursos públicos.
- El control político de los parlamentos para con el Poder Ejecutivo.

Estos mecanismos, llamados tradicionales, de rendición de cuentas naturalmente, eran llevados a cabo entre los titulares y funcionarios del gobierno y sólo de manera indirecta por los ciudadanos a través de las elecciones.

Esta posición dio lugar a una rendición de cuentas autorferenciada, en virtud de que surgieron en un momento en el cual el aparato estatal se encontraba en expansión y no había logrado integrar nuevos mecanismos de participación social que fueran más allá de los periodos electorales¹²

No es sino hasta la creación del ombudsman en Nueva Zelanda en 1960¹³ que dicha perspectiva comenzó a erosionarse y a permitir nuevas formas de participación social.

la independencia de los Estados Unidos (1776) y la Revolución Francesa (1789), hechos que marcaron la transición a los regímenes democráticos modernos. Sandoval, Irma. Ackerman, John. *“Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”*. Cuadernos de Transparencia numero 7, México, IFAI, 2010, p.13.

¹² Ackerman, John. “Sociedad Civil y Rendición de Cuentas”, Colección Sinergia numero 6, México, IEDF, 2006.

¹³ Aunque el origen de la palabra "Ombudsman" es escandinavo, el primer Ombudsman surgió en China hace más de 2.000 años, durante la Dinastía Ts'in (221 a.C), y en Corea, durante la Dinastía Choseon. Los romanos también lidiaron con el asunto; empero, lo que influyó en el Rey sueco Carlos XII, fue el ejemplo del segundo califa musulmán, Omar I (634-644) y el concepto de Qadi al Qadat (desarrollado en el mundo musulmán). En 1713, al regresar de un exilio auto-impuesto en Turquía, Carlos XII creó la Oficina del Alto Ombudsman. Posteriormente, los escandinavos moldearon la Oficina hasta que llegó a tener su forma contemporánea. www.transparenciamexicana.com [consultado el 13 de febrero de 2011].

El ombudsman cuyo fin primordial es promover la defensa de los derechos ciudadanos, en algunos casos, también tiene funciones como la de combatir la corrupción y garantizar el acceso a la información. Es por ello, que la creación de una figura jurídica cuyo fin es la protección y defensa del ciudadano ante los abusos de poder fue de suma importancia para revalorizar el concepto de la rendición de cuentas desde la perspectiva ciudadana, pues agregó un nuevo contrapeso, de carácter social, a las decisiones gubernamentales.

A partir de la década de los 70's y 80's los mecanismos de rendición de cuentas inician una transición para redefinirse en términos proactivos y ciudadanos. Es a partir de este momento cuando los mecanismos electorales de rendición de cuentas que hasta ese entonces habían servido como parte fundamental en la rendición de cuentas por parte de la sociedad, pierden preponderancia frente a aquellos que reivindican la gestión por resultados y la promoción de los derechos ciudadanos.

Las reformas que tuvieron lugar durante estas décadas se enfocaron en lograr la eficiencia administrativa del Estado; dicha situación a grandes rasgos estuvo marcada por la crisis fiscal de los Estados que hasta entonces se habían desempeñado en una lógica paternalista centrada en el crecimiento interior. Además, se suman las transformaciones económicas que comenzaban a ceñirse con la lógica globalizadora que impulsaron el cambio ideológico, tecnológico y comercial de las relaciones entre los Estados y de estos con sus ciudadanos.

Así, con un Estado agobiado por la crisis fiscal y la creciente insatisfacción de los ciudadanos por los servicios públicos (monopólicos y excesivamente onerosos por la escasa competencia) condujeron a un cambio estructural en la forma de administrar el Estado.

En este sentido la rendición de cuentas a partir de las reformas político administrativas de los 80's obtuvo una nueva caracterización sustentada en

dos modificaciones: la revalorización del espacio público y la búsqueda de eficiencia y economía en el sector público.

La revalorización del espacio público se presentó en dos aspectos sumamente importantes: por una parte la privatización de empresas gubernamentales y con ello el aumento de la competencia en la prestación de servicios; y por otra en la redefinición de los derechos ciudadanos.

En lo que respecta a la búsqueda de eficiencia y economía en el sector público, esta se caracterizó por el paso de “un paradigma administrativo preocupado solamente por el cumplimiento paso a paso de las normas y procedimientos a un modelo basado en la evaluación *a posteriori* de los resultados”¹⁴

Al centrar los procesos del Estado en la definición del ciudadano como agente participe en la conformación de legitimidad y titular de derechos y deberes irrenunciables¹⁵, los mecanismos de rendición de cuentas se modifican de manera singular, pues comienzan a preponderarse los resultados gubernamentales y a redefinirse la defensa de los derechos humanos en función del ejercicio de las libertades políticas.

En este sentido los Presupuestos Basados en Resultados comienzan a propagar una visión eficientista de la gestión pública. A pesar de que dicho modelo no es un aspecto relativamente novedoso (algunos autores consideran que la Comisión Hoover en Estados Unidos de América en 1947 es la primera en intentar su implementación¹⁶), es a partir de las reformas de 1980 que se

¹⁴ Mora Quiroz Mario, “Responsabilización por el Control de Resultados”, p.5, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf>, [consultado el 10 de febrero de 2011]

¹⁵ Vargas Cullel, Jorge, “Democratización y Calidad de la Democracia”, en Ochoa González, Oscar. Coord., *La Reforma del Estado y la Calidad de la Democracia en México. Una Reflexión sobre sus instituciones*. México, Miguel Ángel Porrúa Editores, 2008, p.16.

¹⁶ Denominada Comisión de Hoover para la Reorganización de la Rama Ejecutiva de Gobierno, “estipulaba que la política congresional tiene como mira indeclinable, promover la economía, eficiencia y servicios perfeccionados, en la realización de las actividades públicas de las secretarías, departamentos, agencias, comisiones, oficinas, organismos descentralizados y demás mecanismos de la rama ejecutiva, mediante la adopción de las siguientes medidas: 1) Limitación de las erogaciones al nivel más bajo permitido por la

hace intensiva su implementación principalmente en los países del norte y centro de Europa y a partir de la década de los 90's en América latina.

Igualmente es en este periodo que las leyes de acceso a la información comienzan a tener auge, basta con mencionar que de 1970 a principios del siglo XXI 32 países tenían leyes de este tipo cuando desde 1766 a 1966 sólo 4 las tenían: Suecia (1766), Colombia (1888), Finlandia (1951) y Estados Unidos(1966)¹⁷.

En este sentido el presupuesto por resultados en la rendición de cuentas es de una significancia especial pues ya no se avoca a la mera revisión de los marcos legales y financieros sino que agrega además la valoración de la eficiencia gubernamental en la prestación de servicios; de tal manera que se focaliza en el logro de los resultados y en la satisfacción del ciudadano, incluyéndolo así de manera directa en la medición del desempeño gubernamental y de la misma manera el acceso a la información garantiza que el ciudadano tenga los insumos necesarios para emitir su criterio sobre la forma en la cual el gobierno lleva a cabo su gestión.

En suma, la perspectiva de la rendición de cuentas en el ejercicio democrático implica una relación ciudadano-gobierno; donde los funcionarios públicos tienen tanto la obligación de abrir su labor al escrutinio público, como la de justificar y acatar las responsabilidades derivadas de su gestión. Dichos mecanismos parten de un sistema de contrapesos cuyo diseño no sólo obedece al cumplimiento del Estado de Derecho sino también en función del beneficio ciudadano.

ejecución eficiente de servicios esenciales, actividades y funciones;2) Eliminación de la duplicación y trabas de los servicios, actividades y funciones;3) Consolidación de servicios, actividades y funciones de tipo similar; 4) Abolición de los servicios, actividades y funciones no indispensables para el funcionamiento eficiente del gobierno y 5) Definición y limitación de las funciones ejecutivas, servicios y actividades. Camacho, Hipólito. "La eficacia del presupuesto de ejecución" en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/4/pr/pr4.pdf>, [consultado el 18 de febrero de 2011].

¹⁷ Sandoval, Irma. Ackerman, John. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Óp. cit*, p.23.

a. Componentes de la Rendición de Cuentas.

El poder como variable política, implica la capacidad de ejercer un mandato que resulte imperativo para otro u otros sujetos; implica yugo y sujeción. Sin embargo, considerando que el poder en la democracia moderna se rige bajo un sistema de pesos y contrapesos; es necesario que el poder responda al poder puesto que “en estados liberales, esto es, aquellos en los cuales los individuos son vistos como la unidad básica de valor social y político, el ejercicio del poder del Estado está condicionado con respecto a la autonomía individual o la agencia moral y debe, por lo tanto, ser sujeto a rendición de cuentas a quienes gobierna”¹⁸.

De acuerdo a Andreas Scheler la rendición de cuentas tiene sustento en dos pilares: “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*)”¹⁹.

La rendición de cuentas desde la perspectiva de la responsabilidad (*answerability*) tiene que ver con la capacidad del poder público de argumentar, transparentar y explicar sus decisiones.

En este sentido, *answerability* se entiende como la capacidad de establecer un diálogo entre los órganos de rendición de cuentas y los sujetos obligados a rendir cuentas; de la misma manera inserta una variable crítica que promueve la mejora en la toma de decisiones en los sujetos que rinden cuentas.

Esta variable es de suma importancia, sin embargo, adquiere relevancia en la medida que las instituciones y órganos de rendición de cuentas tienen la capacidad de establecer vínculos de obligatoriedad en sus recomendaciones y

¹⁸ Jerry I. Mashaw “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad” en Ackerman, John. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008, p. 140.

¹⁹ Schedler, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, Cuadernos de Transparencia número 3, México, IFAI, 2004, p. 12.

de establecer sanciones ante las decisiones erróneas o que tuvieron un efecto negativo sobre la población.

Ante esta situación el *enforcement* surge como el brazo coactivo y proactivo de la rendición de cuentas y el medio a través del cual su acción adquiere valor; ya sea mediante la capacidad de reintegrar recursos, de mejorar el desempeño gubernamental o de sancionar la incapacidad de gobierno de los agentes.

A esta bidimensionalidad de la rendición de cuentas se agrega una variable más: la justificación. La rendición de cuentas implica también, el ejercicio responsable del servicio público puesto que “las organizaciones gubernamentales toman decisiones en marcos políticos y normativos, deben rendir cuentas, y requieren administrar y gestionar sus organizaciones para contar con capacidad de acción”²⁰.

Por ello, la rendición de cuentas es también un proceso flexible que revisa y faculta el mejoramiento del ejercicio gubernamental y es en esta medida que las relaciones derivadas de los proceso de rendición de cuentas se encuentran vinculadas necesariamente a los marcos jurídicos existentes que garantizan el ejercicio de dicha acción.

En este sentido, Luis Carlos Ugalde concibe la rendición de cuentas como una acción política o relativa al poder que requiere de un mandante, de un mandato y de un mandatario. En dicha perspectiva, el mandante en la rendición de cuentas se materializa en el Poder Legislativo que como representante del pueblo canaliza las demandas y necesidades, aunque este último no actúa solamente de manera pasiva sino también activa; el mandato es la norma que establece la obligación de cubrir las necesidades y demandas

²⁰ Arellano Gault, David. Lepore, Walter. Coronilla Cruz, Efrain. “La importancia del aprendizaje en los Sistemas de Evaluación del Desempeño: lecciones de dos programas de combate a la pobreza” en *Revista Buen Gobierno*, Número 3, 1er semestre de 2007, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. p.36.

solicitadas; por su parte el mandatario es el encargado de hacer cumplir el mandato conferido y por el cual fue electo.

Evidentemente dicha caracterización remite necesariamente a una relación principal – agente es decir a un acto entre dos sujetos o instituciones que mantienen una relación contractual (formal o informal) mediante la cual el agente (mandatarios) tiene la obligación de informar, justificar y responder ante el principal (mandante) sobre una acción ejecutada²¹.

Dicha relación, de acuerdo a Merino y López Ayllón²², es transitiva por cuanto involucra a dos sujetos donde uno transfiere facultades y otro asume responsabilidades y subsidiaria en el sentido de que es una acción que fortalece a los procesos de participación ciudadana (principio de subsidiariedad), y por lo tanto no puede manifestarse de manera aislada.

En este sentido incentiva la activación de mecanismos tanto verticales como horizontales, sin que ello implique necesariamente una relación estrictamente jerárquica y acciones propiamente posteriores²³.

Al respecto, Guillermo O'Donnell refiere que un ejercicio democrático de la rendición de cuentas implica una rendición de cuentas vertical donde el “control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales”²⁴.

²¹ Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*. México, Instituto Federal Electoral, 2002, p.14.

²² Merino Huerta, Mauricio. López Ayllón, Sergio. “*La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*”, Serie de Rendición de Cuentas número 1, México, Secretaría de la Función Pública, 2009, p.12.

²³ Ackerman, John. “*Sinergia Estado y Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. Lecciones para el banco mundial*”, documento de trabajo del Banco Mundial, No. 31, Washington D. C. Banco Mundial, 2004.

²⁴ O'Donnell, Guillermo, “Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política” en *Isonomia.*, Numero 14, Abril de 2001. s/lugar de edición, s/editor, p 22.

Por ello, esta forma denominada societal, se distingue de la llamada rendición de cuentas electoral o voto de castigo pues “emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y *expóses* ilustran algo de los no institucionales [cuya efectividad] se basa en acciones simbólicas”²⁵.

Como es posible observar, el valor de la rendición de cuentas societal radica en la capacidad de activar de manera simultánea mecanismos de contrapeso horizontales que apuntalen la voz de la ciudadanía; esto implica “la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment* [destitución por juicio político], en relación con actos que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”²⁶.

La rendición de cuentas entre sujetos de un nivel equivalente no es un acto que promueva la desconfianza institucional sino un acto que promueve tanto la autonomía como la vinculación y el compromiso social. Lo anterior en la medida que permite establecer sistemas de vigilancia mutuos entre agentes de un mismo nivel y entre los principales.

En este sentido el principio de publicidad atiende a la subsidiariedad de la rendición de cuentas; puesto que permite al ciudadano involucrarse en su ejercicio mediante el procesamiento de la información generada de la justificación y control de los agentes, pues “en democracia, la rendición de cuentas no solamente aspira a sacar el ejercicio del poder a la luz pública. Ella misma, si quiere ser efectiva y vista como efectiva, tiene que ser pública”²⁷.

La publicidad en la rendición de cuentas no responde únicamente al ámbito de la responsabilidad (muchas veces sólo es la colocación de información que no

²⁵ *Idem*.

²⁶ O’Donell, Guillermo, *Idem*, p 19.

²⁷ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?, Op. cit.* p. 29.

siempre resulta relevante, que además no es comprensible y resulta tedioso para la mayoría de las personas); responde además a la cualidad de establecer un dialogo con la sociedad; pues en la medida que esta comprenda el alcance de las revisiones, la rendición de cuentas cobrara un mayor sentido de su impacto en la eficiencia gubernamental y el bienestar ciudadano.

b. Elementos para la Rendición de Cuentas

Hasta este punto es posible visualizar dos tipos de rendición de cuentas, uno de carácter procedimental o legal y otro en el cual los resultados obtenidos durante la gestión gubernamental constituyen el principal insumo para rendir cuentas.

Mientras que el primero sugiere una visión limitativa y estricta, el segundo implica la contrastación entre las metas establecidas y los resultados obtenidos²⁸.

Dicho modelos, no se encuentran estrictamente separados, sino que comulgan simultáneamente dentro del sistema institucional; a pesar de ello se ha considerado que una rendición de cuentas efectiva pone énfasis en el desarrollo de la calidad democrática a través de la gestión estratégica de los recursos públicos; en este sentido los resultados arrojados en la gestión gubernamental son el principal incentivo para la rendición de cuentas.

Evidentemente la provisión y la calidad de la información cualitativa y cuantitativa que sirve de incentivo a las instituciones encargadas de la rendición de cuentas permiten visualizar el grado de avance de las políticas en la materia. Lo anterior adquiere relevancia cuando un sistema de rendición de cuentas es capaz de incorporar resultados, productos, impactos y medición del desempeño que sirvan de medida real para evaluar los efectos de las acciones del gobierno y que además incorporan como insumo y producto la promoción de la legalidad.

²⁸ Ackerman, John." *Sociedad Civil y Rendición de Cuentas*", *Óp.Cit.* pp. 17-18.

Siguiendo a Arellano y Lepore “los productos y los resultados son utilizados para evaluar a la organización pública en su conjunto y el grado en que está cumpliendo metas y objetivos [...] los productos pueden considerarse la unidad de análisis para la gestión financiera y presupuestal, mientras que los resultados pueden utilizarse para evaluar la gestión de políticas y programas”²⁹.

Si los productos y los resultados nos dan la pauta cuantitativa de la rendición de cuentas, la medición del desempeño e impacto son la pauta cualitativa de la misma; pues “la medición de desempeño apunta a evaluar áreas y grupos de actores, así como su impacto en la toma de decisiones y la gestión de la organización pública [...] el impacto de las organizaciones gubernamentales habla de la transformación intencional de una realidad compleja donde la acción organizada de los actores es sólo uno de los elementos que la afectan”³⁰.

En última instancia la rendición de cuentas se avoca a la evaluación de las acciones de gobierno con base en estándares e indicadores³¹ que le permiten identificar resultados esperados y áreas de mejora.

Por esta razón, la rendición de cuentas con base en resultados rebasa el límite temporal de la evaluación ex post, para preponderar la evaluación par y paso. Ello permite crear insumos en tiempo real para la crítica y rediseño gubernamental y en este sentido, es un aspecto de la democracia que permite potencializar sus virtudes y minimizar sus vicios, incidiendo directamente en la calidad de la misma.

²⁹ Arellano Gault, David. Lepore, Walter. Coronilla Cruz, Efrain.”La importancia del aprendizaje en los Sistemas de Evaluación del Desempeño...” *Op. cit.* p.37

³⁰ *Idem.*

³¹ los indicadores “se diseñan para proveer información sobre el estado o desarrollo de un efecto administrativo en particular [...] los estándares se refieren a metas validas y no limitadas en el tiempo que se utilizan para explicitar al público (y a los integrantes del aparato administrativo) la calidad esperada en la provisión de bienes y servicios” *Ibidem*, p. 43.

En resumen el término rendición de cuentas no se circunscribe únicamente a los aspectos legales y normativos sino que va más allá de estos, conociéndose como un proceso proactivo que vincula la visión jurídica (normas y procedimientos) con la visión política del quehacer gubernamental basándose en las necesidades de los ciudadanos, es por ello que “la verdadera rendición de cuentas implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas; del principio de legalidad y de un propósito democrático”³²

³² Merino Huerta, Mauricio. López Ayllón, Sergio. “ *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*”, *Óp. cit.* P.12.

No hace falta un gobierno perfecto; se necesita uno que sea práctico.

Aristóteles (384 AC-322 AC) Filósofo griego

III. COMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO. (ÁMBITO FEDERAL DE GOBIERNO)

La rendición de cuentas como ya lo hemos visto opera a partir de una relación interinstitucional en la que se involucran distintas agencias gubernamentales e inclusive la ciudadanía.

Decimos que se trata de un sistema de rendición de cuentas precisamente porque se encuentra en un entramado interinstitucional donde “el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de derecho se retroalimentan entre sí de forma integral y se dirigen hacia un sólo fin: la construcción de un sistema político más justo y eficaz”³³

La rendición de cuentas considera que son tres los pilares sobre los cuales se sostiene: “la información, justificación y sanción. Por el primero de ellos se abre la labor del funcionario a la inspección pública [...] El segundo consiste en la obligación de los servidores públicos de explicar y justificar sus actos [...] El último esquema es la sanción cuya finalidad es hacer valer el Estado de Derecho”³⁴. De lo anterior, resulta importante señalar que la rendición de cuentas atiende de manera general al ámbito del control y de la transparencia.

La transparencia debe entenderse como “una política pública orientada a maximizar el uso social de la información de los organismos gubernamentales”³⁵; es necesario apuntar que dicha política surge de la

³³ Ackerman Mill, John. “Mas allá del acceso a la información” *Op. cit.* p. 14.

³⁴ Nieto Castillo, Santiago. “Rendición de Cuentas y Transparencia como elementos para la persistencia democrática” pp. 398-399, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/22.pdf>, [consultado el 25 de febrero de 2011]

³⁵ López Ayllón, Sergio. “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”, Cuadernos de Transparencia número 17, México, IFAI, 2009, Glosario.

promoción del derecho a la información entendido como “la libertad de cualquier persona de conocer de manera activa (investigando) o pasiva (recibiendo) las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad, que les permiten formarse una opinión”³⁶

Por lo que respecta al control, este puede concebirse desde perspectivas diferentes y de acuerdo al ámbito en el cual se desarrolla. De acuerdo a Ricardo Uvalle, el control rebasa el mero ámbito administrativista y se inscribe en el concepto, más amplio, de gobierno³⁷.

Desde esa perspectiva, controlar implica un mecanismo de autorregulación de la vida institucional y por ello se asimila como un elemento de retroalimentación; en este sentido “su lógica es regulatoria, preventiva y correctiva, lo que se traduce en acciones de vigilancia, supervisión, inspección y fiscalización que se encadenan hasta configurar un sistema de gestión pública que debe ser eficaz, adaptativo y flexible”³⁸

Siguiendo a Uvalle, el control permea la vida institucional y se materializa en los procesos de gestión que dan vida a las políticas y los programas. En términos generales el control se define como “un sistema de reglas, procedimientos y operaciones que tienen como fin contribuir a la regulación efectiva de los asuntos, problemas, tramites, demandas y formas de respuesta que se relacionan con las actividades y responsabilidades de la administración pública”³⁹

Tanto el control como la transparencia actúan de manera articulada e interconectada en los tres ámbitos de gobierno teniendo en cuenta la prevalencia de los preceptos constitucionales por encima de los

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. “El control y la Evaluación en la Administración Pública” *Revista Mexicana de Ciencias Sociales*, Año XLVI, número 192. México, UAEM, P. 52.

³⁸ *Ibidem*, p.53.

³⁹ *Ibidem*, p. 55.

ordenamientos locales. Esto significa que se trata de un sistema de carácter nacional que se presenta a través de los institutos estatales de acceso a la información, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas y de las diversas instituciones municipales que dan respuesta a las demandas ciudadanas; además de aquellas que se encargan de la evaluación de los programas gubernamentales.

En el ámbito federal el sistema de rendición de cuentas involucra al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) que cumple la función de información y un sistema de control dual que involucra un control interno por parte del Poder Ejecutivo para con las dependencias y entidades del sector central y un control externo por parte del Poder Legislativo que opera en los tres poderes de la unión y en los sujetos de fiscalización definidos por la ley.

En este sentido, el sistema de rendición de cuentas a nivel federal se conforma por la Secretaría de la Función Pública, El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Cámara de Diputados que ejercen la función de control.

Y se completa por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República, dado que tienen la misión fundamental de promover el libre goce de los derechos individuales y representar a la sociedad en la persecución de los delitos.

a. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI)

Como ya lo mencionamos anteriormente, el derecho a la información es un derecho humano; presente en nuestra Constitución desde su promulgación en 1917. El artículo 6º constitucional en su texto original consigno el ejercicio de la libertad de expresión, y por lo tanto el derecho a manifestarse libremente;

sin embargo, es hasta 1977 que el derecho a la información comienza a concretarse pues es en ese año cuando se agrega en su última parte la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Desde entonces el artículo 6º constitucional ya contemplaba la garantía individual como precepto constitucional, pero los mecanismos para su ejercicio no fueron diseñados hasta la reforma constitucional del año 2002⁴⁰.

Para garantizar el ejercicio de este derecho, se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), tal ordenamiento jurídico define los alcances de la transparencia en cuanto a la publicidad de las acciones de gobierno, además establece las atribuciones y responsabilidades del Instituto Federal de Acceso a la Información (el IFAI, creado el 11 de junio de 2002).

⁴⁰ **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, los derechos de tercero, 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.*

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. *Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*

II. *La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

III. *Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

IV. *Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.*

Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. *Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

VI. *Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

VII. *La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma DOF 29-07-2010*

Dicha normatividad inicio su vigencia el 12 de junio de 2002 , sin embargo, de acuerdo al octavo artículo transitorio de la mencionada ley se comenzó a recibir solicitudes de información en los sujetos obligados a partir del año siguiente a su expedición.

El IFAI cumple la función de información en el sistema de rendición de cuentas mexicano, pues de acuerdo al artículo 33 de la LFTAIPG el IFAI es un órgano autónomo dependiente de la administración pública federal, cuya función es la protección y promoción del derecho al acceso a la información pública gubernamental.

En este orden de ideas, el artículo 3º fracción XIV de la LFTAIPG establece que los sujetos obligados a hacer pública la información (bajo las restricciones que la propia ley prescribe) son:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

b. La Secretaría de la Función Pública (SFP).

Por lo que respecta al control interno, tiene su fundamento en el artículo 90 constitucional que regula la organización de la administración pública y las relaciones de esta con el ejecutivo federal. Dicho artículo se encuentra reglamentado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). De acuerdo al artículo 37 de la LOAPF el control interno está representado por la Secretaría de la Función Pública que en su función de control organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamental

entre las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Centralizada y el Sector paraestatal.

Cabe mencionar que la Secretaría de la Función Pública tiene su antecedente inmediato en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que fue instituida mediante decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982.

Desde la creación de la SECOGEF la función de control interno sería la que se vería mayormente favorecida de las reformas institucionales; desde la emisión de su primer reglamento el 19 de enero de 1983 hasta su cambio de denominación a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, el 28 de diciembre de 1994) y a Secretaría de la Función Pública (SFP, el 10 de abril de 2003) había acumulado diversas funciones que iban desde el control interno hasta el registro de los bienes propiedad del gobierno federal, la operación del Servicio Profesional de Carrera y en general el desarrollo administrativo de las dependencias del Ejecutivo⁴¹.

Actualmente la Secretaría de la Función Pública en su función de control interno⁴² opera a través de los Órganos Internos de Control de la administración pública federal, que de acuerdo a la fracción XII del artículo 37 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los titulares de los mismos son nombrados por el titular de la Secretaría, y a través de estos se inspecciona el ejercicio del gasto público federal e informa sobre las acciones emitidas por las auditorías realizadas a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

Además la SFP en conjunción con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) coordinan la implementación del Sistema de Evaluación del

⁴¹ *Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública* en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>, [consultado el 31 de marzo de 2011].

⁴² Actualmente la Secretaría de la Función Pública es la encargada de aprobar las estructuras orgánicas de las dependencias del Poder Ejecutivo, de la promoción del derecho a la transparencia, de la administración del servicio profesional de carrera, del registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la administración pública federal así como de la administración de los bienes inmuebles de la administración pública federal que no están asignados a alguna dependencia.

Desempeño (SED) definido como “el conjunto de elementos metodológicos que permite realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer el impacto social de los programas y proyectos, conforme a lo previsto en los artículos 2, fracción LI, 27, segundo párrafo, y 111 de la Ley de Presupuesto”⁴³.

c. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Para el caso de la CONEVAL es un organismo creado a partir de la Ley de Desarrollo Social, por su naturaleza jurídica es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, por lo tanto también depende del Poder Ejecutivo.

Dicho organismo tiene la función principal de “medir de forma global la acción que realizan las diferentes dependencias del gobierno en materia de desarrollo social”⁴⁴.

El CONEVAL se integra por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis Investigadores Académicos electos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria pública. Este esquema de evaluación de la política social resulta novedoso en la medida que incorpora al sector académico y permite por una parte una visión crítica de la política social y por otra desarrollar esquemas de colaboración gobierno-sociedad en la definición de la política social del Estado.

d. La Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República es una de las instituciones que por su naturaleza histórica se ha encargado de representar a la sociedad en la

⁴³ *Guía del Operación del Sistema de Evaluación del Desempeño*, Agosto de 2009, pp.13, en <http://www.shcp.gob.mx>, [consultado el 15 de abril de 2011]

⁴⁴ <http://www.coneval.gob.mx/> [consultado el 15 de abril de 2011]

persecución de los delitos. Tiene su origen en los fiscales de las Audiencias virreinales y en el Fiscal y el Procurador General que perseguían los delitos del orden administrativo en el Poder Judicial durante el siglo XIX.

Cabe señalar que el origen de la PGR y los ministerios públicos federales se fundamenta en la representación social en la persecución de los delitos, de esta forma surgen como un contrapeso a la función judicial de la Suprema Corte de Justicia puesto que anterior a su creación, el Poder Judicial tenía las facultades de investigar los delitos y el mando de la policía⁴⁵.

Con la instauración de la constitución de 1917 la PGR adquiere ambas facultades y de acuerdo al artículo 102 se le encomienda la función de persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, de solicitar ordenes de aprehensión y de presentar pruebas para acreditar la responsabilidad de los inculcados. El mismo artículo señala que la PGR también tiene la facultad de hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Cabe señalar que la PGR a pesar de que es una entidad cuyo objetivo es representar a la sociedad en la persecución de los delitos, el nombramiento y remoción de su titular se encuentran sujetos al Poder Ejecutivo que somete una terna para ocupar el cargo de Procurador ante la Cámara de Senadores; en última instancia el Procurador General responde directamente al Ejecutivo, lo cual lesiona su imparcialidad y autonomía.

e. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

La CNDH fue creada mediante decreto presidencial el 5 de junio de 1990, se creó originalmente como un órgano desconcentrado de la Secretaría de

⁴⁵ *Historia Procuraduría General de la República*, en <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/historia.asp>, [consultado el 18 de abril de 2011].

Gobernación, cuya función primordial fue la de promover y vigilar que las instituciones gubernamentales cumplieran con sus obligaciones de defender y respetar los derechos humanos⁴⁶.

El haber surgido como una institución que vigila el respeto de los derechos humanos por parte de las instituciones gubernamentales y al mismo tiempo pertenecer a este, sobrevino una reforma que la doto de autonomía total para el ejercicio de sus funciones en 1999.

El mandato formal de la CNDH es “proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano”; para cumplir con esta función la CNDH cuenta con dos mecanismos: las recomendaciones que tienen lugar cuando ha sucedido una violación grave de los derechos humanos y los acuerdos de conciliación donde interviene como mediador entre el afectado (s) y la institución gubernamental, para dar solución a las situaciones violatorias de derechos humanos que se consideran como no graves.

En ambos casos no se tiene una obligación de cumplimentar las recomendaciones de la CNDH, por lo que muchas veces sus resoluciones se traducen en opiniones sobre la forma en la cual las dependencias, entidades y órganos de gobierno deben proteger los derechos humanos.

f. Poder Legislativo.

Cámara de Diputados (comisiones y organismos técnicos)

La Cámara de Diputados, es el más antiguo de los controles de la administración pública. Desde su instauración en la constitución de 1824 hasta la constitución de 1917 se ha constituido como el principal contrapeso al Poder Ejecutivo; sin embargo, dicho contrapeso se fortaleció a partir de la aparición

⁴⁶ “Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación”, D.O.F 5 de junio de 1990.

de los gobiernos divididos y permitió establecer un mecanismo de control político y técnico más eficaz.

La Cámara de Diputados ejerce esta función a través de la Auditoría Superior de la Federación que es el organismo técnico con autonomía en su gestión interna y por medio de sus Comisiones Técnicas

En el caso de la ASF la principal diferencia con la Secretaría de la Función Pública radica en que su actividad fiscalizadora no se encuentra limitada a la Administración Pública Federal sino que se encarga de revisar el ejercicio del presupuesto en los tres Poderes de la Unión, por lo que su ámbito de acción es extenso.

La Auditoría Superior de la Federación responde en última instancia ante la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados a través de la Unidad de Evaluación y Control.

En cuanto a sus comisiones técnicas por su naturaleza estas se dividen en ordinarias y especiales, donde las primeras corresponden a los ámbitos de operación cotidiana de la Cámara y las segundas obedecen a situaciones particulares por lo que obedecen a una coyuntura específica.

Las Comisiones, al igual que el Pleno de la Cámara de Diputados, tienen la capacidad de hacer rendir informes al Presidente de la República, así como a los titulares de las dependencias y entidades. Se puede decir que las comisiones de la Cámara de Diputados ejercen un control político de la administración pública, en tanto que la ASF lo hace de manera técnica.

Asimismo en su función presupuestal la Cámara de Diputados tiene la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y por lo tanto de definir las prioridades del gasto público.

La democracia necesita una virtud: la confianza. Sin su construcción, no puede haber una auténtica democracia.

Victoria Camps (1941-?) *Filósofa española.*

IV. ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

El entramado legal que da origen a las instituciones es resultado de un proceso histórico. Por ello debemos considerar que a lo largo de la historia, la rendición de cuentas ha estado presente en nuestro país, sin embargo, para efectos de esta investigación sólo se tomara como antecedente inmediato a la Contaduría Mayor de Hacienda creada en la constitución de 1824 con vigencia hasta la reforma de 1999 que dio origen a la Auditoría Superior de la Federación.

La constitución de 1824 en su artículo 50 fracción VIII definió como facultad exclusiva del Congreso General la de "Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno"⁴⁷ para cumplir con esta función se emitió el Decreto titulado "Del Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", en dicho decreto se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas que había sido instituido en 1524 para dar origen a la Contaduría Mayor de Hacienda como un órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados cuya función principal fue la de examinar y llevar a cabo la glosa de las cuentas de la Hacienda y del Crédito Público.

Para 1836 se crea la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados, que es el antecedente inmediato de la Comisión de Vigilancia de la ASF; para el año de 1838 se reinstala el Tribunal de Cuentas que tuvo una vigencia intermitente, pues nuevamente fue sustituido en 1846, restablecido en 1853, nuevamente reemplazado en 1855 y una vez mas fue reinstituido por el

⁴⁷ *Documentos históricos constitucionales.* Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/> , [consultado del 20 al 26 de abril de 2011].

imperio de Maximiliano de Habsburgo en 1865; hasta desaparecer de manera definitiva en 1867 con el triunfo de los liberales en la Guerra de Reforma.

Con la promulgación de la Constitución de 1857, se suprimió el Senado y mantuvo la facultad exclusiva de la Poder Legislativo para revisar la cuenta pública y de nombrar y remover al titular de la Contaduría Mayor de Hacienda así como para expedir las normas que la reglamenten (artículo 72 fracciones VII y XXIX de dicha Constitución).

Uno de los puntos interesantes para la revisión de las cuentas del gobierno durante la vigencia de esta constitución fue el establecimiento de un procedimiento en específico; en sus artículos 68 y 69 definió el segundo periodo de sesiones del Congreso como el periodo de revisión de la cuenta pública y la aprobación del presupuesto, lo cual da visos del intento de un manejo integral de la función financiera del Estado.

Con la reinstalación del Senado en 1874 se le confirió a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar el gasto público. En 1896 se promulga la Ley Federal de la Contaduría Mayor de Hacienda y posteriormente en 1906 se expide el primer reglamento interior de dicha institución.

Después del periodo revolucionario, la promulgación de la Constitución de 1917 ratificó el control de la hacienda pública en el Poder Legislativo a través de la Contaduría. El texto original de la Constitución de 1917 señala en su artículo 74 la facultad de aprobar los egresos y de revisar la cuenta pública por medio de la Contaduría (fracciones II y IV respectivamente)⁴⁸.

⁴⁸ *Constitución Política con reformas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>, [consultado del 20 al 26 de abril]

En 1937 se promulga la Ley Federal de la Contaduría Mayor de Hacienda que abrogó la emitida en 1896.

A partir de 1977 se inicia un proceso vertiginoso de reformas que propiciaron el fortalecimiento de la rendición de cuentas por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda, en este año se reforma el artículo 74 que agrega párrafos a la fracción IV con respecto al objetivo y medios para la revisión de la cuenta pública.

A raíz de esta reforma constitucional se promulga la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH) en 1978 que sustituye a la de 1937. Dos años después (1980) dicho ordenamiento jurídico se vería reforzado con la emisión del Reglamento Interior, vigente hasta 1988 cuando se emite el que regiría hasta 1997.

El 28 de noviembre de 1995 en el marco de la discusión de la Reforma del Estado, el presidente Ernesto Zedillo envía una iniciativa al Congreso para crear la Auditoría Superior de la Federación, una nueva entidad supervisora, dependiente de la Cámara de Diputados. Dicha iniciativa contempló la reforma a los artículos 73, 74 y 79 constitucional para fortalecer la función de control de los recursos públicos.

En la Cámara de Diputados ante la creciente pluralidad que comenzaba a ceñirse se presentaron dos iniciativas más por cada uno de los grupos parlamentarios, la del Partido Acción Nacional (PAN) el 2 de abril de 1996 y la del Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 24 de abril de 1997⁴⁹.

Dichas iniciativas fueron diferentes en la forma en la cual se pretendía establecer el órgano de fiscalización superior; mientras que la iniciativa principal de Ernesto Zedillo pretendía restarle fuerza al congreso al dotarlo de

⁴⁹ H. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Año II, Núm. 46, 14 de diciembre de 1998.

autonomía plena en su gestión, tanto la del PRD como la del PAN ponía énfasis en el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización del congreso por medio de este nuevo órgano.

Lo anterior se hace evidente en la medida que la iniciativa de Zedillo pretendía un órgano de fiscalización de dirección colegiada y siguiendo un proceso similar al de la elección de los ministros de la Suprema Corte, donde el ejecutivo somete la terna a consideración del Congreso; también establecía que los titulares sólo podrían ser removidos mediante juicio político, lo cual visiblemente fortalecía al ente de fiscalización superior y lo cercenaba de posibles intromisiones del Poder Legislativo en las revisiones de la cuenta pública; sin embargo, no cercenaba a estos de sus vínculos con el Poder Ejecutivo.

Por su parte, las iniciativas de la oposición a pesar de que variaban en el periodo de duración del titular (PAN 8 años, PRD 6 años), suponían un órgano dirigido de manera unipersonal pero con amplias facultades. Tanto la iniciativa del PAN como la del PRD daban a la Auditoría Superior las facultades para fincar directamente las responsabilidades y aun más radical, la iniciativa del PRD proponía que la evaluación del desempeño no sólo se sujetara al cumplimiento de metas contenidas en los programas sociales, sino en la facultad de evaluar la suficiencia de las acciones ejecutadas por las dependencias en términos de alcances socioeconómicos.

El 14 de diciembre de 1998 la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales presentó su Dictamen en el que asume parte de los lineamientos establecidos en las tres iniciativas, sin embargo, tal dictamen dejó fuera aquellas consideraciones que habrían hecho desde el primer momento una auditoría con plenas facultades y totalmente autónoma; lo cual no complació a la fracción del PRD.

A pesar de que la reforma constitucional fue lograda bajo la Alianza del PRI y del PAN en la Cámara de Diputados (338 votos a favor de los cuales 220 fueron del PRI y 112 del PAN Y 121 en contra de los cuales 112 fueron del PRD, cinco del PT y cuatro independientes), la reforma resultó de un fortalecimiento de la oposición en la Cámara baja; y en la cual el Ejecutivo tuvo que ceder ante el ocaso del dominio priista⁵⁰.

Para el 29 de abril de 1999 se envía la reforma a las legislaturas locales y el 30 de julio de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mediante decreto del 14 de julio de 1999 que entro en vigor el 31 de julio, surgió la Auditoría Superior de la Federación.

Es necesario señalar que el surgimiento de la ASF se da en el marco de una nueva configuración de las fuerzas políticas del país. Desde la institucionalización de la competencia política en 1929 hasta las elecciones intermedias de 1997, el sistema político había operado bajo un esquema de gobierno unificado. La LVII legislatura de la Cámara de Diputados vendría a romper con ese esquema de gobierno.

Los resultados de las elecciones intermedias de 1997 en la Cámara de Diputados habían arrojado como resultado una conformación pluripartidista: 239 diputaciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 125 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 121 del Partido Acción Nacional (PAN), ocho del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y siete del Partido del Trabajo(PT).

A decir de Carlos Sirvent se presentaba en México el gobierno dividido que contrario al gobierno unificado este se caracterizaba por ser “aquel en que el

⁵⁰ Ackerman, John.” *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*”, *Óp. Cit*, pp. 199-208.

partido que obtiene el triunfo en el ejecutivo no cuenta con la mayoría de los escaños en la Asamblea Legislativa o Poder Legislativo⁵¹.

Por lo tanto se puede afirmar que la Auditoría Superior de la Federación es resultado de un proceso de inclusión de la oposición en un régimen unipartidista donde el diseño de la Contaduría Mayor de Hacienda como institución encargada del registro de la aplicación del gasto público estaba agotado ante las nuevas exigencias sociales y políticas⁵².

Considerando además que el esquema de control interno resultaba insuficiente para la revisión de las políticas públicas puesto que claramente se había instituido para justificar la amplia discrecionalidad con la que contó hasta ese momento el ejecutivo⁵³.

En este sentido se debe entender el surgimiento de la Auditoría Superior de la Federación en un momento de crisis institucional del presidencialismo y del fortalecimiento del control legislativo; atendiendo además, a las nuevas formas de *accountability* social no electoral.

Al llevarse a cabo dicha reforma constitucional se procedió a emitir la Ley regulatoria de los artículos referidos, dicha norma fue emitida 29 de diciembre de 1999, por lo que la ASF inicio sus operaciones el 1 de enero del año 2000.

⁵¹ Sirvent, Carlos, "Reformas y Participación Electoral en México 1910-2003", en Rodríguez Araujo, Octavio y Sirvent, Carlos, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México, Jorale Editores, 2005, pp 151-153.

⁵² John Ackerman señala que esta nueva configuración de la Cámara de Diputados abrió la puerta para que las reformas legislativas se dieran en el marco de discusión más plural, pero también permitió que las alianzas dentro de la Cámara también excluyeran las propuestas de los partidos políticos con poca representatividad. Ackerman, John. *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*. México, Siglo XXI- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007.

⁵³ Este supuesto es abordado por María del Carmen Pardo que considera que el proceso de reforma administrativa estuvo marcado por la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros Poderes de la Unión, así como por un proceso de auto legitimación de sus acciones. Igualmente, la autora en cuestión señala que el Ejecutivo hasta la aparición de los gobiernos divididos hizo uso de su facultad reglamentaria para promover los cambios en la estructura administrativa. Vid. Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México. 1940 -2006*, México, Colegio de México, 2009.

Si en el proceso de reforma constitucional los partidos de “izquierda” habían sido excluidos la emisión de la ley reglamentaria les daba un aliciente para influir en la configuración del órgano de fiscalización.

Durante el proceso emisión de la legislación reglamentaria del artículo 79 constitucional las principales reformas abogaron por emitir una ley de carácter orgánico a la usanza de las dependencias del Poder Ejecutivo, tanto la iniciativa del PRD⁵⁴ como la presentada por dip. Adalberto Balderrama Fernández⁵⁵, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, siguieron dicha línea aunque con facultades sumamente interesantes.

Ambas iniciativas daban a la ASF facultades para emitir los criterios para uniformar la contabilidad gubernamental y de fincar directamente las responsabilidades administrativas y resarcitorias. También de forma particular, la iniciativa del Diputado Balderrama Fernández establecía que la ASF tenía la facultad de aprobar las revisiones de control interno a propuesta de la Secretaría de Hacienda.

A pesar de que ambas iniciativas suponían la elección del titular de la ASF al interior de la Cámara de Diputados, la iniciativa de Balderrama Fernández supuso la elección del titular (que ostentaría el cargo de director general) a propuesta de una terna presentada por la Comisión de Vigilancia; en tanto que la iniciativa del PRD proponía un filtro social a la elección del titular de la ASF pues en su artículo 8º facultaba a las fracciones parlamentarias para presentar cada una a su candidato, bajo reserva de haber consultado las instituciones académicas, asociaciones de profesionales y a la ciudadanía en general.

⁵⁴ Iniciativa de Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del C. dip. Jorge Silva Morales, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, Número 404, Año II, 7 de diciembre de 1999.

⁵⁵ Iniciativa de Ley Orgánica de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, a cargo del C. dip. Adalberto Balderrama Fernández integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. H. Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, Número 407, Año II, 10 de diciembre de 1999. .

Finalmente la iniciativa presentada conjuntamente por las fracciones parlamentarias del PAN y del PRI preveían la expedición de una Ley específica que normara al artículo 79 constitucional bajo el título de Ley de Fiscalización Superior⁵⁶.

Dicha iniciativa que fue aprobada en su mayoría no incluyó los supuestos positivos vertidos por las iniciativas del PRD y del dip. Adalberto Balderrama Fernández.

Tras ocho años de vigencia de la Ley de Fiscalización Superior, la ASF se había mostrado débil en sus atribuciones y con un enfoque netamente normativo y contable, a pesar de que había demostrado su compromiso con la rendición de cuentas al fiscalizar aspectos cuya relevancia política era significativa⁵⁷.

Para el 7 de mayo de 2008 se reformó la constitución en sus artículos 73, 74, 79 y 134 mediante los cuales se instituyeron los principios de eficiencia, eficacia y economía en el manejo de los recursos públicos (artículo 134), el principio de evaluación del gasto público (fracción VI art.74) y la flexibilidad del principio de anualidad, la incorporación de las revisiones de situación excepcional y extensión de los sujetos de fiscalización (artículo 79).

En un principio se planteó sólo la reforma a la LFSF para adecuarla a las nuevas disposiciones constitucionales; sin embargo, se considero que dicha adecuación no garantizaba “que el espíritu de las reformas [del 7 de mayo de 2008] aprobadas por el Constituyente queden adecuadamente plasmadas puesto que la LFSF fue concebida con una filosofía distinta, la de fiscalizar la

⁵⁶ Iniciativa de Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación ... *Óp. Cit.*

⁵⁷ Durante el periodo de 2000 a 2008 la ASF se vio involucrada en diversas controversias constitucionales que serán expuestas con mayor detalle en el apartado correspondiente a la función de fiscalización

Cuenta Pública a efecto de comprobar la normatividad aplicable; no se pensó como un instrumento jurídico para la evaluación de los resultados”⁵⁸.

La LFSF no cumplía con las expectativas generadas por lo que se procedió a emitir un nuevo ordenamiento jurídico acorde con las reformas constitucionales: la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación (LFRCF) del 29 de mayo de 2009.

Es preciso señalar que de las iniciativas presentadas para reformar al órgano de fiscalización superior, habían surgido por la renuencia del ejecutivo a fiscalizar temas de relevancia política.

Así, las iniciativas presentadas por el PRD, modificaban sustancialmente el principio de anualidad, puesto que consideraba que al encontrarse irregularidades dentro de la revisión de una cuenta pública que atañían a ejercicios anteriores, la ASF podía requerir la información para realizar las diligencias y solventar dichas irregularidades. Asimismo extendía las atribuciones de fiscalización hacia los sujetos que operaran bajo concesiones del gobierno, dicha iniciativa dotaba a la ASF de ir un paso más allá de la revisión financiera y acusaba de revisar la legalidad de las concesiones.

De dicha fracción parlamentaria, la iniciativa del dip. Hugo Martínez Padilla⁵⁹ fue la más significativa puesto que vinculaba la fiscalización superior con la contraloría social. Dicha iniciativa proponía un modelo de cooperación entre la ASF y la sociedad, pues a pesar de que planteaba a la Comisión de Vigilancia como la facultada para recibir denuncias sobre la operación gubernamental, también daba a la ASF la facultad de recibir de manera directa las denuncias,

⁵⁸ Iniciativa que expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y Deroga la Ley de Fiscalización Superior, *Gaceta Parlamentaria*, año XI, número 2572, 18 de agosto de 2008, p. 32

⁵⁹ Iniciativa que adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, presentada por el diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 14 de mayo de 2008. H. Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, Número 2508, Año XI, 20 de mayo de 2008.

opiniones y solicitudes sobre el proceso de fiscalización, además exponía un esquema de transparencia presupuestaria que permitiera al ciudadano verificar el estado de su denuncia por medio de un apartado de Contraloría Social en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior.

Igualmente las iniciativas de reforma propuestas por el Partido Acción Nacional se dirigieron principalmente a establecer las causales en la cuales el Auditor Superior y los Auditores Especiales se abstendrían de intervenir en las revisiones a fin de no incurrir en conflicto de intereses.

Por último la iniciativa presentada por la fracción Parlamentaria del PRI propuso la derogación de la Ley de Fiscalización Superior y la emisión de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Dicha iniciativa sirvió de base para la integración de las iniciativas señaladas con anterioridad y la posterior emisión de la normativa del mismo nombre.

La nueva ley se erigió como fruto de un posicionamiento político del PRD en la Cámara de Diputados pues al ser la segunda fuerza política del país ni el PAN, partido que había ganado las elecciones presidenciales y primera fuerza en la Cámara de Diputados (207 diputados), ni el PRI con 106 diputaciones pudieron excluirlo de la aprobación de dicha legislación y esta fue aprobada por unanimidad incluyendo varias de las propuestas de dicho partido político.

Asimismo mientras la LFSF se origino de tres iniciativas por parte de cada uno de los partidos mayoritarios, sólo fueron tomadas en cuenta las elaboradas por la fracción parlamentaria del PAN y la propuesta del PRI. La LFRCF fue aun más plural al integrar diversas iniciativas que no sólo se habían presentado por fracción parlamentaria sino a título personal por diputados de las fracciones parlamentarias; en total se presentaron 8 iniciativas (PRD 4, PAN 1 PRI 2, CONVERGENCIA 1).Lo anterior es sumamente relevante toda vez que permitió reformas plurales al ente de fiscalización superior que no se habían

logrado con la primera legislación, sin embargo, aun permanecieron ciertas limitaciones que a pesar del conocimiento que se tenía de estas no se modificaron en forma sustancial.

Las tres normas que marcaron el cambio de la forma en la cual se fiscaliza y controla el presupuesto mantienen ciertos elementos estructurales, pues no se debió solamente a un cambio en la denominación de la entidad de fiscalización superior, sino que marco un hito en las características orgánicas, en la forma en la cual se elige a su titular, en la participación social en el control del gasto y por supuesto en el ámbito y objetivo que persigue la fiscalización de la cuenta pública.

Las características orgánicas de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Auditoría Superior de la Federación son sumamente distintas por un lado, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH)⁶⁰ definía a la Contaduría Mayor como un órgano técnico supeditado en su totalidad a la Cámara de Diputados, quien a través de la Comisión de Vigilancia ejercía el control total de sus funciones. Considerando además que el artículo 74 constitucional hasta antes de las reformas de 1999, se marca de manera expresa la potestad de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de vigilar el exacto desempeño de la misma.

Con la reforma de 1999 se adiciona la autonomía técnica y de gestión, misma que permanece actualmente. Lo anterior surge de un cambio en la facultad de revisión de la Cuenta Pública; al desaparecer la Contaduría Mayor de Hacienda, se hizo necesario la creación un órgano técnico para realizar esta función y asignarla de manera directa a la Cámara de Diputados. En este sentido, lo que se puede apreciar es una disparidad entre la autonomía técnica

⁶⁰ **Artículo 1** La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados. *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*. Normatividad Derogada.

y de gestión con el ejercicio indirecto de una facultad de la Cámara de Diputados, lo cual da pie a la intromisión de esta en las labores de fiscalización, no obstante el artículo 74 fracción II constitucional establece la facultad de la Cámara para llevar a cabo la coordinación y evaluación de la ASF sin perjuicio de intervenir en su autonomía técnica y de gestión.

En cuanto a la Designación del Titular, los cambios han sido notables pues la Contaduría Mayor de Hacienda y la ASF hasta la reforma de 2008 no tenía vínculo alguno con la sociedad y la designación de su titular era a través de la una terna presentada por la Comisión de Vigilancia a la Cámara de Diputados (artículo 2 de la LOCMH y 67 fracción VIII, 68 y 79 de la LFSF)

La reforma de constitucional de 2008 y la consecuente reforma legal en 2009 trajeron consigo un fortalecimiento del vínculo social de la ASF, pues hoy en día su titular surge de una convocatoria pública, aunque su elección aun sigue sujeta a la Cámara de Diputados (artículo 79 constitucional y de la LFRCF).

Esto aun supone la capacidad de las fracciones parlamentarias de designar al Auditor Superior de la Federación, en perjuicio de su carácter apartidista. Cabe señalar que para contrarrestar la posibilidad de que el auditor superior de la federación sea electo a modo de alguna o algunas fracciones parlamentarias e inclusive a modo del Poder Ejecutivo la presidencia de la Comisión de Vigilancia desde 1997 se asigna a los partidos de oposición.

La figura de la contraloría social no fue incluida sino hasta la reforma legal de 2009 que, bajo el argumento de la democracia delegativa y la preponderancia de la autonomía técnica de la ASF, fue asignada a la Comisión de Vigilancia de la ASF.

Por lo que respecta al ámbito de revisión, este se expandió de manera significativa, por una parte por la proliferación de fideicomisos y mandatos así

como por la creciente participación del sector privado en el ejercicio de recursos gubernamentales. De la misma manera el ámbito de fiscalización en las Entidades Federativas y municipios es motivado por la creciente descentralización del gasto y la creación de organismos descentralizados para la prestación de servicios en el ámbito local.

Para la fiscalización de estos recursos, actualmente la ASF suscribe convenios con entidades de fiscalización de las legislaturas locales, para llevar a cabo el Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS); disposición contenida en el Título tercero de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas denominado “De la fiscalización de recursos federales administrados o ejercidos por órdenes de gobierno locales y por particulares”. De esta manera los cambios en el ámbito de revisión de la Cuenta Pública han sido los siguientes:

Evolución en el Ámbito de Entidades Fiscalizadas		
Contaduría Mayor de Hacienda	ASF (LFSF)	ASF (LFRCF)
Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República, Organismos descentralizados, Empresas públicas, Fideicomisos Públicos, Sector Privado, Empresas que establecen contratos con las dependencias gubernamentales, Empresas y organizaciones que reciben subsidios del gobierno federal.	Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales	Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aún cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines;
Fuente: Elaboración Propia con base en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.		

Cabe señalar que mientras que las reformas constitucionales de 1999 y 2008, así como la ley de 2000 abrían la puerta para fiscalizar a los partidos políticos, en virtud de su caracterización como entes de interés público, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas dispuso no auditar dichos recursos y cerceno de dicha facultad a la ASF en virtud de que estos serían auditados por el Instituto Federal Electoral⁶¹, a la luz de los hechos esta nueva disposición fue un serio retroceso por la cantidad de recursos que manejan los partidos políticos y por la función que ejercen en la vida democrática del país.

En lo que respecta a los objetivos que persigue la revisión de la cuenta pública se aprecia una evolución hacia un proceso de fiscalización integral, al agregar la posibilidad de evaluar el desempeño institucional. La ASF es resultado de un proceso histórico que reconceptualizó la rendición de cuentas en el país, pues partió desde la simple elaboración de la glosa del gasto público elaborada por la Contaduría Mayor de Hacienda (1824 - 2000) hasta la revisión del desempeño institucional de los sujetos que fiscaliza.

A pesar de que la Contaduría Mayor de Hacienda tenía la facultad de rendir un informe donde podía incluir comentarios acerca del cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados en el Presupuesto de Egresos (artículo 3 fracción II inciso a numeral cuarto de la LOCMH), y que la reforma constitucional de 1999 estableció revisar el cumplimiento de los objetivos de los programas federales; es la LFRCF la que institucionaliza la evaluación del desempeño gubernamental en la medida que incorpora los preceptos del artículo 134 constitucional para evaluar la conducción de los recursos públicos con base a los principios de economía, eficacia y eficiencia reformados en el año 2008.

⁶¹ Márquez Gómez, Daniel, La función de la fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009 en "en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, 2009, p.197-198.

De manera específica la LFRCF establece la facultad de la ASF de incidir en el desempeño gubernamental cuando en el artículo 12 fracción III se fija como objetivo de la fiscalización el evaluar el cumplimiento de metas y objetivos de los programas federales. A pesar de lo anterior, cuando la ASF adquiere la facultad de evaluar el desempeño gubernamental se le faculta a su vez de la capacidad de emitir propuestas de mejora; dichas propuestas deben ser atendidas por la Entidad Fiscalizada y señalar la pertinencia de su omisión o implementación. Por lo que la implementación de la mejora del desempeño es una acción netamente unilateral.

Cabe señalar que la evaluación del gasto público no contempla sanciones al mal desempeño en términos del cumplimiento de metas, a pesar de que el artículo 134 en su párrafo sexto contempla que los servidores públicos serán responsables de administrar con eficiencia, eficacia y economía los recursos públicos. Además la ley reglamentaria (la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos) no lo hace manifiesto.

De igual manera cabe señalar que las reformas a las cuales se ha sometido la entidad de fiscalización superior no siempre fueron benéficas, las más significativas son aquellas que cohibieron la revisión concomitante del gasto y la autonomía presupuestal. La Ley de Fiscalización de la Federación tuvo durante el periodo que estuvo vigente tres modificaciones sustantivas: la modificación de la función de la Comisión de Vigilancia como coordinadora y evaluadora de la ASF (artículo 2º fracción IV, reformado el 04 de abril de 2005); la adición del segundo párrafo del artículo 32 que establece la obligación de la ASF para rendir un informe sobre la situación de las acciones emitidas con motivo de la Revisión de la Cuenta Pública (adicionado el 30 de agosto de 2007) y la modificación del artículo 86 que daba a la ASF autonomía presupuestal (modificado el 20 de junio de 2008).

La modificación al artículo 2º de la LFSF se mantuvo en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas e inclusive amplió las facultades de la Comisión. El artículo 86 modificado un mes después de las reformas constitucionales de mayo de 2008, habían dotado a la ASF de autonomía presupuestal pues establecía que la ASF “ejercerá autónomamente, con sujeción a las disposiciones aplicables, su presupuesto aprobado” e inclusive el artículo 67 en su fracción VI en concordancia con el referido artículo sólo facultaba a la Comisión de Vigilancia para conocer el presupuesto de la ASF, el estado de su ejercicio y de turnarlo a la Junta de Coordinación Política.

Esta situación fue revertida con la Ley de Rendición de Cuentas pues en su artículo 77 fracción VI establece que la Comisión de Vigilancia conocerá y opinará sobre el Presupuesto asignado a la ASF, situación que limita visiblemente su autonomía presupuestal.

En lo que respecta a la revisión del gasto público de manera concomitante la LFSF en sus artículos 17 y 19 establecía que la ASF podía fiscalizar aquellos conceptos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera durante el ejercicio del gasto. A pesar de que tal revisión se encontraba sujeta al principio de anualidad y a un periodo sumamente corto para atender las acciones emitidas (45 días), la ASF tenía la facultad de revisar de manera concomitante el gasto e incluirlo en el Informe de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública. La nueva ley limita de manera significativa a la ASF para establecer una fiscalización par y paso del gasto público, lo anterior en la medida que sólo cuenta con la facultad de realizar un análisis de la Informe de Avance de Gestión Financiera, lo cual implica que sólo verifica el avance en el cumplimiento de metas y objetivos de los programas mas no verifica porque estos no están operando correctamente. De esta manera el Informe de Avance de Gestión Financiera ha dejado de ser un insumo para la fiscalización concomitante y se ha convertido en un insumo para las auditorías en virtud del principio de anualidad.

El diseño jurídico de las instituciones encargadas del control y la vigilancia de los recursos públicos estatales, permite observar el grado de desarrollo de las democracias y la salvaguarda del Estado de derecho.

Dra. Aimeé Figueroa Neri. *Catedrática de la UAG.*

V. FUNDAMENTO LEGAL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

De acuerdo a Alfredo Adam Adam, fiscalizar es “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”⁶².

Ahora bien, por fiscalización superior se entiende la facultad de un organismo o dependencia para revisar en última instancia y de manera independiente el accionar del gobierno.

En un Estado cuya forma de gobierno implica la división de poderes y cuyo sistema de rendición de cuentas se inscribe en la formula mandante, mandato y mandatario, “corresponde al Poder Legislativo (parlamento o congreso), como órgano que representa la soberanía popular, aprobar el presupuesto público (ingresos) y controlar su ejercicio (gasto) a través del deber público de fiscalización superior, y al Poder Ejecutivo y su administración pública, la ejecución de tal presupuesto (gestión financiera) y el informe de sus resultados”⁶³.

De esta manera la fiscalización superior en el sistema de rendición de cuentas mexicano se encuentra fundamentada principalmente en los artículos 73, 74 y 79 constitucionales; pero además encuentra sustento jurídico en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en la Ley de

⁶² Adam Adam, Alfredo. Becerril Lozada, Guillermo. *La fiscalización en México*. México, UNAM, 1986, p. 14.

⁶³ Figueroa Neri, Aimeé. “Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional”, en Aimeé Figueroa Neri, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2007, p.12.

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su reglamento; así como en la Ley de Contabilidad Gubernamental.

El artículo 73 en su fracción XXIV⁶⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) confiere al Congreso de la Unión la facultad expresa de expedir la normatividad que regirá a la entidad de fiscalización superior de la Federación; en tanto que el artículo 74 fracción II establece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para evaluar y coordinar el desempeño de las funciones de la ASF; el mismo artículo en su fracción IV establece el procedimiento normativo para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la fracción VI del citado artículo confiere a la Cámara de Diputados en su carácter de representantes del pueblo, la facultad de fiscalización superior.

El artículo 79 constitucional señala las bases de operación de la actividad fiscalizadora y que da origen a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En esta última parte es necesario hacer un paréntesis para indicar que este artículo constitucional ha sufrido constantes modificaciones , sin embargo, las más importantes son las del año 2000 que dio origen a la Ley de Fiscalización de la Federación y las de 2007 que dieron origen a la actual Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009).

El artículo 79 constitucional en su texto vigente señala las facultades y obligaciones de la Auditoría Superior de la Federación, los sujetos de fiscalización, y la forma de elección del Auditor Superior.

En el mismo sentido, la ley reglamentaria de los artículos 79 y 74 fracciones II y IV constitucionales, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; establece como objetivo “evaluar los resultados de la gestión

⁶⁴ **Artículo 73.**

El Congreso tiene facultad:

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización 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; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última Reforma DOF 29-07-2010

financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos 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”⁶⁵

La evaluación de los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas supone el apego a la normatividad presupuestal existente por ello el artículo 1º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) tiene por objeto la normalización de la actividad del Estado en materia de programática y financiera para permitir que el ejercicio de los recursos públicos se lleve a cabo cumpliendo los “criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género”⁶⁶ contenidos en el artículo 134 constitucional.

Dicha ley establece los parámetros de fiscalización en su artículo 16 al señalar que tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos deben elaborarse siguiendo “objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo”⁶⁷. Este supuesto normativo establece la pauta para la incorporación del Sistema de Evaluación del Desempeño y la armonización de la información patrimonial del Estado.

⁶⁵ Artículo 1º párrafo tercero de la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, Última Reforma DOF 18-06-2010

⁶⁶ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Última Reforma DOF 31-12-2008

⁶⁷ *Idem.*

Al respecto el Artículo 2º fracción LI de la LFPRH establece que el sistema de evaluación del Desempeño es el “conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”⁶⁸ en el mismo sentido dicho sistema incorpora la visión de eficiencia y eficacia en la aplicación del gasto público (fracciones XI y XII del citado artículo) donde la primera corresponde al cumplimiento de los objetivos y metas programadas en tanto la segunda conlleva la aplicación de los recursos en tiempo y forma .

De la misma legislación, el artículo 111 establece que los insumos generados por el Sistema de Evaluación de Desempeño servirán para determinar el presupuesto y ejercicio de los recursos; asimismo en su párrafo tercero se señala que los indicadores del SED deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos y sus resultados en la Cuenta Pública.

En cuanto al sistema contable, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) tiene como objetivo de acuerdo a su artículo 1º “establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización”⁶⁹. Cabe señalar que dicha norma entro en vigor el 1º de enero de 2009 pero se contempla su completa implementación en los tres ámbitos de gobierno hasta el 31 de diciembre de 2012.

Dicha normatividad es de suma importancia pues permitirá homogeneizar el registro y la fiscalización de activos, pasivos, ingresos y gastos que se realizan durante la gestión gubernamental.

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Ley General de Contabilidad Gubernamental.* Nueva Ley DOF 31-12-2008

La democracia no es el silencio, es la claridad con que se exponen los problemas y la existencia de medios para resolverlos.

Enrique Múgica Herzog (1932-?) Político español

VI. EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN.

El proceso de fiscalización o revisión de la Cuenta Pública se circunscribe al ciclo presupuestal que marca la Constitución, de acuerdo a Luis Carlos Ugalde⁷⁰ este proceso consta de tres fases:

- I. La primera fase corresponde a la elaboración de un anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) por parte del Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); y su subsiguiente aprobación por la H. Cámara de Diputados.
- II. La segunda fase corresponde al ejercicio de ese presupuesto por parte de las dependencias y agencias del Poder Ejecutivo; así como por los Poderes Legislativo y Judicial.
- III. La tercera fase corresponde a la revisión del gasto público, esto es, al monitoreo de cómo fue en realidad ejercido el Presupuesto de Egresos.

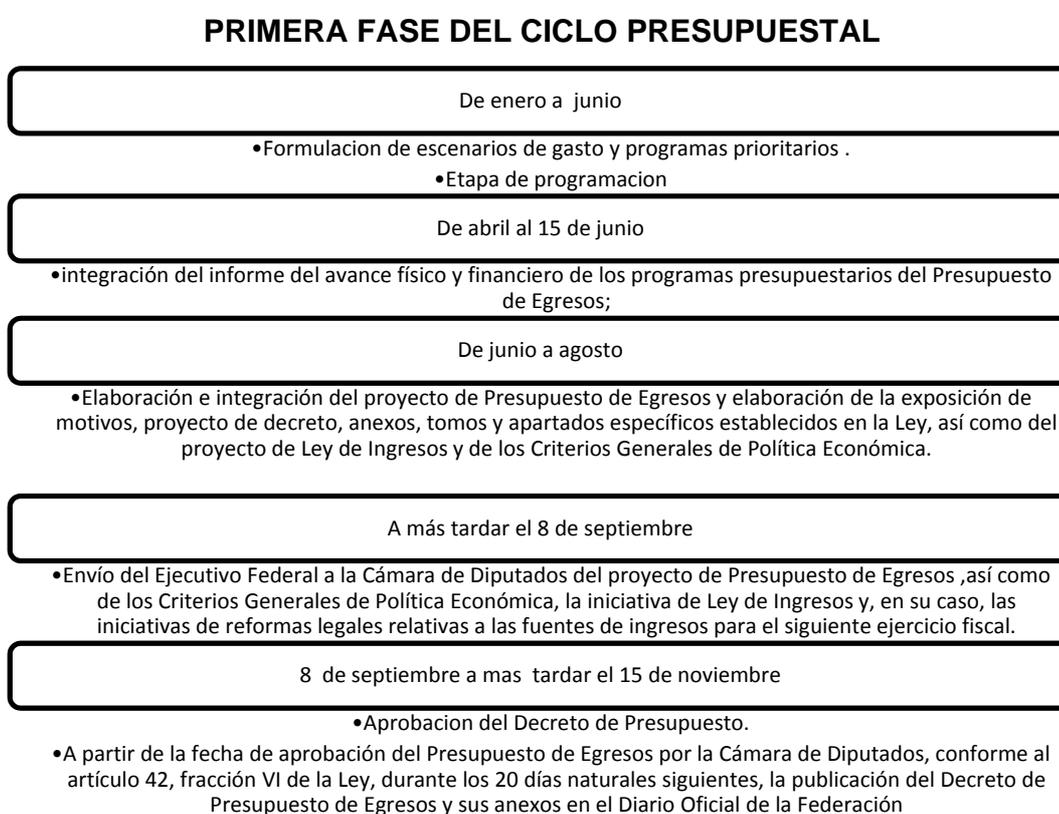
Conforme a lo señalado en el artículo 74 fracción IV párrafo tercero de la CPEUM, la primera fase presupuestal se inicia con la presentación del anteproyecto de presupuesto de presupuesto a más tardar el día 8 de septiembre.

Acorde al artículo 22 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y los artículos 22 fracción V y 58 de su reglamento (RLFPRH), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con la obligación legal de integrar y llevar a cabo el anteproyecto de presupuesto; dicho proyecto de presupuesto se sujetara a lo establecido en el artículo 16 de

⁷⁰ Ugalde, Luis Carlos. *"Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la Supervisión del Gasto Público 1970-1999"*, México, Porrúa- Cámara de Diputados, 2000. p. 33.

la LFPRH (congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los criterios de política económica).

Para ello las dependencias, entidades, Poder Legislativo y judicial deberán enviar a la Secretaría la estructura programática para el ejercicio fiscal correspondiente. En cuanto a las fechas legales de la primera fase estas se encuentran fundamentadas en el artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, como se muestra en el siguiente diagrama:



Fuente: REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA. Última Reforma
DOF 04-09-2009

La segunda fase del ciclo presupuestal se inicia con la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta etapa correspondiente al ejercicio del Presupuesto por los Poderes de la Unión es de suma importancia

pues implica la ejecución de las actividades institucionales, los proyectos y programas previamente establecidos y la consecución de los fines en ellos previstos.

De esta manera, por mandato del artículo 134 constitucional “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”⁷¹;

Para cumplir este mandato los ejecutores del gasto (Poderes de la Unión) “serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas [...]”⁷² consecuentemente el ejercicio del gasto público además de expresar objetivos y formas de gobierno, este debe repercutir en la mejora de la calidad de vida.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el principal instrumento de la política fiscal pues su ejercicio produce efectos en el consumo, en la producción, en la distribución del ingreso así como en la estabilidad inflacionaria. Durante el ejercicio presupuestal los ejecutores del gasto tienen la posibilidad de realizar adecuaciones a sus presupuestos autorizados a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

Las adecuaciones presupuestarias se ven reflejadas en el presupuesto modificado y en el presupuesto ejercido. Dichas modificaciones se incluyen en los informes trimestrales, en el Informe de Avance de Gestión Financiera entregado a más tardar el 25 de julio (Artículo 299, párrafo tercero del RLFPRH) y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal entregada a más tardar

⁷¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última Reforma DOF 29-07-2010

⁷² Artículo 45 párrafo primero de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Última Reforma DOF 31-12-2008

el 30 de abril de cada ejercicio fiscal (artículo 17 párrafo segundo del RLFPRH)⁷³.

Dichos documentos remitidos por los ejecutores del gasto para con las instituciones responsables de la revisión del gasto público constituyen los principales instrumentos para identificar el cumplimiento de objetivos y metas así como las posibles desviaciones.

En este sentido el proceso de fiscalización como parte última del ciclo presupuestal supone como objetivo primordial por mandato legal "evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos 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"⁷⁴.

Al ser el último paso de un ciclo, constituye el principal insumo para la retroalimentación y mejora de las decisiones presupuestarias tomadas en el seno de la Cámara de Diputados. En ese sentido la fiscalización encuentra su valor en sus objetivos básicos: " 1) Obtener pruebas sobre el uso y destino de los recursos públicos a través de la revisión de documentos contables y/o financieros; 2) Formular opiniones independientes de la situación real de la entidad revisada, respecto a las pruebas obtenidas y; 3) Servir como base

⁷³ La Cuenta de la Hacienda Pública Federal es un documento técnico que elabora el Poder Ejecutivo Federal para entregarlo a la H. Cámara de Diputados y que contiene información sobre el ejercicio fiscal de los sujetos de fiscalización. En otras palabras, presenta la contabilidad, las finanzas y el ejercicio del gasto de los programas públicos. Se basa en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En <http://www.asf.gob.mx> [consultado el 28 de abril de 2011]. De acuerdo al artículo 2º fracción XII de la LFRCF el "Informe de Avance de Gestión Financiera: El informe que rinden los poderes de la unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados para el análisis correspondiente de dicha Cámara, presentado como un apartado específico del segundo informe trimestral del ejercicio correspondiente al que se refiere el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria".

⁷⁴ Artículo 1º párrafo tercero de la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, Última Reforma DOF 18-06-2010

para la toma de decisiones futuras, de manera que se logre corregir y/o mejorar en qué y cómo se gastan los dineros que conforman la Hacienda del Estado”⁷⁵.

a. ¿Quiénes rinden cuentas?

El artículo 79 en su fracción I, párrafo primero y segundo señala lo siguiente:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero⁷⁶.

Específicamente y de acuerdo a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en su artículo 2º fracción IX define que los sujetos de fiscalización son:

- ✓ Los Poderes de la Unión
- ✓ Los entes públicos federales

⁷⁵ Merino, Mauricio. Informe sobre la evolución y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación”, México, CIDE, Octubre de 2009, p. 7.en http://www.asf.gob.mx/docs/Estudio_CIDEOct09.pdf [consultado el 28 de abril de 2011]

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma DOF 29-07-2010.

- ✓ Los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación
- ✓ Las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales.
- ✓ Las entidades de interés público distintas a los partidos políticos.
- ✓ Los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aún cuando pertenezcan al sector privado o social
- ✓ En general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.

b. ¿Cómo rinden cuentas los sujetos de fiscalización?⁷⁷

La fiscalización opera de acuerdo al procedimiento de auditoría, entendida como la revisión del accionar de los sujetos de fiscalización en un periodo determinado⁷⁸.

⁷⁷ En este apartado solo se esboza de manera general el proceso de revisión de los sujetos de fiscalización debido a que el punto central de esta Tesis es ver el producto institucional de los procesos desarrollados en este capítulo.

⁷⁸ Una definición más amplia la ofrece la Guía General de Auditoría emitida por la SECODAM en el año 2000 que a la letra dice "la auditoría pública es una actividad independiente de apoyo a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas; de los sistemas y procedimientos implantados; de la estructura orgánica en operación y de los objetivos, programas y metas alcanzados por las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República [para el caso de la ASF deben considerarse los sujetos que dispone la Constitución] y con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados, así como la calidad y calidez con que

La auditoría de los sujetos de fiscalización se sustenta en dos supuestos básicos: el primero obedece al criterio presupuestal y el segundo al criterio de planeación, ambos se encuentran entrelazados; pues el primero se refiere a los criterios señalados en la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación que al final del ejercicio fiscal se encuentran consolidados en la Cuenta Pública, por lo cual es un aspecto netamente normativo y financiero. El segundo obedece al alcance y cumplimiento de los supuestos del Plan Nacional de Desarrollo (Programas sectoriales, estratégicos e institucionales), por ello es una evaluación del desempeño.

Aunque la Cuenta Pública es el documento que tiene una mayor relevancia en cuanto a la revisión del ejercicio del gasto público, el Informe de avance de Gestión Financiera (IAGF) entregado por los Poderes de la Unión, también es revisado.

Para la revisión de dicho informe la ASF, de acuerdo al artículo séptimo en su párrafo II de la LFRCF, sólo tiene la facultad de analizar y entregar el resultado del mismo a la Comisión de Vigilancia. Esta revisión del IAGF es de suma importancia pues es el mecanismo que permite el monitoreo durante el ejercicio presupuestal, aunque no supone una revisión concomitante del gasto, se utiliza como un insumo para la fiscalización.

Por otra parte, el artículo 79 constitucional, en su párrafo primero señala que la Auditoría Superior de la Federación es un ente autónomo en su gestión interna, tal atribución, de acuerdo al artículo 15 fracción primera de la LFRCF le faculta para “establecer los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento, procedimientos, investigaciones, encuestas,

prestan sus servicios a la ciudadanía”, en http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/doctos/guia_auditoria.pdf, [consultado el 22 de abril de 2011]

métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública⁷⁹.

Para la revisión de la actividad gubernamental, la ASF lleva a cabo cinco tipos de auditorías: Las regulares, las de desempeño, las de seguimiento, especiales y de revisión de situación excepcional⁸⁰. Donde las primeras corresponden a todas aquellas que son ejecutadas de manera normal y que corresponden al ejercicio regular de la ASF. Estas revisan el ejercicio del presupuesto inmediato anterior a la presentación del informe de auditoría; se dividen en financieras y de cumplimiento, de inversiones fiscales y de sistemas.

Por otra parte las auditorías de desempeño se enfocan a revisar el funcionamiento de la gestión pública, verificando el cumplimiento de objetivos y metas de los programas federales; identificando fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora⁸¹.

Las auditorías especiales se dedican a revisar actividades de la Administración Pública Federal que están fuera de su funcionamiento cotidiano lo cual involucra los procesos de desincorporación, los subsidios y transferencias etc. Por lo cual su ámbito de aplicación es variado, en determinadas situaciones pueden involucrar auditorías de desempeño, financieras y de cumplimiento, de sistemas y de legalidad.

Las auditorías de seguimiento generalmente derivan de acciones supervenientes por acciones emitidas de la ASF que no fueron atendidas [ver apartado de seguimiento de acciones].

⁷⁹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. DOF 18-06-2010

⁸⁰ ASF, *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública 2008. Tomo Ejecutivo*. México, ASF, 2009, p. 16-18.

⁸¹ Para la revisión de la Cuenta Pública del año 2009 se Incluyeron 72 auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño

Por último, las auditorías de revisión de situación excepcional son aquellas auditorías que surgen a partir de la presunción o denuncia de un daño al erario público en términos del artículo 42 de la LFRCF⁸² que a la letra menciona:

- Un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- Hechos de corrupción determinados por autoridad competente.
- La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía.
- El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad.
- Desabasto de productos de primera necesidad.

Las auditorías a pesar de ser planeadas y ejecutadas de manera autónoma, estas siempre obedecen a seis principios básicos, contenidos en el segundo párrafo del artículo 79 constitucional y que dan a la ASF el carácter de entidad superior de fiscalización los cuales son:

- ✓ Posterioridad. Este principio deriva del artículo 4 de la LFRCF⁸³ que establece la fiscalización como una actividad posterior al término de cada ejercicio fiscal.
- ✓ Anualidad. Este principio establece de acuerdo al artículo 18 de la LFRCF la obligación de fiscalizar la cuenta pública del año inmediato anterior; sin perjuicio de revisar ejercicios fiscales anteriores.
- ✓ Legalidad. Que se refiere a vigilar el cumplimiento de la normatividad vigente y apego a la misma en la función fiscalizadora.
- ✓ Definitividad. Las observaciones de la ASF derivadas del proceso de auditoría son de carácter definitivo una vez terminado el proceso de revisión de la Cuenta Pública.

⁸² *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. DOF 18-06-2010

⁸³ **Artículo 4.-** La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. DOF 18-06-2010

- ✓ Imparcialidad. Los criterios para incluir a una entidad o dependencia en el proceso de auditoría son meramente técnicos y las acciones derivadas de esta práctica no son infundadas.
- ✓ Confiabilidad. Bajo este principio subyace la confianza generada de un proceso de que revisa documentos cuya veracidad es certificada y del análisis exhaustivo del que son sujetos los mismos.

La autonomía de gestión de la ASF tiene como principal consecuencia la capacidad de esta para establecer un procedimiento de auditoría propio, congruente con su norma de calidad ISO 9001, este proceso puede resumirse en:

- Proceso de planeación de auditorías,
- Proceso de desarrollo de auditorías;
- Proceso de integración de informes de resultados.
- Seguimiento y conclusión de acciones.

i. Planeación de Auditorías.

La ASF lleva cabo la planeación del ejercicio fiscalizador por medio de una planeación genérica y una planeación específica. La planeación denominada genérica se lleva a cabo a partir de un análisis de las variables macroeconómicas y de la incidencia económica y social de la Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte la planeación específica atiende a la identificación de las áreas administrativas responsables de ejecutar los rubros identificados en la planeación genérica y que resultan estratégicas en la actividad propia del Estado; simultáneamente se identifican las áreas que por el cumplimiento de los objetivos y metas con respecto a los recursos asignados son susceptibles de ser revisados.

La planeación específica se sustenta en las opiniones vertidas en los medios de comunicación, en las denuncias ciudadanas, en los informes generados por el control interno así como por los Informes de Avance de Gestión Financiera.

De esta manera la Auditoría Superior de la Federación cumple con un proceso de selección de entidades que deberán ser sujetas a auditoría que son contenidas en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública (PAAF)

Debemos recordar que la ASF no revisa la totalidad de la Cuenta Pública sino que opera a través de un procedimiento de muestreo. Por ello la elección de las muestras a revisar del universo que constituye el total de la Cuenta Pública obedece a criterios de selección y a reglas de decisión⁸⁴ que aseguran la imparcialidad de la misma,

Los criterios de selección son:

- La relevancia de la acción institucional; la cual considera jerarquizar de manera cualitativa y cuantitativa las acciones y/o programas institucionales que “comparativamente ejercieron más gasto y presentan las variaciones más significativas”⁸⁵.
- La Evaluación Financiera, Programática y Presupuestal que establece la posibilidad de fiscalizar aquellas entidades que presentaron diferencias significativas entre lo presupuestado y lo ejercido.
- La Identificación de Áreas de Riesgo⁸⁶ mediante la cual se marcan las áreas, actividades, procesos o gastos presupuestales que son

⁸⁴ ASF, *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública 2008. Tomo Ejecutivo*. México, ASF, 2009, P. 13.

⁸⁵ *Ibidem*, p.14.

⁸⁶ Las Áreas de Opacidad y Riesgo definidas por la ASF son: Eficiencia recaudatoria. Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos. Educación pública, en sus componentes de calidad y cobertura. Pensiones y jubilaciones. Recursos federales transferidos a Estados y Municipios. Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS). Recursos destinados a procesos electorales. Sistema contable gubernamental. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Donativos de recursos públicos. Mejora regulatoria. Remuneraciones de los servidores públicos. Preservación del medio ambiente. Subejercicios presupuestales.

susceptibles de presentar una opacidad mayúscula con respecto a las operaciones convencionales de los sujetos de fiscalización.

- Los antecedentes de las revisiones a través de los cuales se establece que los registros de auditorías realizadas interna y externamente son frecuentes y que conllevan una respuesta a las observaciones emitidas poco convincente.

Por otra parte las reglas de decisión incorporan la factibilidad, la importancia y la pertinencia de auditar a una determinada dependencia.

ii. Desarrollo de Auditorías.

El artículo 15 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación señala como atribución de la ASF para el desarrollo de las auditorías lo siguiente:

***XXII.** Practicar auditorías, mediante visitas o inspecciones, solicitando información y documentación durante el desarrollo de las mismas para ser revisada en las instalaciones de las propias entidades fiscalizadas o en las oficinas de la Auditoría Superior de la Federación. Igualmente, siempre y cuando haya terminado el ejercicio fiscal, solicitar información preliminar a las entidades fiscalizadas, para la planeación de la revisión de la Cuenta Pública antes de aperturar formalmente las auditorías;*

Durante el desarrollo de las auditorías se lleva a cabo un análisis y cotejamiento de la información recabada mediante técnicas específicas de auditoría.

El proceso de desarrollo de las auditorías se realiza de conformidad con lo establecido durante la planeación, siguiendo como patrón común el siguiente:

- ✓ Evaluación y estudio del control interno. Donde se analizan y determinan las funciones de las unidades administrativas (establecidas

en los manuales de organización) involucradas en el objetivo de la auditoría.

- ✓ Sistema en uso. Se verifica el cumplimiento de los procesos internos a través de la revisión de los manuales de procedimientos.
- ✓ Normatividad. Se definen atribuciones legales en cuanto al ámbito de la auditoría y las normas que inciden directamente en la emisión de acciones.
- ✓ Forma de Pago. En este aspecto se verifica que las entidades o unidades administrativas fiscalizadas cumplieron con la normatividad contable para llevar a cabo una correcta gestión financiera⁸⁷.

Durante esta etapa el auditor se encarga de obtener evidencia que sustente la emisión de las acciones que serán presentadas en el informe de auditoría. Esta evidencia se sostiene en la facultad de la ASF para requerir documentación que se inscriba en el objetivo de la auditoría, siendo responsabilidad del ente auditado la veracidad de la misma (art. 6º LFRCF).

Toda evidencia obtenida se registra a través de la elaboración de cédulas de análisis cuyo fin es constatar que la revisión de la documentación se realizó bajo un estudio sistemático de la misma y que fueron cotejadas con documentos originales. Tal evidencia deberá ser competente, pertinente, relevante y suficiente.

Por otra parte, el proceso de desarrollo establece las acciones que serán emitidas por la ASF de acuerdo a la evidencia que se obtuvo durante la examinación de la Entidad Fiscalizada. Las acciones a seguir no involucran una acción punitiva de la Auditoría Superior sino que estas se remiten a las

⁸⁷ De acuerdo al artículo 2 fracción XI de la LFRCF se entiende por Gestión Financiera: las acciones, tareas y procesos que, en la ejecución de los programas, las entidades fiscalizadas realizan para captar, recaudar u obtener recursos públicos conforme a la Ley de Ingresos y demás disposiciones aplicables, así como para administrar, manejar, custodiar, ejercer y aplicar los mismos y demás fondos, patrimonio y recursos, en términos del Presupuesto y las demás disposiciones aplicables; *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, DOF 18-06-2010

autoridades competentes para su dictaminación; por lo que se dice que son acciones netamente correctivas.

Sin embargo, metodológicamente la ASF considera que las acciones que puede presentar durante el desarrollo de las auditorías toman un corte preventivo y/o correctivo dependiendo de la magnitud de las irregularidades encontradas. Las acciones que emite la ASF son:

ACCIONES EMITIDAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACION	
ACCIONES DE CARÁCTER PREVENTIVO	
Recomendaciones (R)	Sugerencia de carácter preventivo que formula la ASF a la entidad fiscalizada o autoridad competente, orientada a corregir deficiencias o irregularidades de carácter administrativo y mejorar los sistemas de control
Recomendaciones al Desempeño (RD)	Se orienta a mejorar la gestión de la entidad fiscalizada, en términos de la eficiencia, eficacia y economía con que se ejercen los recursos asignados para el cumplimiento de sus atribuciones, funciones y actividades institucionales, así como de los objetivos y metas de los programas a su cargo.
ACCIONES DE CARÁCTER CORRECTIVO	
Solicitud de Aclaración (SA)	Acción mediante la cual la ASF requiere a la entidad fiscalizada o autoridad competente documentación que aclare y soporte las operaciones o los montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión.
Promoción del ejercicio de Comprobación Fiscal (PECF)	Acción con la cual la ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, o bien, por la presunción de errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos fiscales, a efecto de que lleve a cabo las acciones de su competencia.
Pliego de observaciones (PO)	Instrumento por el cual la ASF da a conocer a las entidades fiscalizadas las observaciones de carácter económico, derivadas de las auditorías que practica, en las que se determine un presunto daño o perjuicio, o ambos, ocasionados al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales, en cantidad líquida expresada en moneda nacional o en moneda extranjera, señalando en este supuesto que será pagadera al tipo de cambio vigente en el lugar y fecha en que deba hacerse el pago, así como la presunta responsabilidad de los infractores, conforme a lo establecido en el artículo 55 de la LFRCF.
Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria (FRR)	Procedimiento que se origina cuando la entidad fiscalizada no solventa o solventa parcialmente un pliego de observaciones y mediante el cual la ASF finca, a los servidores públicos o a los particulares, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determina la indemnización correspondiente por los daños o perjuicios, o ambos, estimables en dinero, que causaron al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales.

<p>Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS/PRIC)</p>	<p>Acción con la que la ASF promueve ante la instancia de control en la entidad fiscalizada o la Secretaría de la Función Pública, la aplicación de las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y tratándose de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de acuerdo con la competencia (local o federal), cuando se presume el incumplimiento de disposiciones normativas en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos.</p>
<p>Denuncia de Hechos (DH)</p>	<p>Acción mediante la cual la ASF hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación una irregularidad detectada en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, que pudiera ser constitutiva de un delito imputable a un servidor público o a un particular por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o actividad.</p>
<p>Denuncia de Juicio Político (DJP)</p>	<p>Acción mediante la cual la ASF presenta denuncia ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con motivo de la presunción de actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la CPEUM, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, a efecto de que se sustancie el procedimiento relativo al juicio político y resuelva sobre las responsabilidades correspondientes mediante la declaratoria respectiva.</p>
<p>Multa (M)</p>	<p>Sanción pecuniaria que la ASF impone a los servidores públicos y a los particulares cuando no sean atendidos sus requerimientos de información, en los términos del artículo 6 de la LFRCF; o a los servidores públicos responsables, cuando la entidad fiscalizada, sin causa justificada, omite presentar el informe de situación excepcional que le fue requerido por la ASF, de conformidad con lo dispuesto en el Título Cuarto de la misma Ley.</p>
<p>Fuente: Elaborado con base en ASF, <i>Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública 2008. Tomo Ejecutivo</i>. México, 2009, P. 32-34</p>	

Derivado del artículo 16 de la LFRCF tienen lugar durante el proceso de desarrollo la Reunión de Presentación de Resultados Preliminares y Presentación de Resultados Finales, o comúnmente nombrados pre-confronta y confronta que son dos procedimientos que permiten al ente auditado aclarar o justificar las observaciones derivadas del ejercicio fiscalizador.

Durante dichos procedimientos el ente auditado debe presentar documentos que sustenten sus aclaraciones o justificaciones; de esta manera el personal de la Auditoría Superior determina que resultados son los que aparecerán en el dictamen de conclusión y posteriormente en el informe de resultados.

iii. Presentación del informe de resultados.

De acuerdo al artículo 29 de la LFRCF el informe de resultados es el conjunto de informes de las auditorías practicadas a la cuenta pública. El artículo 28 de dicha normatividad señala que la ASF tiene un plazo de entrega que vence el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara.

El informe de auditoría consolida las acciones emitidas y los señalamientos que deberán seguirse para eficientar la acción gubernamental. Por ello como mínimo debe contener⁸⁸:

- I. Los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de cada auditoría;*
- II. En su caso, las auditorías sobre el desempeño;*
- III. El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos y normativa correspondientes;*
- IV. Los resultados de la gestión financiera;*
- V. La comprobación de que las entidades fiscalizadas, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto y demás disposiciones jurídicas aplicables;*
- VI. El análisis de las desviaciones, en su caso;*
- VII. Los resultados de la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;*
- VIII. Las observaciones, recomendaciones y las acciones promovidas;*
- IX. Un apartado específico en cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones, y*
- X. Derivado de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.*

⁸⁸ Artículo 29, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. DOF 18-06-2010.

El informe entregado a la Cámara de Diputados se hace público el día de su entrega a través del sitio de internet de la ASF. En el sitio de internet se incluye el tomo ejecutivo o versión resumida del informe y los tomos sectoriales que desglosan el informe por áreas de interés y sujetos de fiscalización.

iv. Seguimiento y conclusión de acciones.

En la etapa de seguimiento y conclusión de las acciones emitidas, la ASF dispone a llevar a cabo las disposiciones contenidas en los artículos 30 a 33 de la LFRCF que suponen la notificación a las entidades fiscalizadas de las observaciones derivadas de las auditorías practicadas.

El seguimiento de las acciones inicia con la entrega del Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados (artículo 28 LFRCF)

Este proceso opera a través de plazos temporales que permiten a las dependencias fiscalizadas la entrega de información que solvente las acciones emitidas, de acuerdo a la LFRCF en su artículo 31 señala que las acciones promovidas se notificaran en un plazo de 10 hábiles posteriores a la fecha de entrega del informe de resultado y en el caso de los pliegos de observaciones y promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria en los 160 días posteriores.

Las acciones que no son solventadas en tiempo y forma derivan en acciones supervenientes. Que son aquellas acciones que al no ser entregada la información que solvente la acción original, cambia de denominación para ser analizadas de otra manera, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Acción	Periodo de Entrega de información del EF	Periodo de conclusión por parte de la ASF	Acción superveniente
Recomendación	30 días	60 días	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria
Solicitud de aclaración	30 días	90 días	Pliego de Observaciones
Promoción del ejercicio de comprobación fiscal	30 días	60 días	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria
Pliego de observaciones	30 días	90 días	Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria
Fincamiento de responsabilidad resarcitoria	el plazo está dado por el periodo de análisis de la Unidad Jurídica de la ASF	60 días después de la audiencia o de la emisión de la facultad de reconsideración	Pliego Definitivo de Responsabilidades
Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria	30 días	60 días	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria
Denuncia de hechos	Concluye cuando la ASF entrega información al Ministerio Público		
Denuncia de juicio político	Concluye cuando la ASF entrega la información a la Cámara de Diputados		
Fuente: elaboración propia con base en el Informe sobre la evolución y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. CIDE. Octubre de 2009			

Los plazos descritos en el cuadro anterior se derivan del artículo 32 de la LFRCF según el cual las entidades fiscalizadas tienen un plazo de 30 días hábiles posteriores a la fecha en que recibieron las acciones promovidas para aclarar o justificar las acciones.

La Auditoría Superior tiene un plazo de 120 días para pronunciarse acerca de las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas; de acuerdo al artículo 88 de la LFRCF en su fracción XIII y en concordancia con el Reglamento Interior, establece que los Auditores Especiales tienen la facultad de solventar o dar por concluidas las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas así como solicitar información sobre las resoluciones de las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias penales y juicio político.

A su vez los servidores públicos sujetos de responsabilidad ante las acciones emitidas por la ASF tienen el recurso de reconsideración que de acuerdo al artículo 69 de la LFRCF permite impugnar mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las sanciones y resoluciones emitidas.

Por otra parte, la LFRCF en su artículo 30 párrafo segundo, señala que la ASF tiene la obligación de informar semestralmente a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia de la ASF, el estado de las acciones emitidas a las entidades fiscalizadas.

c. ¿Quién revisa el accionar de la Auditoría Superior de la Federación?

El sistema de control gubernamental externo se encuentra supervisado por la Cámara de Diputados que de acuerdo al artículo 39, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) opera a través de comisiones que “son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”⁸⁹.

Dentro de estas, con el carácter de ordinario⁹⁰, se encuentra la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación incluida en el artículo 40 numeral 4 del citado ordenamiento jurídico. Sus facultades están delimitadas por el artículo 79 constitucional fracciones II y IV así como por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La Comisión de Vigilancia de la ASF de acuerdo al artículo 77 de la LFRCF establece como sus atribuciones “coordinar las relaciones entre aquella [la

⁸⁹ Artículo 39, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF 05-03-2009.

⁹⁰ El mismo artículo 39 en su numeral 2 de la LOCGEUM establece que las comisiones ordinarias son aquellas que se mantienen de legislatura a legislatura

Cámara] y la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización”⁹¹.

Para el ejercicio de sus funciones la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación se apoya en la Unidad de Evaluación y Control que es la encargada de “vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual formará parte de la estructura de la Comisión”⁹² además, dicha Unidad cuenta con la facultad de aplicar medidas disciplinarias y sanciones administrativas a los servidores públicos que laboren en la ASF.

Para la revisión de la ASF el artículo 77 fracción XII faculta a la Comisión para ordenar a la Unidad de Evaluación la práctica de auditorías a la ASF; así la Comisión por medio de la Unidad elabora los indicadores que miden el desempeño institucional de la ASF que le permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos planeados, la práctica de auditorías y el ejercicio del presupuesto asignado (artículo 77, fracción VII LFRCF).

Otro aspecto de la función de control de la Cámara de Diputados hacia la ASF radica en la forma de elección y evaluación del Auditor Superior de la Federación.

El nombramiento del Auditor Superior de la Federación se realiza por medio de una convocatoria pública en términos del artículo 79 párrafo cuarto constitucional. Es necesario señalar que de acuerdo al artículo 79 de la LFRCF su nombramiento no está sujeto a la presencia del pleno de la Cámara

⁹¹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. DOF 18-06-2010.

⁹²ARTICULO 102. *Ibidem*.

de Diputados sino al voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.

La evaluación del desempeño del auditor superior de la federación se sujeta a lo dispuesto los artículos 92 y 93⁹³ de la LFRCF mediante los cuales la Cámara de Diputados tiene la facultad de remover al auditor superior de la federación sin la necesidad de ejercer un juicio político y al igual que su nombramiento, tal destitución no está sujeta a la presencia del pleno de la Cámara de Diputados sino al voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.

⁹³ **Artículo 92.-** El Auditor Superior de la Federación podrá ser removido de su cargo por las siguientes causas graves de responsabilidad:

I. Ubicarse en los supuestos de prohibición establecidos en el artículo anterior;

II. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias;

III. Dejar, sin causa justificada, de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia y en los casos previstos en la Ley, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones realicen;

IV. Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara;

V. Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la presente Ley, sin causa justificada, el Informe del Resultado;

VI. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en la Auditoría Superior de la Federación, con motivo del ejercicio de sus atribuciones;

VII. Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere esta Ley, y

VIII. Obtener una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la Comisión, durante dos ejercicios consecutivos.

Artículo 93.- La Cámara dictaminará sobre la existencia de los motivos de la remoción del Auditor Superior de la Federación por causas graves de responsabilidad, y deberá dar derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Los auditores especiales podrán ser removidos por las causas graves a que se refiere el artículo anterior, por el Auditor Superior de la Federación.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. DOF 18-06-2010.

Los bolsillos de los gobernantes deben ser de cristal.

Enrique Tierno Galván (1918-1986) *Político e intelectual español.*

VII. LA FUNCION DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN EL SISTEMA DE RENDICION DE CUENTAS⁹⁴

La principal cuestión acerca de las modificaciones legales a la estructura de la fiscalización superior en México tiene que ver con la medición y operatividad de los conceptos ahí vertidos; puesto que en la práctica, la acción gubernamental es resultado de la heterogeneidad con la cual las organizaciones públicas toman decisiones y obedecen normatividades.

Es por ello que el análisis del impacto de las reformas a la normatividad en la fiscalización superior obedece principalmente a la medición de su desempeño. En este sentido, las declaraciones de Lima (1977) y de México (2007) emitidas por la *Internacional Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* nos brinda parámetros suficientes para caracterizar la función de las Entidades de Fiscalización Superior en el Sistema de Rendición de Cuentas.

Dicha organización fundada en 1953 y de la cual 188 países son miembros, ha homologado la función de una EFS en tres supuestos básicos: fiscalizar, asesorar e informar⁹⁵. El presente apartado analiza la función de la ASF en virtud de estos tres supuestos y lo vincula con el grado de democratización de la vida pública en función de su relación con diferentes actores políticos, sociales y económicos.

⁹⁴ Como lo señalamos al principio de esta investigación tanto el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) como la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM habían realizado estudios sobre el desempeño institucional de la Auditoría Superior, también la Dra. Aymee Figueroa Neri y el Dr. John Ackerman habían señalado las virtudes de los mecanismos horizontales de fiscalización en las democracias contemporáneas.

⁹⁵ <http://www.intosai.org/es/portal/>

a. FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN.

La Auditoría Superior de la Federación de acuerdo al artículo 79 constitucional en su fracción primera y los artículos segundo fracción sexta de la Ley de Fiscalización Superior (derogada) y, segundo fracción novena de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (vigente) ha realizado la fiscalización de los sujetos contemplados de la siguiente manera:

Cobertura de la Fiscalización por Cuenta Pública 2001 a 2009										
Entes Auditados	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total por Entidad
Poder Legislativo	0	2	2	1	2	2	1	2	2	14
Poder Judicial	2	1	3	2	1	2	3	2	3	19
Poder Ejecutivo										
Dependencias	17	16	17	15	19	18	18	18	20	158
Entidades Coordinadas Sectorialmente	52	53	43	46	54	48	52	63	63	474
Entidades No Coordinadas Sectorialmente	2	2	6	4	7	4	7	7	4	43
Órganos Desconcentrados	23	16	17	23	18	24	19	28	28	196
Órganos Autónomos	3	2	1	2	3	3	4	3	4	25
Estados y Gobierno del Distrito Federal 1/	31	32	32	32	32	32	32	32	32	287
otros 2/	4	3	4	7	7	5	7	9	7	53
total por Cuenta Pública	134	127	125	132	143	138	143	164	163	
Universo de Entidades Sujetas a Fiscalización	334	343	347	355	351	360	363	355	382	
Porcentaje de Entidades Auditadas con respecto al Universo	40.12	37.03	36.02	37.18	40.74	38.33	39.39	46.20	42.67	
Promedio de Entidades Auditadas Por Cuenta Pública	141 entidades anualmente.									

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007, 2008 y 2009.

1/ Entidades federativas en las cuales se practicaron revisiones a sus gobiernos, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, directamente por la ASF o por las EFSL.

2/ Auditorías practicadas en su mayoría a Universidades Estatales y otras entidades que ejercieron recursos federales incluyendo a una persona moral.

En promedio durante el periodo de 2001 a 2009 ha revisado 141 entidades por cada cuenta pública, sin embargo, cabe mencionar que la tendencia de las entidades sujetas a fiscalización por la ASF muestra una tendencia creciente en tanto que las revisiones por entidad se han estancado. La ASF revisa en promedio el 39% de las entidades sujetas a fiscalización por la Ley, a pesar de que estas aumenten o disminuyan.

A pesar de ello, la tendencia en las últimas dos revisiones de la Cuenta Pública ha sido ascendente, sin embargo, tales consideraciones no implican que la ASF haya aumentado sus facultades o en su caso la expansión de sus atribuciones en materia de fiscalización.

La gestión operativa de la ASF se sustenta en los artículos 79 constitucional y el artículo 3º de la LFRCF que la dota de una autonomía parcial al situarlo como un órgano autónomo en su gestión interna que le confiere cierto margen de independencia para realizar sus actividades fiscalizadoras; sin embargo, el principio de independencia adquiere otra connotación cuando se habla de una posible autonomía constitucional⁹⁶.

La literatura existente señala la pertinencia de que los órganos encargados de la rendición de cuentas sean dotados de autonomía plena en el ejercicio de sus facultades para que la objetividad de las revisiones no se encuentre supeditada a la dependencia directa de su superior jerárquico. De esta manera, la principal dificultad que enfrenta la ASF es la supeditación a un órgano político incluido como sujeto de fiscalización en la LFRCF y, por lo tanto, los límites a su actuación dentro del Poder Legislativo, específicamente la Cámara de Diputados, es sumamente limitada.

Al respecto John Ackerman señala que en materia de fiscalización “se tiene que cumplir con un fundamento básico de la democracia consistente en que no se puede ser juez y parte. Por lo tanto, quien vigile al gobierno no puede ser parte del gobierno no puede depender del gobierno”⁹⁷.

⁹⁶ **autonomía.** (Del lat. *autónoma*, y este del gr. *αὐτονομία*). f. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. En el derecho constitucional es aquel “órgano primario u originario que se encuentra en igualdad jerárquica con otros poderes y órganos del Estado y, que participa en las decisiones fundamentales y esenciales del Estado” Mijangos Borja, María de la Luz. “Autonomía Constitucional y Diseño Legal de la Auditoría Superior de la Federación” en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, 2009, p.26.

⁹⁷ Ackerman Mill, John. “Repensar la Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas del Estado Mexicano” en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) *“La Autonomía Constitucional...” Óp.cit.*, p.26.

Esta contradicción normativa y organizacional conlleva la falta de transparencia en el ejercicio de los recursos aprovisionados por la Cámara de Diputados y en una debilidad institucional ante los otros poderes de la Unión.

De esta manera observando el ejercicio institucional de la ASF en cuanto a los tipos de entes auditados y tomando en cuenta el ejercicio presupuestal de los sujetos de fiscalización podemos observar que, a pesar de lo mostrado en los informes de auditoría existe una disparidad entre los montos que revisa la Auditoría Superior y las áreas que esta audita; por lo que su ejercicio se muestra parcial al auditar a la Cámara de Diputados.

Presupuesto Camara de Diputados / Auditado ASF			
Año	Presupuesto asignado de acuerdo al PEF (millones de pesos)	Muestra auditada por la ASF (millones de pesos)	Porcentaje auditado por la ASF
2001	2,650,616,932.00	0	0.000
2002	2,951,234,213.00	144,745,700.00	4.905
2003	3,275,553,340.00	840,438,700.00	25.658
2004	3,165,941,000.00	922,372,800.00	29.134
2005	3,915,407,600.00	n/d	0.000
2006	4,268,728,117.00	1,980,501,300.00	46.396
2007	4,604,471,099.00	2,159,340,700.00	46.897
2008	4,730,471,099.00	1,087,119,900.00	22.981
2009	5,284,534,748.00	2,875,136,200.00	54.407

Fuente: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007, 2008 y 2009 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007, 2008 y 2009

La principal consecuencia de esta parcialidad en el ejercicio fiscalizador para con su superior jerárquico es la presencia de áreas de opacidad que por el contubernio entre las fracciones parlamentarias no se auditan.

La ASF ya ha identificado las áreas de opacidad que concurren en los Poderes de la Unión, sin embargo, las auditorías no se ha dirigido de manera equitativa dentro del Poder Legislativo.

DETALLE DE AUDITORÍAS AL PODER LEGISLATIVO.										
AUDITORÍAS A LA CÁMARA DE DIPUTADOS										
AÑO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL	
Tipo	financiera y de cumplimiento	financiera y de cumplimiento	financiera y de cumplimiento	Desempeño	financiera y de cumplimiento	Desempeño / Financiera y de Cumplimiento	financiera y de cumplimiento	Desempeño / Financiera y de Cumplimiento	7 AFC Y 3 D	
programas auditados	Egresos Presupuestales del Capítulo 3000 "Servicios Generales"	Egresos Presupuestales del Capítulo 3000 "Servicios Generales"	Egresos Presupuestales del Capítulo 3000 "Servicios Generales"	Evaluación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y Canal de Televisión del Congreso General	Revisión Integral a la Gestión Financiera de la H. Cámara de Diputados, y Seguimiento a las Observaciones Determinadas por la Contraloría Interna de ese Ente	Gestión Financiera Auditoría de Desempeño a los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados	Gestión Financiera de la H. Cámara de Diputados	Bienes Muebles e Inmuebles de la Cámara de Diputados /Gestión Financiera de la H. Cámara de Diputados		
acciones generadas	REC.	17	16	18	16	21	79	16	33	216
	SA		1	2		2	11	5	1	22
	PO			1		2	5			8
	PRAS			2		2	6		0	10
	PIIC	13	3			2			0	18
AUDITORÍAS A LA CÁMARA DE SENADORES										
AÑO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL	
tipo	financiera y de cumplimiento	financiera y de cumplimiento		financiera y de cumplimiento	financiera y de cumplimiento		financiera y de cumplimiento	Desempeño / Inversiones Físicas	5 AFC/ 1 D/ 1 IF	
programas auditados	Egresos Presupuestales del Capítulo 1000 "Servicios Personales"	Egresos Presupuestales de los Capítulos 3000 "Servicios Generales" y 5000 "Bienes Muebles e Inmuebles"		Egresos Presupuestales del Capítulo 5000 "Bienes Muebles e Inmuebles"	Revisión Integral a la Gestión Financiera de la H. Cámara de Senadores, y Seguimiento a las Observaciones Determinadas por la Contraloría Interna de ese Ente		Gestión Financiera de la H. Cámara de Senadores	Bienes Muebles e Inmuebles de la Cámara de Senadores/ Construcción de la Nueva Sede del Senado de la República		
acciones generadas	REC.	5	9		1	11		24	26	76
	SA					1		2	1	3
	PIIC		2							2
FUENTE: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007, agregando los resultados de la revisión 2008 y 2009 recientemente publicados.										

Del total de auditorías al Poder Legislativo 12 han sido de carácter financiero y de cumplimiento, 4 de desempeño y 1 de inversiones físicas. Estas en su mayoría se han enfocado a los capítulos 3000 “Servicios Generales” y 5000 “Bienes muebles e inmuebles”; y sólo 1 se ha enfocado de manera directa a una de las áreas de opacidad definidas por la ASF: Egresos Presupuestales del Capítulo 1000 “Servicios Personales” en el Senado.

Si bien es cierto que las revisiones integrales que la ASF ha realizado al Poder Legislativo incluyen este y otros capítulos de suma relevancia, es preferible la revisión separada de los mismos, pues por considerarse áreas de opacidad son susceptibles de una revisión exhaustiva.

Asimismo, al revisar los resultados de las auditorías realizadas a la Cámara de Diputados (de la cual depende directamente la ASF) sobresale el constante señalamiento de establecer indicadores adecuados para medir el desempeño de la Cámara puesto que desarrolla básicamente funciones legislativas y es difícil medir el impacto de su función en la sociedad. Igualmente señala que hasta el 2003 no existían manuales de organización para sus áreas técnicas o se encontraban sin actualizar y estas operaban con total opacidad, que consecuentemente dificultaban la definición de obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos que ahí laboran⁹⁸.

También la ASF ha hecho constantes señalamientos sobre la forma en la cual se ejercen los recursos en la Cámara, al señalar que gran parte de los recursos que debieran ser reintegrados a la Tesorería de la Federación (TESOFE) como resultado de economías de ejercicios anteriores no se

⁹⁸ Vid. Recomendación 04-0-01100-2-303-01-001 en *Informe de Resultado de la Revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004*. Tomo II, p. 25 y Resultado Núm. 1 Observación Núm. 1, *Informe de Resultado de la Revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*. Tomo II, pp. 24 -25

entregan sino que son aplicados en ejercicios posteriores para cubrir principalmente erogaciones del capítulo 1000 (Servicios Personales)⁹⁹.

De igual forma ha señalado que gran parte de la opacidad que se presenta en la Cámara de Diputados se encuentra principalmente en las subvenciones hechas mediante la partida 3827 “Asignaciones a los Grupos Parlamentarios” debido a que no se cuenta con la normativa adecuada para establecer un seguimiento puntual del ejercicio de dicha partida y a que dichos recursos se consideran ejercidos una vez que se depositan al Coordinador del grupo Parlamentario. Al respecto la ASF señala que es necesario transparentar los recursos asignados mediante la partida 3827 toda vez que tanto la Contraloría Interna de la Cámara, como la ASF no cuentan con los mecanismos que les permitan establecer un seguimiento puntual del ejercicio de los recursos erogados¹⁰⁰.

Otra de las prácticas que se ha hecho constante en la Cámara de Diputados es la relativa a las adecuaciones presupuestarias sin autorización, es necesario señalar que en la mayoría de estos casos, cuando la ASF encontró que los recursos eran administrados para otros fines distintos a los establecidos procedió a establecer las responsabilidades correspondientes y a emitir recomendaciones para que los recursos sean ejercidos correctamente, sin que haya logrado evitar esta práctica recurrente. En concordancia con lo anterior la ASF auditó el seguimiento puntual a las observaciones de la Contraloría Interna de la Cámara bajo el cual hizo del conocimiento que está “tiene un avance en la solventación del 30% al 95%, no obstante se advierte que hay observaciones que pudieran implicar la presunción de un daño patrimonial o bien en su caso, el fincamiento de responsabilidades

⁹⁹ Vid. Recomendación 03-01100-2-292-01-009, *Informe de Resultado de la Revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003*. Tomo II, p. 28

¹⁰⁰ Vid. Resultado Núm. 12 Observación Núm. 4, *Informe de Resultado de la Revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*. Tomo II, pp. 75-77.

administrativas sancionatorias, sin que se hayan efectuado las acciones conducentes”¹⁰¹

Asimismo la ASF señala que la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados tiene un mayor acceso al seguimiento de los recursos que se ejercen en la Cámara, toda vez que se le permite guardar reserva de los recursos ejercidos por las fracciones parlamentarias y en consecuencia limita los trabajos de auditoría por parte de la entidad de fiscalización superior ¹⁰². En este sentido la Contraloría interna de la Cámara de Diputados al ser el órgano encargado de la fiscalización interna tiene mayor preponderancia sobre la ASF e inclusive se manifiesta como un medio para evitar la fiscalización de los recursos provisionados por dicho órgano político.

Igualmente es necesario de señalar la promoción de 355 observaciones por parte de la ASF para con el Poder Legislativo; tomando en cuenta que 292 son de carácter preventivo (no vinculantes) y 63 de carácter correctivo.

Por otra parte la Comisión de Vigilancia de acuerdo al artículo 109 de la LFRCF¹⁰³ tiene la facultad de enviar solicitudes y denuncias para que estas sean consideradas en el Programa Anual de Auditorías. Esta facultad analizada desde una perspectiva crítica puede tornarse ambivalente; pues por una parte coadyuva a la contraloría social y por el otro establece incentivos para hacer de la auditoría un medio de presión política.

Con respecto al primer punto debemos señalar que la comisión de vigilancia es “el único vínculo que tiene la ASF con la sociedad es el “cordón umbilical”

¹⁰¹ Vid. Resultado Núm. 3 Observación Núm. 1, *Informe de Resultado de la Revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*. Tomo II pp. 39-45 y Resultado Núm. 2 Observación Núm. 1, *Informe de Resultado de la Revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004*. Tomo II pp. 26-27)

¹⁰² Vid. Dictamen *Informe de Resultado de la Revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*. Tomo II pp. . 82-83

¹⁰³ Artículo 109. La Comisión recibirá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. DOF 18-06-2010.

que la conecta con la Cámara de Diputados. No recibe quejas formalmente de la sociedad ni trabaja formalmente con la sociedad civil en la evaluación de los programas gubernamentales”¹⁰⁴ es en este sentido que se hace necesaria la vinculación de la ciudadanía con la evaluación del gasto público.

Lo anterior se hace necesario cuando existen intermediarios entre la ASF y la ciudadanía, pues la naturaleza política de la Comisión es innegable y no garantiza el fortalecimiento de esta relación. Debemos de tener en cuenta que “cuando el fin último de una auditoría es el ejercicio de presión política a un gobernante, normalmente se violan de manera flagrante los principios profesionales y éticos más básicos de la práctica de auditoría”¹⁰⁵.

ATENCIÓN DE LAS SOLICITUDES Y PUNTOS DE ACUERDO DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Modalidad de Atención de las Solicitudes de la CVASF	Cuenta Pública									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	total
Incorporadas al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (1)	22	31	59	47	29	97	95	60	135	575
Generaron la ampliación del objetivo y/o alcance de las revisiones programadas (2)	8	4	7	0	1	0	0	0	0	20
Derivaron en revisiones de situación excepcional (3)	1	0	0	2	1	4	0	1	0	9
Turnadas a otras instancias de fiscalización (4)	1	18	22	26	20	40	23	18	19	187
A considerar en la Fiscalización superior de ejercicios posteriores (5)	1	8	40	18	33	51	59	53	47	310
Dictaminadas fuera del ámbito de competencia de la ASF (6)	3	3	6	8	12	24	40	26	90	212
Solicitudes diversas no referidas a revisiones (7)	0	0	0	9	10	13	33	11	15	91
total	36	64	134	110	106	229	250	169	306	1404
Solicitudes de legisladores del H. Congreso de la Unión en lo Particular (8)	0	0	0	0	0	42	52	35	114	243
Solicitudes de otras Comisiones (9)	0	0	0	0	0	9	4	6	6	25
Total	36	64	134	110	106	280	306	210	426	1672

Fuente: Informe Ejecutivo del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008 y 2009. .

¹⁰⁴ Ackerman, John M, *Estructura institucional para la rendición de cuentas. Lecciones internacionales y reformas futuras*, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 9, México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, 2006.p. 42.

¹⁰⁵ Ackerman Mill, John. “Repensar la Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas del Estado Mexicano” en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) . *óp. cit.* p.25.

Cuando observamos el total de solicitudes turnadas por la CVASF se puede verificar el peso que ejerce dicha instancia para hacer incluir sus peticiones en el Programa de Anual de Auditorías, pues de 1404 peticiones el 66% de estas son atendidas por la ASF.

Del periodo en cuestión es notable señalar que en promedio de cada 9 auditorías que realiza la ASF una es propuesta por la CVASF:

Año	Total de auditorías	Solicitudes de la CVASF incluidas en el accionar de la ASF. (Puntos 1,2,3 y 5 del gráfico anterior)	Porcentaje del total.
2001	355	32	9.01408
2002	336	43	12.7976
2003	338	106	31.3609
2004	424	67	15.8019
2005	627	93	14.8325
2006	754	64	8.48806
2007	962	67	6.96466
2008	987	114	11.5502
2009	945	182	19.2593
total	5728	768	13.4078

Fuente: Informe Ejecutivo del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008 ,Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación CIDE 2009 que fue elaborado con base en datos de Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007,2008 agregando los resultados de la revisión 2009 recientemente publicados

Por otra parte, en cuanto a la coordinación con la institución encargada del control interno, la Secretaría de la Función Pública, esta se hace a través del conocimiento recíproco de las acciones derivadas de la revisión de las entidades que estas auditan. A pesar de ello, en cuanto a la relación entre el control interno (SFP) y el control externo (ASF) se puede decir que existe colaboración en la revisión y supeditación en la sanción.

Lo dicho, se sustenta en que si bien la ASF tiene la facultad de requerir información a las instancias de control sobre las revisiones y dictámenes derivados de su ejercicio de auditoría (artículo 15, fracción XXVI y 20 de la LFRCF), la facultad de ejercer acción coercitiva cuando se trata de una

responsabilidad administrativa esta se turna a la instancia de control competente (artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹⁰⁶), por lo que la ASF carece de la facultad de sancionar este tipo de acciones o de turnarlas a un organismo no supeditado al sujeto fiscalizado, en este caso el Poder Ejecutivo. Por ejemplo¹⁰⁷:

Acción Emitida

07-9-20113-07-0407-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 77, fracción XI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, solicita que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones pertinentes, y en su caso, inicie el procedimiento administrativo para el fincamiento de las responsabilidades administrativas sancionatorias que se deriven de los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión publicaron la versión ejecutiva del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 fuera del plazo establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la fecha del presente informe no han publicado la versión ampliada, en incumplimiento del apartado Fechas Relevantes, numeral 22, de los Lineamientos para la Elaboración de los Programas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio 307-A.-1594.

El Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social informará a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de su gestión.

Sin embargo, esta no es la única acción en la cual se demuestra la incapacidad de la ASF para emitir sanciones y/o acciones correctivas de manera directa ante faltas incurridas por los servidores públicos o ineficiencias encontradas en la operación programática, puesto que esta característica también sucede cuando se emiten recomendaciones. Por ejemplo¹⁰⁸:

Acción Emitida

07-0-20100-07-0407-07-001 Recomendación

La Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en lo establecido en los artículos 31, último párrafo, y 77, fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación,

¹⁰⁶ Artículo 4º Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República. *Ley Federal De Responsabilidades Administrativas De Los Servidores Públicos*. Última Reforma DOF 28-05-2009

¹⁰⁷ *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007. tomo VIII*. pp. 36. consultado en <http://www.asf.gob.mx>

¹⁰⁸ *Ibidem*, p.26.

recomienda que la Secretaría de Desarrollo Social instrumente los indicadores estratégicos que hagan factible la medición del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) y los incluya en sus reglas de operación, en cumplimiento de lo que disponga el Manual de Programación y Presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente y en términos del Sistema de Evaluación del Desempeño al que se refiere el artículo 2, fracción LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Secretaría de Desarrollo Social informará a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de su gestión.

Lo señalado anteriormente, adquiere una especial relevancia cuando observamos que a lo largo del periodo en cuestión (2000-2009), la mayor parte de acciones emitidas por la ASF son del tipo descrito:

Observaciones / Acciones Reportadas en el Informe de Resultados														
CHPF	Observaciones	Total de Acciones	Acciones Promovidas											
			Preventivas				Correctivas							
			R/RD	%	SA	%	PEFCF /SIIR	%	PRAS/OIC/PRIIC	%	PO	%	DH	%
2001	3023	4113	3118	75.81	413	10.04	16	0.39	553	13.45	13	0.32	0	0.00
2002	2584	3410	2505	73.46	336	9.85	20	0.59	469	13.75	80	2.35	0	0.00
2003	2639	3437	2295	66.77	540	15.71	19	0.55	413	12.02	169	4.92	1	0.03
2004	3424	4013	3064	76.35	221	5.51	19	0.47	382	9.52	324	8.07	3	0.07
2005	4505	5182	4269	82.38	143	2.76	15	0.29	481	9.28	272	5.25	2	0.04
2006	7182	8131	6655	81.85	357	4.39	27	0.33	772	9.49	316	3.89	4	0.05
2007	9557	10873	7620	70.08	384	3.53	76	0.70	1632	15.01	1159	10.66	2	0.02
2008	7745	8751	6295	71.93	211	2.41	71	0.81	1111	12.70	1053	12.03	10	0.11
2009	7296	8734	5909	67.66	382	4.37	63	0.72	1374	15.73	972	11.13	34	0.39
TOTAL	47955	56644	41730	73.67	2987	5.27	326	0.58	7187	12.69	4358	7.69	56	0.10

Fuente: Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación CIDE 2009 que fue elaborado con base en datos de Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007, agregando los resultados de la revisión 2008 y 2009 recientemente publicados.

Nota: Los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo.

Su acción sancionadora sólo se manifiesta en tres de las seis acciones que puede determinar; estas son el Pliego de Observaciones, la Denuncia de Hechos y la Denuncia de Juicio Político, pues todas estas se presentan ante una autoridad jurisdiccional externa al sujeto que fiscalizan y estas constituyen sólo el 8% del total de las revisiones del periodo señalado.

Por ello siendo la fiscalización superior un medio de control externo, su actividad sancionadora también debería de ser externa para garantizar el adecuado control de los sujetos que fiscaliza, puesto que "no es suficiente

documentar las irregularidades y corruptelas, sino habría de avanzar en el fincamiento de responsabilidades”¹⁰⁹.

La falta de atribuciones para fincar sanciones rompe el vínculo de credibilidad con la sociedad siendo esta la liga que da legitimidad a su actividad; en esto estriba la necesidad de fortalecer su capacidad de sanción pues “de otra forma, la labor de la ASF solamente abonaría el aumento de la sospecha y la desconfianza en el gobierno”¹¹⁰.

Para el caso del Fincamiento de responsabilidades es necesario señalar que también el hecho de turnarlas a otra instancia diferente a los Órganos Internos de Control no garantiza su Solventación y/o sanción en términos positivos.

Muestra de ello es que de 2000 a 2009 suman 75 expedientes de denuncias interpuestas por la ASF ante el ministerio público; de las cuales 3 fueron consignadas y remitidas a un juez (no se ejerció acción penal “por no acreditarse los delitos”), 7 se encuentra en reserva y siguen abiertas, 5 fueron acumuladas y 57 están en etapa de integración por el ministerio público¹¹¹.

Igualmente cuando observamos el aumento de los pliegos de observaciones (acciones que implican daños al erario público), estas han aumentado significativamente al pasar de 0.3 % al 11% del total de las acciones emitidas es decir 4358 pliegos. Sin embargo, cabe señalar que estas sólo pueden fincarse una vez que se acredita el daño al erario público, momento en el cual se finca la responsabilidad resarcitoria (artículo 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).

¹⁰⁹ Sandoval Erendira Irma, Nuevos Retos Para la Auditoría Superior, en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) “La Autonomía Constitucional...” *Óp.cit.*, p. 247.

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ Simonnet Carole, “Están sin castigo denuncias de la ASF”, Reforma, 20 de febrero de 2011 consultado en: <http://www.elgolfo.info/elgolfo/nota/58004-estan-sin-castigo-denuncias-de-asf/> también es necesario apuntar que de las mil 799 personas denunciadas por la SFP, por delitos asociados a corrupción, únicamente una ha sido consignada, pero quedo libre bajo fianza. *Vid.* Gómez, Leslie. “Cometen Fraudes...y nada”, Reforma, 27 de febrero de 2011.

En este sentido la Secretaría de Hacienda de acuerdo al artículo 56 de la ley de Fiscalización Superior (derogada) y 66 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (vigente) tiene el deber de informar a la ASF y a la Comisión de Vigilancia sobre el estado de estado de los trámites para la solventación de las responsabilidades resarcitorias y los montos recuperados derivados de la fiscalización de la cuenta pública.

Dicha situación se ha tornado conflictiva pues mientras que la ASF al 2007 había reportado recuperaciones por 33 mil 700 millones de pesos la Secretaría de Hacienda sólo había recuperado 52 mil pesos, el 0.00015 por ciento de lo reportado por la Auditoría Superior¹¹².

En lo relativo a la naturaleza de las recomendaciones este tiene que ser redefinido para aumentar su alcance en la mejora del desempeño gubernamental; para ello estas deben adquirir un perfil vinculatorio pues su carácter correctivo implica la modificación y/o adaptación de los programas gubernamentales a las necesidades de la ciudadanía.

Es importante citar que para abatir este rezago en el fincamiento de responsabilidades por la Auditoría Superior, ésta dentro del ámbito de sus atribuciones, ha modificado su estructura orgánica para incluir la Dirección General de Auditoría Forense¹¹³, adscrita a la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, que pretende mejorar la documentación y argumentación de las auditorías realizadas con la finalidad de entregar a las

¹¹² Flores, Nancy. "Simula recuperaciones por 33.7 MDP la Auditoría Superior ", Contralinea, 31 de marzo de 2009, en : <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/05/31/simula-recuperaciones-por-337-mil-mdp-auditoria-superior/>, [consultado el 16 de abril de 2011]. El mismo problema lo manifiesta la SFP que en 18 años ha documentado daños al erario por 40 mil 600 millones de pesos de los cuales solo se ha recuperado el 0.18 por ciento. Vid. Gómez, Leslie. "Cometen Fraudes...y nada", Reforma, 27 de febrero de 2011.

¹¹³ La Auditoría Forense "tiene como objeto la revisión de los procesos, hechos y evidencias para la detección o investigación de actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad 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, con la tecnología y herramienta forense para el desarrollo de sus investigaciones", *Acuerdo por el que se reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación*, D.O.F 15/04/2010.

autoridades correspondientes archivos que permitan la solución expedita de las responsabilidades administrativas y denuncias penales.

Dicha unidad administrativa ha estado presente desde que se expidió el reglamento interior de 2007; sin embargo, no tenía las mismas facultades, anteriormente se desempeñaba como una área de staff administrativo adscrita al Auditor de Cumplimiento Financiero y apoyaba en la documentación y argumentación de las irregularidades encontradas en la práctica de auditorías, al elevarse al nivel de dirección general adquirió la facultad de realizar auditorías de carácter forense ya sean financieras y de cumplimiento e inclusive de desempeño.

Otro de los aspectos susceptibles en cuanto a las acciones que emite la Auditoría Superior es el relativo al seguimiento de estas, pues el procedimiento que sigue se ha convertido en una especie de círculo vicioso. Esto se debe a la inexistencia de plazos moratorios para la conclusión de las mismas y a factores externos tales como procedimientos resolutorios poco expeditos. Por esta razón es que se traen arrastrando acciones no concluidas de revisiones anteriores, que inhiben la ejecución de otras revisiones por el gasto erogado para su seguimiento y el tiempo dedicado a ello.

Resumen General de Observaciones-Acciones (datos al 31 de diciembre de 2010)					
Cuenta Pública	Emitidas ¹	Concluidas	%	En Proceso	%
CP 1998-2008					
1998-2005 ²	25	25	100	0	0
2006	8212	8113	98.79444715	99	1.205552849
2007	10883	9918	91.13295966	965	8.867040338
2008	8793	8022	91.23166155	771	8.768338451
subtotal	27913	26078	93.42600222	1835	6.573997779
CP 2009	8738	0	0	8738	100
total	36651	26078	71.15221958	10573	28.84778042

Fuente: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2009.

1/ Incluye movimientos de operación. 2/ Corresponden a 25 Denuncias de Hechos

Es necesario señalar que los mecanismos de seguimiento y solventación de acciones emitidas como resultado de la revisión de la Cuenta Pública no

implican un seguimiento puntual de la forma en la cual son atendidas las resoluciones de la ASF.

Muchas veces no se verifica de manera analítica si sus resoluciones fueron atendidas y en qué forma ha ido evolucionando su implementación. La única forma en la cual la ASF verifica que sus acciones se llevan a cabo es mediante la implementación de auditorías de seguimiento y en última instancia estas no abarcan a la totalidad de las auditorías realizadas al revisar una cuenta pública.

El procedimiento para solventar acciones es un proceso simple que no implica revisar de manera integral las respuestas emitidas por la entidad fiscalizada, pues descarga la solventación de las acciones sobre las acciones que implemente el Órgano Interno de Control, al respecto el proceso descrito por un funcionario de la ASF es el siguiente:

“una vez que se público el informe, la DGICRA [Dirección General de Informes y Control de Auditoría] le informa a la dependencia las acciones promovidas que le corresponden para que nos envíen información para su atención en el plazo establecido en ley, eso en el caso de las recomendaciones y de las solicitudes de aclaración, porque en el caso de los PRAS, nosotros preparamos un expediente certificado de la documentación referente a cada PRAS emitido, y se lo enviamos a DGICRA, ésta a su vez lo entrega mediante un oficio al Órgano Interno de Control correspondiente, y ya después el OIC envía respuesta a la ASF con un oficio en el que lo más comúnmente como asunto dice: Se atiende instancia.

Y que el Área de Quejas del Órgano Interno de Control, practicará las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y hace referencia al número de Expediente que le asignan, Y después nos informa a que conclusión llegaron”¹¹⁴.

Una vez que el OIC informa a la ASF sobre las conclusiones a las cuales llegaron, se procede a cargarlo través del Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías (SICSA); dicho sistema es alimentado de manera directa por el personal auditor y operado por la Dirección General de Informes y Control de Auditoría (DGICRA) unidad adscrita a la Auditoría Especial de Planeación e Información.

¹¹⁴ Entrevista a personal auditor de la Dirección General de Auditoría Financiera Federal, 13 de abril de 2011.

Por lo anterior, el proceso de solventación que debería, en teoría, ser otra auditoría se solventa desde el escritorio y sólo bajo la revisión de los oficios remitidos por la entidad fiscalizada.

Por otra parte, la orientación hacia los criterios de legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia en las operaciones gubernamentales, se personifica en la visión y misión institucional, en la estructura orgánica que utiliza para llevar a cabo sus funciones, además de llevar a cabo cinco diferentes tipos de auditorías (Las regulares, las de desempeño, las de seguimiento, especiales y de revisión de situación excepcional) que revisan cada una de las acciones que llevan a cabo los sujetos de fiscalización.

Uno de los aspectos a recuperar dentro de este apartado es el enfoque predominante hacia la evaluación de productos y la escasa medición de desempeño e impacto, lo anterior se refleja en el total de auditorías practicadas y el tipo de las mismas:

Tipos de Auditorías Practicadas											
Año	Total de auditorías	Desempeño	%	Regularidad y Cumplimiento Financiero	%	Especiales	%	Seguimiento	%	Excepcionales	%
2001	355	30	8.45	286	80.56	39	10.99	0	0.00	0	0.00
2002	336	24	7.14	260	77.38	52	15.48	0	0.00	0	0.00
2003	338	24	7.10	249	73.67	56	16.57	9	2.66	0	0.00
2004	424	44	10.38	312	73.58	52	12.26	13	3.07	3	0.71
2005	627	51	8.13	522	83.25	44	7.02	9	1.44	1	0.16
2006	754	72	9.55	615	81.56	57	7.56	8	1.06	2	0.27
2007	962	190	19.75	716	74.43	54	5.61	2	0.21	0	0.00
2008	987	228	23.10	693	70.21	62	6.28	2	0.20	2	0.20
2009	945	191	20.21	708	74.92	40	4.23	0	0.00	6	0.63
total	5728	854	14.91	4361	76.13	456	7.96	43	0.75	14	0.24

Fuente: Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación CIDE 2009 que fue elaborado con base en datos de Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007, agregando los resultados de la revisión 2008 y 2009 recientemente publicados.

Nota: Los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo.

Esta predominancia del enfoque contable en la práctica de las auditorías nos revela una visión simplista de la rendición de cuentas, pues a pesar de las reformas mencionadas aun permea una visión de “simplemente llevar “cuentas claras “, poco más que sumas y restas bien hechas”¹¹⁵.

La personalidad que la Constitución le otorga a la ASF como órgano técnico no la exime de llevar acciones cualitativas pues se tiene que considerar que “contar con auditorías contables y de legalidad es importante, mas nunca será suficiente para combatir la corrupción y consolidar un régimen de rendición de cuentas”¹¹⁶.

De esta manera sólo se logra ver el efecto financiero de las acciones sin ver un efecto cualitativo; a pesar de que las auditorías de desempeño se enfocan a factores más cualitativos estas sólo representan 15 % del total auditado dentro del periodo en cuestión.

En un proceso de rendición de cuentas, tanto el desempeño e impactos como los resultados y los productos son parte de un proceso integral de fiscalización, en este sentido John Ackerman señala que “la utilización de estándares básicos de contabilidad no alcanza ni asegura la consecución de fines tan importantes como la gobernabilidad y el estado de derecho”¹¹⁷

Es notable señalar que para la Revisión de la Cuenta Pública del 2009, se llevaron a cabo 72 auditorías financieras y de cumplimiento con orientación a desempeño, que en cierta medida integran la visión normativa y de resultados en la evaluación del gasto público, por lo que su enfoque se manifiesta aun más integral.

¹¹⁵ Mill Ackerman, John. “*Más allá del acceso a la información...*” *Op. cit.*, p. 15.

¹¹⁶ Sandoval Erendira Irma, Nuevos Retos Para la Auditoría Superior, en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) “*La Autonomía Constitucional...*” *Óp. cit.* p. 246.

¹¹⁷ Mill Ackerman, John. “*Más allá del acceso a la información...*” *Op. cit.*, p. 16.

La Visión Institucional de la ASF de manera general es: “mantener a la ASF en su posición de liderazgo en el desempeño de su acción fiscalizadora, mediante la adopción de las mejores prácticas y estándares internacionales, con el objetivo de impulsar un cambio de actitud en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la honestidad en el manejo de los recursos públicos, coadyuvar a erradicar la corrupción, y promover la modernización y el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales federales”¹¹⁸.

Es importante señalar que la ASF ha procurado realizar auditorías que impacten de manera directa en el alcance a su visión, para ello estableció líneas estratégicas de acción sobre las cuales se avocan sus revisiones¹¹⁹:

- Propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública
- Promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales
- Fomentar el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal
- Contribuir al establecimiento de sistemas de evaluación al desempeño
- Impulsar la fiscalización de alto impacto
- Fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública
- Inducir la preservación del patrimonio de la Nación
- Identificar las oportunidades de mejora
- Arraigar la cultura de la rendición de cuentas
- Reforzar en los programas educativos, el estudio de los valores éticos y morales

Asimismo, la Misión de la ASF es: “Informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados y a la sociedad en general sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los

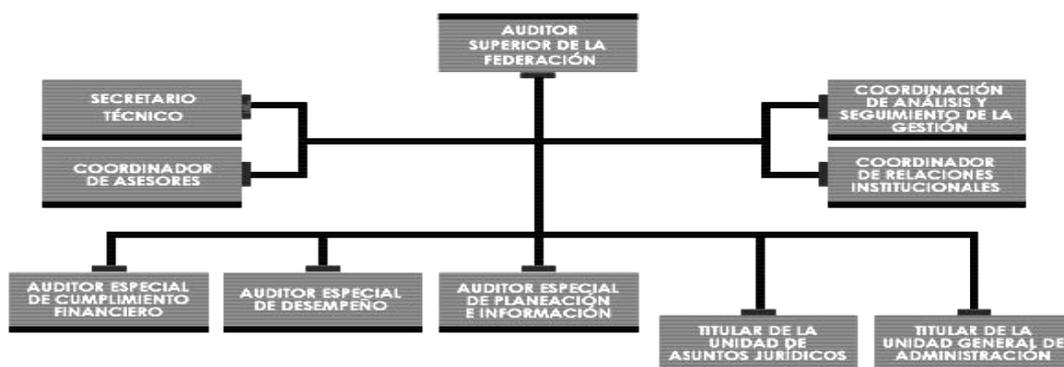
¹¹⁸ <http://www.asf.gob.mx>

¹¹⁹ *Visión Institucional ASF* consultada en <http://www.asf.gob.mx>

Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población”¹²⁰.

Con respecto a la estructura orgánica de la ASF, de manera general es la siguiente¹²¹:

- 10000 Auditor Superior de la Federación
- 20000 Auditor Especial de Cumplimiento Financiero
- 30000 Auditor Especial de Desempeño
- 40000 Auditor Especial de Planeación e Información
- 50000 Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos
- 60000 Titular de la Unidad General de Administración
- Jefes de Departamento
- Auditores



La estructura orgánica de la Auditoría Superior es bastante jerarquizada y altamente burocratizada, a pesar de que esto le ha permitido en cierta forma garantizar la calidad de sus procesos, no le ha permitido establecer una visión más allá del cumplimiento formal de su función.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación*.DOF 14-09-2009.

A lo largo del periodo en cuestión la ASF ha tenido 3 Reglamentos Interiores (2001,2007 y 2009) y 3 manuales generales de organización (2002,2007 y 2009).

Cabe señalar que la estructura principal de la ASF no ha tenido cambios significativos entre ambas legislaciones; sin embargo, a nivel medio y operativo a mostrado mayor dinamismo.

Al iniciar operaciones la ASF tenía una estructura similar a la de la Contaduría Mayor de Hacienda dividida por área de operación del gasto, ingresos y sectores de la Administración pública (paraestatal y central), así mantenía una dirección general para cada área en específico por lo que su estructura era sumamente amplia y jerarquizada.

Para 2007 la Estructura de la ASF cambio las denominaciones de sus áreas administrativas a nivel dirección general para establecer relaciones de carácter horizontal al no definir un ámbito específico de Auditoría sino un ámbito general que permitiera la colaboración entre las distintas unidades administrativas, por ejemplo paso de Direcciones Generales por áreas específicas a Direcciones Generales de Auditoría A,B, C, D y E y en el caso de la Auditoría Especial de Desempeño paso de áreas funcionales de gobierno (infraestructura, legislación, servicios etc.) hacia áreas específicas de desarrollo: social, económico, gobierno y finanzas .

Es necesario apuntar que la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero ha tenido una estructura mayor a la de las demás Auditorías Especiales, lo cual la pone en una situación de preponderancia sobre las demás¹²². En este sentido es muy importante que para desconcentrar los procesos de toma de decisiones se estableció un Consejo de Dirección como órgano de consulta,

¹²² Esta situación se hace evidente en la designación del actual titular de la ASF pues anteriormente se desempeñó como Auditor Especial de Cumplimiento Financiero.

para incluir a las demás auditorías especiales y horizontalizar las relaciones interinstitucionales.

De igual manera resulta necesario hacer notar que hasta 2003, la ASF, conto con un área de control y auditoría interna cuando inicio funciones la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, en ese momento esta comenzó a recibir las declaraciones patrimoniales y a seguir los procedimientos de responsabilidades administrativas internas llevadas a cabo por la Dirección General Jurídica.

Asimismo tanto el primer reglamento como el primer manual resultaron sumamente innovadores pues definieron atribuciones al nivel operativo (Jefes de Departamento y Auditores) y se profundizaron con las posteriores modificaciones haciéndose más específicas.

Por lo que respecta a la estructura ocupacional de la ASF actualmente cuenta con alrededor de 2045 servidores públicos sin contar los 116 contratados por el régimen de honorarios, responsables de llevar a cabo la revisión de la cuenta pública¹²³.

Como ya se había señalado anteriormente, la función de control se ejerce a través de la SFP de manera interna y de la ASF de manera externa, siendo la principal diferencia los sujetos de revisión. A pesar de que el campo de acción de la ASF es más amplio que el de la SFP, paradójicamente el personal laborante de esta última es aún mayor que el de la primera.

Tan sólo si consideramos que en la estructura orgánica de la Secretaría de la Función Pública el área dedicada a auditoría cuenta con 192 servidores públicos a los cuales se agregan 7254 servidores públicos que laboran en los Órganos internos de Control, en total la SFP cuenta con 7446 servidores

¹²³ *Diario Oficial de la Federación, Sección Primera, 25 de febrero de 2010.*

públicos dedicados a fiscalizar sólo al Poder Ejecutivo¹²⁴. Es decir, el personal de la ASF es la tercera parte del personal que labora en el área de auditoría de la SFP.

Aunado a esta situación, las diferencias presupuestales entre la ASF y la SFP indican una notable disparidad en la asignación de recursos:

Comparativo Presupuesto ASF vs SFP 2001 a 2009.									
PRESUPUESTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ASF	493.71	549.49	588.00	613.88	680.98	721.88	843.67	929.39	1,127.70
SFP	1,349.77	1,240.32	1,164.41	1,417.37	1,385.67	1,412.40	1,318.20	1,520.90	1,568.06
DIFERENCIA	856.06	690.83	576.41	803.49	704.69	690.52	474.53	591.51	440.36
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION	1,361,866.50	1,463,334.30	1,524,845.70	1,650,505.10	1,818,441.70	2,000,072.40	2,498,977.80	2,569,450.20	3,045,478.60
PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DE LA ASF COMO PRESUPUESTO DE LA SFP	36.58	44.30	50.50	43.31	49.14	51.11	64.00	61.11	71.92
PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DE LA ASF CON RESPECTO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION	0.00036	0.00038	0.00039	0.00037	0.00037	0.00036	0.00034	0.00036	0.00037

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007, 2008 y 2009

A pesar de que históricamente la asignación del presupuesto ha favorecido a la Secretaría de la Función Pública, la tendencia reciente comienza a igualar los montos asignados entre ambas instituciones. Sin embargo, para que la asignación del gasto resulte equitativa es necesario que se haga en función de su ámbito de revisión y de los resultados obtenidos.

¹²⁴ Solicitudes de Información de la Secretaría de la Función Pública folios 0002700040111 y 0002700069411 de fechas 8 de marzo y 6 de abril de 2011 respectivamente.

A decir de Juan Pardinás, la SFP ha dispersado sus funciones en diversas áreas ocasionando a su vez un embrollo institucional que dificulta el desempeño eficaz de las demás instituciones pro-rendición de cuentas¹²⁵.

A pesar de que tanto la ASF como SFP comparten un objetivo común, los ámbitos de revisión y la eficiencia demostrada son sumamente dispares. Mientras que la Secretaría de la Función Pública sólo audita a las entidades y dependencias del Poder Ejecutivo Federal, la Auditoría Superior realiza auditorías en los tres Poderes de la Unión, en cualquier ámbito de gobierno y en cualquier sujeto público y privado que haya ejercido recursos públicos,.

Por lo que respecta a la eficiencia, datos del tercer informe de labores, en 2009, señala que de las 3497 auditorías practicadas por la SFP (unidad de auditoría y los 230 OIC's), se iniciaron 3969 procedimientos de responsabilidad administrativa. Es decir, se finca una responsabilidad administrativa por cada auditoría practicada y aun más revelador es que de los 3969 procedimientos iniciados han sido solventados sólo 469, y de estos, la mayoría ha derivado en amonestaciones a los servidores públicos (401)¹²⁶.

De acuerdo al mismo informe, sólo se presentaron 9 denuncias penales que sancionan actos graves de corrupción.

En contraste, la Auditoría Superior en el mismo año realizó 945 auditorías, fincando 1374 responsabilidades administrativas y 34 denuncias penales ante el Ministerio Público. A razón de 1.5 responsabilidades fincadas por cada auditoría y el triple de denuncias penales presentadas por la SFP¹²⁷. Lo anterior viene a colación, en virtud de la deficiencia con la cual se ha

¹²⁵ Pardinás, Juan, Instituciones para la Rendición de Cuentas en México, en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) *“La Autonomía Constitucional...”* Óp.cit., p. 229-242.

¹²⁶ Secretaría de la Función Pública, *Tercer Informe de Labores 2009*, en: <http://www.sfp.gob.mx>

¹²⁷ Vid., ASF, *Informe de Resultado de la Revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, Tomo Ejecutivo.

implementado el control interno, toda vez que sus recursos presupuestales superan en demasía los asignados a la Auditoría Superior.

Aunado a lo anterior las injerencias de la Comisión de Vigilancia en la determinación de su presupuesto, derivadas del artículo 2º fracción IV de la LFSF y 77 de la LFRFCF, han sido notables.

A pesar de que en el periodo de vigencia de la Ley de Fiscalización Superior se manifestó aun más esta disparidad entre el presupuesto solicitado por la ASF y el aprobado por la Cámara de Diputados, para 2009 la tendencia cambio drásticamente al aprobarse lo solicitado; sin embargo, la atribución de la Comisión de Vigilancia para limitar las funciones de la Auditoría Superior sigue vigente, de hecho lo presenciado en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se trata de la institucionalización de una función que se había desarrollado al margen de la Ley de Fiscalización Superior.

Esta situación se encuentra reflejada principalmente en la disparidad del presupuesto solicitado y el aprobado, si además agregamos la cantidad de la muestra que ha revisado la ASF por año tendríamos lo siguiente:

PRESUPUESTO SOLICITADO Y APROBADO POR LA ASF / MUESTRA AUDITADA								
AÑO	SOLICITADO	APROBADO	DIFERENCIA	(%)	CUENTA PUBLICA	UNIVERSO SELECCIONADO	MUESTRA AUDITADA	PORCENTAJE DE LA MUESTRA
2000	415.93	415.93	0	0.0				
2001	493.71	493.71	0	0.0	2000	N/D	N/D	N/D
2002	704.99	549.49	155.5	22.1	2001	N/D	N/D	N/D
2003	620.38	588	32.38	5.2	2002	N/D	N/D	N/D
2004	1286.48	613.88	672.6	52.3	2003	1,241,853,300.00	31,580,145.90	2.54
2005	680.98	680.98	0	0.0	2004	1,802,610,200.00	97,814,912.30	5.43
2006	725.96	721.88	4.08	0.6	2005	1,979,808,000.00	113,498,100.30	5.73
2007	971.33	843.67	127.66	13.1	2006	2,270,558,000.00	153,940,827.40	6.78
2008	929.39	929.39	0	0.0	2007	2,498,977,800.00	395,623,434.70	15.83
2009	1202.7	1,127.70	75	6.2	2008	2,569,450,200.00	644,932,000.20	25.10
2010	1,226.5	1,226.5	0	0.0	2009	3,045,478,600.00	724,823,906.80	23.80
total	9258.35	8191.13	1067.22					

FUENTE: Pardinas, Juan, Instituciones para la Rendición de Cuentas en México, en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) "La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación" UNAM, México, 2009, p.229. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010, Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010, Solicitud de Acceso a la Información de la ASF de fecha 18 de febrero de 2011, folio M006.

nota: la revisión de la cuenta pública es posterior al ejercicio presupuestal por lo que la muestra auditada corresponde al ejercicio fiscal anterior.

Así, cuando revisamos el porcentaje de las muestras auditadas de la Cuenta Pública y el Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF), vemos que en promedio se revisa el 12.5% del universo seleccionado.

A pesar de que en las últimas revisiones de la cuenta pública la muestra oscila entre el 20 y 25 % del PEF la ASF logra una tarea realmente estoica pues con limitaciones presupuestales y de personal revisa una gran cantidad de recursos, sin embargo, es necesario llevar a cabo acciones que permitan aumentar el tamaño de las muestras y contribuir así a la elevación de la calidad de la revisión realizada.

En este sentido se ha avanzado bastante con la identificación de áreas de opacidad y la tendencia al aumento del presupuesto asignado. A pesar de ello, la función de fiscalización exige que en última instancia se redefina la política de personal y los plazos legales para llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública y el IAGF.

La política de personal debe orientarse al aumento del personal de auditoría, pues generalmente un auditor realiza una labor épica al revisar una gran cantidad de recursos en un tiempo sumamente corto (alrededor de 5 meses tomando en cuenta que son recursos ejercidos en un año fiscal y la cantidad de procedimientos realizados para su ejercicio).

Una de las prácticas comunes para dar solución a este problema es la contratación de personal por honorarios identificados como “auditores habilitados” en términos del artículo 22 de la LFRCF¹²⁸, situación que contraviene los principios de seguridad e independencia según los cuales el

¹²⁸ **Artículo 22.-** Las auditorías que se efectúen en los términos de esta Ley, se practicarán por el personal expresamente comisionado para el efecto por la Auditoría Superior de la Federación o mediante la contratación de despachos o profesionales independientes, habilitados por la misma, siempre y cuando no exista conflicto de intereses. Lo anterior, con excepción de aquellas auditorías en las que se maneje información en materia de seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional, las cuales serán realizadas directamente por la Auditoría Superior de la Federación. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. DOF 16-06-2010.

personal de auditoría debe de gozar de certidumbre en el puesto y garantizar la ausencia de conflicto de interés.

Es necesario señalar que de acuerdo al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, la ASF mantiene una relación inversamente proporcional entre el número de auditorías realizadas por año y el aumento de personal que las lleva a cabo. Dicho documento señala que “el aumento de personal para la revisión de las Cuentas Públicas de 2002 a 2008, representa un 51.3%, mientras que el aumento de auditorías alcanza el 191.4%; lo anterior significa que el crecimiento de auditorías es casi cuatro veces mayor al del personal”¹²⁹

HISTORIAL PLANTILLA OCUPADA (2006-2010)

NOMBRE	2006	2007	VARIACION CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR (%)	2008	VARIACION CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR (%)	2009	VARIACION CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR (%)	2010	VARIACION CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR (%)
OFICINA DEL AUDITOR SUPERIOR LA FEDERACION	83	81	-2.47	87	6.9	85	-2.35	80	-6.25
AUDITORÍA ESPECIAL DE CUMPLIMIENTO FINANCIERO	556	557	0.18	591	5.8	608	2.80	621	2.09
AUDITORÍA ESPECIAL DE DESEMPEÑO	188	236	20.34	276	14.5	279	1.08	281	0.71
AUDITORÍA ESPECIAL DE PLANEACIÓN E INFORMACIÓN	120	127	5.51	131	3.1	132	0.76	134	1.49
UNIDAD DE ASUNTOS JURIDICOS	93	97	4.12	110	11.8	156	29.49	168	7.14
UNIDAD GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	315	336	6.25	338	0.6	336	-0.60	340	1.18
TOTAL DE PERSONAL	1355	1434	5.51	1533	6.5	1596	3.95	1624	1.72

Fuente: Unidad de Evaluación y Control de la ASF

[http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/002_productos/004a_sib/\(offset\)/12](http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/002_productos/004a_sib/(offset)/12)

En lo que respecta a los plazos de fiscalización, lo ideal es que el proceso de fiscalización iniciara de manera conjunta con el año fiscal de tal manera que al

¹²⁹ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, en <http://www.shcp.gob.mx>, [consultado el 30 de abril de 2011].

aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación se apruebe también la Revisión de la Cuenta Pública y sirva como incentivo para el primero. De lo que se trata es de llevar a cabo un proceso de fiscalización integral que redunde en la calidad del gasto.

Por otra parte, la facultad de revisión de la cuenta pública de manera posterior y externa son cualidades que el permiten adquirir la información de manera irrestricta y con plazos moratorios (art.6º LFRCF); esto la dota de capacidad de imponer sanciones en caso de presentarse trabas o impedimentos para el acceso a la información, con ello la ASF hace que las auditorías sean lo más objetivas posibles, al sustentar sus acciones en documentación entregada por la entidad fiscalizada; sin embargo, tal posterioridad y/o anualidad son sumamente estrictas en cuanto a lo señalado por la ley derivando en una parcial capacidad de revisión y/o corrección a través del ejercicio presupuestal.

En este sentido los principios de anualidad y posterioridad son recurrentemente utilizados como formas de evasión de la actividad de fiscalización en programas o actividades gubernamentales cuya relevancia política es significativa. Lo anterior se sustrae de la cantidad de controversias constitucionales que ha dado lugar entre las entidades fiscalizadas y la actividad de la ASF y cuyo principal motivo es la revisión de áreas como energía y las participaciones municipales y estatales

Controversias Constitucionales en las que se ha visto involucrada la ASF 2000-2009

36/2003	La inconstitucionalidad de 6 oficios, derivados de los resultados obtenidos en la revisión 632 practicada al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).
91/2003	La invalidez de 34 oficios, derivados del seguimiento a los resultados de la auditoría 199 practicada al Programa de Capitalización y Compra de Cartera.
42/2004	La oposición del Gobierno y el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca a la práctica de auditoría al ramo general 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios", respecto de la Cuenta Pública 2002.
61/2004	La invalidez de los requerimientos emitidos por la Auditoría Superior de la Federación y las recomendaciones y observaciones contenidas en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, en lo relativo al capítulo de la Secretaría de Energía y de la Comisión Reguladora de Energía (CRE).
84/2004	El pliego de observaciones número 057/2004 de fecha 18 de junio de 2004.

74/2005	Requerimiento de revisión e informe de situación excepcional, consistente en tener que instruir procesos de revisión sobre la legalidad de los actos que fueron emitidos por la Comisión Reguladora de Energía y otras dependencias del Ejecutivo Federal.
92/2007	Las órdenes de auditoría para realizar diversas auditorías sobre cuestiones ajenas a la gestión financiera emitidas por la Auditoría Superior de la Federación.
95/2007	La orden para realizar la auditoría número 12, denominada "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Permisos de Estaciones de Carburación de Gas L.P.".
2/2008	El requerimiento dictado por la Auditoría Superior de la Federación, en el que se contiene la orden para realizar la auditoría número 16 denominado "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Permisos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos".
3/2008	El requerimiento dictado por la Auditoría Superior de la Federación, relativo a la orden para realizar la auditoría No. 13 denominada "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Certificados Fitosanitarios de Importación".
30/2009	De la Auditoría Superior de la Federación la abstención de cumplir con las obligaciones que establecen las fracciones I-IV del artículo 79 constitucional, relativas a la fiscalización de las participaciones municipales en ingresos federales que son recursos federales, entregadas al Ejecutivo del Estado de Oaxaca por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Respuesta a solicitud de acceso a la información de la ASF folio M-010 de fecha 8 de noviembre de 2010

La problemática se sustrae que la ASF, al no contar con la autonomía constitucional, no tiene plenas facultades para defender sus competencias constitucionales y legales.

Es notable señalar que la Suprema Corte de Justicia se pronunció a favor del Actor (Presidente de la República) en las controversias 36/2003, 91/2003, 61/2004, 84/2004, 74/2005¹³⁰ que como lo habíamos señalado anteriormente tenían relevancia política y que inclusive se veían involucrados representantes electos.

Tanto la controversia 36/2003 como la 91/2003 se instruyeron por parte del Poder Ejecutivo toda vez que se cuestionaba la legalidad de los pagos realizados por parte del gobierno federal en la compra de cartera vencida realizada por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y que la ASF conminaba al Poder Ejecutivo a realizar las acciones conducentes a disminuir los intereses generados y cancelar los pagos no incluidos dentro de la compra de cartera vencida.

¹³⁰ Todos los archivos de las controversias constitucionales fueron proporcionadas por la Suprema Corte de Justicia a través de la respuesta a la solicitud de información de folio SSAI/00056011 de fecha 21 de febrero de 2011 y pueden consultarse por vía del sistema INFOMEX SCJN en internet, además, por la extensión de las mismas y de los argumentos vertidas en ellas solo se procedió a realizar un examen y análisis coherente con la finalidad de esta investigación.

Dichas controversias fueron motivadas principalmente por la resistencia del Poder Ejecutivo a efectuar las acciones derivadas de la revisión de la Cuenta Pública. A pesar de que la ASF considero que cuando el Ejecutivo tuvo la oportunidad de solventar las acciones, no lo hizo de manera satisfactoria y consecuentemente al no ser solventados se hacía posible establecer un mandato imperativo para su cumplimiento, la Suprema Corte de Justicia considero que la ASF sólo tenía facultades de recomendación mas no así para fincar responsabilidades directas ni de hacer que los otros Poderes de la Unión cumplimentaran sus observaciones, por lo que declaro inconstitucionales aquellos oficios que conminaban al ejecutivo a realizar las acciones conducentes.

Cabe señalar que mientras que la controversia 36/2003 se centro en la compra de cartera vencida de BANAMEX, la controversia 91/2003 ampliaba el margen de acción a los bancos BANORTE, BITAL Y BANCOMER, por lo que el IPAB tendría que haber devuelto a dichos bancos créditos no incluidos dentro de la compra de cartera vencida cuyo monto asciende a 113 mil millones de pesos¹³¹.

A la fecha y después de la auditoría realizada por la contraloría interna del IPAB que afirmó las observaciones de la ASF, no se han fincado responsabilidades y la ASF al 30 de junio de 2010 sólo reporta 10 millones 856 mil 440 pesos, es decir un 0.009% del total de los créditos irregulares del FOBAPROA.

En cuanto a la controversia 61/2004 que cuestionaba la legalidad de los permisos de explotación de energía eléctrica autorizados por la Comisión Reguladora de Energía a empresas privadas en contravención al artículo 27 constitucional. La ASF emitió observaciones a la inconstitucionalidad con la

¹³¹ Aviles Allende Carlos, "Exige la ASF sanción por los créditos anómalos en IPAB", El universal en línea: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=107207&tabla=nacion. [Consultado el 5 de mayo de 2011].

cual fueron suscritos los permisos de generación de energía eléctrica debido a que contenían cláusulas que permitían la venta y enajenación de energía eléctrica; igualmente señaló la inconstitucionalidad del artículo 36 fracción II de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que permitía a los particulares la producción y usufructo de la energía eléctrica.

El Poder Ejecutivo señaló que esta controversia constitucional fue promovida toda vez que la ASF invadía su esfera de competencias al promover cambios en la forma de gestionar la administración pública independientemente de los lazos vinculatorios que tienen las resoluciones de la ASF, además señaló que la ASF invadía también la esfera del Poder Judicial de la federación debido a que este tiene la facultad expresa de declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la legislación.

La Suprema Corte de Justicia nuevamente falló a favor del Ejecutivo bajo el argumento anteriormente vertido declarando la inconstitucionalidad de las acciones emitidas por la ASF.

Otra de las controversias constitucionales promovidas por el Poder Ejecutivo que igualmente fue fallada a su favor por la Suprema Corte de Justicia fue la 84/2004 derivada del pliego de observaciones 057/2004 que señalaba la creación de fideicomisos de carácter privado para el cobro de derechos de trámite aduanero, esta situación dañaba al erario público en virtud de que dichos recursos no eran enterados a la Tesorería de la Federación sino que eran considerados como una contraprestación de carácter privado. Cabe señalar que aun cuando en la constitución de dicho fideicomiso participo la Secretaría de Hacienda, este no se considero de carácter público debido a que fue suscrito bajo un contrato de carácter privado, además de que consideró que el fin para el cual se constituyo (procesamiento de datos) no constituía para efectos legales un derecho fiscal.

El Ejecutivo argumento que la ASF se extralimito en su ámbito de revisión ya que incluyo dentro de la misma a tales fideicomisos aun cuando por disposición expresa de la constitución tenia la facultad de revisar solamente los recursos de carácter público; además, nuevamente se señala que la ASF no puede constreñir al Poder Ejecutivo a realizar acciones conducentes al cumplimiento de las observaciones emitidas con motivo de la revisión de la cuenta pública.

La resolución de la SCJN fue sumamente contradictoria pues por una parte señalo que si bien dichos recursos debían ser fiscalizados en virtud del artículo 2º fracción VI de la Ley de Fiscalización Superior, estos no debían enterarse a la TESOFE sino que en virtud del artículo 32 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación estos podían considerarse como la parte “no fiscal” de los derechos de trámite aduanero y por lo tanto concentrarse en una cuenta independiente.

Cabe señalar que como resultado de la resolución de la Corte y de las presiones de la opinión pública el gobierno federal se vio obligado a regularizar las operaciones del Fideicomiso Aduanas I para transferir sus recursos a un fideicomiso público y devolver a la TESOFE los recursos no enterados.

Dicha medida obedeció en un primer momento a transparentar los manejos irregulares, sin embargo, las operaciones que se llevaron a cabo para regularizar dicho fideicomiso indican que se debió, más que nada, a dificultar la acción de la ASF puesto que al transferir los recursos a un fideicomiso público y extinguir los fideicomisos Aduanas I y II se evito que la ASF pudiera fincar responsabilidades por peculado¹³².

¹³² Fideicomisos= Corrupcion, tráfico de influencias e impunidad, articulo de la revista vértigo citado en: <http://www.periodistasenlinea.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3732> [consultado el 5 de mayo de 2011].

Cabe señalar que ante los desfalcos documentados por la ASF, la Cámara de diputados instituyó una comisión especial para Investigación del Trámite Aduanero, sin que a la fecha se hayan fincado responsables¹³³.

La Controversia constitucional 74/2005 también fue motivo de disputa entre el Ejecutivo y la ASF toda vez que reabría la posibilidad de auditar nuevamente los permisos otorgados por la Comisión Reguladora de Energía como parte de una revisión de situación excepcional. Dado que la SCJN ya había fallado a favor del Ejecutivo anteriormente con los argumentos atrás mencionados tomo en cuenta dicha resolución agregando además la argumentación de que tal revisión contravenía el principio de anualidad contenido en la Ley de Fiscalización Superior y en la Constitución.

De las otras controversias promovidas por el Poder Ejecutivo estas fueron resueltas por sobreseimiento al no continuar con el procedimiento que dicta para estos casos; en tanto que la Cámara de Diputados sólo ha promovido dos casos de controversia constitucional en contra de los gobiernos locales por el rehusé a fiscalizar los recursos federales que les son participables, en ambos la resolución ha sido a su favor.

El papel que jugó la SCJN en la reforma legal de 2009 fue fundamental, pues a pesar de que sus fallos dañaron seriamente la función fiscalizadora de la ASF, ésta reconoció que es necesario dotarla de mejores herramientas: que el principio de anualidad debe de discutirse en virtud de las facultades de revisión excepcional del ente de fiscalización superior, además de que considero que la Auditoría Superior debería ampliar su margen de acción hacia los recursos públicos ejercidos por los particulares; igualmente señalo que la Auditoría tenía las facultades de fiscalizar y evaluar los programas federales aun cuando no correspondieran a la gestión financiera del Estado, es decir aquellas funciones que corresponden a la legalidad de los actos del

¹³³ *Idem.*

gobierno y al cumplimiento de objetivos y metas de los programas gubernamentales ¹³⁴.

Por lo que respecta al perfil del personal que labora en la Auditoría Superior cabe señalar que es homogéneo (un 42 % del personal auditor son profesionales en contaduría¹³⁵); considerando que al ser el ejercicio fiscalizador una acción multidisciplinaria y que no sólo engloba la revisión de la aplicación de los recursos, los equipos de auditoría en las distintas áreas deben estar integrados por diversas especialidades.

A decir de Roberto Michel, titular de la UEC “los funcionarios [de la ASF] no tienen que ser contadores públicos, pues las evaluaciones al desempeño más integrales exigen que haya “un núcleo de auditores interdisciplinarios”¹³⁶. En este mismo sentido señala que “se requieren “ingenieros, médicos, contadores, economistas, sociólogos, porque la fiscalización moderna [de alto impacto] que tratamos de impulsar exige conocimientos más profundos sobre los temas”¹³⁷.

Es necesario señalar que dicha situación está marcada por la premura con la cual se ha puesto en marcha el Servicio Fiscalizador de Carrera; la Ley de Fiscalización Superior en su artículo 85 contemplo la implementación de dicho mecanismo de profesionalización, este se implemento a partir del año 2005 en el ámbito de la autonomía de gestión y fue reformado, por instrucción de la

¹³⁴ Vid. voto de minoría formulado por los ministros José Ramón Cossío Villegas y Juan N. Silva Meza de la controversia 91/2003, voto concurrente de minoría formulado por los ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo de la controversia 84/2004; voto de minoría José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza de la controversia Constitucional 74/2005.

¹³⁵ Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información de la ASF No. 058 de fecha 11 de abril de 2011.

¹³⁶ Ramírez, Erika. “Investigan al Auditor Superior por Supuesto Conflicto de Intereses”, *Contralinea*, Año 5, No. 92, Primera Quincena de Diciembre 2007, en http://contralinea.com.mx/archivo/2007/diciembre/htm/investigan_auditor.htm, [consultado el 23 de marzo de 2011].

¹³⁷ *Ibidem*.

Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas el 27 de enero de 2010, de acuerdo al artículo 96.

El Servicio Fiscalizador de Carrera es un medio que permite el ingreso y permanencia en los puestos a través de un sistema de mérito. Además, El Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación establece un sistema de capacitación continua implementado por la Dirección General del Instituto de Capacitación en Fiscalización (ICADEFIS); que les permite a los auditores inmiscuirse en otros ámbitos distintos al contable, promoviendo así una visión multidisciplinaria de la contraloría gubernamental.

Cabe señalar que del periodo en cuestión, un total de 700 servidores públicos ingresaron al Servicio Fiscalizador de Carrera¹³⁸.

En el mismo sentido el ingreso del personal a la ASF supone un dilema entre el ingreso por méritos versus el conflicto de interés; naturalmente la mayoría de los servidores públicos de la institución tienen experiencia en el sector público y esto en cierta medida inhibe un ejercicio objetivo de la auditoría gubernamental¹³⁹.

A decir de Alexander Ruiz Euler, “los conflictos de interés al interior de las propias dependencias fiscalizadoras distorsionan el proceso de rendición de cuentas y se inhibe el control difuso que la ciudadanía podría ejercer sobre las actividades de dichos entes”¹⁴⁰

¹³⁸ Respuesta a Solicitud de Acceso a la información de la ASF No. M-001, 28 de Enero de 2011.

¹³⁹ Como ejemplo se menciona el caso documentado por Jesusa Cervantes en la Revista Proceso en el cual revela los casos de personal de la ASF que desempeñaron cargos en la Administración Pública Federal y posteriormente se emplearon en la ASF para ejercer auditorías sobre sus antiguos puestos. *Vid.* Cervantes, Jesusa, “Manejos Turbios en la Auditoría Superior de la Federación” *Proceso*, No. 1789, 13 de febrero de 2011, pp. 30-33. Igualmente resulta relevante citar el caso documentado por Erika Ramírez según el cual, el anterior Auditor Superior de la Federación Arturo González de Aragón se vio involucrado en un conflicto de intereses al haber sido socio de un Despacho de Auditores cuyo principal cliente es el gobierno federal. *Vid.* Ramírez, Erika. “Investigan al Auditor Superior por Supuesto Conflicto de Intereses”, *Óp. Cit.*

¹⁴⁰ Ruiz Euler, Alexander. “transparencia Y Rendicion de Cuentas, Mexico, Editorial Fontamara, 2006. P37.

La Unidad de Control y Evaluación de la ASF de acuerdo al artículo 103 fracción III de la LFRCF tiene capacidad de sanción sobre el personal de la ASF, con respecto a esta atribución de la Cámara de Diputados, se señala la baja incidencia de sanciones a los servidores públicos de la institución con un total de 45 en el periodo a revisión.

Servidores públicos de la ASF que han sido sancionados por la Unidad de Control y Evaluación de la Comisión de Vigilancia ASF. 2000 - 2010

Año	Servidores Públicos Sancionados
2000-2005	n/d
2006	3
2007	15
2008	16
2009	3
2010	8
Total	45

Fuente: Solicitud de Información a la Cámara de Diputados folio 5400 de fecha 23 de febrero de 2011

Nota: Del periodo de 2000 a 2005 no se presentó la información correspondiente.

Vid. Anexo 5. Solicitudes de Información, Solicitud de Acceso a la Información de la Cámara de Diputados, folio 5549 de fecha 25 de marzo de 2011

Como medida preventiva la Auditoría Superior tiene dentro de sus documentos de gestión interna un código de ética que promueve un servicio público basado en siete principios éticos generalmente aceptados:

Principios recogidos en el Código de Ética de la ASF

PROFESIONALISMO COMPETENTE	El personal responsable de la revisión de la Cuenta Pública Federal y la fiscalización a cargo de la ASF debe proceder conforme a las normas, los criterios y el rigor profesional más estrictos en la realización de sus tareas, con objeto de alcanzar la excelencia.
INDEPENDENCIA	Los profesionales al servicio de la ASF deben actuar con independencia de criterio, libres de prejuicios o intereses de cualquier índole, con el fin de preservar la imparcialidad y objetividad a las que la institución está obligada.
OBJETIVIDAD	Los profesionales al servicio de la ASF deben proceder con toda objetividad en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, principalmente en lo que se refiere a sus informes, que se basarán exclusivamente en los resultados de las pruebas efectuadas.
IMPARCIALIDAD	Los profesionales al servicio de la ASF deben dar un trato equitativo a los sujetos de fiscalización.
CONFIDENCIALIDAD	Los profesionales al servicio de la ASF deben guardar estricta reserva de la información que obtengan en el desempeño de sus funciones de fiscalización.
ACTITUD CONSTRUCTIVA	El personal debe mantener una actitud constructiva en las auditorías que se practiquen con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal, para lo cual considerará que el fin último de la ASF es contribuir a mejorar la gestión gubernamental.
INTEGRIDAD	El personal al servicio de la ASF debe ajustar su conducta a las normas legales y éticas aplicables y actuar con integridad en el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

Fuente: Código de Ética de la Auditoría Superior de la Federación <http://www.asf.gob>

Otro de los aspectos susceptibles de mencionar en cuanto al personal de la ASF, es el relativo al nombramiento y remoción del Auditor Superior de la Federación. En lo relativo al nombramiento del Auditor Superior este se realiza por medio de una convocatoria pública en términos del artículo 79 párrafo cuarto constitucional¹⁴¹ lo cual en cierta medida permite un vínculo entre este y la sociedad; sin embargo, la imparcialidad se pone en duda cuando el nombramiento permite el cabildeo entre las distintas fuerzas políticas presentes la Cámara de Diputados, pues en última instancia su nombramiento se encuentra sujeto al voto positivo de las dos terceras partes de la misma¹⁴².

De la misma manera la evaluación del desempeño del Auditor Superior de la federación se sujeta a lo dispuesto los artículos 92 y 93¹⁴³ de la LFRCF

¹⁴¹ Artículo 79, párrafo IV: Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última Reforma DOF 29-07-2010

¹⁴² Vid. Cervantes, Jesusa, "Manejos Turbios en la Auditoría Superior de la Federación", *Óp. Cit.*

¹⁴³ **Artículo 92.-** El Auditor Superior de la Federación podrá ser removido de su cargo por las siguientes causas graves de responsabilidad:

- I. Ubicarse en los supuestos de prohibición establecidos en el artículo anterior;
- II. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias;
- III. Dejar, sin causa justificada, de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia y en los casos previstos en la Ley, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones realicen;
- IV. Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara;
- V. Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la presente Ley, sin causa justificada, el Informe del Resultado;
- VI. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en la Auditoría Superior de la Federación, con motivo del ejercicio de sus atribuciones;
- VII. Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere esta Ley, y
- VIII. Obtener una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la Comisión, durante dos ejercicios consecutivos.

Artículo 93.- La Cámara dictaminará sobre la existencia de los motivos de la remoción del Auditor Superior de la Federación por causas graves de responsabilidad, y deberá dar derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

mediante los cuales la Cámara de Diputados tiene la facultad de remover al auditor superior de la federación sin la necesidad de ejercer un juicio político por lo que su seguridad en el cargo se encuentra planteada en términos sumamente ambiguos, ejemplo de ello es la fracción VIII del artículo 92 del citado ordenamiento jurídico según el cual su remoción puede realizarse si a juicio de la Comisión de Vigilancia de la ASF, este no se ha desempeñado de manera satisfactoria.

Como es posible observar tanto el nombramiento como la destitución suponen un conflicto entre la naturaleza no política del Auditor Superior y su nombramiento por miembros de las fuerzas políticas del país.

Evidentemente no se trata de que éste sea electo por medios externos, sino que una vez que su elección sea ratificada, adquiera total autonomía e independencia de sus electores, lo cual involucra necesariamente hacerlo sujeto de las disposiciones contenidas en el artículo 110 constitucional.

Igualmente es necesario que se materialicen en forma objetiva los parámetros para evaluar el desempeño del mismo. Lo anterior se hace necesario ante los embates a la acción del Auditor Superior en temas de relevancia política, pues cabe señalar que en aquellos casos en los cuales se promovieron controversias constitucionales también se hizo uso de medios para amedrentar la actuación del titular de la ASF.

En los hechos la designación del Auditor Superior ha sido sumamente controversial. La designación de Arturo González de Aragón como Auditor Superior en 2001 abrió fuertes dudas sobre la legitimidad del proceso, pues por su expediente profesional se le vinculó directamente al Partido

Los auditores especiales podrán ser removidos por las causas graves a que se refiere el artículo anterior, por el Auditor Superior de la Federación. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. DOF 18-06-2010.

Revolucionario Institucional (PRI) y Gregorio Guerrero Pozas solicitó amparo ante la decisión de la Cámara de diputados.

De igual manera el proceso de elección del sustituto de González de Aragón, estuvo marcado por la dimisión de este último para contender por un nuevo periodo al mando de la ASF aduciendo inequidad en el proceso y falta de transparencia.

Cabe señalar que evidentemente la no renovación del mandato de González de Aragón obedeció más a causas políticas que a factores reales de su desempeño. Durante su gestión al frente de la ASF González de Aragón había enfrentado 9 controversias constitucionales, 4 de las cuales fueron falladas a favor del Poder Ejecutivo en temas de relevancia política significativa que evidentemente incomodaron a la esfera gubernamental.

Por ejemplo durante la auditoría al FOBAPROA la Secretaría de Hacienda abrió auditorías fiscales al Auditor Superior Arturo González de Aragón y se nombro contralor interno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a Gregorio Guerrero Pozas,(anterior Auditor Superior) a fin de limitar la actuación de la ASF.

Asimismo durante la revisión de los permisos otorgados por la Comisión Reguladora de Energía en 2004, se presento una denuncia por conflicto de intereses al Auditor Superior ¹⁴⁴ y la SHCP acusó de desacato a la ASF por presuntamente violar la decisión de la SCJN.

¹⁴⁴ Ver cita 118. Agregamos además que en julio de 2003 el hijo de Arturo González de Aragón sufrió un atentado y el mismo Auditor Superior denunció amenazas a su persona por parte de áreas públicas reticentes a ser fiscalizadas. *Vid.* Merlos, Andrea. "Resistencia a Transparentar, reto para ASF", periódico El Universal, 05 de diciembre de 2009, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/173433.html> y Ramos, Jorge. Jiménez, Sergio. Auditor Denuncia Amenazas a su Labor, periódico el Universal, 28 de noviembre de 2009, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/173282.html> [consultados el 2 de mayo de 2011].

De igual manera aduciendo un desempeño raquítico de la ASF por no auditar más allá del 7% del gasto público (aun considerando las limitaciones presupuestales con las que contaba la institución) se promovieron reformas a la Ley de Fiscalización para limitar su actuación así como para evitar que se promoviera su extensión del mandato¹⁴⁵.

Juan Manuel Portal Martínez actual titular de la ASF, a quien también se le vincula con la fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados, ha sido criticado por su vinculación directa con Francisco Rojas (actualmente coordinador de la fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados anterior director de PEMEX y en la cual Portal Martínez fue contralor interno).

Si bien González de Aragón era criticado por su alejamiento de la Administración Pública durante cerca de 17 años (que en opinión de la fracción parlamentaria del PRI garantizaba la imparcialidad), Portal Martínez es criticado por su historial dentro de la gestión de la paraestatal y el encubrimiento de su personal al interior de la ASF¹⁴⁶.

Igualmente ante la reciente elección del titular de la Unidad de Evaluación y Control de la ASF, operada por la mayoría relativa del PRI-PVEM, evidencia el dominio partidista de instituciones que en teoría deberían ser imparciales y autónomas y cuya trascendencia en el desarrollo político del país es relevante¹⁴⁷.

Las declaraciones de los diputados también han hecho evidente esta situación, pues como lo señalaron al periódico La Jornada, en la elección de González de Aragón el asunto de fondo no era garantizar la imparcialidad ni la

¹⁴⁵ En diciembre de 2004 se presentó una iniciativa para limitar la actuación del Auditor Superior para que este se abstuviera de hacer declaraciones sobre la revisión de las cuentas públicas y en noviembre de 2005 se presentó un proyecto de reforma a la LFS para remover al titular de la ASF.

¹⁴⁶ Vid. Cervantes, Jesusa, "Manejos Turbios en la Auditoría Superior de la Federación", *Óp. Cit.*

¹⁴⁷ Cantú, Jesús. El PRI deja ver su rostro autoritario, El Sol de Torreón, en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/621787.el-pri-deja-ver-su-rostro-autoritario.html>, [consultado el 2 de mayo de 2011]

autonomía del organismo, sino elegir a un auditor a modo de la legislatura entrante¹⁴⁸.

En virtud de lo anterior es necesario que exista un filtro social para la elección de una figura que en el ámbito público es sumamente controvertida, pues la convocatoria pública no logra cubrir los huecos a la imparcialidad del puesto ni garantiza las intromisiones de las fracciones parlamentarias en un proceso que evidentemente es inequitativo puesto que se basa en los mayoriteos y cabildeos de los diputados.

¹⁴⁸ Perez, Ciro y Garduño, Roberto. "Eligen a Arturo González de Aragón Auditor Superior de la Federación" en <http://www.jornada.unam.mx/2001/12/16/010n2pol.html>. [consultado el 2 de mayo de 2011].

b. FUNCIÓN ASESORA

En el primer capítulo pudimos observar que el proceso de rendición de cuentas estuvo acompañado de diversas reformas que moldearon los procedimientos de control presupuestal, para pasar de un control netamente procedimental a uno de carácter flexible y proactivo.

Dentro de este nuevo paradigma de control, la función de asesoramiento cumple un rol trascendental, pues constituye el punto nodal para reorientación de las actividades gubernamentales.

En este apartado nos compete analizar la función de asesoría que cumple la ASF en el ciclo presupuestal, en este sentido considero que es uno de los puntos débiles de su tarea como Entidad de Fiscalización Superior.

Recordemos que los objetivos de la Revisión de la Cuenta Pública son: 1) Evaluar los resultados de la gestión financiera, 2) Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos y 3) Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Como se puede observar tanto el objetivo 1 y 3 de la revisión de la Cuenta Pública se avocan a generar insumos que coadyuven en la elaboración del Presupuesto de Egresos, mientras que el segundo objetivo se avoca a la revisión del mandato legal. Es decir, la ASF tiene por disposición legal, en su carácter de organismo técnico dependiente de la Cámara de Diputados, asesorar en el proceso presupuestal.

En cierta medida esta facultad se encuentra debilitada por tres circunstancias:

- 1) El diseño del ciclo presupuestal en cuanto a plazos y calendarios.

- 2) Las facultades en materia de responsabilidades administrativas y recomendaciones al desempeño.
- 3) El diseño y ejecución de los insumos que sirven para evaluar la gestión gubernamental.

El diseño del ciclo presupuestal supone un punto conflictivo en la función de asesoramiento por parte de la ASF; en gran medida este se debe a la disparidad en los plazos legales para la aprobación del presupuesto de egresos, para la entrega de la cuenta pública y el periodo de revisión de la misma.

El Poder Ejecutivo entrega la Cuenta Pública a más tardar el 30 de abril, esta corresponde al ejercicio fiscal inmediato anterior. Una vez que la ASF tiene la Cuenta Pública inicia el proceso de fiscalización descrito en el apartado segundo, dicho proceso concluye con la entrega del informe a la Cámara el 20 de febrero del año posterior al ejercicio fiscal en que se entregó la Cuenta Pública, por lo que los insumos con los que se cuenta para aprobación del presupuesto son insuficientes y anacrónicos. Veamos:

Calendarización del Proceso de Revisión de la Cuenta Pública 2009													
AÑO	MESES												
	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	
2009	Ejercicio Del año 2009												
2010				Entrega de la Cuenta Pública del Año 2009	Revisión de la Cuenta Pública 2009								
2011		Entrega del Informe de la Revisión de la Cuenta Pública del año 2009							Aprobación del Informe de Revisión de la Cuenta Pública de 2009		Aprobación del Presupuesto para el año 2012		
Fuente: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Última Reforma DOF 29-07-2010, LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA. Última Reforma DOF 31-12-2008, LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN. Última Reforma DOF 18-06-2010, REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA. Última Reforma DOF 04-09-2009 ,													

EL principio de posterioridad tal y como se enuncia en el artículo 4º de la LFRCF se entiende en términos de establecer los incentivos para la etapa de presupuestación, sin embargo, tal principio carece de sentido cuando se entrega la revisión de la cuenta pública de manera posterior a al año que se presupuesta.

Por ello, el proceso de fiscalización debe iniciar con el año fiscal, tal y como inicia el proceso de presupuestación con la etapa de programación. En tanto que el informe podría entregarse en la fecha de entrega del Proyecto de Presupuesto (8 de septiembre)¹⁴⁹. Dicha medida permitiría retroalimentar de manera anual el proceso presupuestal, pues al aprobarse la revisión de la Cuenta Pública se aprobaría de manera conjunta el Presupuesto de Egresos y de esta manera la primera serviría de incentivo real para la aprobación del segundo.

El otro punto, en el cual se aprecia una debilidad de la ASF en su función asesora corresponde a las Auditorías de Desempeño y los efectos que estas generan en el aprendizaje organizacional.

Como lo pudimos observar en el capítulo anterior la ASF en el periodo 2000 a 2009 ha realizado un porcentaje mayor de auditorías financieras y de cumplimiento (76.13 %) versus 15 % de las auditorías de desempeño; dicha disparidad se acentúa cuando observamos que el porcentaje de recomendaciones y recomendaciones al desempeño son las que predominan en la revisión de la Cuenta Pública.

En los informes de Revisión de la Cuenta Pública se establece que la finalidad de las recomendaciones y recomendaciones al desempeño radica en la posibilidad de “fortalecer los mecanismos de operación y los sistemas y procesos administrativos; evitar la recurrencia de errores y omisiones, así

¹⁴⁹ Vid, anexo 2. Calendarización del Ciclo Presupuestal.

como la discrecionalidad en la toma de decisiones; propiciar el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas; y desalentar la comisión de irregularidades”; en cuanto a las recomendaciones al desempeño se hace expresa la función que cumplen estas acciones pues “se orienta a mejorar la gestión de la entidad fiscalizada [...] para el cumplimiento de sus atribuciones, funciones y actividades institucionales; así como de los objetivos y metas de los programas a su cargo”¹⁵⁰

Evidentemente dichas acciones son fundamentales para la mejora de la gestión gubernamental tanto financiera como programática, en este sentido la principal dificultad con la que se encuentra la ASF para asesorar a las entidades fiscalizadas es su falta de atribuciones para hacer cumplir dichas resoluciones (situación fundada en el artículo 4º de la LRSP) , recordemos que “la evaluación del desempeño y resultados, para que sea una herramienta útil y efectiva para mejorar la toma de decisiones, requiere de una dinámica en constante evolución, tanto desde los órganos controladores como de las entidades y dependencias que lo implementan”¹⁵¹.

En consecuencia las recomendaciones no cuentan con el sustento propio del control externo; pues la corrección que esta implica no se lleva a cabo por una colaboración entre el ente auditado y el auditor sino que se lleva por medio de un acto unilateral del ente auditado que a través de los Órganos Internos de Control acepta o rechaza las recomendaciones; por lo que su campo de acción es limitado.

Asimismo es notable señalar que las responsabilidades por el mal desempeño en términos de cumplimiento de metas y objetivos no se encuentra contenido en la legislación actual pues el artículo 50 fracción I de la LFRCF sólo define

¹⁵⁰ Informe Ejecutivo del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008. p. 32-33.

¹⁵¹ Arellano Gault, David. Lepore, Walter. Coronilla Cruz, Efrain.”La importancia del aprendizaje en los Sistemas de Evaluación del Desempeño...” *Óp. cit.* p.38.

como causante de responsabilidad los daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal estimables en dinero¹⁵².

En este sentido es pertinente señalar que la norma constitucional para la revisión de la cuenta pública señala que uno de los objetivos de la revisión es evaluar los resultados de la gestión financiera y verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas, evidentemente ambos aspectos son complementarios y etimológicamente evaluar implica asignar valor a una acción realizada, en este caso al resultado de la gestión pública. Lo anterior no presenta problemas cuando los resultados son alcanzados, sin embargo, para cuando estos no son alcanzados, sólo se contempla la emisión de recomendaciones y no implica aplicar las sanciones por incumplimiento de objetivos y metas.

En este sentido Jose Mulato Martínez, representante del Partido Verde Ecologista señala que “mientras cualquier director, administrador público pueda llegar a una oficina sin el compromiso absoluto en el cumplimiento de sus funciones el Poder Legislativo podrá continuar dictaminando los presupuestos de egresos más elevados de la historia, lamentablemente terminan siendo recursos desperdiciados en tanto no exista un mecanismo institucional que rebase auditar la desconfianza y se convierta en un vigilante del cumplimiento de metas”¹⁵³.

Al respecto, tanto el Informe de Avance de Gestión Financiera (del cual la Auditoría Superior realiza un análisis en cumplimiento del mandato legal contenido en el artículo séptimo párrafo segundo de la LFRCF) como las auditorías de desempeño, son los principales instrumentos con los que cuenta

¹⁵² **Artículo 50.-** Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad: I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales

¹⁵³ La Auditoría Superior de la Federación en la Agenda Legislativa (Versión Estenográfica) en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) *“La Autonomía Constitucional...” Óp. cit. p. 265.*

la ASF para realizar la revisión del cumplimiento de metas y objetivos con base en los indicadores manejados por los sujetos de fiscalización.

Cabe señalar que en la Ley de Fiscalización Superior, la ASF tenía la facultad de realizar auditorías sobre los programas reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera, realizando esta atribución de manera muy limitada.

Auditorías al Informe de Avance de Gestion Financiera 2001-2008			
Año	Total de Auditorías	Auditorías al IAGF	Porcentaje de auditorías al IAGF del total reportado en el IRRCP
2001	355	48	13.52
2002	336	44	13.10
2003	338	40	11.83
2004	424	49	11.56
2005	627	53	8.45
2006	754	48	6.37
2007	962	49	5.09
2008	987	52	5.27
total	4783	383	8.01

fuelle: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007, 2008

De las 4783 auditorías realizadas durante la vigencia de la Ley de Fiscalización Superior la Auditoría Superior había realizado sólo 383 auditorías al IAGF, cifra similar al total de auditorías realizadas durante los primeros tres años de vigencia.

Con la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se cerceno la posibilidad de realizar auditorías concomitantes y sólo doto a la ASF de la facultad de analizar el IAGF, mas no asi de realizar auditorías sobre los aspectos señalados como concluidos.

A pesar de lo anterior, el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera ha permitido tener una visión global de la eficiencia gubernamental en términos del cumplimiento de metas.

Tomando como ejemplo el IAGF del año 2009, se puede observar lo siguiente:

indicadores de desempeño presentados en el segundo informe trimestral		
indicadores de desempeño	Total	Porcentaje del total
Indicadores de Gestión	983	56.53
Que indican el avance en sus metas	672	68.36
Cuyas metas no presentan valor	311	46.28
Indicadores Estratégicos	756	43.47
Que indican el avance en sus metas	371	49.07
Cuyas metas no presentan valor	385	50.93
Total	1739	100.00
Fuente: Elaborado por la ASF con base en los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Segundo Trimestre de 2009		

La ASF indica que su análisis se centro en los 371 indicadores estratégicos que presentaron avance en sus metas debido a que los restantes tienen una medición anual.

De estos indicadores, se reportó un avance de 91 a 110% en 150 de los indicadores tomados en cuenta (40% de la muestra); mientras que 85 (22% de la muestra) reporto un avance menor al 90%, los 136 restantes (36% de la muestra) tuvieron un avance mayor al 110%.

A pesar de que alrededor del 70% de los indicadores estratégicos tomados en cuenta por AIAGF presentan un cumplimiento en cuanto a sus objetivos y metas establecidas, la misma ASF ha puesto énfasis en la mejora de la metodología adoptada para el diseño y presentación de los indicadores.

Al respecto, el AIAGF 2009 señala de manera tajante que “si bien se han logrado ciertos avances en la rendición de cuentas, éstos son limitados, ya que continuamente se modifica la forma de presentación de la información, no se incluyen notas explicativas en los cuadros y tampoco la metodología de integración y consolidación de las cifras; por lo mismo se carece de series

históricas de al menos cinco años que sean homogéneas, en especial, las vinculadas con el gasto funcional y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas”¹⁵⁴.

Para atender a este requerimiento la ASF ha puesto énfasis en la práctica de auditorías a los Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED) y Contabilidad Gubernamental, para verificar la correcta implementación de los mismos.

Dichas áreas han sido identificadas como áreas de oportunidad de mejora; en el caso del SED la ASF señala que “existen problemas estructurales en todos los niveles de la administración pública, los cuales no han permitido crear las condiciones necesarias para realizar una evaluación del desempeño con suficiente garantía de calidad”¹⁵⁵ dentro de los problemas que ha identificado la ASF como limitantes a su actividad son:

- Objetivos de programas públicos que, en muchas ocasiones, son de carácter múltiple y contradictorio.
- Inadecuada correlación entre los objetivos globales con los objetivos específicos y metas correspondientes, lo cual dificulta la evaluación.
- Ausencia de objetivos y metas pertinentes para medir los resultados alcanzados en términos de eficacia, eficiencia y economía.
- Falta de experiencia de los servidores públicos, tanto en el diseño como en la utilización de los indicadores de desempeño.
- Carencia de indicadores estratégicos, de gestión y de servicios, así como poco interés en la evaluación que se realiza.
- Exceso de indicadores irrelevantes para la evaluación del desempeño.
- Sistemas de información inadecuados para una administración basada en resultados.

¹⁵⁴ *Informe de Avance de Gestión Financiera 2009*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009, p.7.

¹⁵⁵ *Áreas de Opacidad y Riesgo del Estado Mexicano, Oportunidades de Mejora*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009. pp.43.

- Complejidad para integrar, homologar y explotar rápida y eficazmente las numerosas fuentes de datos.¹⁵⁶

En cuanto al Sistema de Contabilidad Gubernamental la Auditoría Superior insiste en la necesidad de fortalecer los insumos de fiscalización mediante registros contables objetivos y confiables. En este mismo sentido ha identificado como limitantes derivadas del Sistema de Contabilidad Gubernamental las siguientes:

- Falta de homogeneización de los registros contables.
- La ausencia de sistemas adecuados para regular y ordenar la función administrativa del ingreso, del gasto y del patrimonio.
- Falta de consolidación del sistema de control de los recursos públicos.

Al respecto debemos tomar en cuenta que los problemas en dichos sistemas cohíben la evaluación objetiva de la gestión pública por las instituciones de control tanto interno como externo. Cabe señalar que en el periodo a revisión se identificó la práctica de 6 auditorías a dichos sistemas, de las cuales 4 fueron de desempeño, una especial y una de sistemas; dichas auditorías son:

Auditorías realizadas por la ASF al Sistema de Evaluación del Desempeño y al Sistema de Contabilidad Gubernamental 2001 -2009

Cuenta Pública	tipo	título	objetivo
2001	DESEMPEÑO	Evaluación de las Acciones Realizadas en el Sistema de Evaluación del Desempeño	Revisar la implementación y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño, a fin de determinar si ha sido un instrumento útil y funcional para Medir el desempeño de la Administración Pública Federal.
2002	SISTEMAS	Evaluación del Sistema de Contabilidad Gubernamental	Evaluar la razonabilidad de la información que genera la contabilidad gubernamental de las dependencias y entidades y que es utilizada para la integración de los diversos informes que se presentan, en el transcurso del año, sobre el comportamiento financiero del Gobierno Federal.
2005	DESEMPEÑO	Evaluación del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental	Evaluar que la información contable, financiera, presupuestal, programática, administrativa, económica y patrimonial generada por el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, se presentó en la Cuenta Pública 2005 de manera confiable, completa, oportuna, clara, veraz y relevante, conforme al marco legal y normativo.

¹⁵⁶ *Idem.*

	DESEMPEÑO	Sistema de Evaluación del Desempeño. Administración por Resultados de los Recursos Públicos	Evaluar el enfoque de administración por resultados establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la ejecución de los programas y presupuestos de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la construcción de indicadores que identifiquen la eficiencia, los costos, la calidad de los bienes y servicios, y el impacto social del ejercicio del gasto público.
2006	ESPECIAL	Evaluación de los Informes Trimestrales de los Resultados de los Programas y Presupuestos de las Dependencias y Entidades	Verificar que los informes trimestrales de los resultados con base en Indicadores de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, así como el seguimiento del ejercicio del presupuesto, integrados por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, se realizaron de conformidad con la legislación y normativa.
2008	DESEMPEÑO	Sistema de Evaluación del Desempeño	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la Administración Pública Federal, para verificar el cumplimiento de objetivos y metas, respecto de mejorar la calidad en la asignación y ejecución del gasto, mediante la evaluación de resultados
FUENTE: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007, agregando los resultados de la revisión 2008 recientemente publicados			

De las auditorías mencionadas resaltan los siguientes resultados. De la revisión de la Cuenta Pública del 2001 la auditoría de desempeño al Sistema de Evaluación del Desempeño implementado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM hoy SFP) señala que un 18% de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal no definieron indicadores estratégicos. Mientras que de un total de 69 indicadores revisados por la ASF se indica que un 49.3% de estos se definieron como estratégicos a pesar de que se orientaron a evaluar la cobertura, sin evaluar impacto y calidad.

En este sentido la ASF “recomendó a la SHCP establecer normas para que en toda la APF se diseñen este tipo de indicadores, que se reporten en el PEF, y que sean consistentes en el tiempo, a fin de poder evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos”¹⁵⁷

En cuanto a la Revisión de la Cuenta Pública de 2005 y 2006 se señala la renuencia en el incumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental por parte de las entidades de la Administración Pública. Sin

¹⁵⁷ Informe Ejecutivo del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000. p 63.

embargo, la ASF resalta que la integración de la Cuenta Pública Federal y el Informe de Avance de Gestión Financiera se realizaron en estricto apego a los manuales y con base a la información generada.

Para la revisión de la Cuenta Pública del año 2008 la ASF llevo a cabo la auditoría de desempeño en el programa presupuestario de “Diseño e instrumentación de las políticas y estrategias en materia de programación, presupuesto, gasto público federal, contabilidad y rendición de cuentas de la gestión del sector público”.

Esta auditoría resulto paradigmática en la medida que permitió verificar la forma en la cual se asignan los recursos y la implantación del SED en la administración pública federal; asimismo estableció un precedente al evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 al evaluar los resultados del objetivo "Mejorar la asignación (...) del gasto mediante la evaluación de resultados, (...) dando prioridad en la asignación del gasto a los sectores y programas con mejores resultados"¹⁵⁸.

Dicha auditoría verifico la conclusión de la implantación del SED en la administración pública federal y la forma en la cual se elaboraron, aprobaron y se le dio seguimiento a la Matriz de Indicadores (MIR) en tres dependencias: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Educación Pública (SEP) y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); asimismo verifico la cantidad de recursos ejercidos para la implantación del SED.

Cabe señalar que dicha auditoría documento serias anomalías en la evaluación del desempeño; por una parte señalo que la implementación del SED debía de concluirse al término del ejercicio fiscal 2008 y no al final del sexenio 2012. La ASF señalo que la implementación del SED “se inició con la

¹⁵⁸ *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, Sector Hacienda y Crédito Público, Volumen I tomo III, pp.281.

entrada en vigor, el 1 de abril de 2006 de la LFPRH, y debía concluir en el ejercicio 2008, y no con la entrada en vigor, el 1 de abril de 2008, del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño¹⁵⁹; asimismo señalo que la SHCP y la SFP no contaban con un programa institucional que les permitiera concluir en tiempo y forma con la implantación del SED, por lo que su implementación se encontraba desligada de los objetivos del PND.

La ASF también encontró deficiencias en la implantación de la MIR en las dependencias muestra, pues en varios de los programas que por obligación deben de establecer indicadores para su seguimiento estos no se implementaron, e inclusive varios de ellos se encontraba operando y con sus indicadores en proceso de revisión al 8 de octubre de 2009, con lo cual se dificultó el proceso de seguimiento y evaluación del gasto en dichos programas.

También constato que la SFP en el ámbito de sus atribuciones en materia presupuestal (artículo 37, fracción V de la LOAPF) no había implementado medidas para llevar a cabo una revisión exhaustiva de los indicadores presentados por las dependencias. Igualmente la ASF señalo que la SHCP “no estableció la metodología para determinar en qué medida la información del desempeño de los programas presupuestarios incidiría en la determinación de los montos que les serían asignados”¹⁶⁰.

Con respecto a esta auditoría surgen varias cuestiones que son relevantes de mencionar. Primeramente la pertinencia de llevar a cabo un proceso de revisión concomitante del gasto público es un imperativo inevitable en la medida que, como se constato en esta auditoría, las instituciones de control

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 287-288.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 385..

interno no están realizando su función y que inclusive permiten que algunos de los programas gubernamentales operen con cierto grado de anarquía.

Resulta relevante citar que los entes auditados también perciben la pertinencia de realizar el proceso de fiscalización durante el ejercicio del gasto¹⁶¹ para que este produzca insumos presupuestales en tiempo y forma. Sin embargo, para que dicha situación sea viable es necesario establecer un sistema de control articulado y no paralelo como ha sucedido hasta este momento.

Otra de las cuestiones que arroja esta auditoría es la concerniente a las atribuciones de la ASF en su función de fiscalización, pues para que la función de asesoría tenga un impacto en la calidad del gasto es necesario que el proceso de fiscalización se desarrolle de manera conjunta con la evaluación de las políticas públicas, pues debemos tener en cuenta que “el objetivo [de la fiscalización] es encontrar que el programa “x” o el programa “y” no cumple con sus metas sociales”¹⁶².

La ASF como órgano técnico de la Cámara de Diputados en su función de asesoría debe adquirir una actitud proactiva que permita avanzar hacia un esquema de asignación de los recursos públicos congruente con los resultados obtenidos y de esta manera, cooperar directamente con la Cámara de Diputados en la discusión/elaboración del PEF.

Lo anterior supone que los recursos sean asignados de acuerdo al desempeño demostrado durante el ejercicio fiscal; esto con el fin de disminuir las malas prácticas e incidir en la calidad del gasto público pues “una de las exigencias de la evaluación de políticas es el logro de efectos tangibles y

¹⁶¹ *Investigación acerca de la actuación y desempeño de la ASF, de su titular y su personal*, elaborada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, p. 8.

¹⁶² La Auditoría Superior de la Federación en la Agenda Legislativa (Versión Estenográfica) en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) *“La Autonomía Constitucional...” Óp. cit. p. 264.*

esperados por la sociedad, amén de la utilización racional de recursos y la congruencia de los objetivos”¹⁶³.

De igual manera la ASF no ha logrado impedir la reproducción de malas prácticas en la administración pública e inclusive mantienen un crecimiento exponencial, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

RESUMEN DE LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS NO CUMPLIDOS EN LOS ENTES PÚBLICOS AUDITADOS CUENTA PÚBLICA DE 2001 A 2009.

Cuenta Pública	Entes Auditados	ORDENAMIENTOS JURÍDICOS													Total por Cuenta Pública
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
2001	134	0	18	4	37	32	66	43	14	15	8	22	5	43	307
2002	127	0	15	3	16	22	60	34	14	19	11	16	9	92	311
2003	119	0	25	9	41	41	108	41	52	32	14	11	6	133	513
2004	132	0	22	8	308	84	433	114	243	88	39	403	12	4	1758
2005	143	0	45	3	414	73	384	183	300	59	28	652	42	14	2197
2006	138	0	84	18	877	556	534	259	680	111	43	888	72	5703	9825
2007	143	128	80	33	202	959	752	260	669	82	20	2048	40	8271	13544
2008	164	101	132	12	439	983	592	213	375	79	28	1620	46	7460	12080
2009	163	221	129	16	413	996	608	235	370	89	33	334	120	3564	7128
total		451	552	109	2751	3751	3543	1389	2725	583	234	6005	364	25297	
Ordenamientos Jurídicos:		1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 3) Ley de Ingresos de la Federación. 4) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal. 5) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal / Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 6) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal / Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 7) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. 8) Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. 9) Ley Federal de las Entidades Paraestatales. 10) Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. 11) Ley de Coordinación Fiscal. 12) Ley de Planeación. 13) Otras Disposiciones. Se integran las de orden general y aquellas de orden local.													

Fuente: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007,2008 y 2009.

Nota: Se tomaron en cuenta aquellas disposiciones jurídicas que se mantuvieron vigentes en el periodo que abarca esta investigación.

¹⁶³ Nolasco, Edgar. “La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de la Administración Pública”, Cámara de Diputados, México, Porrúa, 2006, p.31.

Aunque evidentemente se puede argumentar que la cantidad de incumplimientos en los ordenamientos jurídicos es proporcional a la muestra auditada, también es posible argumentar que se debe a la carencia de facultades de sanción y a falta de mecanismos eficaces de seguimiento.

Prueba de ello es la deficiente solventación de aquellas acciones que pudieran implicar el fincamiento de responsabilidades, y la solventación casi inmediata de aquellas acciones que no lo implican:

ESTADO QUE GUARDA LA SOLVENTACIÓN DE OBSERVACIONES Y ACCIONES PROMOVIDAS A LAS ENTIDADES FISCALIZADAS (CORTE AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010)					
Acción	Total	Previos A La Notificación	En Seguimiento	Con Seguimiento Concluido	En Procedimiento Resarcitorio
RECOMENDACIONES	17359		312	17047	
RECOMENDACIONES AL DESEMPEÑO	3241		118	3123	
PROMOCIÓN DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE COMPROBACIÓN FISCAL	174			174	
SOLICITUD DE ACLARACIÓN	952		165	787	
PROMOCIÓN DE INTERVENCIÓN DE LA INSTANCIA DE CONTROL	223		1	222	
PROMOCIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA	3754		330	3424	
PLIEGO DE OBSERVACIONES	2856	117	1400	1302	37
	total	Ministerio Público (En proceso o con resolución)	Órgano Jurisdiccional (En proceso o con resolución)		
DENUNCIA DE HECHOS	41	38	3		
	Procedimientos Iniciados	Con Resolución	Desahogo del Procedimiento Resarcitorio		
FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS	193	107	86		

fuelle: INFORME PARA LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS, ESTADO QUE GUARDA LA SOLVENTACIÓN DE OBSERVACIONES Y ACCIONES PROMOVIDAS A LAS ENTIDADES FISCALIZADAS (CORTE AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010)
Nota: Datos de las Cuentas Públicas 2006 a 2008: Recomendaciones/ recomendaciones al desempeño /Promoción del ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal/ Solicitud de Aclaración / Promoción de intervención de la instancia de control./Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria/ Pliego de Observaciones/
Datos de las Cuentas Públicas 2001-2008: Denuncia de Hechos / Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias

El gráfico anterior evidencia que a pesar del trabajo que realiza la Auditoría Superior en documentar y fincar las responsabilidades, las autoridades jurisdiccionales hacen caso omiso de ellas y promueven la impunidad en la administración pública.

Asimismo la Auditoría Superior ha hecho público el aumento de disponibilidades en el gasto público derivado de los subejercicios presupuestales, lo anterior se ha hecho evidente en diversas auditorías que documentan el traslado de recursos no ejercidos hacia fideicomisos; sin embargo, tampoco ha podido evitar el aumento de estos.

Disponibilidades del Sector Público Presupuestario 2007 -2009 (1)					
entidades	2007	2008	% variación con respecto al año anterior	2009	% variación con respecto al año anterior
Organismos de control directo	356.8	344.6	-3.419282511	365.1	5.948926291
banca de desarrollo	178.9	194.4	8.664058133	434.2	123.3539095
fideicomisos y mandatos (2)	327.1	505.8	54.63161113	399.3	-21.05575326
total	862.8	1044.8	21.09411219	1198.6	14.72052067

fuelle: Fuente: Información de los balances financieros de las entidades y la Cuenta Pública 2009
 (1)Corresponden a las disponibilidades e inversión en valores de balance financiero de cada entidad
 (2) Suma 354 fideicomisos, mandatos y actos jurídicos a 2009

Si bien es cierto que un modelo netamente coactivo de la fiscalización fortalecería el esquema burocratizado de la evaluación gubernamental, también promovería el abatimiento de la impunidad y la ineficiencia de los organismos coadyuvantes en la revisión del gasto público; como lo ha señalado Martínez Puón ambos esquemas (preventivo y coactivo) pueden darse de manera simultánea promoviendo tanto el cumplimiento a la legalidad como la promoción de los resultados gubernamentales¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Martínez Puón, Rafael. *Las Políticas de la OCDE en la reforma de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción en México, en* <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044106.pdf> [consultado el 7 de mayo de 2011].

Por lo que respecta a la colaboración con otras EFS de ámbito nacional, regional y local, y con instituciones de educación superior, asociaciones profesionales o civiles interesadas en la auditoría superior, la ASF mantiene 47 convenios de colaboración distribuidos de la siguiente forma: 32 correspondientes a las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas, 8 con entidades y dependencias de la administración pública federal, 4 con organizaciones de la sociedad civil e instituciones internacionales y 3 con instituciones de educación superior.

Los convenios de colaboración suscritos con las EFS de las entidades federativas tienen como objetivo fiscalizar los recursos públicos federales que les son transferidos así como aquellos que están contenidos en el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, dicha situación se encuentra fundamentada en el artículo 37 de la LFRCF.

Por lo que respecta a los convenios suscritos con la Administración Pública, las ASF ha convenido con la SFP, IFAI, Archivo General de la Nación (AGN), Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y el Banco de México. De dichos convenios se señala de manera general la pertinencia de establecer mecanismos que permitan homologar la información, de colaborar en la emisión de acciones que fortalezcan el combate a la corrupción y promuevan la cultura de rendición de cuentas así como la coordinación entre las auditorías que practiquen tanto la ASF como la SFP¹⁶⁵.

En tanto que los convenios suscritos con las organizaciones de la sociedad civil (nacionales e internacionales) así como con instituciones de educación superior, la Auditoría Superior suscribió acuerdos con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia de Instituciones de Educación Superior A.C. (AMOCVIES), el Institute of Internal Auditors Global (IIA), Colegio de Ingenieros, la Universidad

¹⁶⁵ <http://www.asf.gob.mx/>

Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN).

De dichos acuerdos es notable señalar que los fines que estos persiguen se avocan a la promoción de la cultura de rendición de cuentas, a la capacitación y formación del personal de la ASF, la realización de estudios en materia de auditoría gubernamental y el desarrollo de actividades de formación profesional (servicio social y prácticas profesionales).

En el ámbito internacional la Auditoría Superior ha formado parte de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés) desde su fundación en 1953.

Además presidió su Comité Directivo de 2007 a 2010 y ha formado parte de diversos Comités, Subcomités, Grupos de Trabajo y Task Forces de la INTOSAI entre los que destacan¹⁶⁶:

- Comité Plenario de Normas Profesionales de la INTOSAI
- Subcomité para Auditoría Financiera
- Subcomité para Auditoría de Cumplimiento
- Subcomité para Auditoría de Desempeño
- Comité Plenario de Compartir Conocimientos
- Comité Rector de Compartir Conocimientos
- Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública, que preside desde 1991
- Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Medio Ambiente
- Grupo de Trabajo sobre Indicadores Nacionales Clave
- Grupo de Trabajo para la Lucha contra el Blanqueo Internacional de Capitales y Corrupción
- Task Force sobre Valor y Beneficio de las EFS; y
- Task Force sobre la Crisis Financiera Global: Desafíos de las EFS

¹⁶⁶ http://www.asf.gob.mx/aa_29.html

c. FUNCION DE INFORMACIÓN

La función de información de las Entidades de Fiscalización tiene dos vertientes una de carácter horizontal y otra de carácter vertical. La primera corresponde a la obligación de esta para rendir informes ante el parlamento o instancia a la cual se encuentra adscrita; en tanto la segunda es de carácter vertical puesto que implica la capacidad de rendir informes hacia la sociedad en general.

En lo que respecta al primer punto la LFRC establece en su artículo 28 que la ASF tiene un plazo que vence el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública para enviar a la Cámara de Diputados el Informe de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública (IRRCP).

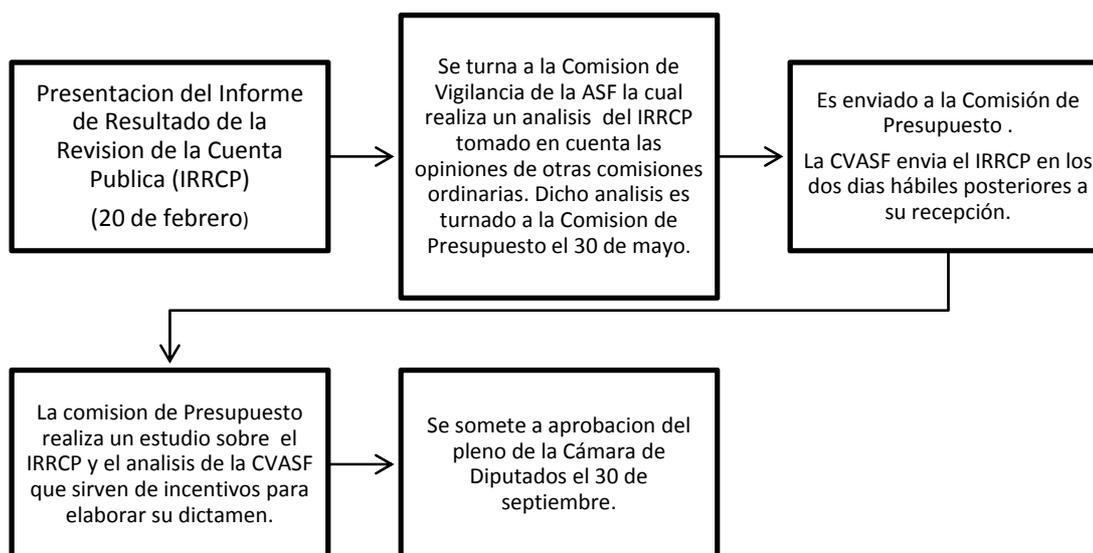
La ASF tiene la obligación de entregar el informe a la Cámara de Diputados, sin embargo, fuera de este aspecto cabe señalar que el procedimiento de aprobación y revisión del IRRCP presenta dos puntos susceptibles de señalarse:

- a) La duplicidad de funciones que ejercen las Comisiones de Vigilancia de la ASF y la Comisión de Presupuesto.
- b) La facultad expresa de la Comisión de Vigilancia para ampliar el contenido del Informe de Resultado de la Cuenta Pública.

Con respecto al primer punto es necesario señalar que el IRRCP se entrega a la Comisión de Vigilancia y en los dos días hábiles posteriores a su recepción es entregado a la Comisión de Presupuesto; ambas comisiones realizan un análisis del IRRCP simultáneamente e inclusive tanto en la LFRCF como en el reglamento interno de la Cámara de Diputados se señala que el análisis realizado por la CVASF es tomado en cuenta por la Comisión de Presupuesto (el análisis de la CVASF se entrega el 30 de mayo).

De manera gráfica el proceso de rendición de cuentas al que se sujeta la Auditoría Superior para con la Cámara de Diputados es el siguiente:

Proceso de Presentación, Análisis y Aprobación del Informe de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.



Fuente: ARTÍCULOS 28 – 36 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN. Última Reforma DOF 18-06-2010. REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Sección Segunda, Discusión de la Cuenta Pública. *Nuevo Reglamento DOF 24-12-2010.*

Evidentemente dicha duplicidad de funciones aumenta el plazo de aprobación del IRRCP y reduce el plazo para la fiscalización de la Cuenta Pública; esto en virtud de que son dos los órganos de la Cámara de Diputados los que analizan simultáneamente el IRRCP en su totalidad.

Recomendaciones de la OCDE señalan la pertinencia de la presentación del informe de revisión por rubros a cada una de las comisiones especializadas en el Congreso, distribuyendo las cargas de trabajo a fin de aligerar el proceso de revisión y hacerlo más expedito¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Ardavín, José Antonio, “Recomendaciones de la OCDE para consolidar la Transparencia Presupuestaria”, en *Propuestas Para una Efectiva Transparencia Presupuestaria*, México, IFAI-INFODF, p.50.

Además de las ventajas expuestas, el informar de manera particular a cada comisión técnica de la Cámara de Diputados alentaría un proceso de discusión del presupuesto considerando los criterios vertidos en el IRRCP mejorando la capacidad de asesoría de la ASF y estableciendo nuevos incentivos para el control preventivo de la administración pública por parte de las comisiones de la Cámara. Asimismo fortalecería la autonomía de la Auditoría Superior puesto que se constituiría en un contrapeso real a la racionalidad política con la cual se asigna el presupuesto de egresos.

Otro de los aspectos susceptibles de mencionar es la posibilidad que tiene la CVASF para solicitar al personal de la Auditoría aclarar o ampliar el contenido del Informe de Resultado en términos del párrafo segundo del artículo 28 de la LFRCF¹⁶⁸; es preciso señalar que a pesar de que se puede ampliar el contenido del IRRCP el citado artículo no contempla en términos legales que tales ampliaciones sean una modificación al informe de resultado.

Tal disposición se presenta como una intromisión de la CVASF en el ámbito de competencia de la ASF que además transgrede el principio de Definitividad.

Por otra parte la ASF se encuentra obligada a informar a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia, del estado que guardan las acciones- observaciones emitidas con motivo de la Revisión de la Cuenta Pública. En concordancia con el artículo 30 párrafo segundo de la LFRCF dicho reporte se presenta el 1º de los meses de mayo y noviembre, el mismo tiene el carácter de público por lo que debe ser publicado en la página de internet institucional.

¹⁶⁸ Cabe señalar que se solicitó la información correspondiente a la CVASF sobre la cantidad de personal de la Auditoría Superior que ha sido solicitada a comparecer ante la Cámara de Diputados, esta no fue proporcionada aludiendo la falta de un registro sobre este tipo de información, se manifestó que solo han sido los dos titulares de la ASF los que han sido citados a presentar el Informe de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública. Por fuentes externas se tiene conocimiento de que en algunos casos personal de la ASF es citado a comparecer ante dicha comisión.

Asimismo la ASF de acuerdo al artículo séptimo de la LFRCF tiene la obligación de presentar ante la Comisión de Vigilancia el resultado del análisis del Informe el Informe de avance de Gestión Financiera (IAGF) entregado por los Poderes de la Unión.

De acuerdo al artículo 103 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Unidad de Evaluación y Control de la ASF, tiene la facultad de realizar auditorías a la Auditoría Superior y de llevar a cabo el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos que ahí laboran; tiene además la facultad de recibir denuncias y quejas sobre la actuación del personal. Es necesario mencionar que dicha unidad inicio funciones el 20 de agosto de 2003 en el marco de la abrogada Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

QUEJAS, DENUNCIAS PRESENTADAS A LA UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA ASF (DESGLOSE POR AÑO)									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
QUEJAS	0	2	2	0	6	1	5	5	21
DENUNCIAS	6	2	33	21	23	15	29	16	145
TOTAL	6	4	35	21	29	16	34	21	166
FUENTE : Respuesta a Solicitud de Información de la Cámara de Diputados, folio 5633, de fecha 25 de marzo de 2010									

De dichas denuncias, la UECASF ha realizado 27 auditorías durante el periodo señalado, derivando en 433 observaciones de las cuales 403 ya fueron solventadas, 9 no se han solventado y las 21 restantes se encuentran en procedimiento de solventación.

Dichas auditorías han derivado en la sanción de 45 servidores públicos de la ASF de los cuales 15 han sido amonestados en forma privada, 1 en forma pública, 27 han sido inhabilitados por un año y 2 han sido inhabilitados por un año y sancionados económicamente. Cabe señalar que entre las causales de sanción se presentan mayoritariamente aquellas que han derivado de la no presentación de la declaración patrimonial; aunque es notable señalar que

existe un caso por conflicto de interés que sólo fue sancionado con una amonestación privada¹⁶⁹.

Si bien la Cámara de Diputados es el actor institucional en la discusión del Presupuesto y por ello tiene la facultad de solicitar a la ASF informes sobre su actuación, la sociedad es la beneficiaria principal de las acciones u observaciones derivadas de la fiscalización de la Cuenta Pública. En este sentido, es necesario analizar la forma en la cual la Auditoría Superior se somete al escrutinio de la ciudadanía y como ha realizado la promoción y difusión del acceso a la información y cuáles han sido los impactos de esta función.

El que la ASF tenga que rendir cuentas a la ciudadanía se hace inevitable en la medida de que como institución gubernamental se encuentra obligada por la LFTAIPG que en su artículo 3º fracción XIV inciso b señala como sujeto obligado a “El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos”.

Dentro del ámbito de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación la política de transparencia se encuentra fundamentada en los artículos 28,38, 109 y 110.

Por lo que respecta al primer artículo se señala la obligación de la ASF de presentar el informe de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública tanto a la Cámara de Diputados como a la población en general a través de la su publicación en el Portal de Internet institucional; por lo que respecta al artículo 38 se hace obligatorio presentar ante la CVASF y la Comisión de Presupuesto el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado y hacerlo público en

¹⁶⁹ Vid, Anexo 5. Solicitudes de Información, Solicitud de acceso a la información de la Cámara de Diputados folio 5549, de fecha 25 de marzo de 2011.

el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 15 de marzo. En cuanto a los artículos 109 y 110 se enmarcan en la función de contraloría social ejercida por la Comisión de Vigilancia de la ASF, la cual podrá recibir denuncias, quejas y opiniones del funcionamiento de la Auditoría Superior.

Asimismo en concordancia con el artículo 61 de la LFTAIPG la ASF se encuentra facultada para que “en el ámbito de sus respectivas competencias, establecer[án] mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley”¹⁷⁰.

Dicho órgano en la ASF se personifica jurídicamente en el Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación, que tuvo origen en el Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2006 y que entro en vigor al día siguiente de su publicación¹⁷¹.

El Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la ASF se encuentra constituido orgánicamente de la siguiente forma:

- Presidente: El Auditor Especial de Planeación e Información
- Titular de la Unidad de Enlace: El Titular de la Unidad General de Administración
- Secretario Ejecutivo: La Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión
- Vocales: El Auditor Especial de Cumplimiento Financiero
 - El Auditor Especial de Desempeño
 - El Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos
 - El Coordinador de Relaciones Institucionales
 - El Secretario Técnico del Auditor Superior de la Federación

¹⁷⁰ Ley Federal de Transparencia Y Acceso a la Información Pública Gubernamental, DOF 06-06-2010.

¹⁷¹ Dicho Acuerdo abrogó al Acuerdo por el que se establece la Integración y Funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación, DOF 05-06-2003.

Dicho comité tiene como objetivo la promoción de la transparencia en la gestión y actividades que realiza la ASF y garantizar el acceso a la información. Desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia hasta 2010, la Auditoría Superior ha recibido un total de 1083 solicitudes de información distribuidas anualmente de la siguiente forma:

Total de Solicitudes de Acceso a la Información de la ASF desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental									
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total
Solicitudes de Acceso a la Información de la ASF	75	86	83	102	137	227	189	184	1083

Fuente: Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información de la ASF, Folio M-007 del 11 de marzo de 2011

Es notable señalar que la ASF presenta una baja incidencia de solicitudes de información, en gran medida se debe a la insuficiencia presupuestal con la que ha contado a partir de la vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información; pues ha destinado menos del 1% del total de su presupuesto a actividades relacionadas con la promoción y difusión del acceso a la información.

Presupuesto de la ASF asignado en Difusión e Información								
Partidas Presupuestales	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
3602 IMPRESIÓN Y ELABORACIÓN DE PUBLICACIONES OFICIALES Y DE INFORMACIÓN GENERAL PARA DIFUSION	829,992	762,516	513,414	537,164	837,164	2,337,164	3,686,742	3,871,079
3603 INSERCIÓN Y PUBLICACIONES PROPIAS DE LA OPERACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE NO FORMEN PARTE DE LAS CAMPAÑAS	113,791	116,864	116,864	205,010	255,011	255,011	271,332	999,550
3701 DIFUSIÓN E INFORMACIÓN DE MENSAJES SOBRE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES.	562,000	1,000,000	751,734	929,000	1,429,000	1,429,000	2,784,456	3,000,000
3607 SERVICIOS RELACIONADOS CON MONITOREO DE INFORMACIÓN EN MEDIOS MASIVOS								240,000
TOTAL	1,505,783	1,879,380	1,382,012	1,671,174	2,521,175	4,021,175	6,742,530	8,110,629
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION	588,001,247	613,882,000	680,975,700	721,876,399	843,671,468	929,387,824	1,127,700,000	1,226,500,000
COMO PORCENTAJE DE SU PRESUPUESTO	0.26	0.31	0.20	0.23	0.30	0.43	0.60	0.66

FUENTE: Respuesta a Solicitud de acceso a la Información de la ASF folio M-008, de fecha 15 de Marzo de 2011. Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 -2010.
 Not: sólo se tomaron en cuenta aquellas partidas presupuestales que inciden en el Cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental
 Para el presupuesto de 2010 se incluyó la partida 3607 por lo que en los ejercicios anteriores no se presenta la información correspondiente

La LFTAIPG no contemplo ampliaciones presupuestales para garantizar el acceso a la información en cualquiera de los sujetos obligados. De igual manera resulta relevante señalar que dicha ley tampoco contemplo las limitaciones presupuestarias con las que cuentan algunos sujetos obligados, entre ellos la Auditoría Superior de la Federación¹⁷².

Evidentemente dicha situación impacta en actividades sustantivas para la promoción de la transparencia institucional por parte de la Auditoría Superior. Uno de los ejemplos más significativos es la ausencia de un mecanismo ágil para la recepción y respuesta de solicitudes de información.

La ASF no cuenta con una plataforma tecnológica similar a la que opera en el Poder Legislativo como el Sistema de Solicitudes de Información, y no está dentro de los sujetos obligados que mantienen convenio con el sistema de acceso INFOMEX¹⁷³ del cual inclusive 26 de las 32 entidades federativas ya están dentro de dicha plataforma.

Lo anterior adquiere relevancia en la medida que los medios electrónicos son los principales mecanismos que tiene la ciudadanía para solicitar información ante las dependencias y organismos gubernamentales. La ASF recibe y responde el 87% de las solicitudes de información por este medio y el 13% restante de manera presencial a través de la unidad de enlace¹⁷⁴.

Además, las solicitudes de información de la ASF formuladas a través del correo electrónico unidaddeenlace@asf.gob no permiten un seguimiento

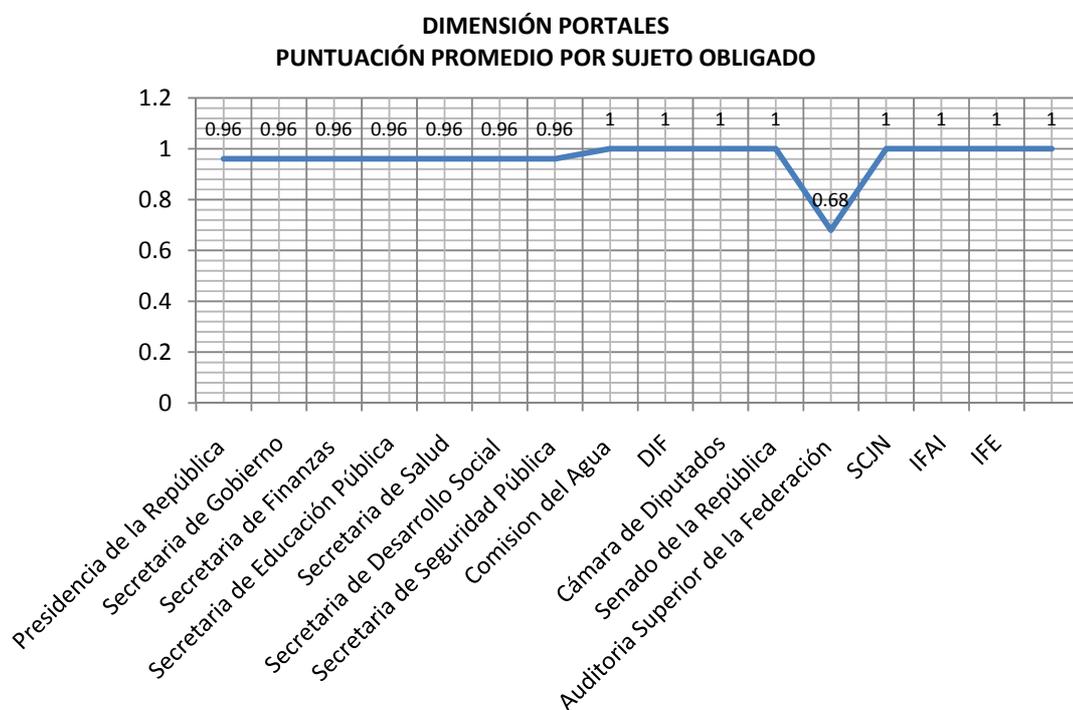
¹⁷² En contexto, la Secretaría de la Función Pública asigna en promedio el 1.5 % anual de su presupuesto a gastos asociados con la difusión y acceso a la información (20,691,175 pesos), en cuanto a montos ha asignado 6 veces más de lo asignado por la Auditoría Superior durante el periodo de 2006 a 2009 (mientras la ASF asigno 14,956,054 pesos; la SFP asignó 82,764,700 pesos en el periodo en cuestión). *Esta información puede ser cotejada a través del sistema INFOMEX con la solicitud de acceso a la información 0002700246111 de fecha 28 de septiembre de 2011.*

¹⁷³ Al último informe de actividades reportado por el IFAI (2009) el convenio para integrar a la ASF dentro del sistema INFOMEX aun se encontraba en proceso.

¹⁷⁴ Vid, Anexo 3. La Función de Información en Cifras.

puntual de las mismas; no emiten un acuse de recibido ni notifican ampliaciones de plazo para dar respuesta a la solicitud¹⁷⁵.

Asimismo, el informe de Métrica de Transparencia elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 2010, señala que en el rubro de los portales de transparencia, que “evalúa la congruencia de publicar información que las diversas leyes en materia de transparencia y acceso a la información establecen para los sujetos obligados y la manera en que estos cumplen con dichos deberes”¹⁷⁶, el portal de transparencia de la ASF es el peor calificado dentro de los portales en el ámbito federal.



FUENTE: Métrica De Transparencia, CIDE 2010.

A pesar de ello, dicho estudio también señala que la Auditoría Superior emite sus respuestas a solicitudes de información con calidad y en un tiempo promedio por debajo de lo marcado en la ley. De acuerdo a los informes de

¹⁷⁵ Solo una solicitud de acceso a la información de la ASF enviada por email genero acuse de recibo.

¹⁷⁶ Métrica de Transparencia, CIDE – COMAIP, 2010. en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>, [consultado el 25 de marzo de 2011]

transparencia de la ASF, esta emite sus respuestas en un tiempo promedio de 11 días hábiles.

Además, cabe resaltar que de las respuestas que están dentro del ámbito de la ASF un 56% son respondidas a los solicitantes, mientras que sólo el 21% son negativas ya sea porque se trata de información reservada o confidencial o por la inexistencia de la misma¹⁷⁷.

De igual manera resulta significativo señalar que el impacto de la difusión de las acciones y funciones de la ASF como órgano de control externo es sumamente limitada; estudios de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México realizados en 2007 y 2010 señalan que “existe un profundo desconocimiento de los ciudadanos sobre los organismos encargados de auditar y fiscalizar los recursos públicos”¹⁷⁸, dicho estudio resalta que un 70% de las personas encuestadas desconocen las instituciones u organismos encargados de auditar o fiscalizar los recursos públicos.

Del 30% restante sólo 25% de los encuestados menciona alguna institución u organismo, el 1.4 % de los mismos tenía conocimiento de la ASF. Además cabe señalar que el conocimiento de las funciones de la ASF y en general de la rendición de cuentas está directamente relacionado con el nivel escolar de los encuestados.

Uno de los hallazgos importantes es la percepción ciudadana acerca de la credibilidad y confianza de la ASF pues un 34% de los encuestados manifestó tener confianza en las labores que realiza; sin embargo, tal percepción la

¹⁷⁷ Vid., Anexo 3. La Función de Información en Cifras.

¹⁷⁸ *Investigación sobre la percepción ciudadana acerca de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización en el uso de los recursos públicos en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Febrero de 2011, en <http://www.asf.gob> <http://www.asf.gob.mx/docs/Percepcion%20ciudadana%20ASF%202010-UNAM.pdf>, [consultado el 16 de abril de 2011]

relaciono erróneamente con el acceso a la información, función ejercida por el IFAI¹⁷⁹.

Asimismo dicha investigación resalta que sólo el 19% de los encuestados tiene una percepción positiva de la Auditoría Superior de la Federación, de la cual consideran que ha cumplido con la responsabilidad asignada.

De los datos vertidos por dicha investigación se perciben dos cuestiones sumamente importantes, por un lado la labor de la ASF ha quedado sólo en un segmento especializado de la ciudadanía, situación que ha impactado directamente en el grado de credibilidad y percepción positiva de la institución; el otro punto a señalar es la ubicación de la Auditoría Superior en un bajo perfil con respecto a su función sustantiva.

Con respecto al primer punto resulta importante señalar que la ASF mantiene un grado de tecnicidad sumamente alto lo cual se refleja principalmente en los informes que emanan de su actividad fiscalizadora.

Si bien el grado de tecnicidad le permite desempeñarse de manera objetiva, al plasmar los resultados de su acción no se han tenido los impactos deseados en la ciudadanía, pues a pesar de que son públicos son incomprensibles para la mayoría de la población no especializada, situación que mina el valor público de la actividad fiscalizadora.

A decir de Mauricio Merino, “los procesos [de rendición de cuentas] pierden todo sentido democrático si carecen de la presencia de ciudadanos (...), o si éstos son vistos solamente como receptores pasivos de los informes que produce el gobierno sin que esa información tenga consecuencias sobre la actuación de los funcionarios”¹⁸⁰.

¹⁷⁹ 28% de los encuestados señalaron que el principal beneficio es el acceso a la información. IDEM.

¹⁸⁰ Merino, Mauricio. López Ayllón, Sergio, “La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos”, en *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas 1*, Secretaría de la Función Pública, México, 2009.p 14.

Cabe señalar que la ASF mantuvo un formato único del informe de resultado para las auditorías desde el año 2001 hasta la fiscalización de la Cuenta Pública de 2008, pues a partir de la Cuenta Pública 2009 el informe cambio su formato para hacerlo más claro y preciso y aun así no cuenta con un glosario de términos técnicos por cada uno de los informes específicos, ni se explica de manera precisa los preceptos jurídicos incumplidos, a pesar de que redujo de manera significativa su extensión esto no abono a una mejor comprensión de los mismos.

De igual manera el formato de los informes de auditoría contienen aspectos considerados como complementarios y por lo tanto no obligatorios que muestran al ciudadano el contexto en el cual se realizo la auditoría¹⁸¹.

Específicamente del rubro referido al impacto de las observaciones incluye un apartado dedicado a las consecuencias sociales, en una lógica pedagógica dicho apartado muestra el impacto social del incorrecto ejercicio de los recursos públicos y le permiten al ciudadano analizar los impactos y proponer soluciones, en la mayoría de los casos no se presentan; muestra de ello es que el Tomo III volumen I del Informe de Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2008 que incluyo ocho auditorías sólo una presento este apartado.

También es necesario apuntar que si bien se tiene acceso a los informes de las auditorías, el proceso que siguen las auditorías es una caja negra, pues a pesar de que al inicio del informe de resultado se presenta un marco metodológico, el procedimiento en específico para cada una de las etapas del proceso fiscalizador plasmado en manuales y lineamientos técnicos están reservados de acuerdo al criterio decimoctavo fracción X del Acuerdo por el

¹⁸¹ Vid., Anexo. 4. Marco Metodológico para la presentación del Informe de Resultado.

que se establecen los criterios del comité de información sobre la clasificación de la información de la ASF¹⁸².

Dicha situación contrasta con lo enunciado por la Ley de Transparencia, que en su artículo séptimo fracción XIV señala al marco normativo como obligación de transparencia. Además de que el acuerdo mencionado no evoca que la publicidad de las normas provoque daños o perjuicios en terceros o dificulte la actividad fiscalizadora.

Igualmente es necesario señalar que la ASF no hace del conocimiento público la forma en la cual se solventaron las acciones que emitió como resultado de la revisión de la Cuenta Pública, ya que sólo publica el grado de avance en la solventación de acciones mas no así la forma en que estas se atendieron y cuáles han sido los efectos de su atención.

El que la ASF sólo informe el avance en la solventación de acciones también cohibe la emisión de un juicio razonado, tanto para la Cámara de Diputados que aprueba el PEF como para la sociedad que es la beneficiaria de los servicios públicos, sobre la forma en que las dependencias y entidades están implementando las adecuaciones para operar eficientemente.

Lo anterior resulta relevante en la medida que la publicidad de las acciones que son llevadas a cabo para corregir las deficiencias gubernamentales promueven la confianza en el gobierno e inclusive tiene un impacto directo en la legitimación de las políticas públicas.

Asimismo el artículo 68 de la LFRCF que a la letra menciona “La Auditoría Superior de la Federación a través de su página de Internet, llevará un registro público actualizado de los servidores públicos, particulares, personas físicas o

¹⁸² Acuerdo por el que se establecen los criterios del comité de información sobre la clasificación de la información de la ASF. D.O.F. 30-04-2007.

morales, públicas o privadas, sancionados por resolución definitiva firme, a través del procedimiento resarcitorio [...]”, resultado sumamente contradictorio pues al ingresar al sitio de internet de la ASF y verificar que a la fecha no tiene ninguna resolución definitiva y en cambio si publica los informes de sus recuperaciones.

Cabe señalar que la ASF publica el informe de las recuperaciones derivadas de la revisión de la Cuenta Pública, sin embargo, la Secretaría de Hacienda no hace públicos los informes que respaldan dichas recuperaciones, por lo que a pesar de que muestra una relación de documentos que sustentan las recuperaciones y que ha auditado los documentos internos que verifican sus argumentos¹⁸³, esto no implica que los recursos mencionados ya estén en depositados en la Tesorería de la Federación o en su caso en las Tesorerías locales.

Además resulta hasta cierto punto contradictorio que no tenga ninguna resolución definitiva firme por procedimiento resarcitorio y que muestre recuperaciones sumamente elevadas.

Por lo que respecta al perfil de la Auditoría entre las instituciones encargadas de vigilar el buen uso de los recursos públicos, su perfil es bajo, pues al carecer de una amplia base ciudadana no ha encontrado la legitimidad necesaria para hacer valer sus decisiones.

La función de contraloría social esta asignada a la Comisión de Vigilancia en los artículos 109 y 110 de la LFRCF, que la facultan para recibir denuncias ciudadanas.

¹⁸³ La Auditoría Superior ha puesto a disposición del público en su sitio de internet un dictamen de auditoría elaborado por el Despacho Gómez Espiñeira sobre la veracidad de las recuperaciones de esta institución.

Hasta finales de 2010 la ASF no tenía un medio de denuncia ciudadana que la vinculara de manera directa con la sociedad, de hecho el único mecanismo que permitía a la ASF su vinculación con la ciudadanía era la Comisión de Vigilancia y el correo electrónico de la Unidad de Enlace que funge como mecanismo para solicitar información, medio a través del cual recibió 16 denuncias de 2003 a 2010¹⁸⁴.

Para el 1º de noviembre de 2010, la Auditoría Superior dentro de su ámbito de competencia, puso en marcha una línea de denuncia ciudadana operada por una empresa externa especializada. Desde el inicio de su operación hasta el 23 de febrero de 2011 había recibido 153 denuncias¹⁸⁵, es decir un 900% más que las que había recibido en 7 años sin tener un medio de denuncia.

Cabe señalar que las denuncias que se reciben se integran a la planeación de las auditorías y que tienen peso en la medida que se encuentran documentadas por la opinión pública (diarios, revistas, periódicos) por lo que no implican una vinculación directa con la sociedad.

Como lo habíamos venido apuntando la ASF mantiene un bajo perfil porque al depender de la Cámara de Diputados, es esta la que se encuentra facultada para recibir las denuncias sobre la operación de los programas; situación que se respalda bajo el argumento de que la Auditoría permanecerá autónoma en la medida que no intervengan actores externos que determinen sus decisiones, en este caso la sociedad. Sin embargo, es la sociedad el mejor antídoto para preservar la autonomía de la ASF en la medida que se presenta como una contrapeso a la partidización de la Cámara y a las decisiones del gobierno¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Vid., Anexo 3. La Función de Información en Cifras.

¹⁸⁵ Respuesta a Solicitud de Información de la ASF, folio M-006, de fecha 2 de marzo de 2011.

Nota: todas las solicitudes de información relacionadas con esta investigación pueden encontrarse al final de esta investigación en el apartado Anexos. Solicitudes de Información.

¹⁸⁶ Ackerman, John. *“Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México...”Óp. Cit. p.251*

El político debe ser capaz de predecir lo que va a pasar mañana, el mes próximo y el año que viene; y de explicar después por qué fue que no ocurrió lo que el predijo.

Winston Churchill (1874-1965) Político británico.

VIII. Conclusiones

En este apartado de conclusiones se presentan una serie de puntualizaciones que han surgido a lo largo de esta investigación, mismas que permitieron validar la hipótesis principal de este trabajo y consecuentemente la alcanzar los objetivos planteados.

Derivado del estudio analítico e integral de la rendición de cuentas tanto de forma teórica como práctica podemos concluir de manera general que el arreglo institucional para la rendición de cuentas por parte de la Auditoría Superior a pesar de las reformas recientes no es acorde con la realidad política del país, que requiere organismos fuertes y con suficientes facultades para cumplimentar su función.

En general apreciamos que el arreglo institucional ha cohibido una efectiva rendición de cuentas por parte de los actores políticos, dejando de lado factores que pudieran potencializar las virtudes de una institución sustantiva para el desarrollo democrático y por lo tanto, se presentan límites notables en el impacto de su función.

Al concluir la investigación, partiendo de un concepto de rendición de cuentas proactivo y ciudadano, se evidenció que no existe coherencia entre los mecanismos institucionales de la ASF y la opacidad en la gestión de los recursos.

Por lo que respecta al apartado teórico, existen varias consideraciones que permitieron diferenciar términos desde una perspectiva histórica y no sólo desde la perspectiva netamente conceptual, así llegamos a la conclusión de

que el termino rendición de cuentas adquiere concreción por la forma en la cual se ejerce en los regímenes democráticos. En estos términos se concluye lo siguiente:

- Las democracias modernas se enfrentan a nuevos retos surgidos de las demandas ciudadanas atraídas por las crisis recientes del Estado. De esta manera los mecanismos de rendición de cuentas netamente electorales, no garantizan la transición a regímenes democráticos que promuevan políticas de equidad y desarrollo humano. En este sentido, la rendición de cuentas se ha insertado dentro de la nueva lógica democrática como un mecanismo capaz de hacer valer los derechos y prerrogativas del ciudadano. Su evolución en términos pragmáticos ha pasado del mero cumplimiento de las obligaciones legales hacia la consecución de los objetivos gubernamentales.
- El desarrollo de los regímenes democráticos ha ido a la par del desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas, donde se han instituido como instrumentos que posibilitan la mejora en la gestión pública, inscribiéndose en una lógica que promueve cambios en la forma de hacer las políticas públicas tomando a la ciudadanía como punto de referencia para su elaboración, implementación y evaluación.
- La perspectiva netamente normativa de la rendición de cuentas no asegura el cumplimiento de metas y objetivos, por lo tanto, implica también la capacidad de establecer relaciones causales entre los insumos y efectos de las políticas, es decir, promoviendo la evaluación gubernamental en términos de resultados.
- En términos generales la rendición de cuentas para que sea efectiva requiere que los gobernantes justifiquen sus acciones ante la ciudadanía, que se sometan al escrutinio público, tanto por las instituciones como por la sociedad y por último, que las sanciones se

hagan efectivas (entendiendo sanción no sólo en términos negativos sino también en forma positiva)

Dado que la presente investigación se inscribió dentro un modelo que consideró a la Auditoría Superior como parte de un sistema articulado para rendir cuentas, fue necesario caracterizar ese sistema en el ámbito federal.

Considerando las reformas recientes de las que han sido participes las estructuras institucionales en México, se ha generado una expectativa importante de la conveniencia de implementar instrumentos de rendición de cuentas efectivos. Por lo anterior concluimos lo siguiente:

- Las reformas institucionales derivadas de la reforma al artículo 6º constitucional han permitido que el ejercicio del derecho a la información sea protegido y respaldado por el Estado. Así las expectativas generadas por acceso a la información se traducen en la ciudadanización del control institucional de la administración pública. Una de las principales implicaciones será la obligación adquirida por las instituciones gubernamentales de instrumentar políticas públicas de transparencia sustentadas en los principios democráticos de responsabilidad, publicidad, e inclusión, cuya ejecución se sujeta a la rendición de cuentas a fin de garantizar la eficiencia, la efectividad y la equidad en la gestión pública gubernamental.

- Por lo que respecta a la Secretaría de la Función Pública, permanece como una de las instituciones que a pesar del impulso administrativo que ha experimentado en los últimos años no logra generar efectos reales sobre la efectividad de la acción gubernamental; por lo que resulta necesario replantear su función dentro del sistema de rendición de cuentas. Asimismo considerando su inclusión dentro del Poder

Ejecutivo recurrentemente se ha convertido en una herramienta para la opacidad en la gestión de los recursos públicos.

- Por lo que concierne a la Procuraduría General de la República se pudo constatar que a pesar de su origen ciudadano no manifiesta un esquema pro-rendición de cuentas, sino que al igual que la SFP, ha involucionado hacia un esquema cuya sujeción al Poder Ejecutivo permite la intromisión de este ultimo en sus decisiones.
- En lo referido al CONEVAL permitió la inclusión de la ciudadanía en la evaluación de las políticas sociales, sin embargo, experimenta la misma situación de la SFP y de la PFP: sujeción al Poder Ejecutivo.
- Para el caso de la CNDH se verificó que su proceso de autonomía se acompaña de un proceso de expansión de los derechos, sin embargo, no se ha garantizado que cuando ocurren violaciones a los derechos humanos se implementen las sanciones correspondientes.
- Por último se constató que el Poder Legislativo ha sido el principal contrapeso y control del Poder Ejecutivo, dicha situación se acentuó con la pluralidad democrática. Sus mecanismos institucionales (Comisiones técnicas y Auditoría Superior) han promovido un debate sobre la forma en la cual se gestionan los recursos públicos y en general de la forma en la cual se dirige la administración pública.

Cabe señalar que la discusión plural en el congreso permitió un debate abierto y franco sobre las reformas a la estructura institucional del sistema de rendición de cuentas promoviendo diversos cambios sustanciales, en el caso que a esta investigación atañe, se ha hecho evidente que el primer impulso por hacer la Auditoría Superior un ente de fiscalización realmente fuerte se vio

superado por la aversión de las entidades fiscalizadas a tener un verdadero contrapeso.

De manera general, el proceso de transición política fortaleció los mecanismos de contrapeso político entre los Poderes de la Unión y permitió el abierto debate entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que derivó en diversas modificaciones para el fortalecimiento del ejercicio democrático del poder.

Asimismo cabe señalar que si bien la transición política impulsó un contrapeso de carácter político, las abiertas concertaciones entre las fuerzas políticas limitaron el fortalecimiento de los contrapesos administrativos, es decir, de la vigilancia y control en la gestión de los recursos públicos.

El proceso gradual de transformación institucional de la Entidad de Fiscalización Superior tomó un ritmo vertiginoso a partir de la pluralidad política que comenzó a vivirse en el país; a pesar de ello también se han modificado las formas de evasión para rendir cuentas y se ha hecho evidente que el diseño institucional ha sido rebasado por la compleja realidad de una administración pública permeada por la corrupción e ineficiencia.

En términos netamente normativos la ASF ha cumplimentado su mandato constitucional y legal, sin embargo, tal normatividad también ha cohibido un mayor impacto de su función. Evidentemente como lo planteamos al inicio de esta investigación se trata de un problema de diseño institucional.

Por lo anteriormente enunciado, se presentan las principales problemáticas que se encontraron en la operación de la normatividad en función de un mayor alcance para el desarrollo de la rendición de cuentas por parte de la ASF. Para completar cada apartado se presentan una serie de propuestas que potenciarían ese desarrollo.

- Su caracterización orgánica como órgano con autonomía técnica y de gestión dependiente de la Cámara de Diputados limita notablemente su espectro de acción y en algunos casos de relevancia política ha tenido que supeditarse ante las decisiones de órganos públicos con mayores facultades, proveyéndoles de un amplio espectro de discrecionalidad.
- Derivado de lo anterior la ASF presenta una notable injerencia de la Cámara de Diputados en la definición de su presupuesto e inclusive aun recibe y ejecuta una gran cantidad auditorías a solicitud de los legisladores.
- De la misma manera la injerencia la Comisión de Vigilancia en la determinación de su presupuesto ha permitido que el aumento de la muestra auditada no sea coherente con el presupuesto que le es asignado así, presenta serias limitaciones de personal y se ha visto obligada a implementar esquemas de subcontratación.
- A pesar de la convocatoria pública a través de la cual se elige al titular de la ASF, la injerencia de los partidos políticos en la designación del Auditor Superior ha minado la credibilidad institucional y ha permitido que una evaluación arbitraria del desempeño limite su actuación en ámbitos estratégicos de la gestión financiera del Estado.

Por lo anterior se propone lo siguiente:

- A. Modificar el artículo 79 constitucional para otorgar autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación.
- B. Modificar el artículo 80 fracción II y III de la LFRCF para establecer un filtro ciudadano a la elección del Auditor Superior a través de la revisión, entrevista y conformación de la terna por parte de un grupo académico especializado.

- C. Incluir al Auditor Superior dentro de los sujetos prescritos por el artículo 110 constitucional a fin de garantizar la estabilidad en su encargo.
- D. Modificar el artículo 77 fracción VI de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para que la Comisión de Vigilancia no influya en la definición del presupuesto asignado a la Auditoría Superior.

En lo que respecta al desempeño de la ASF, concluimos lo siguiente:

- A pesar del aumento de entidades sujetas a fiscalización por parte de la ASF, la reforma legal de 2009 dejó un amplio margen de opacidad en la gestión de los recursos públicos ejercidos por los Partidos Políticos.
- La Auditoría Superior aun mantiene un esquema predominantemente contable y legal, lo anterior en virtud de la tradición administrativa de revisar la regularidad de la administración pública y de la premura en la implementación de esquemas de presupuesto basado en resultados.
- Si bien es cierto que se ha avanzado en la medición del desempeño, la ASF además debe tener la facultad de promover la mejora institucional a través de sanciones directas tanto en las recomendaciones como en las responsabilidades administrativas. Lo anterior, implica reformas de carácter jurisdiccional que permitan eliminar la impunidad en los malos manejos de los recursos públicos así como la falta de eficiencia organizacional en la implementación de las políticas.
- No ha logrado cohibir las irregularidades en la gestión de los recursos, debido a la falta de atribuciones para fincar directamente responsabilidades administrativas y a la escasa coordinación con los órganos jurisdiccionales (Ministerios Públicos y Contralorías Internas).
- Legalmente la ASF puede dirigirse a las autoridades competentes en la implementación de sanciones, pero es necesario observar de manera

analítica donde se encuentran orgánicamente dichas autoridades y cuál ha sido su desempeño en la resolución de sanciones emitidas en la revisión de la Cuenta Pública.

En consecuencia, se propone lo siguiente:

- A. Otorgar a la Auditoría Superior las facultades legales para fincar directamente responsabilidades administrativas, llevar a cabo las recuperaciones derivadas del fincamiento de las responsabilidades resarcitorias, así como para fincar responsabilidades derivadas de la ausencia de eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los recursos públicos.

Lo anterior supone la modificación del artículo 49 fracciones I y II; artículo 50 fracción I y el artículo 63 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, así como el artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, .

- B. Modificar el artículo 2º fracción IX de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación a fin de incluir a los Partidos Políticos como sujetos de fiscalización.

A lo largo de esta investigación se constato que la Auditoría Superior también tiene la responsabilidad de fungir como asesor en la determinación del presupuesto de egresos de la federación, sin embargo, tal situación también enfrenta serias problemáticas:

- La Auditoría Superior no ha coadyuvado en la definición de las asignaciones presupuestales, por lo que la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se ha realizado a partir de una valoración política sin tomar en cuenta los supuestos técnicos vertidos por la ASF.

- La calendarización del ciclo presupuestal es anacrónica, lo cual representa un serio obstáculo a la generación de insumos en tiempo y forma que permitan definir los alcances del PEF.
- La falta de un mecanismo de revisión concomitante durante la ejecución del gasto público también inhibe la generación de insumos para la definición del PEF.
- El análisis que realiza la ASF del informe de Avance de Gestión Financiera sólo permite visualizar el avance de los programas gubernamentales y no ha significado una evaluación *par y paso* del gasto público.
- Igualmente, el deficiente diseño y operación de indicadores de gestión y de desempeño dificultan la evaluación llevada a cabo por la ASF.

Derivado de lo anterior se propone lo siguiente:

- A. Incluir un apartado de señalamientos técnicos en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que demuestre en qué medida la información del desempeño de los programas presupuestarios incidió en la determinación de los montos que les serían asignados.
- B. Modificar la calendarización del ciclo presupuestal permitiendo que la Cuenta Pública se entregue durante los primeros 30 días subsecuentes al cierre del ejercicio fiscal, e iniciar el proceso de fiscalización al iniciarse el proceso de ejercicio del gasto público y concluirla al iniciar la discusión del PEF.
Se propone la modificación de los artículos 74 fracción VI y 79 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- C. Dotar a la Auditoría Superior de la facultad de realizar auditorías concomitantes del gasto público sobre aspectos señalados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera, tal y como

disponían los artículos 17 y 19 de la derogada Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Se propone la modificación del artículo 7º párrafo segundo de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

- D. Hacer públicas las auditorías de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera una vez concluidas. Se propone la modificación del artículo 28 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- E. Mejorar el diseño y ejecución de los indicadores que sirven para evaluar el desempeño gubernamental.

De manera similar la rendición de cuentas a la cual se sujeta la Auditoría Superior básicamente ha fluido sólo de manera horizontal, entre la ASF y la Cámara de Diputados, dejando de lado la participación ciudadana en el control de los recursos públicos. Derivado de lo anterior concluimos lo siguiente:

- A pesar de que la ASF mantiene mayor interlocución con la Cámara de Diputados, esta también presenta algunas limitantes en virtud la preponderancia del vínculo entre la Comisión de Vigilancia y la Auditoría Superior así como la inexistencia de articulación entre la ASF con las distintas comisiones técnicas.
- La falta de los recursos necesarios para cumplimentar las disposiciones contenidas en la Ley de Transparencia ha derivado en la escasa difusión de la actividad de la Auditoría Superior.
- Derivado de lo anterior el conocimiento de la labor que lleva a cabo la ASF ha quedado sólo en un segmento especializado de la ciudadanía, situación que ha impactado directamente en el grado de credibilidad y percepción positiva de la institución.
- Igualmente la Auditoría Superior se caracterizado como una institución de bajo perfil debido a la ausencia de vínculos ciudadanos fortalecidos.

Mucho de esto se debe a las características técnicas que ha adquirido. Sin embargo, esto no justifica que no explique de manera fehaciente a la ciudadanía los desvíos y malos manejos de la administración pública, tampoco justifica la exclusión de la ciudadanía en la definición de auditorías ni mucho menos en el conocimiento de sus procesos.

Consideramos que estas son las principales deficiencias con las que se encuentra la ASF en su función de información, por lo cual se propone lo siguiente:

- A. Se propone la presentación del Informe de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública por rubros a cada una de las comisiones especializadas en el Congreso, distribuyendo las cargas de trabajo a fin de aligerar el proceso de revisión y hacerlo más expedito. Lo anterior implica modificar el artículo 28 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- B. Dado que la autonomía constitucional permitiría a la ASF de allegarse de mayores recursos y que indudablemente impactarían en una mayor difusión de su actividad hacia la ciudadanía; se refuerza la propuesta de modificar el artículo 79 constitucional a fin de darle esa caracterización orgánica.
- C. En el ámbito de la gestión técnica se propone hacer públicos los lineamientos técnicos y normativa institucional que rige la fiscalización superior modificando el criterio decimoctavo fracción X del Acuerdo por el que se establecen los criterios del comité de información sobre la clasificación de la información de la ASF.
- D. Mejorar la presentación del Informe de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública incluyendo una explicación detallada de las irregularidades que puntualice los lineamientos incumplidos, hacer obligatoria la presentación del rubro de consecuencias sociales, hacer del conocimiento público la forma en la cual se solventan las

recomendaciones emitidas por la ASF a fin de mostrar a la ciudadanía el impacto real de la función fiscalizadora.

La Auditoría Superior de la Federación es una institución cuyo valor es sustantivo para la calidad democrática del país. De esta manera su actividad fiscalizadora es de suyo una actividad cuyo fin es la elevación de la eficacia gubernamental.

A pesar de lo anterior, es evidente que el sólo mejoramiento de la Auditoría Superior de la Federación no fortalecerá en su totalidad el sistema de rendición de cuentas en México; pues es un proceso en el cual intervienen diversas instancias con diferentes facultades.

En este sentido resulta importante mencionar que si bien el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas ante la sociedad, es también el principal obligado para promoverla, en esta medida es el responsable de desarrollar marcos legales e institucionales que activen dichos mecanismos.

Actualmente, en el marco de una nueva discusión para la reforma del Estado la reforma a la estructura institucional de la ASF se sustenta en las premisas presentadas anteriormente. Es necesario señalar que las posibles reformas que se realicen su estructura deben tomar en cuenta todas las variables que se presentan en la realidad actual. Establecer los parámetros que permitan visualizar los límites entre lo ideal y lo posible.

En suma, la Auditoría Superior de la Federación aun cuenta con varias limitaciones normativas y organizacionales, con lo cual no quiero decir que no cumpla con sus funciones, lo hace y de manera estoica, puesto que a pesar que de que aun tiene limitaciones organizacionales y legales, su compromiso con la rendición de cuentas en el país es sumamente importante y con un impacto vital en la calidad y eficiencia gubernamental.

IX. APENDICE ANALÍTICO: FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2009. TRES AUDITORÍAS REALIZADAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR

Para culminar con esta investigación se integro un apartado que se avoca a realizar un análisis de tres auditorías que ante la coyuntura actual se manifiestan trascendentales.

La primera de ellas pretende analizar la relación entre el órgano de fiscalización y la Cámara de Diputados en función del desempeño esta última en la gestión de los recursos materiales.

En cuanto a las dos restantes se eligieron por la coyuntura actual de inseguridad que se vive en el país. Una en el ámbito del Poder Judicial que se avoca a la impartición de justicia y otra en la Procuraduría General de la República en el ámbito de seguridad Pública.

H. Cámara de Diputados.

Se han realizado 10 auditorías a la H. Cámara de Diputados durante las revisiones a la cuenta pública de 2000 a 2009 de las cuales 7 han sido financieras y de cumplimiento y las 3 restantes de desempeño.

AUDITORÍAS A LA CÁMARA DE DIPUTADOS										
AÑO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL	
Tipo	financiera y de cumplimiento	financiera y de cumplimiento	financiera y de cumplimiento	Desempeño	financiera y de cumplimiento	Desempeño / Financiera y de Cumplimiento	financiera y de cumplimiento	Desempeño / Financiera y de Cumplimiento	7 AFC Y 3 D	
programas auditados	Egresos Presupuestales del Capitulo 3000 "Servicios Generales"	Egresos Presupuestales del Capitulo 3000 "Servicios Generales"	Egresos Presupuestales del Capitulo 3000 "Servicios Generales"	Evaluación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y Canal de Televisión del Congreso General	Revisión Integral a la Gestión Financiera de la H. Cámara de Diputados, y Seguimiento a las Observaciones Determinadas por la Contraloría Interna de ese Ente	Gestión Financiera Auditoría de Desempeño a los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados	Gestión Financiera de la H. Cámara de Diputados	Bienes Muebles e Inmuebles de la Cámara de Diputados /Gestión Financiera de la H. Cámara de Diputados		
acciones generadas	REC.	17	16	18	16	21	79	16	33	216
	SA		1	2		2	11	5	1	22
	PO			1		2	5			8
	PRAS			2		2	6		0	10
	PIIC	13	3			2			0	18

Fuente: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007, 2008 y 2009

Puesto que en el capítulo dedicado a la función de fiscalización se realizó un análisis general de las auditorías realizadas a la Cámara, en este caso se procedió a realizar un análisis particular de una auditoría de desempeño.

Se eligió una auditoría de la revisión de cuenta pública del año 2009 puesto que esta se encontró sujeta a las disposiciones de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Además de que el rubro revisado se encuentra dentro de las áreas de opacidad definidas por la Auditoría Superior de la Federación.

Análisis Auditoría de Desempeño a Bienes Muebles e Inmuebles de la Cámara de Diputados.

La Auditoría de Desempeño a los bienes muebles e inmuebles de la Cámara de Diputados se encuentra clasificada bajo la clave 09-0-01100-07-0128 contenida en el rubro de funciones de gobierno.

El objetivo previsto fue “Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la Cámara de Diputados, para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas en la administración de los bienes muebles e inmuebles”

Dicho objetivo preponderó la gestión financiera en función del cumplimiento de objetivos y metas en la administración de bienes muebles e inmuebles por lo que el espectro de revisión no sólo se circunscribió al cumplimiento de objetivos y metas (eficacia y eficiencia) sino también al de la verificación de la economía en la gestión de los recursos.

Con respecto al alcance este se constituyo de la siguiente forma:

Universo seleccionado:	54,903.8 miles de pesos
Muestra Auditada:	54,903.8 miles de pesos
Representatividad de la Muestra:	100%

Principales Resultados.

La Auditoría Superior identificó que la Cámara de Diputados no cuenta con el avalúo de los bienes inmuebles que tiene registrados en el Registro de la Propiedad Pública Federal por lo que los montos de dichos bienes reportados en la Cuenta Pública no se pueden constatar a precios reales.

En este mismo sentido, la ASF hizo el señalamiento sobre la necesidad de establecer indicadores sobre la forma en que se hará optimo el uso de los bienes inmuebles ocupados por el órgano del Poder Legislativo, pues no cuenta con normas y procedimientos para el acopio y actualización de la información y documentación y no dispone de un sistema de administración inmobiliaria para los inmuebles de la Cámara de Diputados.

De la misma manera señaló que si bien asigna los espacios a las fracciones parlamentarias de acuerdo a la representatividad en la Cámara, las áreas de apoyo administrativo no cuentan una disposición expresa que regule la asignación de espacios, por lo que de los 170,458.5 m² asignados sólo se encuentran ocupados 83,763.6 m².

Con respecto a los bienes muebles la ASF documento diversas irregularidades que inclusive presumen daños al erario público sin que estas procedieran a solicitar la aclaración correspondiente, puesto que sólo se procedió a emitir una recomendación.

En esta situación se encuentran las siguientes irregularidades: en la revisión de la cuenta “Vehículos terrestres, marítimos y aéreos” registró un valor de 46,835.0 miles de pesos, cifra superior en 4,923.5 miles de pesos (10.5%) a lo reportado por la Dirección General de Recursos Materiales, de acuerdo con el “Parque Vehicular al 31 de diciembre de 2009” cuyo valor ascendió a 41,911.5 miles de pesos y de la cual la entidad fiscalizada no dispuso de la información para aclarar las diferencias.

Igualmente en los procesos de adquisición de bienes la ASF revisó 14 de 93 procedimientos que representaron el 92.6% de los recursos erogados en adquisiciones, dentro de estos la Auditoría Superior detectó que aun cuando los expedientes de las adquisiciones contenían los documentos que señala la normatividad, no presentaron evidencia de que las adjudicaciones aseguraran las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad; lo cual supone que tales adquisiciones no establecieron condiciones equitativas para los ofertantes.

En este mismo aspecto la Auditoría Superior documentó que la Cámara de Diputados que a pesar de contar con la normatividad para regular el suministro y control de bienes muebles, es inadecuada puesto que no contiene disposiciones para regular la desincorporación del régimen de dominio público de la federación de los bienes muebles ni para aplicar los procesos de enajenación, donación, baja y destino final.

Dicha situación, que pretendía regular las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, impidió a la ASF conciliar las diferencias entre los bienes muebles que causaron baja definitiva autorizada por el Comité de Administración y los reportados en el capítulo 5000. Las diferencias documentadas señalaron que mientras el Comité de Administración autorizó la baja de 19,175 bienes con un valor de 49,609.8 miles de pesos, los reportes

de cuenta pública en el capítulo 5000 señalan que fueron 5,997 los bienes dados de baja con un valor de de 51,402.1 miles de pesos.

Igualmente la ASF constato que la Cámara de Diputados no respeta los techos presupuestales y permite las modificaciones a su presupuesto de acuerdo a las disposiciones de los programas internos por lo que dichas adecuaciones no se sujetan a la normatividad presupuestal; por ejemplo en el ramo de telecomunicaciones la ASF verificó un incremento de 107.0% al ejercer 19,604.6 miles de pesos en lugar de los 9,470.0 miles de pesos originalmente programados, igualmente en la partida de 5202 "Maquinaria y equipo industrial" constato que ejerció 3,693.1 miles de pesos y programó 279.2 miles de pesos, es decir, una incremento del 1,203.4% con respecto al PEF.

La Auditoría Superior determinó 18 observaciones de las cuales 3 fueron solventadas por la entidad fiscalizada y de las 15 restantes generaron 24 recomendaciones al desempeño, que se enfocaron a erradicar las debilidades administrativas y de control interno.

Poder Judicial.

Se han realizado 29 auditorías al Poder Judicial de la Federación en el periodo que va de 2001 a 2009. De las cuales 22 han sido financieras y de cumplimiento, 5 de desempeño, 1 especial y 1 de seguimiento.

Número de Auditorías al Poder Judicial										
Entes Auditados	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total por Entidad
Poder Judicial	4	1	5	5	1	2	4	2	4	29
Tipo de auditoría										
Desempeño	1	0	1	0	0	1	0	1	1	5
Financiera y de Cumplimiento	3	0	4	4	1	2	4	1	3	22
Especial	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
De seguimiento	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Especiales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Situación Excepcional.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007, 2008 y 2009.

Nota: Se integraron las revisiones practicadas al Informe de Avance de Gestion Financiera de 2000-2008, así como revisiones canceladas

Cabe señalar que de las auditorías realizadas, el Poder Judicial es el que presenta una menor incidencia de auditorías a su desempeño, sin embargo, en el año 2009 la ASF realizó una auditoría de desempeño sumamente significativa por la coyuntura actual como por la función específica que desempeña: Impartición de Justicia.

Al igual que la auditoría a la H. Cámara de Diputados, se eligió una del periodo 2009 puesto se encontró sujeta a las disposiciones de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Análisis auditoría de desempeño a la impartición de justicia.

La presente auditoría de desempeño tiene la clave: 09-0-03110-07-1100 contenida en el rubro de funciones de gobierno.

El objetivo al realizar esta auditoría fue: “Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales ejercidos por el Consejo de la Judicatura Federal, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con la estadística y la planeación judicial para promover el mejoramiento de la impartición de justicia, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

Alcance

Universo Seleccionado	26,222,249.9 miles de pesos
Muestra Auditada	26,222,249.9 miles de pesos
Representatividad de la Muestra	100.0 %

Para la eficacia la ASF revisó los registros sobre las resoluciones judiciales del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a la eficiencia y la economía realizó el análisis de costos y efectividad de las acciones derivadas del

Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, referentes a: 1) Intensificar la capacitación y especialización de Jueces en materia penal; 2) Fortalecer el control de los procesados; 3) Sistematizar la información judicial para una mejor coordinación entre autoridades; 4) Transparentar más el desempeño de los órganos del Poder Judicial de la Federación y sus titulares; 5) Establecer juzgados de control con jurisdicción en toda la República para recibir y responder ágilmente las solicitudes de las autoridades; 6) Favorecer la celeridad en los procesos, y 7) Instalación de nuevos juzgados y tribunales federales.

Dentro de los antecedentes que señaló la ASF como motivo de la revisión fue el aumento de los delitos del fuero común, el incremento de los secuestros y el crimen organizado. Ante esta nueva coyuntura los tres poderes de la unión en los tres ámbitos suscribieron el 21 de agosto de 2008 el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. De los cuales el Poder Judicial de la Federación asumió los siguientes compromisos:

COMPROMISOS ESTABLECIDOS POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO, DEL ACUERDO NACIONAL POR LA SEGURIDAD, LA JUSTICIA Y LA
LEGALIDAD

Numeral	Compromiso	Fecha Probable de Cumplimiento
XXXVI. Transparentar más el desempeño de los órganos del Poder Judicial de la Federación y de sus titulares.	El Consejo de la Judicatura Federal creará y sistematizará indicadores de desempeño para dar acceso a la sociedad a los datos relacionados con el tipo de juicios, la materia, los delitos, los tiempos de trámite, los archivos, los perfiles de los juzgadores, la percepción de los usuarios, entre otros datos, para que existan nuevos referentes objetivos que faciliten el conocimiento, la evaluación y en su caso, las propuestas y mejoras para una mejor impartición de justicia.	cuatro meses
XXXVII. Instalar nuevos juzgados y tribunales federales.	El Consejo de la Judicatura Federal instalará más órganos judiciales en los circuitos con mayor carga de trabajo para el mejor cumplimiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación.	catorce meses
XXXVIII. Establecer juzgados de control con jurisdicción en toda la República para recibir y responder ágilmente las solicitudes de las autoridades.	El Consejo de la Judicatura Federal establecerá juzgados de control con residencia en el Distrito Federal que estarán facultados para emitir órdenes de cateo, órdenes de arraigo y autorizaciones para la intervención de comunicaciones, con tecnología informática que les permita proteger la confidencialidad y dar respuesta oportuna a este tipo de solicitudes de todo el país.	cuatro meses

XXXIX. Favorecer la celeridad en los procesos.	El Consejo de la Judicatura Federal concentrará a las personas sometidas a procesos penales relacionados con delincuencia organizada y narcotráfico, en reclusorios de alta seguridad minimizando las diligencias por exhorto y el riesgo que implica para la sociedad los traslados de reos peligrosos. Se dará competencia en todo el país a los juzgadores ubicados en los lugares que cuentan con reclusorios de alta seguridad.	treinta días
XL. Fortalecer la autonomía, independencia e imparcialidad de jueces y magistrados.	El Consejo de la Judicatura Federal en coordinación con autoridades estatales y federales contará con herramientas y servicios de protección y seguridad para salvaguardar la integridad física de los juzgadores federales que ejerzan jurisdicción en materia penal, particularmente en casos de delincuencia organizada para evitar que el poder de la delincuencia, las amenazas y la violencia afecten sus decisiones.	permanente
XLI. Fortalecer los mecanismos de selección de jueces y magistrados	El Consejo de la Judicatura Federal profundizará y mejorará los procedimientos de concurso para que sean más transparentes y se designe a los aspirantes más aptos para encargarse de impartir justicia en materia penal, a partir de su conocimiento y experiencia.	treinta meses
XLII. Intensificar la capacitación y especialización de Jueces en materia penal.	El Consejo de la Judicatura Federal impartirá capacitación constante, moderna y especializada para quienes ya ocupan un cargo dentro del Poder Judicial de la Federación.	permanente
XLIII. Continuar la calificación de los juzgadores especializados en justicia para adolescentes	El Consejo de la Judicatura Federal hará frente de forma efectiva a las nuevas responsabilidades judiciales señaladas en la Constitución.	treinta meses
XLIV. Fortalecer el control de los procesados.	El Consejo de la Judicatura Federal instalará en todo el país un Sistema Biométrico para el control de los procesados con libertad bajo caución, para asegurar que cumplan con su obligación de presentarse personalmente ante la autoridad judicial con apoyo tecnológico que permita su plena identificación y control.	seis meses
XLV. Sistematizar la información judicial para una mejor coordinación entre autoridades.	El Consejo de la Judicatura Federal junto con la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ), y las autoridades estatales y federales coordinará la suscripción de convenios para la conformación de un Sistema Nacional de Estadística Judicial que permita recopilar, ordenar y compartir información con las autoridades y la sociedad, en relación con los procesos judiciales estatales y federales, que contenga datos sobre las etapas de los juicios y su duración; los delitos y sentencias, entre otros asuntos. Dicha información también contribuirá a la transparencia y la rendición de cuentas de la actividad de los jueces.	dos años

FUENTE: Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2008.

La Auditoría Superior se avoco a revisar 10 de los compromisos asumidos del Poder Judicial de la Federación: 1) Transparentar más el desempeño de los órganos del Poder Judicial de la Federación; 2) Instalar Nuevos Juzgados y Tribunales Federales; 3) Establecer juzgados de control con jurisdicción en

toda la República para recibir y responder ágilmente las solicitudes de las autoridades; 4) Favorecer la celeridad en los procesos; 5) Intensificar la capacitación y especialización de Jueces en materia penal; 6) Fortalecer el control de los procesados, y 7) Sistematizar la información judicial para una mejor coordinación entre autoridades, por su relación directa con las labores de impartición de justicia, así como porque su cumplimiento se estableció para el ejercicio fiscal 2009.

Principales Resultados.

La ASF constató que el Consejo de la Judicatura Federal realizó 18 estudios para iniciar las modificaciones para fortalecer el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y promover el mejoramiento de la impartición de justicia.

En 2009, por conducto de la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial (DGEPJ), el CJF elaboró 13 documentos y estadísticas de 580 órganos jurisdiccionales referentes a “Series de tiempo”, “Comparativo de ingresos, carga de trabajo y egresos” y “Tiempos promedio de resolución”, de todas las materias que atiende cada órgano.

Dichos documentos fueron sometidos al pleno del Consejo de la Judicatura Federal para ser integrados en la planeación de las unidades administrativas; sin embargo, la ASF señaló que no existen argumentos que sustenten que tales documentos sirvan como insumo real para la toma de decisiones.

Asimismo la ASF señaló que el Consejo de la Judicatura Federal realizó su función de implementar los cursos para la especialización de jueces en materia penal, a pesar de ello, la asistencia de los jueces a los cursos impartidos por el Consejo fue sumamente baja.

De 10 cursos en materia penal se tuvo una asistencia de 5,131 de los cuales sólo el 7.6 % (391 asistencias) fueron de jueces.

En cuanto al compromiso de un sistema biométrico, la Auditoría Superior constató que fue implementado de manera incompleta pues sólo incorporo datos físicos de los procesados con libertad bajo caución, mas no así la información estadística relativa al tipo y etapa del juicio, su duración, delitos y sentencias tal y como se especificó en el Acuerdo Nacional.

De igual forma la ASF constató que el Poder Judicial de la Federación llevo a cabo la creación y sistematización de indicadores de desempeño; sin embargo, estos se avocaron más hacia la elaboración de estadísticas sobre el tipo de juicio, la materia, con el perfil de los juzgadores, percepción de usuarios y archivos.

Cabe señalar que el Consejo de la Judicatura definió 157 indicadores, pesar de ello, sólo el 13.3% correspondieron a indicadores propiamente de desempeño de la función judicial: los tiempos en la impartición de justicia y los delitos juzgados.

Por otra parte el Consejo de la Judicatura Federal implemento el Sistema de Ventana Electrónica (VET) para agilizar las solicitudes de cateo, arraigo e intervención de comunicaciones; a pesar de que tal medida puede tornarse contraproducente por la violación a los derechos que puede derivarse ella, la ASF considero que este sistema fue benéfico en tanto logro reducir los tiempos de tramite en las autorizaciones.

De igual forma la ASF constato que el CJF descentralizó la impartición de justicia al dotar a los juzgados de distrito de la facultad de conocer sobre los delitos cometidos en un lugar distinto a su jurisdicción, consecuentemente se instalaron 40 órganos jurisdiccionales más a los establecidos con base a las cargas de trabajo.

Asimismo la Auditoría Superior constato que los compromisos asumidos por el Poder Judicial en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, no implicaron gastos adicionales a los del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2009 puesto que se encontraron incluidos en su función sustantiva.

La ASF determinó 3 observaciones de las cuales 1 fue solventada y 2 restantes generaron 3 recomendaciones al desempeño.

Procuraduría General de la República.

En el marco de la actual coyuntura la ASF para la revisión de la Cuenta Pública 2009 se propuso evaluar la política de seguridad pública; al respecto dispuso de cinco auditorías denominadas “Seguridad Pública”, identificadas con los números 882 en la Secretaría de Seguridad Publica; 1086 en la Procuraduría General de la República; 1096 en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1119 en la Policía Federal, y 1120 en Prevención y Readaptación Social.

Para efectos de esta investigación nos avocamos a la realizada en el Procuraduría General de la República, puesto que es parte fundamental del sistema de rendición de cuentas y nos permite observar con mayor detenimiento algunas de las debilidades administrativas de este organismo público.

Alcance

Universo Seleccionado	10,744,713.8 miles de pesos
Muestra Auditada	10,744,713.8 miles de pesos
Representatividad de la Muestra	100.0 %

La Auditoría Superior con respecto a la eficacia analizó los registros estadísticos de las averiguaciones previas y la forma en la cual fueron

solventadas así como las quejas y denuncias recibidas por la PGR por violación de los derechos humanos; asimismo verifico la eficiencia a través del análisis de las fechas de conclusión e inicio de las averiguaciones previas, los mecanismos de control interno y los de mejora institucional; también reviso la competencia de los actores en función de los cursos de capacitación impartidos en el marco del Plan Rector de Capacitación Policial y la Agenda para la impartición de cursos de la PGR. En cuanto a la economía la ASF reviso el ejercicio presupuestal en materia de seguridad pública por esta institución.

Uno de los principales incentivos que motivaron ésta auditoría fueron los indicadores de seguridad pública elaborados por diversas organizaciones, de las cuales se marca como constante la desconfianza en las autoridades encargadas de la prevención, combate y persecución de los delitos, que principalmente ha impactado en la denuncia de ilícitos.

La Auditoría Superior destaca que las denuncias han manifestado un decremento desde el 2006 al 2009, asimismo señala que las denuncias presentadas ante el ministerio público no corresponden al ritmo de crecimiento de los índices delictivos.

Principales Resultados

En el análisis de los registros estadísticos la ASF constató que la PGR no cuenta con información que presente el número de personas con sentencias condenatorias, así como las consignadas con detenido y sin detenido de cada una de las averiguaciones previas. Sin embargo, con la revisión de los informes de averiguaciones previas la ASF señalo que la PGR de cada 10 casos presentados 2 se consignan ante un juez y sólo 1 recibe sentencia.

Asimismo se señala que de 178,409 averiguaciones en trámite el 22.8% corresponde a averiguaciones previas de expedientes pendientes de años

anteriores, además dicho indicador manifiesta un incremento promedio de 17.7% anual de 2006 a 2009. Sin embargo, para el año 2009 de 109,439 averiguaciones previas iniciadas, el 95.5% fueron concluidas en un plazo no mayor a 160 días.

De igual forma señala que en cuanto a recursos humanos la PGR integra 75 averiguaciones por cada ministerio público, de las cuales sólo 16 son consignadas.

Con respecto a las quejas recibidas por violación de los derechos humanos, la PGR recibió 1,931 quejas de las cuales 969 fueron concluidas y 962 se encuentran pendientes de dictaminación por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De las quejas concluidas sólo el 0.9 % se acreditó la violación a los derechos humanos.

En cuanto a la programación de metas para visitas de supervisión y evaluación primaria de la calidad técnico-jurídica en cada una de las delegaciones estatales la Auditoría Superior constató que para el año 2009 no se tenía un programa específico, además no considero un programa de mejora institucional en la integración de averiguaciones previas.

De igual forma señalo que a pesar de que la Visitaduría General ejerció la función de evaluación técnico-jurídica, supervisión, inspección y control de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de los Agentes de la Policía Federal Ministerial, de los peritos, y de los demás servidores públicos de la Procuraduría General de la República, no documentó las acciones realizadas ni las mejoras propuestas, por lo que la mejora derivada del control interno fue ineficiente. En este mismo tenor la ASF señalo que a pesar de que la Visitaduría General muestra una matriz general de irregularidades recurrentes en el proceso de investigación e integración de las averiguaciones previas no

cuenta con un programa institucional para la mejora institucional o erradicación de dichas irregularidades.

En cuanto al ejercicio presupuestal la Auditoría Superior señaló que si bien el costo promedio de por averiguación previa tuvo un decremento del 18.3% este no se debió a una mejora en la planeación de los recursos sino a un decremento en las denuncias recibidas y el estancamiento de las averiguaciones previas, por lo que su ejercicio presupuestal no manifiesta una mejora institucional.

La Auditoría Superior determino 8 observaciones de las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada y de las 6 restantes se generaron 7 recomendaciones al desempeño.

En suma, a pesar de que las auditorías de desempeño realizadas por la ASF manifiestan una actitud proactiva por parte de esta institución, aun son insuficientes para promover la mejora institucional.

Con respecto a las auditorías analizadas por esta investigación algunos supuestos en que se debieron fincar responsabilidades o en su caso solicitar las aclaraciones correspondientes sólo se procedió a emitir una recomendación. Para una efectiva rendición de cuentas la sanción debe hacerse efectiva ya sea por omisión o por acción.

De igual forma, es importante señalar que para los tres informes se manifiesta una actitud de transparentar los mecanismos de solventación de las acciones: en las auditorías al CJF y a la PGR se adjuntaron los documentos de solventación de las acciones y sólo el de la Cámara de Diputados no adjunto ninguna documentación.

A pesar de lo anterior, el dividir los apartados de acciones emitidas y resultados se dificultó la comprensión del informe, puesto que a cada resultado sólo se procedió señalar la acción emitida. Con el modelo del informe anterior se presentaba el resultado e inmediatamente la acción desglosada. Igualmente a pesar de que dos de los informes emitieron opinión con salvedad, no manifestaron de manera específica los impactos que se espera obtener de las acciones implementadas.

Uno de los aspectos más importantes que se pudo verificar en estos tres informes fue el uso de indicadores provenientes de organizaciones de la sociedad civil para la realización las auditorías, pues manifiestan un notable acercamiento con la ciudadanía, aunque sea de manera indirecta.

De igual forma se manifiesta una posible contradicción entre las auditorías financieras y de cumplimiento con las de desempeño, puesto que en tanto aquellas sólo consideran el cumplimiento de la legalidad, estas ponen en entredicho algunas de las disposiciones, tal y como sucedió en la auditoría al desempeño en la Cámara de Diputados donde se verificó que a pesar de que las adjudicaciones contenían la normativa no manifestaron que éstas se dirigieran hacia las mejores condiciones para el Estado.

Igualmente es necesario señalar que en los tres casos la muestra y universo auditado correspondieron al 100% de lo presupuestado para cada uno de los ámbitos revisados.

Por último es necesario señalar, que se sigue manifestando una actitud proactiva de la ASF toda vez que ha seguido auditando rubros que pueden resultar incómodos para las entidades que audita y ha promovido el debate democrático en cuanto a la distribución y uso de los recursos en áreas estratégicas del Estado.

X. FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John. *“Estructura institucional para la rendición de cuentas. Lecciones internacionales y reformas futuras”*. México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 9, 2006.
- Ackerman, John. *“Sinergia Estado y Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. Lecciones para el Banco Mundial”*, documento de trabajo del Banco Mundial, No. 31, Washington D. C. Banco Mundial, 2004.
- Ackerman, John. *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*. México, Siglo XXI- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007.
- Ackerman, John. *Sociedad Civil y Rendición de Cuentas*, México, IEDF, Colección Sinergia, número 6, 2006.
- Adam Adam, Alfredo. Becerril Lozada, Guillermo. *La fiscalización en México*. México, UNAM, 1986.
- Ardavín, José Antonio, “Recomendaciones de la OCDE para consolidar la Transparencia Presupuestaria”, en *Propuestas Para una Efectiva Transparencia Presupuestaria*, México, IFAI-INFODF.
- Figueroa Neri, Aymée. “Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional”, en Aymée Figueroa Neri, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2007.
- Jerry I. Mashaw “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad” en Ackerman, John. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008.
- La Auditoría Superior de la Federación en la Agenda Legislativa (Versión Estenográfica) en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) *“La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”* UNAM, México, 2009.

- López Ayllón, Sergio. *“El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”*, Cuadernos de Transparencia 17, México, IFAI, 2009.
- Merino Huerta, Mauricio. López Ayllón, Sergio. *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*, Serie de Rendición de Cuentas 1, México, Secretaría de la Función Pública, 2009.
- Mijangos Borja, María de la Luz. “Autonomía Constitucional y Diseño Legal de la Auditoría Superior de la Federación” en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) *“La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”*, México, UNAM, 2009.
- Nolasco, Edgar. *“La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de la Administración Pública”*, México, Cámara de Diputados-Porrúa, 2006.
- Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México. 1940 -2006*, México, Colegio de México, 2009.
- Pardinas, Juan, Instituciones para la Rendición de Cuentas en México, en Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) *“La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”*, México, UNAM, 2009.
- Portal Martínez, Juan Manuel. Transparencia Presupuestal y Fiscalización Superior, en *Propuestas Para una Efectiva Transparencia Presupuestaria*, México, IFAI-INFODF.
- Ruiz Euler, Alexander. *“Transparencia Y Rendición de Cuentas”*, México, Editorial Fontamara, 2006.
- Sandoval, Irma, Nuevos Retos Para la Auditoría Superior, Ackerman Mill, John. Astudillo, Cesar (Coord.) *“La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”* México, UNAM, 2009.
- Sandoval, Irma. Ackerman, John. *“Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”*. Cuadernos de Transparencia no. 7, México, IFAI, 2010.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, en Serie Cuadernos de Transparencia no. 3, México, IFAI, 2004.

- Sirvent, Carlos. Reformas y Participación Electoral en México 1910-2003. EN Rodríguez Araujo, Octavio y Carlos Sirvent. *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México, Jorale Editores, 2005
- Ugalde, Luis Carlos. “*Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la Supervisión del Gasto Público 1970-1999*”, México, Porrúa-Cámara de Diputados, 2000.
- Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*. México, Instituto Federal Electoral, 2002.
- Vargas Cullel, Jorge, “Democratización y Calidad de la Democracia”, en Ochoa González, Oscar. Coord., *La Reforma del Estado y la Calidad de la Democracia en México. Una Reflexión sobre sus instituciones*. México, Miguel Ángel Porrúa Editores, 2008, .

REVISTAS Y ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS.

- Arellano Gault, David. Lepore, Walter. Coronilla Cruz, Efrain.”*La importancia del aprendizaje en los Sistemas de Evaluación del Desempeño: lecciones de dos programas de combate a la pobreza*” en *Revista Buen Gobierno*, Número 3, 1er semestre de 2007, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. p.
- Avilés Allende Carlos, “*Exige la ASF sanción por los créditos anómalos en IPAB*”, El universal en línea: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=107207&tabla=nacion, [Consultado el 5 de mayo de 2011].
- Cantú, Jesús. *El PRI deja ver su rostro autoritario*, El Sol de Torreón, en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/621787.el-pri-deja-ver-su-rostro-autoritario.html>, [consultado el 2 de mayo de 2011]
- Cervantes, Jesusa,”*Manejos Turbios en la Auditoría Superior de la Federación*” *Proceso*, No. 1789, 13 de febrero de 2011, pp. 30-33.
- *Fideicomisos= Corrupción, tráfico de influencias e impunidad*, artículo de la revista vértigo citado en:

<http://www.periodistasenlinea.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3732>, [consultado el 5 de mayo de 2011].

- Flores, Nancy. “*Simula recuperaciones por 33.7 MDP la Auditoría Superior*”, Contralinea, 31 de marzo de 2009, en : <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/05/31/simula-recuperaciones-por-337-mil-mdp-auditoria-superior/>, [consultado el 16 de abril de 2011].
- Gómez, Leslie. “*Cometen Fraudes...y nada*”, Reforma, 27 de febrero de 2011
- Merlos Andrea. Saúl, Lilia. *Inevitable que PGR indague denuncias: ASF*. El universal, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/747036.html>, [consultado el 23 de febrero de 2011],
- Merlos, Andrea. “*Resistencia a Transparentar, reto para ASF*”, periódico El Universal, 05 de diciembre de 2009, consultado vía electrónica en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/173433.html>, [consultado el 2 de mayo de 2011]
- O’Donell, Guillermo, “Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política” en *Isonomía*, Numero 14, Abril de 200, s/lugar de edición, s/editor
- Pérez, Ciro y Garduño, Roberto. “*Eligen a Arturo González de Aragón Auditor Superior de la Federación*” en <http://www.jornada.unam.mx/2001/12/16/010n2pol.html>, [consultado el 2 de mayo de 2011].
- Ramírez, Erika. “*Investigan al Auditor Superior por Supuesto Conflicto de Intereses*”, Contralinea, Año 5, No. 92, Primera Quincena de Diciembre 2007, en http://contralinea.com.mx/archivo/2007/diciembre/htm/investigan_auditor.htm, [Consultado el 23 de marzo de 2011]
- Ramos, Jorge. Jiménez, Sergio. *Auditor Denuncia Amenazas a su Labor*, periódico el Universal, 28 de noviembre de 2009, en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/173282.html>, [consultado el 2 de mayo de 2011]

- Schmitter C., Philippe. “*Calidad de la Democracia: Las Virtudes Ambiguas de la Rendición de Cuentas*”, en Metapolitica, numero 39, Enero- Febrero de 2005, México, Cepcom.
- Simonnet Carole, “*Están sin castigo denuncias de la ASF*”, Reforma, 20 de febrero de 2011 consultado en <http://www.elgolfo.info/elgolfo/nota/58004-estan-sin-castigo-denuncias-de-asf/>, [consultado el 20 de febrero de 2011];
- S/autor, Periodico Milenio, *Con Fox y Calderón, opacidad en recursos para fideicomisos: ASF*, en línea <http://www.milenio.com/node/702915> [consultado el 25 de abril de 2011].
- Uvalle Berrones, Ricardo. “*El control y la Evaluación en la Administración Pública*” Revista Mexicana de Ciencias Sociales, Año XLVI, número 192.

NORMATIVIDAD

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ultima Reforma D.O.F. 29 de Julio de 2010.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ultima Reforma D.O.F. 18 de Junio de 2010
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Normatividad Derogada.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Normatividad Derogada.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ultima Reforma. D.O.F. 31 de Diciembre de 2008.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ultima Reforma D.O.F. 28 de mayo de 2009.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ultima Reforma D.O.F. 6 de Junio de 2010.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. Nueva Ley D.O.F 31 de diciembre de 2008.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F 5 de Marzo de 2009.
- Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación. D.O.F. 12 de septiembre de 2001

- Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación. D.O.F. 6 de julio de 2008
- Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación. D.O.F. 26 de agosto de 2009
- Acuerdo por el que se reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, D.O.F 15 de abril de 2010.
- Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación. D.O.F. 28 de febrero de 2011.
- Acuerdo del Auditor Superior de la Federación, por el que se expide el Manual General de Organización de la Auditoría Superior de la Federación. D.O.F. 7 de junio de 2002.
- Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación. D.O.F.11 de julio de 2007
- Manual General de Organización de la Auditoría Superior de la Federación. D.O.F. 14 de septiembre de 2009.
- Acuerdo por el que se establece la Integración y Funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación de fecha 5 de junio de 2003.
- Acuerdo por el que se establecen los criterios del comité de información sobre la clasificación de la información de la ASF. D.O.F. 30 de abril de 2007.
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, D.O.F 5 de junio de 1990
- Diario Oficial de la Federación, 25 de febrero de 2010, Sección Primera
- Guía del Operación del Sistema de Evaluación del Desempeño, Agosto de 2009,
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 - 2010, consultado en <http://www.shcp.gob.mx>, [consultado el 30 de abril de 2011].

DOCUMENTOS E INFORMES DE LA ASF.

- Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo del Estado Mexicano, Oportunidades de Mejora.*, 2009 consultado en : <http://www.asf.gob.mx>
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe de las actividades realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, para garantizar el acceso a la información pública gubernamental 2003-2010*, consultado en : <http://www.asf.gob.mx>
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública 2000-2009*, consultado en : <http://www.asf.gob.mx>
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Avance de Gestión Financiera 2009*, consultado en : <http://www.asf.gob.mx>
- *Investigación acerca de la actuación y desempeño de la ASF, de su titular y su personal*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, , México, 2009, en : http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/SEGMENTO_ESPECIALIZADO.pdf
- *Investigación sobre la percepción ciudadana acerca de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización en el uso de los recursos públicos en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México, 2011, en: <http://www.asf.gob.mx/docs/Percepcion%20ciudadana%20ASF%202010-UNAM.pdf>
- Merino, Mauricio. *Informe sobre la evolución y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, México, CIDE, Octubre de 2009. http://www.asf.gob.mx/docs/Estudio_CIDEOct09.pdf

GACETA PARLAMENTARIA Y DIARIO DE DEBATES.

- H. Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Año II, Núm. 46, 14 de diciembre de 1998.
- Dictámen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo y ocho fracciones al artículo 78

con una Sección V en el Capítulo II del Título Tercero, así como el artículo 74, fracción IV, párrafo V; que reforman los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción II, y 79; y que deroga la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 180-II, Año II, 14 de diciembre de 1998.

- Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre Fiscalización y Presupuesto, a cargo del C. Dip. Pablo Gómez Álvarez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 254, Año II, 29 de abril de 1999.
- Iniciativa de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del C. dip. Jorge Estefan Chidiac, a nombre del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 402, Año II, 3 de diciembre de 1999.
- Iniciativa de Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del C. dip. Jorge Silva Morales, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 404, Año II, 7 de diciembre de 1999.
- Iniciativa de Ley Orgánica de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, a cargo del C. dip. Adalberto Balderrama Fernández integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 407, Año II, 10 de diciembre de 1999.
- Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con Proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 655, Año IV, 20 de diciembre de 2000.
- Iniciativa que reforma los artículos 31, 32 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del diputado Raúl Cervantes Andrade, del Grupo Parlamentario del PRI. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 2388-IV, Año XI, 22 de noviembre de 2007.
- Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 16 y 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del diputado Enrique

- Cárdenas del Avellano, del Grupo Parlamentario del PRI. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XI, número 2572, 18 de agosto de 2008.
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del diputado Octavio Martínez Vargas, del Grupo Parlamentario del PRD. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 2463-II, Año XI, 11 de marzo de 2008.
 - Iniciativa que adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, presentada por el diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 14 de mayo de 2008. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 2508, Año XI, 20 de mayo de 2008.
 - Iniciativa que expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y deroga la Ley de Fiscalización Superior, presentada por el diputado Jesús Ramírez Stabros, en nombre de los diputados Javier Guerrero García, Horacio Garza Garza y Raúl Cervantes Andrade, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 13 de agosto de 2008. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 2572, Año XI, 18 de agosto de 2008.
 - Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del diputado Antonio Valladolid Rodríguez, del Grupo Parlamentario del PAN. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 2617-V, Año XI, 21 de octubre de 2008.
 - Iniciativa que reforma el artículo 80 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del diputado Elías Cárdenas Márquez, del Grupo Parlamentario de Convergencia. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 2617-V, Año XI, 21 de octubre de 2008.
 - Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes de Fiscalización Superior de la Federación, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como del Reglamento para el Gobierno Interior del

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a cargo del diputado Antonio Ortega Martínez, del Grupo Parlamentario del PRD. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Número 2646-II, Año XII, 2 de diciembre de 2008.

- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Segundo Periodo, 16 de abril de 2009
- Dictamen de la Comisión de la Función Pública, con Proyecto de Decreto que expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y abroga la Ley de Fiscalización Superior de La Federación. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Año XII, Número 2737-IV, 15 de abril de 2009

Archivos y Artículos Académicos en Internet.

- Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública. <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>, [consultado el 31 de marzo de 2011].
- Camacho, Hipólito. “*La eficacia del presupuesto de ejecución*” <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/4/pr/pr4.pdf>, [consultado el 18 de febrero de 2011].
- *Constitución Política con reformas* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>, [consultado del 20 al 26 de abril]
- Corporación Latinobarómetro, *Informe Anual Latinobarómetro 2005-2010*, en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATDatos.jsp> [consultado el 13 de febrero de 2011].
- *Documentos históricos constitucionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, [consultado del 20 al 26 de abril]
- Guía de Auditoría Gubernamental http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/doc/ctos/guia_auditoria.pdf, [consultado el 22 de abril de 2011]

- Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social (2007), documentos del Banco Mundial consultado en: <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/igr-espanol.pdf>, [consultado el 13 de febrero de 2011].
- Historia de la Procuraduría General de la República <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/historia.asp>, [consultado el 18 de abril de 2011].
- Secretaria de la Funcion Pública, Tercer Informe de Labores 2009, consultado en: <http://www.sfp.gob.mx>, [consultado el 16 de abril de 2011]
- Indicadores de gobernabilidad en el Ámbito Mundial 2009 consultado en: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWS_SPANISH/0,,contentMDK:20483194~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html, [consultado el 13 de febrero de 2011].
- Indicadores de Medición de la Pobreza: <http://www.coneval.gob.mx/>
- Transparency International, *Informe Anual Transparencia Internacional 2001-2009* en www.transparency.org/chapters [consultados del 10 de febrero de 2011]
- Martínez Puón, Rafael. *Las Políticas de la OCDE en la reforma de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción en México*, en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044106.pdf>, [consultado el 7 de mayo de 2011].
- *Métrica de Transparencia*, CIDE – COMAIP, 2010, en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>, [Consultado el 25 de marzo de 2011]
- Mora Quiroz Mario, “*Responsabilización por el Control de Resultados*”, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf>
- Nieto Castillo, Santiago. “*Rendición de Cuentas y Transparencia como elementos para la persistencia democrática*” en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/22.pdf>, [consultado el 25 de febrero de 2011]

XI. ANEXOS
ANEXO 1.

Indicadores básicos para evaluar la actuación de la ASF de acuerdo a la Declaración de Lima y Declaración de México sobre las líneas básicas de la fiscalización INTOSAI	
INDICADORES	
1.- Independencia de la EFS	La existencia de un marco constitucional/reglamentario/legal apropiado y eficaz, así como disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco.
	La independencia de la autoridad superior de la EFS (y sus miembros en los organismos colegiados), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.
	Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.
	Acceso irrestricto a la información (de los sujetos e instituciones a fiscalizar).
	El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.
	Libertad de decidir sobre el contenido y el momento de sus informes, así como su publicación y divulgación.
	La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.
Autonomía financiera y gerencia/administrativa, además de disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.	
2.-Función de la EFS en el sistema de rendición de cuentas.	
Bajo esta perspectiva es necesario señalar que la función de los EFS en la rendición de cuentas es: fiscalizar, asesorar e informar.	
FISCALIZAR	Es un control externo y posterior a cargo de la EFS independiente, que puede, además, ejercer control previo, separado del control interno y previo a cargo de la propia administración pública.
	Abarca la eficacia de los órganos de control interno, con la respectiva delimitación de funciones y cooperación con éstos
	Se orienta hacia la legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que abarquen a cada operación y a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y sistemas. En terminología actual, es una auditoría gubernamental integral y con medición de desempeño institucional.
	Es un control ordenado conforme a un programa previo, establecido por la propia EFS, independientemente de que los poderes públicos puedan solicitar auditorías especiales para casos concretos.
	Es un control técnico con base en el procedimiento de muestreo, ya que en muy pocos casos puede controlarse la totalidad del presupuesto ejecutado. Las técnicas, los métodos y procedimientos serán determinados por la propia EFS, siguiendo normas y estándares conocidos y aceptados científicamente. Es deseable la elaboración de manuales de procedimientos.
	Es un control profesional de alta calificación. El personal debe gozar de certidumbre en sus cargos y tener la calificación, experiencia e integridad moral necesaria además, debe fomentarse su capacitación y gozar de una remuneración acorde con las exigencias profesionales especiales. En ciertos casos se puede contratar a peritos ajenos a la EFS.

ASESORAR	Asesorar y acompañar en todo el ciclo financiero a los poderes públicos, desde el diseño y la aprobación del presupuesto, pasando por el control ex ante para una mejora en la gestión financiera no concluida en un ciclo anual, la revisión del gasto ejecutado y hasta la fiscalización posterior.
	Tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades, y poder colaborar con estas autoridades mediante sus conocimientos periciales.
	Colaborar e intercambiar experiencias con otras EFS de ámbito nacional, regional y local, y con instituciones de educación superior, asociaciones profesionales o civiles interesadas en la auditoría superior.
INFORMAR	La EFS goza del derecho y la obligación de rendir informes al Poder Legislativo o al órgano estatal correspondiente sobre los resultados de su actividad, y publicarlos.
	La EFS debe hacer una rendición de cuentas a los poderes públicos y a la sociedad
3.- Información pública y EFS	EFS debe tener el derecho y la obligación de rendir un informe anual al poder público correspondiente, lo cual debe estar consagrado en la Constitución
	Los informes deben abarcar la totalidad de la actividad de la EFS, salvo casos en los que la información puede ser clasificada como reservada o confidencial
	Los informes deben redactarse de manera precisa, comprensible y objetiva, y limitarse a los resultados esenciales de las auditorías practicadas.
4.- Rendición de cuentas de la EFS	Control que ejerce el Poder Legislativo sobre la EFS, a través de la revisión de su informe de labores, la ejecución de su presupuesto y la práctica de auditorías externas.
	Creación de un código de ética para la función fiscalizadora
	Revisión voluntaria por parte de otras EFS (evaluación de/entre pares).
	Transparencia de la EFS y sus labores, especialmente el diseño de un sitio web con contenidos oportunos.
Fuente: Tomado de Aymée Figueroa Neri, <i>La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior</i> , Auditoría Superior de la Federación, México, 2007 pp. 18 -20. Dicho texto incluye ambas declaraciones y los condensa en este apartado.	

ANEXO 2. CALENDARIZACIÓN DEL CICLO PRESUPUESTAL

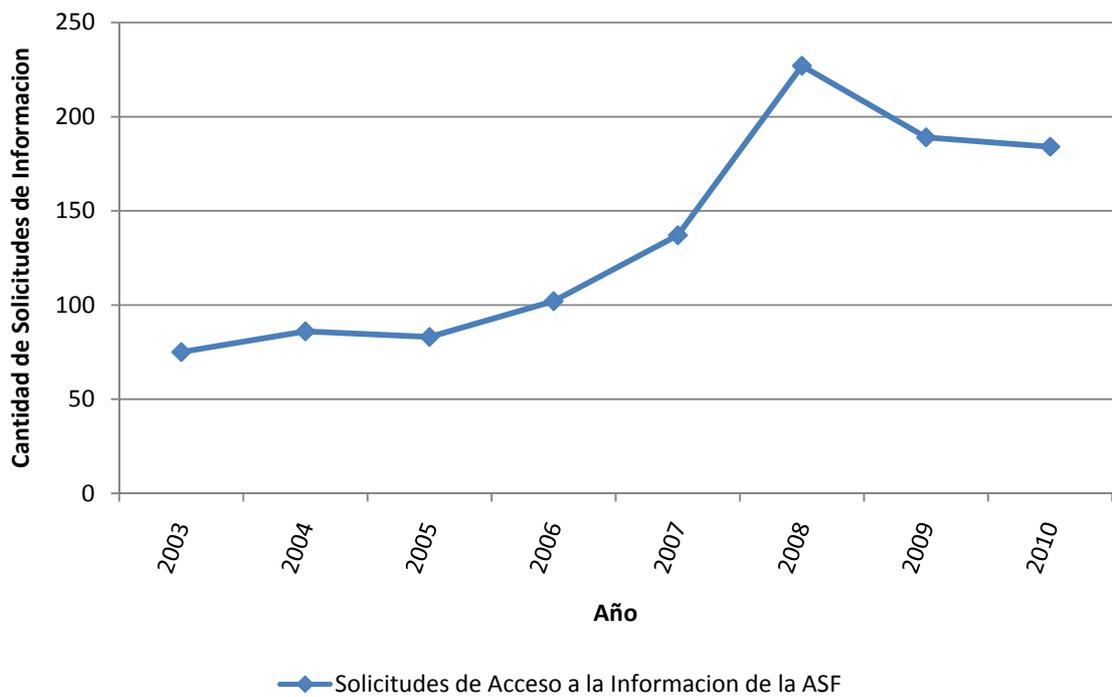
Calendarización del Ciclo Presupuestal															
FASE	enero	febrero	mar	abril	mayo	jun	julio	agos	septiembre	octubre	nov	dic	febrero	septiembre	
Elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos															
	etapa de programación														
				integración del IAGF											
						Elaboración e integración del Proyecto de Presupuesto									
										8 de Sep. Presentación del PPEF					
											Aprobación del Presupuesto de Egresos fecha límite 15 de Nov.				
												Publicación del PEF en el Diario Oficial de la Federación			
Ejercicio del Gasto Público				Entrega de la Cuenta Pública				Entrega del IAGF							
Revisión del Ejercicio Presupuestal					Inicia revisión de la Cuenta Pública/ 1er. Informe sobre el Estado de las Observaciones emitidas en la Revisión de la Cuenta Pública del año Anterior.				Inicia revisión del IAGF				2o informe sobre el Estado de las Observaciones emitidas en la Revisión de la Cuenta Pública del Año Anterior.	20 de feb. Fecha de Entrega del Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública	30 de Sep. Dictamen de la Comisión de Presupuesto sobre el Informe de Revisión de la Cuenta Pública
Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 29-07-2010, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma DOF 31-12-2008, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Última reforma DOF 18-06-2010, Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma DOF 04-09-2009 ,															

**ANEXO 3.
LA FUNCION DE INFORMACIÓN EN CIFRAS.**

Total de Solicitudes de Acceso a la Información de la ASF desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental									
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total
Solicitudes de Acceso a la Información de la ASF	75	86	83	102	137	227	189	184	1083

Fuente: Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información de la ASF, Folio M-007 del 11 de marzo de 2011. Informe Público de las actividades Realizadas para Garantizar el Acceso a la Información 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010

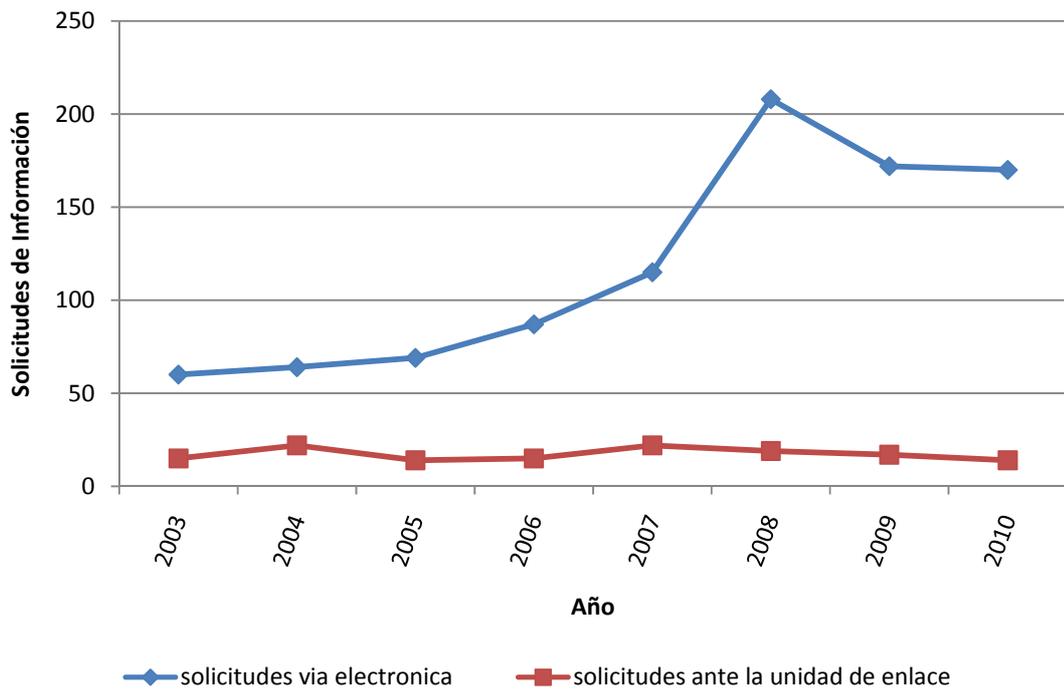
Solicitudes de Acceso a la Información de la ASF



Medios de solicitud de información de la ASF (vía electrónica/ presencial en la Unidad de Enlace)										
Forma de solicitud/Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total	porcentaje
solicitudes via electronica	60	64	69	87	115	208	172	170	945	87.26
solicitudes ante la unidad de enlace	15	22	14	15	22	19	17	14	138	12.74
total	75	86	83	102	137	227	189	184	1083	
respuestas via electronica	60	64	69	87	115	208	172	170	945	87.26
respuestas ante la unidad de enlace	15	22	14	15	22	19	17	14	138	12.74
total	75	86	83	102	137	227	189	184	1083	

fuente: Informe Público de las actividades Realizadas para Garantizar el Acceso a la Información 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010

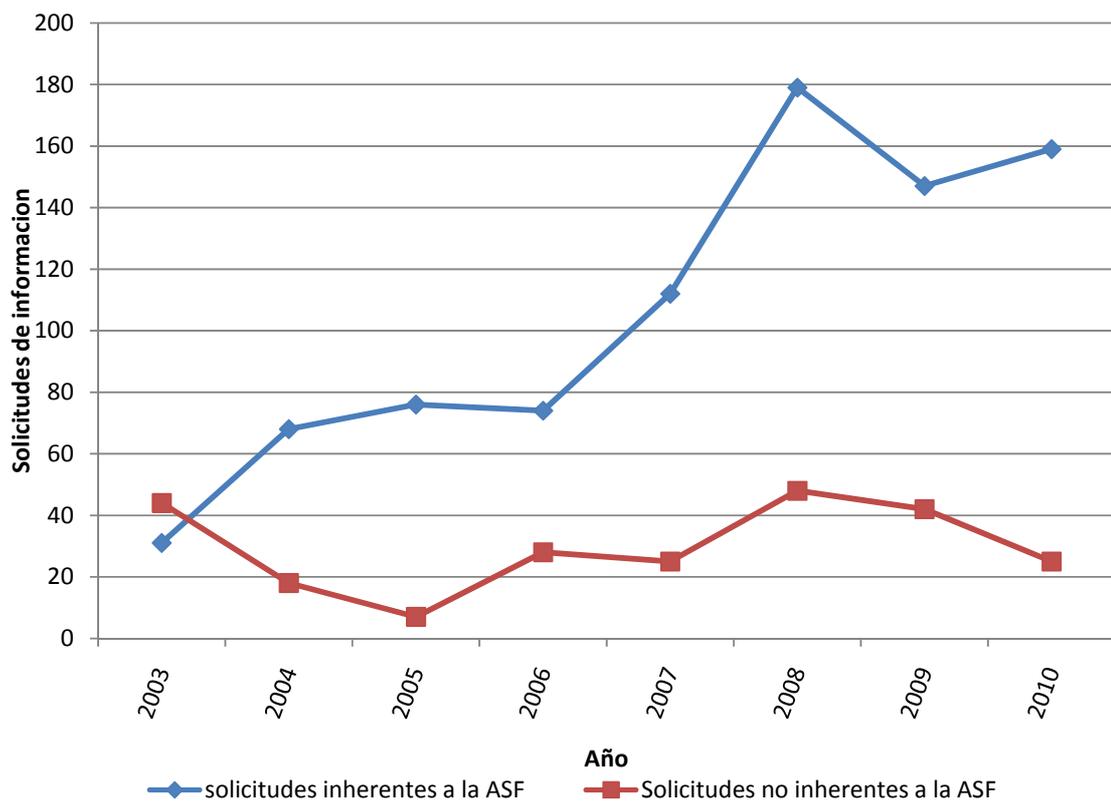
Medios de recepción y respuesta de solicitud de información de la ASF (vía electrónica/ presencial en la Unidad de Enlace)



Solicitudes de información de la ASF (inherentes a la ASF y fuera del ámbito de esta)										
Forma de solicitud/Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total	porcentaje
solicitudes inherentes a la ASF	31	68	76	74	112	179	147	159	846	78.11634349
Solicitudes no inherentes a la ASF	44	18	7	28	25	48	42	25	237	21.88365651
total	75	86	83	102	137	227	189	184	1083	100

fuelle: Informe Público de las actividades Realizadas para Garantizar el Acceso a la Información 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010

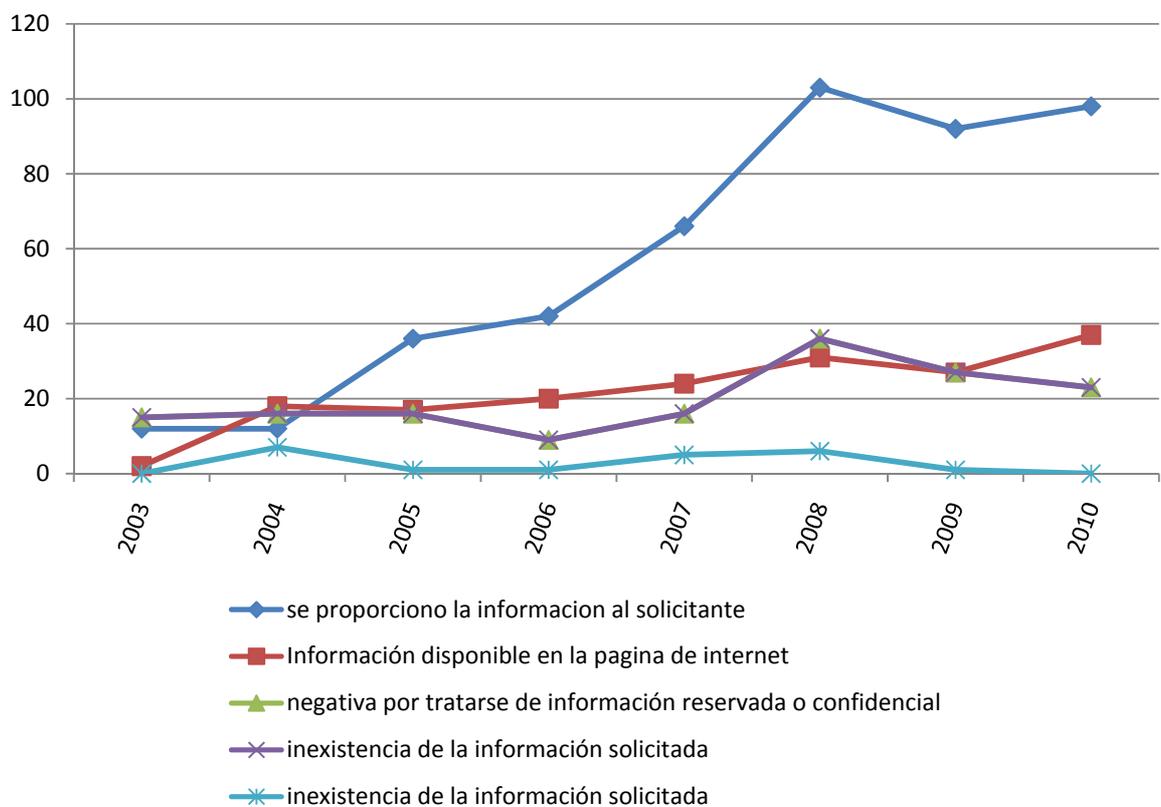
Solicitudes de información de la ASF (inherentes y fuera del ámbito de la ASF)



Tipo de respuesta emitida por la ASF										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total	porcentaje
se proporciono la información al solicitante	12	12	36	42	66	103	92	98	461	56.49509804
Información disponible en la página de internet	2	18	17	20	24	31	27	37	176	21.56862745
negativa por tratarse de información reservada o confidencial	15	16	16	9	16	36	27	23	158	19.3627451
inexistencia de la información solicitada	0	7	1	1	5	6	1	0	21	2.573529412
total	29	53	70	72	111	176	147	158	816	100

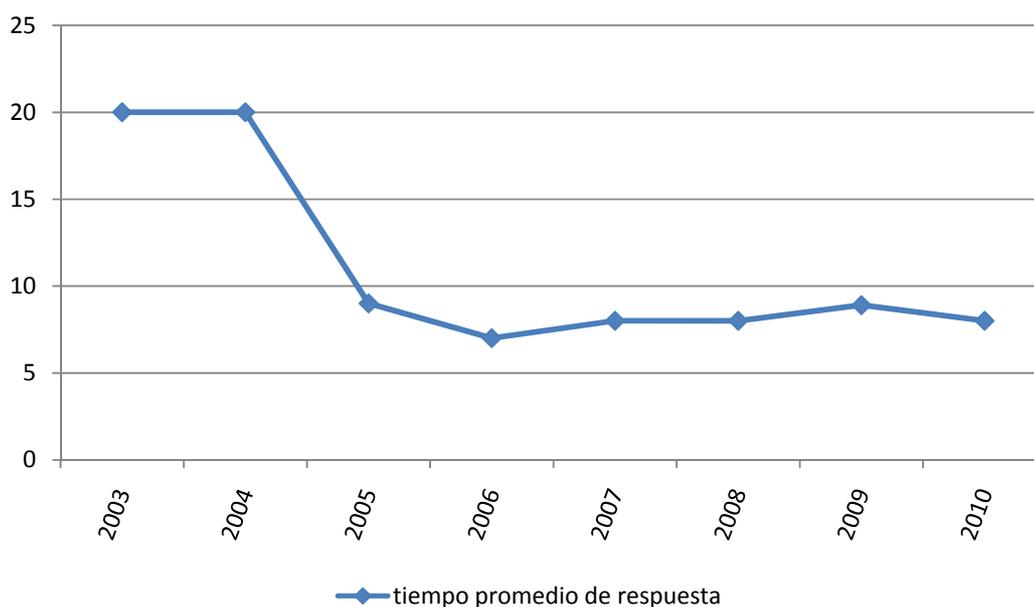
fuelle: Informe Público de las actividades Realizadas para Garantizar el Acceso a la Información 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010

Tipo de respuesta emitida por la ASF



Tiempo promedio de respuesta a Solicitudes de Información de la ASF									
tiempo/año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	promedio de días para la respuesta de solicitudes de información
tiempo promedio de respuesta	20	20	9	7	8	8	8.9	8	11.1125
fuente: Informe Público de las actividades Realizadas para Garantizar el Acceso a la Información 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010									

Tiempo promedio de respuesta a Solicitudes de Información de la ASF



**ANEXO 4.
MARCO METODOLOGICO PARA LA PRESENTACION DEL INFORME DE
RESULTADOS.**

CONTENIDO DEL INFORME DE AUDITORÍA.

1. **Título de la Auditoría** (obligatorio)
2. **Criterios de Selección** (obligatorio)
3. **Objetivo** (obligatorio)
4. **Alcance** (obligatorio)
 - Universo Seleccionado (no aplica en auditorías de seguimiento)
 - Muestra Auditada (no aplica en auditorías de seguimiento)
5. **Áreas Revisadas** (obligatorio)
 - Antecedentes (optativo)
6. **Procedimientos de Auditoría Aplicados** (obligatorio)
7. **Resultados, Observaciones y Acciones Promovidas** (obligatorio)
 - Resultado Sin Observaciones (aplica cuando se determinen fortalezas)
 - Resultado Con Observaciones (aplica cuando se determinen deficiencias)
 - Acción Promovida (obligatorio para los resultados con observación)
 - Línea Estratégica de Actuación (obligatorio)
 - Efecto Esperado (obligatorio)
 - Concepto de la Irregularidad (obligatorio)
 - Impacto por Acción (aplica según la deficiencia determinada) o Errores y Omisiones de la Información Financiera o Cuantificación Monetaria de las Observaciones
 - Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental (aplica según la deficiencia determinada) o Ordenamientos Legales (no aplica en resultados que refieran a mejores prácticas gubernamentales) o Multas Impuestas (aplica según la deficiencia determinada) o Acción promovida por la Entidad de Fiscalización Superior de Legislaturas Locales (aplica sólo para las auditorías solicitadas)
8. **Impacto de las Observaciones** (aplica según la deficiencia determinada)
 - Errores y Omisiones de la Información Financiera
 - Cuantificación Monetaria de las Observaciones
 - Consecuencias Sociales (impacto)
9. **Resumen de Observaciones y Acciones Promovidas**
10. **Dictamen** (obligatorio)
11. **Comentarios de la Entidad Fiscalizada** (obligatorio)

Anexo 5 . Solicitudes de Información

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
UNIDAD DE ENLACE

Solicitud de Acceso a la Información de la ASF

NO. DE FOLIO
FECHA

MEDIO POR EL QUE SE SOLICITA: CORREO ELECTRÓNICO MÓDULO UE FAX SERVICIO POSTAL

1. DATOS DEL SOLICITANTE

NOMBRE	CORREO ELECTRÓNICO

2. DATOS OPCIONALES*

CALLE	NO. EXT.	NO. INT.	COLONIA O FRACCIONAMIENTO	CÓDIGO POSTAL
DELEGACIÓN / MUNICIPIO	CIUDAD	TELÉFONO		

ESTADÍSTICOS

NACIONALIDAD	EDAD	OCCUPACIÓN	INVESTIGADOR <input type="checkbox"/>	PERIODISTA <input type="checkbox"/>	ESTUDIANTE <input type="checkbox"/>
		PROFESIONISTA <input type="checkbox"/>	ESPECIFICAR:		

DATOS DEL REPRESENTANTE

NOMBRE	CORREO ELECTRÓNICO (E-MAIL)	TELÉFONO
DOCUMENTO QUE LO ACREDITA	IDENTIFICACION OFICIAL (IFE / PASAPORTE)	

3. DATOS DE LA INFORMACIÓN QUE SOLICITA

DESCRIPCIÓN:

DATOS ADICIONALES QUE PERMITAN LA IDENTIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA:

DOCUMENTOS QUE ANEXA:

4. FORMA EN LA QUE DESEA QUE SE LE PROPORCIONE LA INFORMACIÓN

MEDIOS ELECTRÓNICOS	DOCUMENTO:	CONSULTA DIRECTA:
CORREO ELECTRÓNICO <input type="checkbox"/>	Sin costo COPIA SIMPLE <input type="checkbox"/>	Consulta en el Módulo de la UE <input type="checkbox"/>
DISQUETE o CD-ROM <input type="checkbox"/>	Con costo COPIA CERTIFICADA <input type="checkbox"/>	EN SALA <input type="checkbox"/>

5. FORMA EN LA QUE DESEA RECIBIR NOTIFICACIONES

PERSONALMENTE <input type="checkbox"/>	CORREO CERTIFICADO <input type="checkbox"/>	MENSAJERÍA <input type="checkbox"/>	MEDIOS ELECTRÓNICOS <input type="checkbox"/>
Sin costo en el Módulo de la UE	Sin costo	siempre y cuando el solicitante cubra el pago del se	Correo electrónico (Sin costo)

EN CASO DE QUE NO SE CUENTE CON EL SOPORTE SELECCIONADO SE LE INFORMARÁ

Sólo en caso de que requiera que la información se mande por correo o mensajería

FIRMA DEL SOLICITANTE

Enviar

CORREO ELECTRÓNICO: unidadenlace@asf.gob.mx

DGAI01/01

C. MAURICIO CHICHO SALINAS

Presente.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 26 de octubre del presente con número de folio citado al rubro, donde solicita:

1. *Número de controversias constitucionales que se han presentado del 2000 al 2009, especificar el asunto.*
2. *Número de auditorías que la Cámara de Diputados ha solicitado a la ASF y cuáles han sido realizadas, especificar el nombre de dichas auditorías.*

En lo que corresponde al primer punto, me permito comunicarle que la Auditoría Superior de la Federación no ha presentado ninguna controversia Constitucional en el periodo de referencia; sin embargo, ha sido parte en 11 controversias, conforme a lo siguiente:

Controversia Constitucional 36/2003

La inconstitucionalidad de 6 oficios, derivados de los resultados obtenidos en la revisión 632 practicada al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

Controversia constitucional 91/2003

La invalidez de 34 oficios, derivados del seguimiento a los resultados de la auditoría 199 practicada al Programa de Capitalización y Compra de Cartera.

Controversia Constitucional 42/2004

La oposición del Gobierno y el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca a la práctica de auditoría al ramo general 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios", respecto de la Cuenta Pública 2002.

Controversia Constitucional 61/2004

La invalidez de los requerimientos emitidos por la Auditoría Superior de la Federación y las recomendaciones y observaciones contenidas en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, en lo relativo al capítulo de la Secretaría de Energía y de la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Controversia Constitucional 84/2004

El pliego de observaciones número 057/2004 de fecha 18 de junio de 2004.

Controversia Constitucional 74/2005

Requerimiento de revisión e informe de situación excepcional, consistente en tener que instruir procesos de revisión sobre la legalidad de los actos que fueron emitidos por la Comisión Reguladora de Energía y otras dependencias del Ejecutivo Federal.

Controversia Constitucional 92/2007

Las órdenes de auditoría para realizar diversas auditorías sobre cuestiones ajenas a la gestión financiera emitidas por la Auditoría Superior de la Federación.

Controversia Constitucional 95/2007

La orden para realizar la auditoría número 12, denominada "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Permisos de Estaciones de Carburación de Gas L.P."

Controversia Constitucional 2/2008

El requerimiento dictado por la Auditoría Superior de la Federación, en el que se contiene la orden para realizar la auditoría número 16 denominado "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Permisos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos".

Controversia Constitucional 3/2008

El requerimiento dictado por la Auditoría Superior de la Federación, relativo a la orden para realizar la auditoría No. 13 denominada "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Certificados Fitosanitarios de Importación".

Controversia Constitucional 30/2009

De la Auditoría Superior de la Federación la abstención de cumplir con las obligaciones que establecen las fracciones I-IV del artículo 79 constitucional, relativas a la fiscalización de las participaciones municipales en ingresos federales que son recursos federales, entregadas al Ejecutivo del Estado de Oaxaca por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar que el solicitante puede consultar en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (www.scjn.gob.mx) las citadas Controversias Constitucionales.

Respecto al segundo punto, le sugerimos consultar la página de Internet de la ASF www.asf.gob.mx, en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Tomo I "Informe Ejecutivo", Apartado: "Atención de las Solicitudes y Puntos de Acuerdo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación", donde se presentan las solicitudes y la forma de atención por cada Cuenta Pública fiscalizada.

Por otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE



LIC. ARTURO ORCÍ MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación

GGR/DRA/145/10

UGA/UE/023/2011

RESPUESTA A SOLICITUD DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN NO. M-002

México, D.F., 28 de enero de 2011

MAURICIO CHICHO SALINAS
presente

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 13 de enero de 2011 con número de folio citado al rubro, mediante la cual pregunta:

- ¿Cuándo y cómo se entrega la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera?*
- ¿Existen lineamientos que le permitan a la ASF concluir las acciones que emite en plazos moratorios?*
- ¿Cómo se asignan las auditorías al personal y cómo está dividido el periodo de desarrollo?*
- ¿Cantidad de la muestra auditada para la revisión de la Cuenta Pública 2008?*
- ¿Se tiene algún registro sobre aquellos programas que se han fiscalizado de manera recurrente y el tipo de auditorías de las que han sido sujetos?*

Con respecto a sus preguntas, le informo lo siguiente:

1. **¿Cuándo y cómo se entrega la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera?**

De conformidad con el artículo 7, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) que establece: "La Auditoría Superior de la Federación realizará un análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 30 días posteriores a la fecha de su presentación y lo entregará a la Comisión".

El análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2010 se entregó a la Cámara de Diputados el día 27 de agosto de 2010.

2. **¿Existen lineamientos que le permitan a la ASF concluir las acciones que emite en plazos moratorios?**

La ASF no emite acciones en plazos moratorios, ya que se ajusta a los términos que marca la LFRCF para emitir las acciones promovidas derivadas de la fiscalización superior.

Los plazos se encuentran normados en la LFRCF en el artículo 31: "(...) enviará a las entidades fiscalizadas y, de ser procedente a otras autoridades competentes, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la fecha en que sea entregado el Informe del Resultado, las acciones promovidas y recomendaciones señaladas en el artículo 13 de esta Ley.

Los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, deberán formularse o emitirse durante los siguientes 160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado..."

3. ¿Cómo se asignan las auditorías al personal y cómo está dividido el periodo de desarrollo?

El Reglamento Interior de la ASF otorga atribuciones a los titulares de las áreas auditoras para designar al personal para realizar las auditorías (artículo 14, fracción XVII del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación), y asigna al personal comisionado o habilitado para realizarla mediante una orden de auditoría dirigida a la entidad fiscalizada.

El personal que se asigne a las auditorías no debe tener conflicto de intereses y, entre otros aspectos, debe contar con un conocimiento general del marco jurídico, normativo y operativo de la entidad fiscalizada.

El proceso de desarrollo se encuentra dividido en:

- *Programación de la auditoría.* Se relaciona con la programación de las actividades, la definición de los procedimientos de auditoría (guía de auditoría) y la elaboración de la Orden de Auditoría.
- *Ejecución.* Se relaciona con las actividades encaminadas a la formalización e inicio de los trabajos de auditoría, la evaluación del Control Interno, la aplicación de los procedimientos de auditoría y obtención de resultados, la supervisión del grupo auditor, la presentación de resultados preliminares y la conclusión de los trabajos de auditoría.
- *Informe de auditoría.* Se relaciona con las actividades encaminadas a la elaboración del Informe de Auditoría (IA): la revisión, modificación y aprobación del IA; el registro de los resultados de la revisión en el Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías; la autorización de versiones finales de los IA en el mencionado sistema; y, la integración de los expedientes de auditoría.

4. ¿Cantidad de la muestra auditada para la revisión de la Cuenta Pública 2008?

Ha aumentado en 3.6 veces la muestra fiscalizada al pasar de 1.9% al 6.8%, en relación al gasto total ejercido (Discurso pronunciado con motivo del 184 aniversario de la ASF, presentación de nueva obra editorial y premiación del octavo certamen nacional de fiscalización superior y rendición de cuentas el 26 de noviembre de 2008, pág. 5 <http://www.asf.gob.mx/paqs/prensa/MSG261108.pdf>).

Ha aumentado en casi cuatro veces la muestra fiscalizada en relación con el gasto total ejercido (Discurso pronunciado en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del DF el 3 de diciembre de 2008, pág. 5 <http://www.asf.gob.mx/paqs/prensa/MSG031208.pdf>).

5. ¿Se tiene algún registro sobre aquellos programas que se ha fiscalizado de manera recurrente y el tipo de auditorías de las que han sido sujetos?

Los programas que se auditan de manera recurrente se pueden localizar y analizar en los Tomos Ejecutivos de cada Cuenta Pública que fiscaliza la Auditoría Superior de la Federación, que se encuentran publicados en su sitio de internet: www.asf.gob.mx

En dichos tomos encontrará un subapartado denominado "Cumplimiento de programas".

Asimismo, le recomendamos revisar los Tomos Sectoriales en la página web ya referida, que contienen el informe de cada auditoría por Cuenta Pública.

Sin más por el momento, le envió un cordial saludo.

ATENTAMENTE

LIC. ARTURO ORCÍ MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación

C. MAURICIO CHICHO SALINAS
Presente

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 13 de enero de 2011 con número de folio citado al rubro, mediante la cual pregunta:

- ¿El total de personal que ha ingresado por medio del Servicio Fiscalizador de Carrera de 2000 a 2009?
- ¿Total de personal que labora en la ASF actualmente?

Con respecto a sus preguntas, le informo lo siguiente:

1. ¿El total de personal que ha ingresado por medio del Servicio Fiscalizador de Carrera de 2000 a 2009?

En el periodo del 2000 al 2009 ingresó al Servicio Fiscalizador de Carrera un total de 700 servidores públicos.

2. ¿Total de personal que labora en la ASF actualmente?

Con fecha 25 de febrero de 2010, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la estructura ocupacional disponible de la ASF, en la cual se especifica el nivel y total de plazas con que cuenta esta institución; la cual se encuentra para su consulta en el DOF y en la página de internet www.asf.gob.mx en el apartado Transparencia, sección Obligaciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, opción Percepciones de los Servidores Públicos de la ASF. Información relativa a la estructura ocupacional que contiene la integración de los recursos aprobados en el capítulo de Servicios Personales de la ASF.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE


LIC. ARTURO ORCÍ MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación


GCHAF

México, D.F., 14 de febrero de 2011

C. MAURICIO CHICHO SALINAS
Presente

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 4 de febrero del presente con número de folio citado al rubro, mediante la cual solicita:

Metodología (procedimiento, manual o lineamiento interno autorizado) para el seguimiento y conclusión de acciones promovidas.

Al respecto, le comunico que la forma en que se lleva a cabo el seguimiento está plasmada en el marco jurídico que regula la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, como se muestra a continuación:

El seguimiento de las acciones comienza una vez que se entrega el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, o en su caso, a la Comisión Permanente por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (art. 28 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación -LFRCF-).

La facultad para formular recomendaciones y acciones la otorga el artículo 15, fracciones XIV, XV y XVI de la LFRCF.

El tipo de acciones que emite la institución son: acciones promovidas (solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político) y recomendaciones, recomendaciones al desempeño señaladas en el artículo 13 de esta LFRCF.

El artículo 31 de la misma LFRCF señala que dichas acciones se enviarán a las entidades fiscalizadas y, de ser procedente a otras autoridades competentes, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la fecha en que se entrega el Informe del Resultado.

Los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, deberán formularse o emitirse durante los siguientes 160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado con la finalidad de evitar la prescripción de las acciones legales correspondientes.

En el caso de las promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias que se notifiquen a las instancias de control competentes, deberán remitirse acompañando copia certificada del expediente que sustente la promoción respectiva.

- Las acciones promovidas a que se refiere el párrafo anterior, no serán formuladas o emitidas, cuando las entidades fiscalizadas aporten elementos que solventen las observaciones respectivas, situación que se hará del conocimiento de las mismas y de la Cámara por escrito.

Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y las denuncias de juicio político deberán presentarse por parte de la Auditoría Superior de la Federación cuando se cuente con los elementos que establezca la LFRCF.

El artículo 32 establece la obligatoriedad de que las entidades que fueron fiscalizadas contesten en un plazo de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciban las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, la información y las consideraciones que estimen pertinentes, con excepción de los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria cuyo plazo se establece en el apartado correspondiente de esta LFRCF (Título Quinto).

- En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 30 días hábiles siguientes al de la notificación de la recomendación correspondiente, deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras efectuadas, las acciones a realizar o, en su caso, justificar su improcedencia o las razones por las cuales no resulta factible su implementación.

El artículo 6 faculta a la entidad fiscalizadora para que pueda solicitar información a las entidades fiscalizadas para el seguimiento de las observaciones.

Una vez que se analiza la información recibida de las entidades fiscalizadas, la LFRCF, en su artículo 33, establece la obligatoriedad de contestarles en un plazo de 120 días hábiles, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

Si las entidades fiscalizadas no presentan los elementos necesarios para la solventación de las acciones determinadas, la Auditoría Superior de la Federación procede a fincar el

pliego de observaciones o promueve las acciones que correspondan a que se refiere el artículo 49 de la LFRCF (Si se presume la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, procederá a determinar los daños, promover el fincamiento de otras responsabilidades, promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentar las denuncias y querrelas penales a que haya lugar y coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes).

Cuando los pliegos de observaciones no son solventados por las entidades fiscalizadas, se procede a Fincar Responsabilidades Resarcitorias, al respecto es posible consultar el Título Quinto: Capítulo II, Del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias y Capítulo III, Del Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias de la misma LFRCF.

De conformidad con el artículo 30 de la LFRCF, la ASF informa a la Cámara, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la ASF, el estado que guarda la solventación de las recomendaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas, mediante un informe semestral presentado, a más tardar, el 1 de mayo y el 1 de noviembre de cada año.

El artículo 88 de la LFRCF, fracción XIII, establece que, sin perjuicio de su ejercicio, el Auditor Superior de la Federación, o cualquier otro servidor público, conforme al Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, los Auditores Especiales tienen la facultad de solventar o dar por concluidas las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas y en el caso de las promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, denuncias penales y de juicio político, solicitar a las autoridades ante quienes se envió la promoción o se presentó la denuncia informen sobre la resolución definitiva que se determine o que recaiga en este tipo de asuntos, con independencia de que determinen su conclusión conforme a las disposiciones aplicables.

De conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior de la ASF, en su artículo 7°, fracción XXVIII, faculta a los Auditores Especiales a solventar o dar por concluidas las acciones o recomendaciones o, en su caso, según la fracción XXIX, pueden ser solventadas o dadas por concluidas previamente a su emisión las siguientes acciones: los pliegos de observaciones, las promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, denuncias penales y denuncias de juicio político, cuando la entidad fiscalizada aporte los elementos suficientes que atiendan o desvirtúen las observaciones respectivas.

Los directores generales están facultados para solicitar información y para el seguimiento de las recomendaciones y acciones promovidas de conformidad con el artículo 14, fracciones XXI y XLII del Reglamento Interior de la ASF.

En este mismo artículo 14, fracciones XXXIX y XL se regula la solventación de los pliegos de observaciones y la no solventación en la fracción XLI.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN | MEXICO 010/2011

En el 14. fracción XLIII del Reglamento Interior de la ASF se establece la atribución de pronunciarse acerca de la solventación o no de las recomendaciones y acciones promovidas, la cual debe darse en un plazo máximo de 120 días hábiles sobre las respuestas recibidas de las entidades fiscalizadas de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE



LIC. ARTURO ORCÍ MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación



GGGDRAL

Av. Coyacacán N° 1501, Colonia Del Valle, C.P. 03100, México, D.F., Tel.: 52.00.15.00, e-mail: asf@gob.mx

UGA/UE/053/2011

RESPUESTA A SOLICITUD DE ACCESO A
LA INFORMACIÓN NO. M-008

México, D.F., 24 de febrero de 2011

C. MAURICIO CHICHO SALINAS
Presente

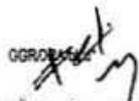
Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 18 de febrero del presente con número de folio citado al rubro, mediante la cual solicita:

Presupuesto asignado a la Auditoría Superior de la Federación en los capítulos correspondientes a Servicios de Comunicación Social y Publicidad, Impresión y Elaboración de Material Informativo derivado de la operación y administración de la ASF, Información en Medios Masivos derivada de la operación y administración de la ASF. En el periodo de 2000 a 2010. Detalle por año.

Al respecto, en archivo adjunto sírvase encontrar la información solicitada.

ATENTAMENTE


LIC. ARTURO ORCI MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación


GGRR/053/11

Ay. Coyoacán N° 1501, Colonia Del Valle, C.P. 03100, México, D.F., Tel.: 52.00.15.00, e-mail: asf@gob.mx

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS FINANCIEROS
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO Y CONTROL
SUBDIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
PRESUPUESTO ORIGINAL

PARTIDA	CONCEPTO	PRESUPUESTO ORIGINAL
EJERCICIO 2000		
3601	GASTOS DE PROPAGANDA	10,170.00
3602	IMPRESIONES Y PUBLICACIONES OFICIALES	1,936,258.00
3605	OTROS GASTOS DE DIFUS. E INFORMACION	1,500,000.00
		2,957,508.00
EJERCICIO 2001		
3602	GASTOS DE PROPAGANDA E IMAGEN INSTITUCIONAL	852,500.00
3604	PUBLICACIONES OFICIALES PARA DIFUSIÓN E INFORMACIÓN	1,977,108.00
3606	OTROS GASTOS DE PUBLICACIÓN DIFUSIÓN E INFORMACIÓN	127,900.00
		3,078,530.00
EJERCICIO 2002		
3601	IMPRESIÓN DE DOCUMENTOS OFICIALES PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PÚBLICOS, IDENTIFICACIÓN, FORMATOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES, FORMAS VALORADAS, CERTIFICADOS Y TÍTULOS	60,000.00
3602	PUBLICACIONES OFICIALES PARA DIFUSIÓN E INFORMACION INTERNA	922,130.00
3603	PUBLICACIONES OFICIALES PARA LICITACIONES PUBLICAS Y TRAMITES ADMINISTRATIVOS EN CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES JURÍDICAS	100,400.00
3604	OTROS GASTOS DE PUBLICACION, DIFUSIÓN E INFORMACION	1,996,000.00
		1,565,783.00
EJERCICIO 2003		
3601	IMPRESIÓN DE DOCUMENTOS OFICIALES PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PÚBLICOS, IDENTIFICACIÓN, FORMATOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES, FORMAS VALORADAS, CERTIFICADOS Y TÍTULOS	60,000.00
3602	IMPRESIÓN Y ELABORACIÓN DE PUBLICACIONES OFICIALES Y DE INFORMACIÓN EN GENERAL PARA DIFUSIÓN	829,992.00
3603	INSERCIÓNES Y PUBLICACIONES OFICIALES PARA LICITACIONES PÚBLICAS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS EN CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES JURÍDICAS.	113,791.00
3701	DIFUSIÓN E INFORMACIÓN DE MENSAJES Y ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES	562,000.00
		1,939,380.00
EJERCICIO 2004		
3601	IMPRESIONES DE DOCUMENTOS OFICIALES PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PÚBLICOS, IDENTIFICACIÓN, FORMATOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES, FORMAS VALORADAS, CERTIFICADOS Y TÍTULOS	60,000.00
3602	IMPRESIÓN Y ELABORACIÓN DE PUBLICACIONES OFICIALES Y DE INFORMACIÓN EN GENERAL PARA DIFUSIÓN	762,516.00
3603	INSERCIÓNES Y PUBLICACIONES OFICIALES PARA LICITACIONES PÚBLICAS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS EN CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES JURÍDICAS	116,864.00
3701	DIFUSIÓN E INFORMACIÓN DE MENSAJES Y ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES	1,000,000.00
		1,442,021.00
EJERCICIO 2005		
3601	IMPRESIONES DE DOCUMENTOS OFICIALES PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PÚBLICOS, IDENTIFICACIÓN, FORMATOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES, FORMAS VALORADAS, CERTIFICADOS Y TÍTULOS	60,000.00
3602	IMPRESIÓN Y ELABORACIÓN DE PUBLICACIONES OFICIALES Y DE INFORMACIÓN EN GENERAL PARA DIFUSIÓN	513,414.00
3603	INSERCIÓNES Y PUBLICACIONES PROPIAS DE LA OPERACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE NO FORMEN PARTE DE LAS CAMPAÑAS	116,864.00
3701	DIFUSIÓN E INFORMACIÓN DE MENSAJES Y ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES	751,743.00
		1,737,174.00
EJERCICIO 2006		
3601	IMPRESIONES DE DOCUMENTOS OFICIALES PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PÚBLICOS, IDENTIFICACIÓN, FORMATOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES, FORMAS VALORADAS, CERTIFICADOS Y TÍTULOS	66,000.00
3602	IMPRESIÓN Y ELABORACIÓN DE PUBLICACIONES OFICIALES Y DE INFORMACIÓN EN GENERAL PARA DIFUSIÓN	537,164.00
3603	INSERCIÓNES Y PUBLICACIONES PROPIAS DE LA OPERACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE NO FORMEN PARTE DE LAS CAMPAÑAS	205,010.00
3701	DIFUSIÓN E INFORMACIÓN DE MENSAJES Y ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES	929,000.00
		2,587,174.00
EJERCICIO 2007		
3601	IMPRESIONES DE DOCUMENTOS OFICIALES PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PÚBLICOS, IDENTIFICACIÓN, FORMATOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES, FORMAS VALORADAS, CERTIFICADOS Y TÍTULOS	65,999.00
3602	IMPRESIÓN Y ELABORACIÓN DE MATERIAL INFORMATIVO DERIVADO DE LA OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES	837,164.00
3603	INFORMACIÓN EN MEDIOS MASIVOS DERIVADA DE LA OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES	255,011.00
3701	DIFUSIÓN DE MENSAJES SOBRE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES	1,429,000.00
		5,087,174.00
EJERCICIO 2008		
3601	IMPRESIONES DE DOCUMENTOS OFICIALES PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PÚBLICOS, IDENTIFICACIÓN, FORMATOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES, FORMAS VALORADAS, CERTIFICADOS Y TÍTULOS	65,999.00
3602	IMPRESIÓN Y ELABORACIÓN DE MATERIAL INFORMATIVO DERIVADO DE LA OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES	2,337,164.00
3603	INFORMACIÓN EN MEDIOS MASIVOS DERIVADA DE LA OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES	255,011.00
3701	DIFUSIÓN DE MENSAJES SOBRE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES	2,429,000.00
		6,812,753.00
EJERCICIO 2009		
3601	IMPRESIONES DE DOCUMENTOS OFICIALES PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PÚBLICOS, IDENTIFICACIÓN, FORMATOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES, FORMAS VALORADAS, CERTIFICADOS Y TÍTULOS	70,223.00
3602	IMPRESIÓN Y ELABORACIÓN DE MATERIAL INFORMATIVO DERIVADO DE LA OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES	3,686,742.00
3603	INFORMACIÓN EN MEDIOS MASIVOS DERIVADA DE LA OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES	271,332.00
3701	DIFUSIÓN DE MENSAJES SOBRE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES	2,784,456.00
		8,358,475.00
EJERCICIO 2010		
3601	IMPRESIONES DE DOCUMENTOS OFICIALES PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PÚBLICOS, IDENTIFICACIÓN, FORMATOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES, FORMAS VALORADAS, CERTIFICADOS Y TÍTULOS	247,846.00
3602	IMPRESIÓN Y ELABORACIÓN DE MATERIAL INFORMATIVO DERIVADO DE LA OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES	3,871,079.00
3603	INFORMACIÓN EN MEDIOS MASIVOS DERIVADA DE LA OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES	999,550.00
3607	SERVICIOS RELACIONADOS CON MONITOREO DE INFORMACIÓN EN MEDIOS MASIVOS	240,000.00
3701	DIFUSIÓN DE MENSAJES SOBRE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES	3,000,000.00

USA/UE/056/2011

RESPUESTA A SOLICITUD DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN NO. M-004

México, D.F., 28 de febrero de 2011

C. MAURICIO CHICHO SALINAS
Presente

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 4 de febrero del presente con número de folio citado al rubro, mediante la cual solicita:

"Perfil del personal en términos de profesiones predominantes en las áreas sustantivas de la Auditoría Superior de la Federación."

Al respecto, de acuerdo al Catálogo General de Puestos de la Auditoría Superior de la Federación, las profesiones predominantes en las Unidades Administrativas sustantivas de la ASF son las siguientes:

AUDITORÍA ESPECIAL	PROFESIONES
AUDITORÍA ESPECIAL DE CUMPLIMIENTO FINANCIERO	Licenciado en contaduría, licenciado en administración, licenciado en economía, licenciado en derecho, Ingenierías, licenciatura en ciencias políticas y administración pública, licenciado en finanzas, licenciado en matemáticas, licenciado en informática, licenciado en arquitectura y carreras afines.
AUDITORÍA ESPECIAL DE DESEMPEÑO	Licenciado en administración, licenciado en administración pública, licenciado en derecho, licenciado en ciencias políticas y sociales, licenciado en economía, licenciado en actuaría, licenciado en contaduría pública, licenciado en finanzas, licenciado en relaciones internacionales, licenciado en antropología, licenciado en turismo, licenciado en sociología, licenciado en trabajo social, Ingenierías y carreras relacionadas con el medio ambiente.
AUDITORÍA ESPECIAL DE PLANEACIÓN E INFORMACIÓN	Licenciado en contaduría, licenciado en derecho, licenciado en economía, licenciado en administración, licenciado en ciencias políticas y administración pública, licenciado en ciencias de la comunicación, licenciado en sociología, licenciado en actuaría, licenciado en periodismo, licenciado en informática, licenciado en filosofía, licenciado en literatura y licenciaturas afines a las mencionadas.

Si no más por el momento, reciba cordial saludo.

ATENTAMENTE


LIC. ARTURO ORCI MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación

USAE/057/2011

RESPUESTA A LA SOLICITUD DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN NO. M-006

México, D.F., 2 de marzo de 2011

C. MAURICIO CHICHO SALINAS
Presente

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 18 de febrero del presente con número de folio citado al rubro, mediante la cual pregunta:

- *Línea de Denuncia, cuándo comenzó a funcionar y área responsable de su operación. Cantidad de denuncias recibidas desde el inicio de operación.*
- *Muestra auditada del Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2008 y 2009.*

Con respecto a sus preguntas le comunico lo siguiente:

1. *Línea de Denuncia, cuándo comenzó a funcionar y área responsable de su operación. Cantidad de denuncias recibidas desde el inicio de operación.*

ASF-Línea Ética de Denuncia inició operaciones el 1º de noviembre de 2010. Su operación se lleva a cabo por una empresa externa especializada.
Al 23 de febrero de 2011 se han recibido 153 denuncias.

2. *Muestra auditada del Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2008 y 2009.*

La muestra auditada ha representado el 25.1% y 23.8% del Gasto Total Ejercido en 2008 y 2009, respectivamente.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE


LIC. ARTURO ORCÍ MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación

C. MAURICIO CHICHO SALINAS
Presente

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 18 de febrero del presente con número de folio citado al rubro, mediante la cual solicita:

"Personal asignado por unidad administrativa y por puesto (mandos medios y superiores, personal administrativo y personal auditor del 2010)."

Al respecto, proporciono a usted la información requerida:

DENOMINACIÓN	MMyS	PERSONAL ADMINISTRATIVO	PERSONAL AUDITOR	TOTAL
OFICINA DEL ASF	42	16	26	34
AUDITORÍA ESPECIAL DE CUMPLIMIENTO FINANCIERO	190	151	235	636
AUDITORÍA ESPECIAL DE DESEMPEÑO	109	28	147	284
AUDITORÍA ESPECIAL DE PLANEACIÓN E INFORMACIÓN	72	22	44	138
UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS	31	25	66	174
UNIDAD GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	31	131	112	354

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE


LIC. ARTURO ORCÍ MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación

AD/UE/Rev/11/11

Av. Coyoacán N° 1501, Colonia Del Valle, C.P. 03100, México, D.F., Tel.: 52.00.15.00, e-mail: asf@gob.mx

México, D.F., 11 de marzo de 2011

C. MAURICIO C. ICHO SALINAS
Presente

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 18 de febrero del presente con número de folio citado al rubro, mediante la cual solicita:

- **Total de solicitudes de información que ha recibido la ASF en el periodo correspondiente a 2003 – 2010. Detalle sobre el tipo de información que es solicitada a la ASF.**
- **Total de recursos de revisión de acuerdo a los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que se han presentado ante el Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la ASF y/o Unidad de Enlace, durante el periodo de 2003 a 2010.**

Al respecto, le comunico que desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en junio de 2003 hasta el cierre del ejercicio de 2010, se recibieron 1083 solicitudes de acceso a la información, como se detalla a continuación:

Solicitudes recibidas por año							
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
75	86	83	102	137	227	189	184

Entre la diversa información solicitada se encuentra: la metodología para la realización de auditorías, los informes de auditoría, el seguimiento de observaciones-acciones, las recuperaciones, ramos generales, los requisitos para presentar presuntas irregularidades, consultas sobre las atribuciones en materia de fiscalización y rendición de cuentas de la ASF, el Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas y del presupuesto de la ASF.

Asimismo, le informo que durante el periodo antes señalado se recibieron 8 recursos de revisión.

ATENTAMENTE


LIC. ARTURO ORCI MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación

JAGVF:RHT


Av. Coyoacán N° 1501, Colonia Del Valle, C.P. 03100, México, D.F., Tel.: 52.00.15.00, e-mail: asf@gob.mx



AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
UNIDAD DE ENLACE

UGA/UE/066/2011

RESPUESTA A LA SOLICITUD DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN NO. M-014

México, D.F., 17 de marzo de 2011

C. MAURICIO CHICHO SALINAS
Presente

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 16 de marzo del presente con número de folio citado al rubro, mediante la cual solicita:

"El Informe público de las actividades para garantizar el acceso a la información de la ASF de los años 2003 a 2006 y 2010."

Al respecto, en archivo electrónico adjunto sírvase encontrar la información solicitada.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE



LIC. ARTURO ORCI MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación

JACVFJRHBAHES

Av. Coyoacán N° 1501, Colonia Del Valle, C.P. 03100, México, D.F., Tel.: 52.00.15.00, e-mail: asf@gob.mx



AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
UNIDAD DE ENLACE

UGA/UE/665/2011

RESPUESTA A LA SOLICITUD DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN NO. M-011

México, D.F., 17 de marzo de 2011

C. MAURICIO CHICHO SALINAS
Presente

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61 fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación y el cuarto criterio general fracción XXI del Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 9 de marzo del presente con número de folio citado al rubro, mediante la cual pregunta:

- **Tiempo promedio para la solventación de observaciones - acciones emitidas por la ASF.**
- **Cuál es el costo aproximado o gasto erogado para los procesos de seguimiento y solventación de observaciones-acciones emitidas por la ASF.**

Al respecto, le informo lo siguiente:

1. Tiempo promedio para la solventación de observaciones – acciones emitidas por la ASF.

La Auditoría Superior de la Federación, una vez entregado el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados deberá de notificar las acciones a las entidades fiscalizadas en el tiempo señalado en el artículo 31 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), mismo que a la letra dice:

Artículo 31.- El Titular de la Auditoría Superior de la Federación, una vez rendido el Informe de Resultado a la Cámara, y con independencia de las actuaciones, promociones y procedimientos iniciados a que se refiere el artículo anterior, enviará a las entidades fiscalizadas y, de ser procedente a otras autoridades competentes, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la fecha en que sea entregado el Informe del Resultado, las acciones promovidas y recomendaciones señaladas en el artículo 13 de esta Ley.

Los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, deberán formularse o emitirse durante los siguientes 180 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado con la finalidad de evitar la prescripción de las acciones legales correspondientes.

Ax. Cooyacán N° 1501, Colonia Del Valle, C.P. 03100, México, D.F., Tel.: 52 00 15 00, e-mail: asf@gob.mx

En el caso de las promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias que se notifiquen a las instancias de control competentes, deberán remitirse acompañando copia certificada del expediente que sustente la promoción respectiva.

Las acciones promovidas a que se refiere el párrafo anterior, no serán formuladas o emitidas, cuando las entidades fiscalizadas aporten elementos que solventen las observaciones respectivas, situación que se hará del conocimiento de las mismas y de la Cámara por escrito.

Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y las denuncias de juicio político, deberán presentarse por parte de la Auditoría Superior de la Federación cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley.

Posteriormente, las entidades fiscalizadas cuentan para dar respuesta a las acciones notificadas con los tiempos establecidos en el artículo 32 del ordenamiento jurídico citado con anterioridad, que a la letra dice:

Artículo 32.- *Las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciban las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, deberán presentar la información y las consideraciones que estimen pertinentes a la Auditoría Superior de la Federación para su solventación o atención, con excepción de los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria cuyo plazo se establece en el apartado correspondiente de esta Ley. En caso de no hacerlo, la Auditoría Superior de la Federación podrá aplicar a los titulares de las áreas administrativas auditadas una multa mínima de 650 a una máxima de 2000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, además de promover las acciones legales que correspondan.*

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 30 días hábiles siguientes al de la notificación de la recomendación correspondiente, deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras efectuadas, las acciones a realizar o, en su caso, justificar su improcedencia o las razones por las cuales no resulta factible su implementación.

Por último, la ASF cuenta con un plazo máximo de 120 días hábiles para analizar la información remitida por las entidades fiscalizadas y pronunciarse al efecto, tal y como lo establece el artículo 33 de la LFRCF:

Artículo 33.- *La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo máximo de 120 días hábiles sobre las respuestas recibidas de las entidades fiscalizadas; en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas. En caso de que las entidades fiscalizadas no presenten los elementos necesarios para la solventación de las acciones determinadas, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar el pliego de observaciones o promoverá las acciones que correspondan a que se refiere el artículo 49 de esta Ley.*

Finalmente, no se puede establecer un tiempo promedio para todas las acciones debido a su naturaleza, ya que las fechas de notificación, respuesta de las entidades fiscalizadas y análisis y pronunciamiento de la ASF son distintas en cada una de ellas, por lo que cada acción debe de ser concluida en los tiempos establecidos o, en su caso, la ASF procederá a la promoción de una acción superveniente derivada del incumplimiento de las observaciones, acciones con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública.

2. Cuál es el costo aproximado o gasto erogado para los procesos de seguimiento y solventación de observaciones-acciones emitidas por la ASF.

Conforme lo establecido en el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que a la letra dice: "*Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos*", le comunico que esta entidad de fiscalización superior de la Federación no cuenta con dicha información.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE



LIC. ARTURO ORCÍ MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación

JAGV/FJ/065/065/11

Av. Coyoacán N° 1501, Colonia Del Valle, C.P. 03100, México, D.F., Tel.: 52.00.15.00, e-mail: asf@gob.mx

C. MAURICIO CHICHO SALINAS
Presente

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 9 de marzo del presente con número de folio citado al rubro, mediante la cual pregunta:

- *En qué consistió la actualización y simplificación de la normativa del Proceso de Seguimiento de Observaciones-Acciones reportado en el Informe de Actividades 2010.*
- *Documento normativo técnico (lineamiento, circular, oficio) que promovió los cambios en la estructura del Informe de Auditoría para la revisión de la Cuenta Pública del año 2009.*

Al respecto, le comunicó que esta información de carácter de reservado, de conformidad con lo establecido en el citado, criterio decimotercero, fracción X del Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2007, que textualmente señala: "X.- La Normativa Institucional para la fiscalización superior de la gestión gubernamental de la ASF que incluye: Macroproceso para la Fiscalización Superior, Lineamientos Internos, Guías Básicas de Auditorías, Indicadores de Revisión, Notas Técnicas, Circulares y Sistemas".

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

LIC. ARTURO ORCI MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación

JAVIER ZÚÑIGA

Av. Coyoacán N° 1501, Colonia Del Valle, C.P. 03100, México, D.F., Tel.: 52.00.15.00, e-mail: asf@gob.mx

C. MAURICIO CHICHO SALINAS
Presente

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 9 de marzo del presente con número de folio citado al rubro, mediante la cual pregunta:

- Nombre (de la auditoría) y área ejecutora (unidad administrativa) de las 72 auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño reportadas con motivo de la Revisión de la Cuenta Pública 2009.
- Cuál es el objetivo y la metodología adoptada para la ejecución de estas 72 auditorías.

Al respecto, a continuación se detallan las 72 auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño y su objetivo:

Auditorías Financieras y de Cumplimiento con Enfoque de Desempeño

No. Auditoría	Título Auditoría	UAA	OBJETIVO
1146	Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca	DGARFEM	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales transferidos al municipio, a través del Fondo, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como el cumplimiento de metas y objetivos.
813	Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí	DGARFEM	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales transferidos al municipio, a través del Fondo, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como el cumplimiento de metas y objetivos.
863	Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Quecholac, Puebla	DGARFEM	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales transferidos al municipio, a través del Fondo, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como el cumplimiento de metas y objetivos.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN | UGA/UE/072/2011

No. Auditoría	Título Auditoría	UAA	OBJETIVO
752	Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Tijuana, Baja California	DGARFEM	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales transferidos al municipio, a través del Fondo, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como el cumplimiento de metas y objetivos.
769	Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Lagos de Moreno, Jalisco	DGARFEM	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales transferidos al municipio, a través del Fondo, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como el cumplimiento de metas y objetivos.
867	Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Cozumel, Quintana Roo	DGARFEM	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales transferidos al municipio, a través del Fondo, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como el cumplimiento de metas y objetivos.
792	Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Hopelchén, Campeche	DGARFEM	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales transferidos al municipio, a través del Fondo, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como el cumplimiento de metas y objetivos.
798	Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de San Dimas, Durango	DGARFEM	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales transferidos al municipio, a través del Fondo, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como el cumplimiento de metas y objetivos.
787	Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de San Fernando, Tamaulipas	DGARFEM	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales transferidos al municipio, a través del Fondo, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como el cumplimiento de metas y objetivos.

En cuanto a la metodología para la ejecución de estas auditorías, esta es información de carácter reservado, de conformidad con lo establecido en el criterio decimoctavo, fracción X del Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2007, que textualmente señala: "X.- La Normativa Institucional para la fiscalización superior de la gestión gubernamental de la ASF que incluye: Macroproceso para la Fiscalización Superior, Lineamientos Internos, Guías Básicas de Auditorías, Indicadores de Revisión, Notas Técnicas, Circulares y Sistemas".

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE


LIC. ARTURO ORCÍ MAGAÑA
 Titular de la Unidad de Enlace
 de la Auditoría Superior de la Federación

JAGV/FJRH/CD/11/11

Av. Coyoacán N° 1501, Colonia Del Valle, C.P. 03100, México, D.F., Tel.: 52.00.15.00, e-mail: asf@gob.mx

NOTA: De acuerdo a esta solicitud de información, se auditaron los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal en 72 Municipios de los 32 Estados del País. Debido a la extensión de la misma sólo presenta la hoja inicial y la hoja final donde consta fecha y firma del titular de la Unidad de Enlace.

C. MAURICIO CHICHO SALINAS
Presente

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción VI, 3 y 20, fracciones II y IV del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general, fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", proporcionamos respuesta a sus preguntas realizadas a través de su Solicitud de Acceso a la Información con número de folio citado al rubro:

1. Con respecto a la respuesta de la Solicitud M-004 de fecha 28 de febrero de 2011, solicito saber en qué proporción o cantidad se encuentran cada una de las profesiones descritas en dicha solicitud.

Respuesta: Se proporciona la información solicitada al 28 de febrero de 2011:

PROFESIONES	AUDITORÍA ESPECIAL DE CUMPLIMIENTO FINANCIERO	AUDITORÍA ESPECIAL DE DESEMPEÑO	AUDITORÍA ESPECIAL DE PLANEACIÓN E INFORMACIÓN
LICENCIADO ADMINISTRACIÓN	51	30	22
LICENCIADO EN ACTUARÍA	3	2	1
LICENCIADO EN ARQUITECTURA	37	2	
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA		1	
LICENCIADO EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN	1	1	3
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	4	52	
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES	1		
LICENCIADO EN CONTADURÍA	264	63	28

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN | UGA/UE/091/2011

PROFESIONES	AUDITORIA ESPECIAL DE CUMPLIMIENTO FINANCIERO	AUDITORIA ESPECIAL DE DESEMPEÑO	AUDITORIA ESPECIAL DE PLANEACION E INFORMACION
LICENCIADO EN DERECHO	13	17	5
LICENCIADO EN ECONOMÍA	24	46	36
LICENCIADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS			1
LICENCIADO EN FILOSOFÍA		2	
LICENCIADO EN FINANZAS	2	1	
LICENCIADO EN FÍSICA Y MATEMÁTICAS	1	1	
INGENIERÍAS	64	7	6
LICENCIADO EN INFORMÁTICA	1	1	2
LICENCIADO EN LENGUA Y LITERATURAS HISPÁNICAS			2
LICENCIADO EN MATEMÁTICAS APLICADAS Y COMPUTACIÓN	1	6	
LICENCIADO EN MERCADOTECNIA	2	1	
LICENCIADO EN PERIODISMO			1
LICENCIADO EN PSICOLOGÍA	2	2	
LICENCIADO EN RELACIONES COMERCIALES	2	2	1
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES	1	14	1
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA	1	3	4
LICENCIADO EN TURISMO		2	1
TOTAL	475	256	114

2. Solicito saber de las 1083 solicitudes de información reportadas en la solicitud de información M-007 respondida el 11 de marzo de 2011 los perfiles estadísticos sobre la ocupación de los solicitantes, es decir cuántos son profesionistas, investigadores, estudiantes, o especificar.

Conforme lo establecido en el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que a la letra dice: "Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos", le comunico que esta entidad de fiscalización superior de la Federación no cuenta con dicha información.

Av. Coyoacán N° 1501, Colonia Del Valle, C.P. 03100, México, D.F., Tel.: 52.00.15.00, e-mail: asf@gob.mx

En adendum, le informo que este concepto se incorporó a la Solicitud de Acceso a la Información a partir de diciembre de 2007; sin embargo, por ser un campo opcional, no siempre lo contesta el interesado, además, de que algunas solicitudes se presentan "mediante escrito libre..." conforme lo señala el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, motivo por el cual esta información no es obligatoria tanto para el solicitante como para la institución.

Por lo anterior, los datos solicitados con los que se cuenta, correspondientes a los ejercicios de 2008 a 2010, están a su disposición para su consulta en el Módulo de la Unidad de Enlace de la Auditoría Superior de la Federación.

Sin otro particular le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE



LIC. ARTURO ORCÍ MAGAÑA
Titular de la Unidad de Enlace
de la Auditoría Superior de la Federación



Av. Coyoacán N° 1501, Colonia Del Valle, C.P. 03100, México, D.F., Tel.: 52.00.15.00, e-mail: asf@gob.mx



Presidencia de la Mesa Directiva
Cámara de Diputados
LXI Legislatura
Unidad de Enlace

C.
Presente

Palacio Legislativo de San Lázaro, 23 de febrero de 2011.

En atención a su solicitud con número de folio **5400** recibida el 08 de febrero del año en curso, consistente en: *"...Información sobre los indicadores para la evaluación de actividad de la Auditoría Superior de la Federación emitidos por la Unidad de Control y Evaluación de la Comisión de Vigilancia de la ASF. Total de Servidores públicos de la ASF que han sido sancionados por la Unidad de Control y Evaluación de la Comisión de Vigilancia ASF en el periodo de 2000 a 2010. Detalle por año..."*

Con apego a los Artículos 1, 2, 6 y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Artículos 73, 74 y 77 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, esta Unidad de Enlace hace de su conocimiento lo siguiente:

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación le informa que, respecto al primer punto de su solicitud, la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia elaboró propuesta de indicadores para evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, misma que se encuentra en proceso de evaluación por lo tanto y una vez que sean aprobados en términos de lo establecido por el artículo 77 fracción XIII de la LEY de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se le harán saber por los conductos correspondientes.

En relación al segundo punto de su solicitud, se le comunica lo siguiente:

AÑOS	SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS
2006	3
2007	15
2008	16
2009	3
2010	8
TOTAL	45

Con base en el Artículo 98 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, si la respuesta no es satisfactoria, usted cuenta con quince días hábiles a partir de la fecha de esta notificación para interponer un Recurso de Revisión ante el Órgano Rector, el cual puede ser presentado mediante escrito libre.

Asimismo, ponemos a su disposición los teléfonos 5628-1300 ó 01 800 718 4291 (Lada Nacional sin Costo) Ext. 8209 para atender cualquier duda o aclaración al respecto.



Presidencia de la Mesa Directiva
Cámara de Diputados
LXI Legislatura
Unidad de Enlace

C.
Presente

Palacio Legislativo de San Lázaro, 16 de marzo de 2011.

En atención a su solicitud con número de folio **5523** recibida el 25 de febrero del año en curso, consistente en: *"...Solicito conocer si la Unidad de Evaluación y Control de la Auditoría Superior de la Federación somete a consideración de la Comisión de Vigilancia de la ASF los indicadores de evaluación de su actuación de manera anual y si este es el caso solicito que se me proporcionen los últimos indicadores aprobados..."*

Con apego a los Artículos 1, 2, 6 y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Artículos 73, 74 y 77 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, esta Unidad de Enlace hace de su conocimiento lo siguiente:

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación le informa que, de acuerdo al artículo 77 fracción XII y XIII de la LEY de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, ésta cuenta con atribuciones para aprobar los indicadores de evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación que elabora la Unidad de Evaluación y Control, mismos que se encuentran en proceso, por lo que una vez que se cuente con dicha información podrá hacerse del conocimiento de los interesados.

Con base en el Artículo 98 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, si la respuesta no es satisfactoria, usted cuenta con quince días hábiles a partir de la fecha de esta notificación para interponer un Recurso de Revisión ante el Órgano Rector, el cual puede ser presentado mediante escrito libre.

Asimismo, ponemos a su disposición los teléfonos 5628-1300 ó 01 800 718 4291 (Lada Nacional sin Costo) Ext. 8209 para atender cualquier duda o aclaración al respecto.



Presidencia de la Mesa Directiva
Cámara de Diputados
LXI Legislatura
Unidad de Enlace

C.
Presente

Palacio Legislativo de San Lázaro, 25 de marzo de 2011.

En atención a su solicitud con número de folio **5549** recibida el 04 de marzo del año en curso, consistente en: *"...cuales fueron las causales que determinaron las sanciones a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación por parte de la Comisión de Vigilancia de la ASF, en el periodo de 2000 a 2010. Desglose por año y por causal. Quiero conocer de que forma se procedió para sancionar a los servidores públicos en comento, si fueron inhabilitados, amonestados, suspendidos o destituidos. lo anterior en el periodo de 2000 a 2010. desglose por año y modalidad de sancion..."*

Con apego a los Artículos 1, 2, 6 y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Artículos 73, 74 y 77 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, esta Unidad de Enlace hace de su conocimiento lo siguiente:

En el archivo adjunto encontrará la información correspondiente al total de servidores públicos de la ASF que han sido sancionados por la Unidad de Control y Evaluación de la Comisión de Vigilancia en el periodo de 2000 a 2010.

Con base en el Artículo 98 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, si la respuesta no es satisfactoria, usted cuenta con quince días hábiles a partir de la fecha de esta notificación para interponer un Recurso de Revisión ante el Órgano Rector, el cual puede ser presentado mediante escrito libre.

Asimismo, ponemos a su disposición los teléfonos 5628-1300 ó 01 800 718 4291 (Lada Nacional sin Costo) Ext. 8209 para atender cualquier duda o aclaración al respecto.

SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS DE LA ASF (2006-2010)

ANOS	SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS	TIPO DE SANCIÓN	IRREGULARIDAD
2006	3	1 año de inhabilitación y sanción económica	Por autorizar indebidamente prórroga en la entrega de equipo de cómputo sin contar con autorización ni verificar especificaciones técnicas.
		Amonestación pública y sanción económica	Por autorizar indebidamente prórroga en la entrega de equipo de cómputo sin contar con autorización ni verificar especificaciones técnicas.
		1 año de inhabilitación	Por no haber presentado la Declaración Patrimonial inicial derivado de la toma de posesión de su cargo, ni la Declaración patrimonial de conclusión.
2007	15	(14) 1 año de inhabilitación	Por no haber presentado la Declaración Patrimonial de su encargo.
		(1) 1 año de inhabilitación y sanción económica.	Cobro indebido del 100% de pensión por invalidez parcial, correspondiéndole el 20%.
2008	16	(9) 1 año de inhabilitación	Por no haber presentado la Declaración Patrimonial de su encargo.
		(7) Amonestación privada	Por no haber presentado la Declaración Patrimonial de la toma de posesión de su cargo.

2009	3	1 año de inhabilitación	Por no haber presentado la Declaración Patrimonial de su encargo.
		Amonestación privada	Denuncia por detectar contratos de auditorías entre diversas dependencias de Gobierno y un despacho particular propiedad de familiares de un Servidor Público de Mando Superior de la ASF.
		Amonestación privada	Por no haber presentado la Declaración Patrimonial de su encargo.
2010	8	(5) Amonestación privada	Por no haber presentado la Declaración Patrimonial de su encargo.
		Amonestación privada	Por utilizar equipo de trabajo para otras actividades personales.
		(2) 1 año de inhabilitación	Por no haber presentado la Declaración Patrimonial de su encargo.
TOTAL	45	45	



Presidencia de la Mesa Directiva
Cámara de Diputados
LXI Legislatura
Unidad de Enlace

C.
Presente

Palacio Legislativo de San Lázaro, 25 de marzo de 2011.

En atención a su solicitud con número de folio **5633** recibida el 17 de marzo del año en curso, consistente en: *“...Solicito conocer la cantidad de denuncias recibidas por la Unidad de Control y Evaluación de la Comisión de Vigilancia de la ASF en el periodo de 2000 a 2010. Detalle por año. Solicito conocer la cantidad de Auditorías, visitas o inspecciones de las que ha sido sujeto la ASF por parte de la Unidad de Control y Evaluación de la Comisión de Vigilancia de la ASF en el periodo de 2000 a 2010. Detalle por año...”*

Con apego a los Artículos 1, 2, 6 y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Artículos 73, 74 y 77 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, esta Unidad de Enlace hace de su conocimiento lo siguiente:

En el archivo adjunto encontrará la información que solicita, misma que fue proporcionada por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Es importante precisar que la Unidad de Evaluación y Control Oficialmente inició funciones a partir del 20 de agosto de 2003, en el ámbito que le marcaba la abrogada Ley de Fiscalización Superior de la Federación, hoy Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, por tal motivo no se informa del periodo 2000 a septiembre de 2003.

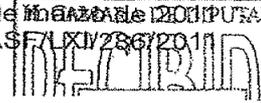
Con base en el Artículo 98 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, si la respuesta no es satisfactoria, usted cuenta con quince días hábiles a partir de la fecha de esta notificación para interponer un Recurso de Revisión ante el Órgano Rector, el cual puede ser presentado mediante escrito libre.

Asimismo, ponemos a su disposición los teléfonos 5628-1300 ó 01 800 718 4291 (Lada Nacional sin Costo) Ext. 8209 para atender cualquier duda o aclaración al respecto.



COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA
FEDERACIÓN

Palacio Legislativo de San Lázaro a, 24 de mayo de 2011
Oficio No. CVASF/LXIV/286/2011



Quejas y Denuncias 2004-2010							
QUEJAS							
2003*	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
0	2	2	0	6	1	5	5
DENUNCIAS							
2003*	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
6	2	33	21	23	15	29	16
TOTALES							
2003*	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
6	4	35	21	14	16	34	21

* Los expedientes de estas quejas y procedimientos fueron transferidos de la entonces Coordinación de Control y Auditoría Interna de la Auditoría Superior de la Federación a la UEC, en octubre de 2003.



**COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA
FEDERACIÓN**

b.1) Por lo que se refiere a la Dirección de Evaluación y Control de la Gestión Administrativa, la cantidad global de auditorías, visitas e inspecciones de las que ha sido sujeta la ASF por la UEC a partir del año 2004 a 2010

27 Auditorías practicadas a la ASF de 2004 a 2010 Estado de atención de las observaciones al 27 de enero de 2011.		
Observaciones determinadas	433	
1.- Solventadas		403
2.- No solventadas		9
3.- En procedimiento de Investigación		21
TOTAL	433	433

b.2) De la misma Dirección de Evaluación y Control de la Gestión Administrativa, la cantidad de auditorías, visitas e inspecciones desglosada por año:

Auditorías practicadas a la ASF de 2004 a 2010				
Nombre de la auditoría	No. de Observaciones determinadas	Solventadas	En procedimiento de Investigación	NO solventadas
Programa de Trabajo 2004				
Estados Financieros 2003	37	37	-	-
Contratación de auditorías externas 2003	4	4	-	-
TOTAL PROGRAMA 2004	41	41	-	-
Programa de Trabajo 2005				
Estados Financieros 2004	33	33	-	-
Perfiles de Recursos Humanos 2004	3	3	-	-
TOTAL PROGRAMA 2005	36	36	-	-
Programa de Trabajo 2006				
Estados Financieros 2005	18	15	3	-
Contratación de auditorías externas 2005	7	7	-	-
Obra y construcciones 2005	12	12	-	-
TOTAL PROGRAMA 2006	37	34	3	-
Programa de Trabajo 2007				
Estados Financieros 2006	16	13	3	0



COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA
FEDERACIÓN

LA LEGISLATURA
CUALI DE ORO

Contratación de auditorías externas 2006	15			
Perfiles de Recursos Humanos 2006	51	15	-	-
Servicio Fiscalizador de Carrera 2006	9	9	-	-
Derechos para Fiscalización petrolera 2006	10	10	-	0
Revisión especial de estímulos 2006	5	3	2	-
TOTAL PROGRAMA 2007	106	101	5	0
Programa de Trabajo 2008				
Estados Financieros 2007 y Construcciones	21	20	1	0
Contratación de auditorías externas 2007	5	5	-	-
Servicio Fiscalizador de Carrera 2007	11	11	-	0
Revisión de percepciones 2007	5	4	1	0
Derechos para Fiscalización Petrolera de 2007	5	5	-	0
Evaluación de adquisiciones 2007	6	5	1	0
Evaluación de la Unidad de Asuntos Jurídicos 2007	87	86	1	0
TOTAL PROGRAMA 2008	140	136	4	0
Programa de Trabajo 2009				
Estados Financieros 2008	3	3	-	0
Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero.	17	13	2	2
Evaluación de la Unidad de Asuntos Jurídicos 2008	5	5	-	0
Revisión PROFIS 2008	9	5	2	2
Revisión especial de seguimiento a observaciones	29	29	-	0
TOTAL PROGRAMA 2009	63	55	4	4
Programa de Trabajo 2010				
Estados Financieros 2009	6	-	4	2
Revisión PROFIS 2009	4	-	1	3



COMISI3N DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA
FEDERACI3N

LXI LEGISLATURA
CAMARA DE DIPUTADOS

Auditoría a AEPI				
Revisi3n de Adquisiciones				
TOTAL PROGRAMA 2010	10	-	5	5
TOTAL DE OBSERVACIONES A 2010	433	403	21	9

Transparencia y Acceso



Presidencia de la Mesa Directiva
Cámara de Diputados
LXI Legislatura
Unidad de Enlace

C.
Presente

Palacio Legislativo de San Lázaro, 25 de mayo de 2011.

En atención a su solicitud con número de folio **5950** recibida el 16 de mayo del año en curso, consistente en: *"...solicito conocer la forma en la cual han sido atendidas las recomendaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación con respecto a la Auditoría Bienes Muebles e Inmuebles de la Cámara de Diputados de la Cuenta Pública 2009 con clave de Auditoría de Desempeño: 09-0-01100-07-0128. adjunto archivo con el informe de auditoría..."*

Con apego a los Artículos 1, 2, 6 y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Artículos 73, 74 y 77 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, esta Unidad de Enlace hace de su conocimiento lo siguiente:

La Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad le informa que, con fundamento en el artículo 14 fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en relación con los artículos 15 fracción X, 25, y 91 fracción III de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la información solicitada tiene carácter de reservada por disposición de la Ley, al ser información proporcionada como parte del proceso de fiscalización, máxime que la Auditoría Superior de la Federación, se encuentra en el plazo establecido en el artículo 79 fracción II, Párrafos 3 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículos 32 y 33 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Con base en el Artículo 98 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, si la respuesta no es satisfactoria, usted cuenta con quince días hábiles a partir de la fecha de esta notificación para interponer un Recurso de Revisión ante el Órgano Rector, el cual puede ser presentado mediante escrito libre.

Asimismo, ponemos a su disposición los teléfonos 5628-1300 ó 01 800 718 4291 (Lada Nacional sin Costo) Ext. 8209 para atender cualquier duda o aclaración al respecto.

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

UNIDAD DE ENLACE

"2008, AÑO DE LA EDUCACIÓN FÍSICA Y EL DEPORTE"

SOLICITUD DE ACCESO: 0000600075008



México, Distrito Federal, a 25 de abril de 2008.

Apreciable Solicitante:

En atención a su solicitud de información con el número de folio citado al rubro, esta Unidad de Enlace se permite hacer de su conocimiento la respuesta emitida por la Unidad Administrativa responsable de la información:

"...el solicitante requirió lo siguiente:

"Requiero el monto y desglose de los pliegos de resarcimiento que recibió la TESOFE de la ASF en el periodo 2000 a la fecha, y documentos que acrediten el cumplimiento del art 56 y 57 de la Ley Superior de Fiscalización ASF

Otros datos para facilitar su localización

shcp

Archivo

0000600075008.pdf"

...la solicitud que nos ocupa se turnó para la atención de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, en el ámbito de las atribuciones que le confiere el artículo 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, unidad administrativa que manifestó lo siguiente:

"

- El monto de los pliegos definitivos de responsabilidades recibidos en esta TESOFE por parte de la ASF durante el periodo solicitado, es de \$26,270,201.45 y corresponde a dieciséis pliegos definitivos de responsabilidades en los que se sancionó a treinta y siete responsables. Es importante mencionar que el primer pliego definitivo de responsabilidades recibido en esta TESOFE fue durante el ejercicio fiscal de 2005.
- Toda vez que las Administraciones Locales de Recaudación del SAT en su calidad de auxiliares de la TESOFE, llevan a cabo el procedimiento de cobro de las sanciones resarcitorias emitidas por la ASF, son las encargadas para acreditar el cumplimiento de artículo 56 de la LFSF.
- No se han emitido oficios que acrediten el cumplimiento al artículo 57 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, por no contar a la fecha, con antecedentes de resarcimientos ingresados a la TESOFE por la acción fiscalizadora de la ASF.

NOTA: El archivo denominado 0000600075008(2).pdf (77KB) que adjuntó el solicitante, no contiene información relacionada con la solicitud que se atiende."

Atentamente
Unidad de Enlace
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

1

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

UNIDAD DE ENLACE

SOLICITUD DE ACCESO: 0000600033209
U.E. 0278-2009

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A 5 DE MARZO DE 2009



SHCP

Apreciable Solicitante:

En atención a su solicitud de información con el número de folio citado al rubro, y con fundamento en los artículos 41, 42 y 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, esta Unidad de Enlace se permite hacer de su conocimiento la respuesta emitida por la Unidad Administrativa responsable de la información:

Tesorería de la Federación

" ...

Al respecto le comunico que:

- La Unidad de Vigilancia de Fondos Valores, de acuerdo con lo establecido en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no esta facultada para realizar el cobro de créditos fiscales; por lo que no tiene en su poder la documentación con la que se corrobore el cobro de los créditos fiscales derivados de los pliegos definitivos de responsabilidades fincados por la Auditoría Superior de la Federación.
- Asimismo los pliegos definitivos de responsabilidades enviados por la Auditoría Superior de la Federación a la Tesorería de la Federación, se han trasladado para su cobro a la Administración Local de Recaudación del S.A.T. que corresponda, y no reflejan responsabilidades por un importe total de 31 mil 690.1 millones de pesos, como lo indica la solicitante; sino de \$48,372,589.88; tal y como se puede observar en el siguiente cuadro:

No. de Pliego Definitivo de Responsabilidades	Fecha del Pliego Definitivo de Responsabilidades	No. de responsables	Importe
01	15/07/2005	1	\$611,448.80
		2	\$611,449.00
02	09/08/2005	1	\$620,513.00
03/05	14/11/2005	1	\$1,057,817.20
		2	\$1,057,817.20
		3	\$1,057,817.20
001/2006	28/03/2006	1	\$1,242,168.00
		2	\$508,196.00
		3	\$233,803.00
		4	\$1,563,514.00
		5	\$1,563,514.00

1

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

UNIDAD DE ENLACE

SOLICITUD DE ACCESO: 0000600033209
U.E. 0278-2009

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A 5 DE MARZO DE 2009



SHCP

		6	\$1,563,514.00
		7	\$1,325,887.00
		8	\$183,722.00
		9	\$52,971.00
		10	\$478,398.00
		11	\$478,398.00
002/2006	07/04/2006	1	\$233,519.00
		2	\$233,519.00
003/2006	09/10/2006	1	\$834,237.00
		2	\$489,286.30
004/2006	15/05/2006	1	\$423,085.00
		2	\$423,085.00
005/2006	17/05/2006	1	\$890,502.00
		2	\$890,502.00
006/2006	23/05/2006	1	\$632,805.00
		2	\$632,805.00
001/2007	04/04/2007	1	\$1,452,521.95
002/2007	20/04/2007	1	\$606,108.20
003/2007	18/05/2007	1	\$539,298.00
005/2007	22/08/2007	1	\$122,744.65
		2	\$122,744.70
006/2007	10/08/2007	1	\$137,599.76
		2	\$137,599.76
007/2007	06/07/2007	1	\$72,846.00
		2	\$847,000.00
008/2007	06/11/2007	1	\$2,343,525.73
01/2008	11/01/2008	1	\$976,434.86
		2	\$272,518.17
		3	\$1,658,989.01
		4	\$410,035.98
002/2008	28/07/2008	1	\$71,883.07
		2	\$13,874.15
		3	\$57,536.13
		4	\$301,083.07
003/2008	30/07/2008	1	\$92,988.47
004/2008	31/07/2008	1	\$1,582,192.11
005/2008	13/08/2008	1	\$65,675.69
		2	\$303,989.54
		3	\$280,233.46
		4	\$167,963.17

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

UNIDAD DE ENLACE

SOLICITUD DE ACCESO: 0000600033209
U.E. 0278-2009

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A 5 DE MARZO DE 2009



SHCP

006/2008	08/08/2008	1	\$658,605.88
007/2008	29/08/2008	1	\$1,309,388.90
		2	\$1,309,388.90
		3	\$1,309,388.90
		4	\$1,309,388.90
		5	\$1,309,388.90
		6	\$1,309,388.90
		7	\$959,400.39
008/2008	18/07/2008	1	\$15,407.68
		2	\$4,771.40
		3	\$19,984.68
		4	\$479,638.90
		5	\$11,332.22
		6	\$106,158.18
		7	\$162,153.51
		8	\$52,808.62
		9	\$32,983.83
		10	\$19,322.25
		11	\$19,322.25
		12	\$85,599.09
		13	\$167,861.03
		14	\$2,704.97
		15	\$145,240.25
		16	\$1,770.79
009/2008	03/09/2008	1	\$1,042,891.23
010/2008	12/09/2008	1	\$645,084.49
011/2008	19/09/2008	1	\$272,903.78
		2	\$272,903.78
001/2009	19/01/2009	1	\$2,060,369.15
002/2009	20/01/2009	1	\$372,679.90
		2	\$372,679.90
Total:			\$48,372,589.88

Sin más por el momento aprovechamos para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
Rodrigo Brand De Lara
Titular de la Unidad de Enlace de la
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Folio No. 0610100109011

México D.F., a 15 de julio de 2011.
"2011, Año del Turismo en México"

Estimado Solicitante:

En atención a su solicitud, en la cual solicita los *"informes remitidos a la ASF y a la Comisión de Vigilancia de la ASF por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el estado de los trámites para la solventación de las responsabilidades resarcitorias y los montos recuperados derivados de la fiscalización..."*, es importante destacar que en términos del artículo 66 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, esta unidad administrativa informa a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, acerca de los trámites que hayan realizado para la ejecución de los cobros de las sanciones resarcitorias y no respecto de los trámites para la solventación de las responsabilidades resarcitorias.

Por otra parte, es de señalarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (55 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación abrogada) y 4 del Código Fiscal de la Federación, las multas y sanciones resarcitorias a que se refiere el primer ordenamiento citado tienen el carácter de créditos fiscales y que con fundamento en los artículos 1 y 7, fracción I de la Ley del Servicio de Administración Tributaria en relación con el mencionado artículo 4, al Servicio de Administración Tributaria, en su carácter de auxiliar de la Tesorería de la Federación, le corresponde recaudar los aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable.

Ahora bien, el informe que de conformidad a lo establecido en el artículo 66 de la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Administración General de Recaudación remite a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión de Vigilancia de de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, de los trámites realizados para la ejecución de los cobros respectivos y el monto recuperado de los créditos fiscales que derivan de las multas y sanciones resarcitorias impuestas por la Auditoría Superior de la Federación, y que fueron recibidas por el Servicio de Administración Tributaria para su cobro, se encuentra clasificado como reservado, toda vez que contiene información correspondiente a créditos fiscales de personas físicas y morales, información que se encuentra protegida por el secreto fiscal, el cual obliga a los servidores públicos del SAT a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados, por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

Aunado a lo anterior, es derecho de los contribuyentes al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes que conozcan los servidores públicos de la administración tributaria.

La respuesta anterior tiene su fundamento en los siguientes preceptos legales:

- Artículo 14, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en relación con el artículo 2, fracción VII de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.
- Artículo 14, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en relación con el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.
- Artículo 45 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Administración General de Recaudación

Por ausencia del Coordinador de Apoyo Operativo de Recaudación, y del Administrador de Apoyo Operativo de Recaudación "1", con fundamento en los artículos 2, apartado B, fracción VI, inciso f), 8, cuarto párrafo, en relación con el artículo 25, segundo y tercer párrafos, punto 6, inciso b), del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 2007, vigente a partir del 23 de diciembre de 2007, reformado mediante Decreto publicado en dicho órgano de difusión el 29 de abril de 2010, en vigor a partir del día siguiente al de su publicación, en suplencia del Coordinador de Apoyo Operativo de Recaudación, firma:

Lic. Obed Jesé Luján Caracas

Administrador de Apoyo Operativo de Recaudación "2"

Atentamente

Unidad de Enlace

Servicio de Administración Tributaria