Universidad Iberoamericana Puebla

Repositorio Institucional **http://repositorio.iberopuebla.mx**

Derecho Materiales de Investigación

Auditoría Superior de la Federación, órgano fiscalizador federal

Ayala Zavala, Gustavo Iván

2009

http://hdl.handle.net/20.500.11777/1189

http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, ÓRGANO FISCALIZADOR FEDERAL

*Gustavo Ivan Ayala Zavala

1. INTRODUCCION; 2. EL ESTADO FISCALIZADOR MEXICANO; 3. ANTECEDENTES INSTITUCIONES FISCALIZADORAS MEXICANAS; 4. COMPETENCIA, OBJETIVOS Y ATRIBUCIONES ASF; 5. ORGANIZACIÓN DE LA AUDITORIA SUPERIRO DE LA FEDERACION; 6. NORMAS Y PRINCIPIOS DE ACTUACION; 7. METODOLOGIA PARA LA FISCALIZACION SUPERIOR; 8. ESTRUCTURA DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA REVISION Y FISCALIZACION SUPERIOR DE LA CUENTA PUBLICA; 9. RESULTADOS DEL PROCESO DE FISCALIZACION; 10. CONCLUSIONES; 11. BIBLIOGRAFIA

1. INTRODUCCIÓN.

Dentro de la actividad financiera del estado resulta de gran importancia el control sobre las finanzas públicas y patrimonio del Estado, de manera que así como existen mecanismos de control y recaudación de los tributos, deben existir mecanismos de control y fiscalización para el estado sobre la administración de dichos productos.

Derivado de lo anterior, la creación de mecanismos de control y fiscalización de los recursos del estado son en la actualidad, y por supuesto desde siempre lo han sido, una figura y empuje que el estado tiene que consolidar, así por ejemplo, en la actualidad no se podría conceptualizar un estado que vive inmerso en un ámbito de corrupción sin un órgano independiente fiscalizador de las finanzas públicas federales.

Los mecanismos del estado han efectuado y constituido los organismos para combatir las causas que propician la corrupción, por lo que es necesario impulsar prácticas gubernamentales que involucren a los Poderes de la Unión y a los servidores públicos de todos los niveles de gobierno.

En los últimos años la transparencia y rendición de cuentas han tomado una importancia en el ejercicio de las funciones del estado, por ello el presente trabajo presentara como los organismos de fiscalización toman un papel importante en la actual sociedad democrática.

En términos de las ideas anteriores, el presente trabajo presentara al lector los antecedentes que remontan el nacimiento en nuestro país de los organismos de fiscalización y control de las finanzas públicas, para lo cual mostraremos la evolución histórica de la actual Auditoria Superior de la Federación.

* Alumno de la Maestría en Derecho Empresarial y Fiscal Universidad Iberoamericana Puebla

2. EL ESTADO FISCALIZADOR MEXICANO.

La economía, las finanzas y el derecho son tres ciencias que confluyen entre si en busca de un mismo objetivo: satisfacer determinadas necesidades de la persona; así encontramos que desde los inicios de la actividad humana estas tres ciencias han existido con diferentes fines y acepciones: como mecanismo de pago, como satisfactor de necesidades y como controlador de la actividad humana, en vías de erigirse como ordenador de las relaciones personales.

El derecho económico se ha manifestado en la vida del ser humano desde que se dictaron las primeras disposiciones legales sobre el tema, conceptualizándose como el derecho de la economía organizada para la satisfacción de las necesidades humanas y sociales[1]. La organización de la economía en una sociedad es obligación que el estado requiere y cumple para allegarse de recursos públicos, los cuales en el ámbito del derecho financiero se les conoce como finanzas públicas.

[1] De la Cueva, Arturo, Derecho Fiscal. Editorial Porrúa, México 1999, p.14.

Pensar en una actividad económica del estado es remontarse a los inicios mismos de la sociedad, el momento en que el hombre decidió agruparse como una sociedad y renunciar a una parte de si para constituir un ente superior, concebido este acto por algunos tratadistas como pacto social, con ello las necesidades del hombre invariablemente se vieron reflejadas en las necesidades de ese Estado, por consiguiente nace el inicio de la actividad económica y financiera del Estado, fincándose las primeras bases del estudio del derecho financiero.

La economía, las finanzas y el derecho son tres ciencias que confluyen entre si en busca de un mismo objetivo: *satisfacer determinadas necesidades de la persona*; el derecho financiero del estado busca regular la actividad económica-financiera que le da vida al Estado, de manera tal que primero integra, determina e inventaría los recursos que tiene, para posteriormente poder definir las líneas y estrategias a seguir para obtener aquellos recursos que adolece para el ejercicio de su función y, finalmente, se dedique a administrarlos e invertirlos en funciones propias; estas 3 grandes funciones del estado son las que confluyen en torno al Derecho Financiero del Estado y que actualmente se conocen como Derecho Patrimonial, Derecho Fiscal y Derecho Presupuestal, respectivamente.

El Dr. De la Garza identifica que en esta actividad financiera del estado confluyen diversos factores, como por ejemplo: i) El económico, en su calidad de proveedor y/o organizador del mercado para la comercialización de bienes y servicios; ii) Político, que por la naturaleza propia del estado representa una actividad política de organización, iii) Jurídico, para fijar y regular las bases legales de la administración, recaudación y manejo de los recursos y, iv) sociológico, el resultado de la actividad económica-financiera del estado tiene como fin ultimo el bien común de una sociedad.

Ahora bien, si bien es cierto que las tres funciones de la actividad financiera de un estado tienen que ver con el Derecho patrimonial, fiscal y presupuestal, para el Dr. De la Garza la única de las ramas que tiene autonomía dogmática es el Derecho tributario, ya que las demás son satélites que se relacionan directamente con ella.

Otra de los fines del Derecho Financiero es que cuyo fin último se convierte en la prosecución y cumplimiento de que regula la actividad económica del Estado,

para ello es jurídicamente necesario que exista un derecho que lo controle desde la perspectiva económica y de política impositiva[2]

Dentro del derecho tributario confluyen diversos "derechos" llamados; derecho tributario constitucional, derecho tributario procesal, derecho penal tributario, entre otros, sin embargo, a nuestro parecer, son ramas del derecho interrelacionadas con el Derecho tributario y, finalmente, la naturaleza misma de éste, radica en la legalidad que le dota al Estado para darle certeza jurídica en la a la recaudación de los tributos (sentido formal y material), existiendo por si y utilizando únicamente a las otras ramas el derecho como auxiliares en el ejercicio de su propia naturaleza.

De tal suerte a lo anterior, el derecho financiero "es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del estado en sus tres momentos", los cuales han quedado precisados y explicados anteriormente.

Las fuentes del derecho financiero son las misma que rigen al derecho positivo, es decir: la Ley, partiendo de Constitución como ley suprema hasta llegar a las leyes que regulan o "reglamentan"; el decreto ley (facultad discrecional del ejecutivo), Reglamentos, circulares, jurisprudencia, costumbre, tratados internacionales, principios generales del derecho y la doctrina; por lo que rigen las mismas fuentes del derecho común.

El fisco, la hacienda publica y el erario son conceptos y elementos que constituyen el ámbito de aplicación del derecho financiero, dicho de otra manera, son los aspectos materiales sobre los que se sitúa para su ejercicio el estado, de ahí que se requieran organismos o entidades que realicen las funciones que les compete a cada uno.

Tradicionalmente los ingresos del Estado se han clasificado en cuatro grupos[3]:

1. Impuestos.

[2] Mabarak Cercedo, Doricela. Derecho financiero Público, Editorial Mac Graw Hill, México 1995, p.8.
[3] Boeta Vea, Alejandro. Derecho Fiscal, primer curso. 2ª ed. Ediciones contables y administrativas, México 1992, p. 6.

2. Derechos.
3. Contribuciones especiales.
4. Aprovechamientos.

Analizando cada uno de los factores que intervienen en el Derecho financiero, entendemos por "**Fisco**" a la parte de la hacienda publica que se forma de las contribuciones, impuestos, derechos, entre otros. "**Hacienda Pública**" son los elementos de administración de las riqueza y patrimonio del estado, finalmente, "**Erario**", es la riqueza y patrimonio del estado, coincidiendo nuevamente a los principios generales de administrar, recaudar e invertir (Derecho patrimonial, Derecho fiscal y Derecho presupuestal).

En nuestro derecho positivo mexicano el principio constitucional para que los mexicanos aporten al gasto público y se constituyan las finanzas publicas del estado es el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que: son obligaciones de los mexicanos contribuir al gasto público de la federación, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes[4], así las cosas, para el estado mexicano las contribuciones son los ingresos que el Estado Mexicano recibe y, en su caso, exige en su carácter de persona moral de derecho público[5].

Con el desarrollo del Derecho Financiero en nuestro país, se fueron creando diversos organismos o dependencias gubernamentales que concentraban las 3 funciones financieras del estado, la administración y planeación del presupuesto, la recaudación de los impuestos y la planeación económica y de inversión, muchos fueron los nombres y las instituciones que se utilizaron en el ultimo siglo, como por ejemplo: "Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1947)", "Secretaría del patrimonio Nacional (1976)", "Secretaría de la presidencia (1957)", "Secretaría de programación y Presupuesto", para finalmente concentrarse en la actual Secretaría de Hacienda y Crédito Público que concentra las funciones de gestionar el ingreso público y manejar el crédito público, en un principio estas dependencias realizaban labores de fiscalización, pero con la profesionalización y separación de poderes se fueron constituyendo órganos fiscalizadores independientes al poder ejecutivo.

---

[4] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[5] Mabarak Cercedo, Doricela, Op Cit p 59. 116 De la garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero México, 26ª ed., Editorial Porrúa, México 2005, p 83.

La distribución administrativa de los órganos encargados de las finanzas públicas, partiendo del nivel federal ya mencionado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Publico y descendiendo a nivel estatal en las dependencias encargadas de las finanzas y recaudación estatales[116].

A últimas fechas, la actividades financieras de los ordenes de gobierno federal, estatal y municipal se han visto delimitadas y reguladas por las normas de coordinación fiscal que permiten la delegación de ciertas funciones a cargo de la federación a los Estados, formando mecanismos autónomos de control sobre el erario publico en vías de redistribuir e invertir regionalmente el erario público.

En nuestro país, la autoridad fiscal es "el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria"[6].

Al existir estructurada la administración pública federal para el manejo de los recursos, nace la obligación de crear los mecanismos de control y fiscalización, para ello en los siguientes apartados analizaremos los antecedentes y estructura del órgano fiscalizador mexicano.

3. ANTECEDENTES INSTITUCIONES FISCALIZADORAS MEXICANAS.

En nuestro país las actividades de la fiscalización superior están firmemente vinculadas a la historia del México Independiente. Desde nuestra primera Constitución, en 1824, se crea la
Contaduría Mayor de Hacienda, la cual corresponde al antecedente institucional de la actual Auditoría Superior de la Federación, y cuyas principales funciones

[6] http://www.sat.gob.mx/nuevo.html, en relación con los artículos 1 y 2 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

quedaron delineadas desde entonces: realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal.

Respecto a la evolución de esta institución, su organización y atribuciones se alternaron con las del Tribunal de Cuentas. Como se mencionó, la Contaduría Mayor de Hacienda se creó el 16 de noviembre de 1824, y continuó así hasta la promulgación de la ley del 14 de marzo de 1838 en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, que se extinguió por decreto del 2 de septiembre en 1846, restableciéndose nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda, la que, con sus facultades anteriores, desarrolló su actividad hasta el año de 1853. Esta última fecha marcó el retorno del Tribunal de Cuentas, el cual tuvo vigencia hasta el 10 de octubre de 1855, año en que se emitió otro decreto que la regresó a su figura de Contaduría Mayor de Hacienda, la cual operó hasta el año de 1865 en que se dio la Emisión Provincial del Imperio Mexicano que reconstituyó una vez más al Tribunal de Cuentas. Éste, por última ocasión, funcionó hasta la Restauración de la República en 1867. El 20 de agosto de dicho año, la institución retornó a su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.

A partir de 1867 y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, habiendo operado durante ese periodo bajo un proceso más estable en su regulación jurídica, el cual contrastó con la etapa anterior, en la que fue sujeta a decretos que respondían, en la mayoría de las ocasiones, a situaciones de coyuntura principalmente de orden político, así como a necesidades apremiantes y circunstanciales de ese tiempo[7].

A lo largo de todo el siglo XX, la sociedad se estratificó y creció la población. La modernización del transporte, las comunicaciones, el sistema financiero, la economía, la política y la sociedad marcaron el camino para la transformación de la legislación nacional. Y es así que, para finales de dicho siglo, y como producto de varias reformas electorales, la Cámara de Diputados presentó una nueva composición de fuerzas políticas, y con ello, una pluralidad que fue la pauta y la constante en la toma de decisiones y en los debates parlamentarios como una importante aportación en beneficio de un ámbito más amplio de la población.

---

[7] http://www.asf.gob.mx/

Con base en su pluralidad, la Cámara de Diputados dio inicio a los trabajos legislativos, realizando diversas reformas a su Ley Orgánica con el propósito de cambiar la composición de sus órganos internos de gobierno, y procediendo, simultáneamente, a la integración de sus diferentes comisiones y a la discusión sobre la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998. Con esta nueva composición, la LVII legislatura logró una independencia e intensidad de discusión nunca antes registrada en el Poder Legislativo.

El tema de la fiscalización superior en México tomó destacada importancia, y fue, durante la
LVII Legislatura, y bajo su responsabilidad, que se continuaron los trabajos previos para la construcción de una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior, dando cuenta de ese cambio dos ordenamientos fundamentales que constituyeron una revolución legislativa, y que son, hoy en día, el cuerpo de la fiscalización del siglo XXI en nuestro país: las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000.

La finalidad de las reformas propuestas tuvo como premisa principal buscar instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, creando, para tal efecto, una entidad de fiscalización superior que, como órgano adscrito a la Cámara de
Diputados, contara con atribuciones específicas en materia de control gubernamental[8].

Con la aprobación de esas reformas por parte del Constituyente Permanente, se logró integrar las reformas a la ley reglamentaria que le daría creación a la actual Auditoría Superior de la Federación, concretándose la reforma constitucional y reglamentaria para el año 2000, dando origen a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.[120]

Esta ley, a diferencia de las leyes orgánicas anteriores y los decretos que privaron en el siglo XIX, marcó una moderna concepción de la fiscalización superior,

---

[8] www.diputados.gob.mx [120] www.asf.gob.mx

dotando a la institución de una nueva organización interna con renovados procedimientos para la realización de auditorias, visitas e inspecciones que la misma ley le encomienda.

4. COMPETENCIA, OBJETIVOS Y ATRIBUCIONES ASF.

El control del patrimonio público se realizó, inicialmente, por parte de un soberano depositario de potestades absolutas, con episodios de gran trascendencia en los que se fue gestando el principio de soberanía popular, reconocido finalmente en los gobiernos democráticos como el origen de la legitimidad del Estado.

La evolución de los mecanismos de control ha sido parte fundamental de la historia. El control gubernamental nació como resultado lógico de la responsabilidad de los ciudadanos de contribuir a los gastos del Estado y de su derecho a vigilar el patrimonio común.

De igual forma, hoy en día, la transparencia y la rendición de cuentas, encuentra su esencia en los mecanismos institucionales de control gubernamental, correspondiendo éstos, tanto a las funciones de control interno como a las de control externo.

Respecto al control interno, ha sido el Poder Ejecutivo el que ha estructurado los espacios de vigilancia de la Gestión Pública Federal, para garantizar el cumplimiento de las políticas públicas y de la normatividad establecida. Bajo las mismas características, se establecieron los mecanismos de control interno en las entidades del país, y con muchas menores posibilidades, en el nivel de la gestión municipal.

Las raíces del control interno emergen al crearse el Departamento de Cuenta y Razón y al asignarse a la Tesorería, atribuciones de normatividad en materia de presupuesto y cuenta.

Durante el siglo XIX y hasta el año de 1917, con diversas variantes, la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público concentró las funciones de recaudación y distribución de los recursos, además de las de control preventivo.

En diciembre de 1917, se creó el Departamento de Contraloría Interna. Su objetivo era realizar una inspección eficaz sobre los fondos y bienes de la Nación a través del control previo, contribuir a la regularización de todos los servicios de las oficinas, la rendición de cuentas y la reorganización de la contabilidad general de la Hacienda Pública.

A partir de entonces, las atribuciones de control preventivo sufren diversas reformas para, sucesivamente, asignarse a diversas dependencias del Poder Ejecutivo: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Programación y Presupuesto, que asumió funciones de planeación y control.

En México, la fiscalización superior, entendida como el control externo del gasto público, surge, como se mencionó en el apartado anterior, en la primera Constitución de la República, cuando se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano antecesor de la actual Auditoría
Superior de la Federación con facultades para examinar y glosar la Cuenta Pública.

A partir de 1867, la Contaduría Mayor de Hacienda operó en forma permanente, con un perfil institucional asignado por un sistema político que giraba básicamente en torno a un solo eje de poder y representación política: la Presidencia de la República.

Fue por ello, que el H. Congreso de la Unión, decidió establecer un nuevo marco jurídico para la entidad de fiscalización superior de la Federación, dotándola de nuevas atribuciones contenidas en la reforma constitucional del 30 de julio de 1999, y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en diciembre del año 2000.

La parte institucionalizada del sistema de control gubernamental, lo constituyen los órganos de control interno que actúan en todas las entidades y dependencias de la Administración Pública, y los órganos de control externo, representados por las entidades de fiscalización superior de los Congresos estatales y por la Auditoría Superior de la Federación, en el caso de fondos federales.

Es así, que la Secretaría de la Función Pública ejerce sus atribuciones de control interno antes, durante y después de realizada la gestión gubernamental, y es, desde el Poder Ejecutivo, la responsable de vigilar la aplicación del gasto federal y de las políticas y programas públicos, supervisando la actuación de las dependencias y entidades de gobierno.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico del Poder Legislativo, ejerce su función fiscalizadora de carácter externo a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a los estados y municipios, y a los particulares, cuando ejercen recursos federales.

La Auditoría Superior de la Federación, fue creada para apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con el propósito de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos correspondiente, y constatar la forma y grado del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas de gobierno[9].

El nuevo marco jurídico que norma la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, contiene importantes líneas estratégicas, cuya trascendencia es necesario destacar:

La Institución tiene como misión la de informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas de gobierno; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los tres Poderes de la Unión, los entes públicos federales autónomos, los estados y municipios, así como los particulares cuando hagan uso de recursos federales.

Una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente es condición indispensable para el ejercicio pleno, por parte de la sociedad, de su derecho de vigilar la honesta y eficiente utilización de los recursos públicos, por lo que el fortalecimiento de las facultades de la entidad de fiscalización superior de la Federación ha resultado fundamental en la reforma del Estado mexicano. Puede

[9] www.asf.gob.mx

decirse, respecto a ello, que los avances en este sentido han sido significativos, habiéndose conferido a la Auditoría Superior de la Federación, garante de ese derecho de la sociedad, mayores atribuciones para cumplir con su misión, entre las que destacan las siguientes:

a) Otorga a la Auditoría Superior de la Federación autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de los recursos presupuestales que le son asignados.

b) Concede nuevas atribuciones para fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública
Federal.

c) Ordena que las revisiones se lleven a cabo con mayor oportunidad, reduciendo los plazos para la entrega de los informes.

d) Admite la revisión anticipada de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a través de la evaluación de un Informe de Avance de Gestión Financiera que rinde el Poder Ejecutivo por el primer semestre del año en que se ejerce el presupuesto respectivo.

e) Establece el carácter público de los informes, una vez que éstos son entregados a la Cámara de Diputados.

f) Faculta al órgano fiscalizador para solicitar, en situaciones excepcionales, información a los distintos Poderes y entes auditados, revisando los conceptos que estime pertinentes y rendir el informe respectivo.

g) Permite fiscalizar los subsidios que con cargo al presupuesto se otorguen a entidades federativas o particulares.

h) Amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para llevar a cabo auditorias de desempeño que permitan determinar si la gestión gubernamental cumplió con los objetivos y metas previstos, en términos de su eficacia, eficiencia y economía.

Otras atribuciones que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación le otorga a la Auditoría Superior de la Federación son las de establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe de Avance de Gestión Financiera, así como determinar las normas y sistemas de contabilidad y

archivo de documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público[10].

Para cumplir eficazmente las responsabilidades que se derivan de su marco jurídico renovado, la Auditoría Superior de la Federación se ha fijado como principales objetivos de su gestión los siguientes:

1. Revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de manera objetiva, imparcial y oportuna para merecer la confianza y credibilidad de la Cámara de Diputados y de la sociedad.

2. Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de los resultados previstos y a la satisfacción de las necesidades de la población.

3. Apoyar al H. Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de áreas de oportunidad para mejorar el desempeño de las instituciones públicas y de las acciones de gobierno.

4. Consolidar la transición de la entidad de fiscalización superior de la Federación, maximizar el valor de sus servicios a la Cámara de Diputados y convertirla en una institución modelo.

5. Establecer programas de aseguramiento de calidad al interior de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de constatar que se apliquen las técnicas de auditoria apropiadas; que el tamaño de las muestras seleccionadas para cada caso asegure la representatividad y los niveles de confianza requeridos; que el contenido de los informes sea acorde con los objetivos previstos; y que el sistema automatizado para el seguimiento y control de las acciones promovidas permita conocer su impacto económico y social.

Las facultades asignadas en la Constitución y en su Ley reglamentaria, así como los objetivos que orientan su gestión, conforman el marco rector de la organización y de los procesos internos de trabajo y de actuación de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual se encuentra, hoy en día, en una posición estratégica para contribuir a la consolidación de las instituciones que México requiere para impulsar su desarrollo democrático.

[10] www.diputados.gob.mx

5. ORGANIZACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

La organización actual de la Auditoría Superior de la Federación tiene como antecedente cercano la profunda reforma que tuvieron sus niveles de mando y autoridad, así como la reubicación de las Direcciones Generales de la ahora extinta Contaduría Mayor de Hacienda. Durante todo el proceso de análisis de la reforma constitucional y la integración del proyecto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se hicieron los estudios correspondientes para ajustar estructuras, proponer modelos de organización, adecuar métodos y procedimientos de trabajo, e inducir el cambio en las mentalidades, actitudes y prácticas de los servidores públicos de la institución.

Este amplio proceso de revisión administrativa de la Contaduría Mayor de Hacienda, produjo la primera reorganización que se concretó en el Reglamento Interior que se promulgó en el Diario Oficial del 10 de agosto de 2000. En este esquema se indujeron las figuras actuales de los Auditores Especiales y se incorporó, en las atribuciones de las diferentes unidades administrativas, los principales propósitos y mandatos que se derivaron de la reforma constitucional y su ley reglamentaria.

El 5 de septiembre de 2001, la Comisión de Vigilancia de la aprobó el Reglamento Interior que se encuentra vigente, el cual tuvo adecuaciones respecto al anterior, básicamente en lo referente a la denominación de la Auditoría Superior de la Federación, y a otros ajustes menores respecto de sus atribuciones. El cuerpo de este ordenamiento está dividido en 8 capítulos, en los que se detalla lo siguiente:

En el capítulo I, "Del ámbito de Competencia y Organización de la Auditoría Superior de la
Federación".

El Capítulo II, "De las Atribuciones del Auditor Superior de la Federación".

El Capítulo III, "De las Atribuciones de los Auditores Especiales".

El capítulo IV, "De las Atribuciones de los Titulares de las Unidades".

Capítulos V, "De las Atribuciones de los Directores Generales".

Capítulo VI "De las Atribuciones de los Directores y Subdirectores".

Capítulo VII "De las Atribuciones de los Servidores Públicos Auxiliares".

Capítulo VIII "De las Suplencia de los Funcionarios de la Auditoría Superior de la Federación".

6. NORMAS Y PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN.

Para cumplir cabalmente su mandato y misión institucional, la Auditoría Superior de la Federación ejerce sus atribuciones de acuerdo al marco de las normas jurídicas que lo rigen y conforme a las reglas y criterios propios de auditoria que tiene establecidos, para lo cual depende, para su desempeño, de los valores éticos de quienes realizan la actividad fiscalizadora, por lo que debe subordinar su actuación a los principios de profesionalismo competente, integridad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad, actitud constructiva e independencia, reglas de conducta tales que presuponen valores éticos generalmente aceptados. Por tanto, los profesionales a cargo de las actividades sustantivas están obligados a ajustar su conducta a esos principios y valores de acuerdo a un Código de Ética Profesional con que cuenta la institución, el cual impulsa, fortalece y consolida una cultura de respeto hacia los más altos valores éticos en que se debe sustentar la gestión gubernamental, a fin de anteponer el interés general al particular y de asumir plenamente las responsabilidades que establecen las leyes.

Dado que los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación están obligados a cumplir y observar diversas normas de carácter general, la fiscalización de los recursos públicos les impone responsabilidades concretas a las que deben corresponder normas éticas específicas, por lo que la autoridad moral de la Auditoría Superior de la Federación ha de sustentarse en la conducta intachable de sus auditores y en la competencia reflejada en la calidad de sus informes que propicie la credibilidad institucional.

Es así, que el Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación declara la intención de la institución de servir a la sociedad con eficacia y lealtad, para lo cual asume incondicionalmente los siguientes compromisos:

Primero: Ejercer su autonomía técnica y de gestión con visión prospectiva, responsabilidad, profesionalismo y capacidad auditora.

Segundo: Impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia los auditados.

Tercero: Predicar con el ejemplo, mediante la utilización honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que le sean asignados.

El Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación, dividido en siete apartados, expone y explica cada uno de los principios éticos y reglas de conducta que rigen la actuación de la institución fiscalizadora y sus representantes.

El desempeño de la función de la fiscalización superior por parte de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, además de ajustarse a los principios rectores de su Código de Ética Profesional, cuenta con normas de fiscalización que representan el conjunto de reglas que deben ser observadas en el desarrollo de las tareas de fiscalización superior de la gestión gubernamental. Estas normas se clasifican en: personales, de planeación, del desarrollo de la revisión, de los resultados de los informes de auditoria, del seguimiento sobre las observaciones-acciones promovidas, del fincamiento de responsabilidades y del control de calidad de la fiscalización superior.

Las normas personales, corresponden a los lineamientos y principios que han de observar los servidores públicos que realizan o participan en las tareas de fiscalización superior, y están referidas a la independencia, conocimiento técnico y capacidad profesional, cuidado y diligencia profesionales y capacitación y actualización.

Las normas relativas a la planeación, corresponden a los procedimientos que deben desarrollarse para seleccionar a la entidad fiscalizada y el objeto por revisar, y comprenden la planeación, examen y evaluación de los sistemas de control interno.

Las normas referidas al desarrollo de la revisión, señalan que todo trabajo de auditoria debe documentarse con la evidencia suficiente, competente, relevante

y pertinente, y debe ser supervisado para orientar su desarrollo. Estas normas, que son fundamentales en la ejecución del programa de auditorias, señalan lo relativo a la obtención de evidencia, la supervisión del trabajo de fiscalización superior, los papeles de trabajo, los datos e información en medios magnéticos y ópticos, y el tratamiento, aclaración y confirmación de los resultados.

Las normas sobre los resultados de los informes de auditoria, corresponden a las características que deben tener los informes respecto de las revisiones practicadas.

Las normas en relación al seguimiento sobre la atención de las observaciones-acciones promovidas, corresponde al procedimiento y/o tipo de revisión (auditoria de seguimiento) que debe realizarse para constatar que las observaciones-acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación han sido solventadas por parte de las entidades fiscalizadas, en tiempo y forma.

Las normas referidas al fincamiento de responsabilidades, corresponden al procedimiento mediante el cual la Auditoría Superior de la Federación determina cuándo el servidor público de la entidad fiscalizada en el desempeño de su cargo o comisión infringió la normatividad que regula su gestión, o bien, que causó un daño o perjuicio al Estado en su hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales.

Las normas sobre el control de calidad de la fiscalización superior en la gestión gubernamental, enuncian los procedimientos mediante los cuales se asegura que el contenido del Informe del Resultado sobre la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y de los Informes de Observaciones sobre la Revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera cubren los requisitos establecidos en este conjunto de normas de fiscalización.

Con la disposición y observancia de estos dos importantes códigos normativos, el relativo a la ética profesional y el referido a la fiscalización superior, la Auditoría Superior de la Federación establece las bases sobre las cuales debe conducirse el desarrollo personal y profesional de sus servidores públicos, y que son la guía para alcanzar las metas de calidad y excelencia en la realización de su Programa Anual de Auditorias, Visitas e Inspecciones que le establece la ley.

7. METODOLOGÍA PARA LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

Para efectuar el proceso sustantivo de fiscalización superior, el seguimiento sobre la atención de las observaciones-acciones y el fincamiento de responsabilidades que en su caso corresponda, la Auditoría Superior de la Federación, con base en la estructura de organización que le ha sido conferida, utiliza un esquema metodológico que incluye normas, lineamientos y guías específicas para el desarrollo de sus funciones, así como para la conformación y ejecución de su Programa Anual de Actividades y de su Programa Anual de Auditorias, Visitas e Inspecciones respectivo.

Este proceso metodológico inicia con la etapa de planeación, la cual, parte de una fase de planeación genérica, que comprende un análisis macroeconómico, presupuestal, financiero y programático que permite reconocer los sectores, ramos, funciones, subfunciones y programas estratégicos y/o prioritarios.

Entre los principales insumos que son considerados para la realización del análisis referido, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo[11], los Programas Regionales, Especiales, Sectoriales e Institucionales, los Programas Operativos Anuales, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los resultados que se derivan de la ejecución de estos dos últimos instrumentos.

Por su parte, además de las funciones, ramos, subfunciones y programas enmarcados dentro de las prioridades nacionales, se consideran también las líneas de acción institucionales que incorpora la Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación que se expone en apartado posterior.

Como fase siguiente, se desarrolla una planeación específica que tiene como propósito identificar los entes públicos que ejecutaron los programas determinados como prioritarios y/o estratégicos, los cuales resulta pertinente auditar en virtud de los logros alcanzados en su gestión y de otros factores que se consideran relevantes. Paralelamente, se lleva a cabo la ponderación de las áreas, actividades, proyectos y rubros de ingreso y gasto más significativos.

[11] www.presidencia.gob.mx

Las fases de planeación mencionadas, se desarrollan a partir del análisis de la Cuenta de la
Hacienda Pública Federal y de otras fuentes de información, entre las que destacan:

a) Los Informes de Gobierno que, por disposiciones legales debe rendir el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo, relacionados principalmente con las finanzas públicas, la situación económica y la deuda pública.

b) Los estudios técnicos elaborados por la Auditoría Superior de la Federación y por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, relacionados con el comportamiento del ingreso-gasto, la evolución y tendencia de los principales indicadores económicos, y las variaciones presupuestales, programáticas y financieras, entre otros. Adicionalmente, se examinan diversas publicaciones sobre el entorno financiero y económico del país, elaboradas por firmas consultoras y organizaciones tanto del sector privado como gubernamentales.

c) Los resultados de auditorias anteriores realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y el seguimiento sobre la atención de sus observaciones, toda vez que éstas aportan elementos de la problemática que se presenta en cada ente público federal, los cuales permiten evaluar los esfuerzos y avances para resolverla.

d) Los rubros considerados en los programas anuales de trabajo de los Órganos Internos de
Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

e) Los estados financieros dictaminados por profesionales contratados por la Secretaría de la
Función Pública.

f) Las peticiones de revisión provenientes de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

g) Los señalamientos de problemas e irregularidades expresados por la opinión pública a través de los distintos medios de comunicación.

El análisis estructurado y metódico de esta información, posibilita la formulación de indicadores que permiten identificar los sujetos y objetos de la revisión, los cuales son ponderados mediante la aplicación de los criterios de selección siguientes: a) el interés camaral; b) la evaluación financiera, programática y

presupuestal; c) la importancia relativa de la acción institucional; d) los antecedentes de revisiones anteriores y e) la identificación de áreas de riesgo.

Como fase última en esta etapa de planeación, la Auditoría Superior de la Federación utiliza ciertas reglas de decisión respecto del conjunto jerarquizado de los sujetos y objetos de revisión, conformando así su Programa Anual de Auditorias, Visitas e Inspecciones. Tales reglas de decisión consideran los tres elementos siguientes: importancia, pertinencia y factibilidad.

El rigor en el análisis que de esta forma se efectúa, asegura que los entes públicos y rubros de auditoria cumplan con las dos primeras reglas de decisión mencionadas. Sin embargo, es conveniente resaltar que la acción de la Auditoría Superior de la Federación queda en última instancia acotada por el número de técnicos que conforman su fuerza laboral y por el monto de los recursos presupuestales que le son asignados.

Tanto en el caso de la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera como en el de la
Cuenta de la Hacienda Pública Federal, una vez seleccionados los entes públicos e identificado el objeto de la revisión, los datos e información que sustentan cada propuesta de auditoria, visita e inspección, se registran en el Sistema de Control y Seguimiento de Auditoría (SICSA), donde se consignan, además del título y tipo de revisión, los objetivos de la misma, su justificación y los criterios de selección aplicados. Con la información registrada en el referido sistema, se integra el Programa Anual de Auditorias, Visitas e Inspecciones correspondiente, a partir del cual, y una vez aprobado por el Auditor Superior de la Federación con la opinión favorable del Consejo de Dirección de la Institución, se informa a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia y se procede a la ejecución de los trabajos inherentes al desarrollo de las revisiones programadas.

Cubiertas las etapas anteriores, y practicadas y concluidas las revisiones programadas, se procede a la integración del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. En el caso del Informe de Avance de la Gestión Financiera, se elaboran los informes de las observaciones que son notificadas a los entes auditados, tal como lo establece el artículo 18 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mismas que se integran, en su oportunidad, al Informe del Resultado referido.

8. ESTRUCTURA DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA.

De acuerdo con la ley, el ejercicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación se expresa en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Federal. Este documento resume el trabajo anual y los resultados de las auditorias, visitas e inspecciones practicadas, y se concreta en un Tomo Ejecutivo, en diversos Tomos Sectoriales y en uno más relativo a los resultados de la revisión de los Ramos Generales 33 y
39, a través de los cuales se transfieren recursos federales a los diferentes estados y municipios.

De acuerdo con la clasificación administrativa sectorial del gobierno federal bajo la cual se estructura el documento, las entidades fiscalizadas son agrupadas dentro del Poder y Sector al cual pertenecen, no así las entidades no coordinadas sectorialmente y los órganos constitucionalmente autónomos, los cuales se ubican por separado. En el tomo respectivo a los Ramos Generales 33 y 39, los resultados alcanzados de la revisión se desagregan por entidad federativa y fondo de aportación revisado.

Por su parte, los resultados de la fiscalización se presentan, para cada uno de los entes públicos auditados, de la siguiente forma: un apartado de "Información General de la Entidad Fiscalizada", otro que contiene los "Informes de Auditoría" de las revisiones realizadas a los diferentes entes públicos y un último apartado de "Seguimiento de Observaciones-Acciones" que se derivan de la fiscalización del ejercicio respectivo y, en su caso, de ejercicios anteriores.

Los elementos que conforman cada uno de los Informes de Auditoría que se formulan son los siguientes:

1. Nombre de la auditoria.- Título de la revisión practicada.

2. Criterio de selección.- Factores que se consideraron para la selección del sujeto y objeto de la auditoria.

3. Objetivo.- Breve descripción del propósito de la revisión.

4. Alcance.- Relación cuantitativa entre la muestra analizada y el universo objeto de la auditoria. En la revisión de programas, sistemas, funciones o proyectos,

se indican, además, las fases o componentes que fueron evaluados para delimitar y ubicar en contexto los resultados obtenidos.

5. Áreas revisadas.- Denominación de las unidades administrativas de la entidad fiscalizada responsables de la ejecución de las actividades o programas objeto de la revisión.

6. Procedimientos de auditoria aplicados.- Descripción de los principales procedimientos y pruebas de auditoria aplicados en la revisión.

7. Resultados.- Síntesis de los hechos, evidencias y conclusiones resultantes de la aplicación de los procedimientos y pruebas de auditoria.

8. Observaciones.- Derivan de los resultados de las revisiones practicadas y se refieren a los señalamientos puntuales de las deficiencias, debilidades o irregularidades detectadas.

9. Acciones promovidas.- Consecuencia y complemento inseparable de las observaciones de auditoria. Se clasifican genéricamente en preventivas y correctivas, las que, para la Auditoría Superior de la Federación, tienen la siguiente connotación:

a) Correctivas:

b) Formulación de pliegos de observaciones a servidores públicos, por la presunción de daños o perjuicios al erario federal.

c) Fincamiento de responsabilidades resarcitorias a servidores públicos y particulares, por daños y perjuicios estimables en dinero causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

d) Presentación de denuncias o querellas ante las autoridades competentes por la presunta comisión de ilícitos.

e) Promoción para el fincamiento de responsabilidades administrativas ante los Órganos Internos de Control de los entes fiscalizados o ante la propia Secretaría de la Función Pública, para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores
Públicos.

f) Solicitud de intervención del Órgano Interno de Control por el posible incumplimiento de disposiciones normativas. Los Órganos Internos de Control respectivos deben informar de sus actuaciones a la Auditoría Superior de la Federación.

g) Solicitud de intervención de la instancia recaudadora de la autoridad fiscal, por probables errores u omisiones en las declaraciones fiscales de las entidades auditadas, en relación con el cobro de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social. Asimismo, ante las autoridades responsables de la administración tributaria, por presuntos actos de evasión o elusión fiscal por parte de proveedores de bienes y servicios del sector público.

h) Solicitudes de aclaración-recuperación a los entes públicos auditados por operaciones no justificadas o no comprobadas, toda vez que al momento de la revisión no se dispuso de los elementos necesarios par solventar lo observado o para promover otro tipo de acción.

i) Multa o sanción pecuniaria que la ASF impone a los servidores públicos responsables, en los términos de los artículos 37 y 40 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, cuando la entidad fiscalizada, sin causa justificada, omita presentar dentro del plazo de 75 días hábiles, el informe del resultado derivado de la revisión de una situación excepcional. j) Preventivas:

k) Recomendaciones. En el caso de las auditorias de regularidad o especiales, las recomendaciones que se formulan corresponden a sugerencias generalmente relacionadas con deficiencias y debilidades en el control interno de las entidades auditadas. Estas recomendaciones se emiten con el fin de evitar la recurrencia de errores y omisiones, fortalecer la operación y los sistemas administrativos, atenuar la discrecionalidad en la toma de decisiones, promover el cabal cumplimiento de la normatividad y desalentar la comisión de irregularidades.

10. Dictamen de la Auditoría Superior de la Federación.- Opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados obtenidos en las revisiones practicadas, en función del objetivo y alcance de las mismas.

11. Impacto de la fiscalización.- Efectos administrativos, contables, económicos y sociales de los resultados determinados en las revisiones.

12. Efectos estratégicos.- Repercusión, cambio o beneficio esperado como resultado de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación.

13. Comentarios del ente auditado.- Descripción de los planteamientos presentados por el ente público auditado ante la Auditoría Superior de la Federación, respecto a los resultados y observaciones que ésta determinó en las revisiones practicadas.

9. RESULTADOS DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN.

El producto final del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación es el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que contiene los resultados de la revisión del cumplimiento de los programas públicos, el análisis de las desviaciones presupuestarias y la comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales autónomos llevaron a cabo sus operaciones financieras de acuerdo a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicho Informe es entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo de cada ejercicio, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la cual constituye la instancia formal de enlace entre dicha Cámara y la institución.

La Auditoría Superior de la Federación, por ley, está obligada a mantener reserva y secrecía sobre los resultados y contenido del Informe, el que a partir de su entrega a la Cámara de Diputados, pasa a ser de carácter público.

Existe todo un proceso de análisis y evaluación de la información que involucra tanto a los entes auditados como a las áreas sustantivas de la Auditoría Superior de la Federación, existiendo una diferencia de un año tres meses entre la terminación del ejercicio que se fiscaliza y la rendición de los resultados de las auditorias practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a lo siguiente:

El ejercicio fiscal tiene una duración de un año calendario (del 1° de enero al 31 de diciembre).
Durante el mes de marzo del siguiente año, las dependencias y entidades entregan sus respectivas cuentas públicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la que a su vez, las integra durante los meses de marzo, abril y mayo. Posteriormente, el 10 de junio, el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, entrega la Cuenta de la Hacienda Pública Federal a la Cámara de Diputados, y es a partir de esta fecha cuando la Auditoría Superior de la Federación inicia el proceso de su fiscalización para concluirlo a más tardar el 31 de marzo posterior, fecha, en la cual, la Auditoría Superior de la Federación rinde su Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.

Debe destacarse, que en las últimas etapas del proceso de fiscalización que desarrolla la

Auditoría Superior de la Federación, se llevan a cabo reuniones de Preconfronta y Confronta con los entes auditados para darles a conocer los resultados y observaciones determinadas en las auditorias realizadas. Durante estas reuniones, las entidades fiscalizadas tienen la oportunidad de presentar las aclaraciones e información complementarias pertinentes para solventar las observaciones. Las observaciones no aclaradas son incluidas en el Informe del Resultado, las que son notificadas a los entes auditados inmediatamente después de la entrega de dicho Informe a la Cámara de Diputados, disponiendo los entes públicos de 45 días hábiles para dar respuesta a las observaciones determinadas por la Auditoría Superior de la Federación.

Una vez cumplido el plazo de 45 días hábiles y recibida la información y documentación comprobatoria por parte de los entes fiscalizados, la Auditoría Superior de la Federación, previo análisis de procedencia que realiza de dicha información, procede, según sea el caso, a la solventación de dichas acciones, o bien, a la promoción del fincamiento de las responsabilidades, las sanciones resarcitorias o las denuncias de hechos que en cada caso correspondan.

La Auditoría Superior de la Federación se encuentra empeñada en un esfuerzo por contribuir al desarrollo institucional del país, al impulso de la transparencia y la rendición de cuentas, y a la realización de las acciones de fiscalización superior que promuevan el buen gobierno.

De esta forma, con base en su Visión Estratégica, y como consecuencia del proceso de fiscalización que ha llevado a cabo durante los últimos años, la Auditoría Superior de la Federación ha identificado, como prioritarias, las siguientes áreas de opacidad y riesgo, sobre las cuales resulta indispensable la instrumentación de acciones puntuales para avanzar en los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

10. CONCLUSIONES.

Podemos concluir que la creación de mecanismos de control y fiscalización derivan del constante crecimiento de la corrupción como síntoma de un funcionamiento incorrecto del aparato gubernamental. Entre las causas que la originan se pueden mencionar las siguientes: falta de estabilidad laboral de los servidores públicos, bajos riesgos e impunidad para quienes incurren en prácticas corruptas, altos incentivos al soborno, discrecionalidad en la actuación de los

servidores públicos, exceso de burocracia y tramitología y visión patrimonialista de los cargos públicos.

Para combatir las grandes causas que propician la corrupción, es necesario impulsar mejores prácticas gubernamentales, señalando a los Poderes de la Unión y a los servidores públicos de todos los niveles de gobierno, las fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad para que actúen en el ámbito de sus respectivas competencias.

Del mismo modo, es indispensable impulsar la rendición de cuentas como una constante de la actividad pública en México. De no hacerlo, todo el entramado institucional de nuestro país quedará en entredicho y en una situación de extrema fragilidad.

Para estos propósitos, la rendición de cuentas y la fiscalización superior revisten una importancia estratégica, cuyos procesos deben estar sustentados en los grandes postulados siguientes:

El compromiso con la sociedad debe ser honrado como premisa fundamental de la oferta y de la acción política, reflejo de una verdadera visión de Estado, sin ceder a tentaciones con fines de acumulación de poder o de riqueza.

El verdadero sustento de la autoridad lo constituye la confianza ciudadana, y ésta encuentra su mejor soporte, en un sistema sólido y transparente de rendición de cuentas impulsado por las tareas de la fiscalización superior, cuya estructura institucional la integran las entidades de fiscalización de los Congresos Estatales, y la Auditoría Superior de la Federación, en el caso de los fondos públicos federales.

Los temas centrales del debate nacional, se han modificado radicalmente, surgiendo los de la transparencia y la rendición de cuentas como parte esencial de la discusión pública, y el de la fiscalización superior para promover el mejoramiento del quehacer gubernamental.

La transparencia y la rendición de cuentas no son una concesión graciosa de los gobernantes, son sí, una responsabilidad ineludible y un derecho fundamental del ciudadano en una sociedad democrática.

En este contexto, la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior constituyen un trinomio inseparable que debemos promover para arraigarlo en la cultura democrática de nuestro país, en beneficio de la sociedad a la que todos nos debemos.

Los requisitos fundamentales de un sistema integral de rendición de cuentas deben estar sustentados en la apertura de la información, en el respeto a las leyes y en las sanciones a las conductas indebidas.

Con esa perspectiva, evaluar la actividad gubernamental constituye una tarea prioritaria de la Auditoría Superior de la Federación, la cual compromete toda su capacidad, decisión y voluntad, asumiendo su obligación de neutralidad como condición para ganar la credibilidad de la sociedad.

Es importante que las entidades fiscalizadoras actúen con neutralidad al margen de intereses partidistas. La actuación independiente de las entidades de fiscalización superior, es una de las garantías fundamentales que fortalece la confianza de la sociedad en las instituciones, en las acciones de gobierno y en el desempeño de los servidores públicos.

La lucha contra la corrupción y la impunidad, la cultura de la legalidad y el impulso a los valores en el ejercicio público, deben ser el eje fundamental para potenciar la confianza de la sociedad. Por ello, la Auditoría Superior de la Federación está consciente del papel fundamental que le corresponde desempeñar, como espejo y conciencia de la sociedad que hacen viable el mejoramiento del Estado.

Nuestra historia nos ha legado leyes que han servido para regular la convivencia social y el desarrollo de nuestro país. Muchos cambios hemos vivido y muchos más deberemos realizar, modificando las leyes para fortalecer nuestras instituciones. En un país democrático, el
Derecho debe ser el camino para el cambio de las realidades.

Reforzar y fortalecer el marco jurídico de la Auditoría Superior de la Federación, resulta de la mayor importancia para contar con atribuciones y facultades suficientes que le permitan cumplir cabalmente con sus funciones, y hacer posible, que las resoluciones que se deriven de su actuación, sean vinculatorias con la obligación de cumplirlas.

11. BIBLIOGRAFÍA

- Boeta Vea, Alejandro. Derecho Fiscal, Primer curso. 2ª ed. Ediciones contables y administrativas, México 1992.

- De la Cueva, Arturo, Derecho Fiscal. Editorial Porrúa, México 1999, p.14.

- De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero México, 26ª ed., Editorial Porrúa, México 2005

- Mabarak Cercedo, Doricela. Derecho financiero Público, Editorial Mac Graw Hill, México 1995.

- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

- http://www.sat.gob.mx/nuevo.html, en relación con los artículos 1 y 2 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

- http://www.asf.gob.mx.

- http://www.presidencia.gob.mx