

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN, FISCALIZACIÓN DEL RECURSO PÚBLICO Y EL EJERCICIO DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

Autor P/E: L.C. Eber Demetrio Ramos Cabañas

Correo electrónico: goenedeb@hotmail.com

Autor L.C.A.D. Javier Montalvo Pardo

Correo electrónico: javier.montalvo.pardo@gmail.com

Autor L.C. Rosario Ivon Rojas Alba

Correo electrónico: iva_sca_88@hotmail.com

Fecha de recepción: 28 de enero del 2017

Fecha de aceptación: 4 de marzo del 2017

RESUMEN

La auditoría gubernamental en México se rige por una serie de normas jurídicas que establecen la fiscalización de los recursos públicos, a través de dos organismos principales: la Secretaría de la Función Pública (SFP), que depende del ejecutivo federal, y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que responde ante la Cámara de Diputados. Sin embargo, la fiscalización de los recursos públicos se ha desvirtuado debido a la corrupción que existe en los tres niveles de la administración pública, así como a la falta de sanciones para los servidores públicos que, presuntamente, cometan actos de corrupción; no obstante, las reformas aprobadas el 18 de julio de 2016 para combatir la corrupción buscan fortalecer el ejercicio de la auditoría gubernamental con la Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

PALABRAS CLAVE

Auditoría gubernamental, fiscalización, corrupción.

INTRODUCCIÓN

Las reformas dotaron de mayores atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), pero no aclaran el beneficio de conservar a la Secretaría de la Función Pública (SFP), cuando en 2013 el ejecutivo federal anunció que sería sustituido por un órgano autónomo en materia anticorrupción, el cual no está contemplado como parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), ni en el proyecto de dictamen de las leyes secundarias que lo regirán, publicado el 27 de mayo de 2016 en la Gaceta de la Comisión Permanente (Senado de la República, 2016).

El ejercicio de la auditoría gubernamental se ha desvirtuado debido a la corrupción que hay en la administración pública; por un lado, se han fortalecido las atribuciones de la ASF y, por el otro, el SNA no prevé la existencia del órgano autónomo en materia anticorrupción que sustituiría a la SFP.

I. GENERALIDADES

Objetivos

- a) Mostrar el marco normativo que la regula el ejercicio de la auditoría gubernamental.
- b) Identificar las atribuciones y diferencias de los organismos responsables del ejercicio de la auditoría gubernamental.
- c) Opinar sobre las políticas públicas en materia de anticorrupción y su impacto para el ejercicio de la auditoría gubernamental.

JUSTIFICACIÓN

Para combatir la corrupción, es necesario que la ASF y la SFP (o el órgano que la sustituirá), como principales entes fiscalizadores, hagan cumplir las leyes para sancionar a los servidores públicos que cometan actos de corrupción.

Asimismo, se espera que el SNA, disminuya y, posteriormente, erradique la corrupción en el país, fortaleciendo a su vez el ejercicio de la auditoría gubernamental.

II. El ejercicio de la auditoría gubernamental y la Fiscalización del Recurso Público en México

Para comenzar, es importante mencionar lo que es la auditoría gubernamental, la cual se define en el Boletín B, Normas Generales de Auditoría Pública (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), como una actividad independiente que evalúa las operaciones, los sistemas, los procedimientos, la estructura orgánica, así como los objetivos, planes, programas y metas alcanzadas por las dependencias de la Administración Pública Federal.

Dicho de otro modo, la auditoría gubernamental tiene el propósito de vigilar y evaluar las actividades de los entes públicos, a través de los órganos de control establecidos en la legislación mexicana, proporcionando información que coadyuve a la implementación de medidas para mejorar la administración de los recursos públicos, así como el logro de los objetivos y metas establecidos. En este sentido, el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Cámara de Diputados, 2017) establece las obligaciones que tienen los mexicanos, entre ellas la de contribuir al gasto público, con lo que surge la hipótesis de que, así como se tiene la obligación de contribuir, también se cuenta con el derecho de conocer cómo son aplicados estos recursos por la administración pública federal.

La teoría anterior toma fuerza al considerar la facultad que tiene la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública federal a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual conforme al artículo 79 de la CPEUM cuenta con "...autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones..."

(Cámara de Diputados, 2017), situándolo como uno de los organismos fiscalizadores más importantes del país. Asimismo, las características de la ASF son detalladas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) (Cámara de Diputados, Julio 2016), la cual, en su artículo 83, dispone que sea dirigida por un Auditor Superior de la Federación y, conforme al reglamento interno (Auditoría Superior de la Federación, 2016), este será apoyado por los servidores públicos siguientes:

- Un Auditor especial de cumplimiento financiero.
- Un Auditor especial de desempeño.
- Un Auditor especial de planeación e información.
- El Titular de la unidad de asuntos jurídicos.
- El Titular de la unidad general de administración.
- Los Jefes de departamento.
- Los Auditores.

Como puede apreciarse, los servidores públicos antes mencionados infieren que la ASF puede llevar a cabo una gama de auditorías multidisciplinarias, cada una con procedimientos específicos, siendo parte integral de la auditoría gubernamental y de la evaluación de la cuenta pública federal.

Asimismo, estas auditorías:

...representan un gran cambio cualitativo en la revisión de los estados financieros, ya que trascienden la mera revisión de los recursos y se amplían a lo que se conoce como auditorías al desempeño, que permiten medir la forma y el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones, así como el desempeño de los funcionarios y empleados públicos. (Acosta, Farias, Martínez, Ramírez, & Romero, 2005)

En este sentido, la presencia de una unidad de asuntos jurídicos, como parte de la estructura orgánica de la ASF, demuestra su atribución para imponer sanciones a los servidores públicos que incurran en daños y perjuicios para la hacienda pública, mismas que son descritas en el artículo 67 de la LFRCF (Cámara de Diputados, Julio 2016):

- Determinar los daños y perjuicios, para fincar directamente a los responsables.
- Promover, ante autoridad competente, el fincamiento de otras responsabilidades.
- Promover las acciones de responsabilidad previstas en el Título Cuarto de la CPEUM.

- Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar.
- Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos correspondientes.

No obstante, para que la ASF pueda promover, las acciones de responsabilidad previstas en el Título Cuarto de la CPEUM (Cámara de Diputados, 2017), debe observar lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) (Cámara de Diputados, 2016), la cual, en su artículo 13, presenta las siguientes sanciones por faltas administrativas:

- Amonestación privada o pública.
- Suspensión por un período no menor de tres días ni mayor a un año.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Además, las reformas a la CPEUM realizadas en mayo de 2015, fortalecieron a la ASF, ya que ahora su artículo 79 dispone que “derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores” (Cámara de Diputados, 2017); lo anterior con el propósito de investigar y sancionar posibles actos irregulares de los servidores públicos, sin necesidad de esperar hasta el cierre del ejercicio fiscal para llevar a cabo la auditoría.

Ahora bien, la ASF es un organismo fiscalizador creado por el poder legislativo; sin embargo, también existe un ente similar a cargo del poder ejecutivo: La Secretaría de la Función Pública (SFP).

Al respecto, esta secretaría tiene el propósito de “... coordinar, evaluar y vigilar el ejercicio público del gobierno federal...” (Contreras & Salas, 2015), en tanto que sus atribuciones se hallan en el derogado artículo 37 de la LOAPF (Cámara de Diputados, 2016), entre las que pueden destacarse las siguientes:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal y vigilar su cumplimiento.

- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control, así como asesorarlos y apoyarlos.
- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Opinar, previo a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control.
- Informar periódicamente al ejecutivo federal, sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Recibir, registrar y verificar el contenido de las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal.
- Conocer e investigar sobre las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como aplicar las sanciones que les correspondan y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

De los puntos anteriores se aprecia la importancia de esta secretaría, ya que se encarga, en términos generales, de la evaluación y vigilancia de las acciones de los servidores públicos, así como de la determinación de responsabilidades y, en su caso, denunciarlos por la vía penal, con el propósito de “Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la Administración Pública Federal” (Acosta, Farías, Martínez, Ramírez, & Romero, 2005).

Asimismo, para que la SFP realice estas actividades, tiene a su cargo a los Órganos Internos de Control, tanto de las dependencias de la administración pública centralizada como de las entidades paraestatales.

Además es imposible evitar preguntarse las diferencias que hay entre la ASF y la SFP, en virtud de que, por la naturaleza de sus atribuciones, podría pensarse que duplican funciones entre sí; confusión que puede disiparse observando la comparación realizada en la Tabla 1.

Tabla 1
Características de los órganos fiscalizadores federales

Característica	SFP	ASF
Poder al que pertenece:	Ejecutivo.	Legislativo.
Autoridad a la que informa:	Ejecutivo Federal.	Cámara de Diputados.
Ámbito de ejecución:	Dependencias y entidades de la administración pública federal.	Poderes de la Unión y cualquier ente público que use recursos federales.
Tipo de control que ejerce:	Interno.	Externo.
Forma de actuación:	Indirecta (a través de los órganos de control interno).	Directa o Indirecta (a través de los órganos de fiscalización estatales).
Momento en el que actúa:	Antes, durante o después de la gestión pública.	

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó una Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, la cual muestra la Tasa de población por cada cien mil habitantes que cree o ha escuchado que existe corrupción en los trámites que realizó en el año 2013, la tasa de población por cada cien mil habitantes a la que algún conocido le refirió actos de corrupción en los trámites que realizó en el 2013 y la tasa de prevalencia de corrupción al realizar algún trámite personal, datos que pueden apreciarse mejor en la Tabla 2.

Tabla 2
Tasa de prevalencia de corrupción por cada cien mil habitantes

Tasa de población por cada cien mil habitantes que cree o ha escuchado que existe corrupción en los trámites que realizó en el 2013	Tasa de población por cada cien mil habitantes a la que algún conocido le refirió actos de corrupción en los trámites que realizó en el 2013	Tasa de prevalencia de corrupción al realizar algún trámite personal.
59,713	46,790	12,590

Fuente: INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

Asimismo, el INEGI proporciona información de los servidores públicos sancionados por cada mil servidores públicos, por ámbito de gobierno. La Tabla 3 muestra el resultado más reciente.

Tabla 3
Servidores públicos sancionados por ámbito de gobierno

Tribunales superiores de justicia y Consejos de la judicatura estatales	Administraciones públicas municipales	Administraciones públicas estatales
10.4	4.8	5.0

Fuente: INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

III. Las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción

La discusión de las leyes anticorrupción se vio retrasada en las comisiones encargadas de dictaminarlas dentro del Senado de la República. El 28 de mayo de 2016 se venció el plazo constitucional que establecía la publicación de la legislación secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

La reforma constitucional de 2015 que estableció la creación del SNA busca agrupar a las instituciones encargadas de combatir a la corrupción en un mismo comité, con el objetivo de que actúen de manera coordinada y alineados, por primera vez, bajo una Política Nacional Anticorrupción. Su objetivo último será poner fin a la creciente impunidad que rige en nuestro país.

Del primer paquete de leyes anticorrupción, cinco de siete son fundamentales para generar mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno del país:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Define de qué manera se coordinarán y colaborarán las instituciones encargadas de combatir la corrupción y su funcionamiento como un sistema. Establece un Comité Coordinador que determina la elaboración y evaluación de las políticas anticorrupción así como los mecanismos de participación ciudadana.

2. Ley General de Responsabilidades Administrativas (ley 3 de 3)

Establece las obligaciones que todos los servidores públicos deberán de cumplir, los tipos de corrupción, así como los procedimientos para la detección, investigación y sanción. Debe ser clara para evitar interpretaciones y facilitar el trabajo de los jueces. Al ser una Ley General, todos los estados deberán de basar sus leyes en ella.

3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Determina la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal encargado de juzgar los posibles actos de corrupción que investiguen las autoridades. Garantiza que un cuerpo autónomo sea quien juzgue las faltas administrativas graves.

4. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Da marcha atrás a la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la mantiene como el órgano de gobierno encargado del control interno de la Administración Pública Federal. Además será uno de los órganos encargados de la investigación de responsabilidades administrativas graves. Tendrá como competencia resolver las faltas administrativas no graves (las faltas graves serán juzgadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa). De esta manera, se garantiza que quienes decidan sobre los actos de corrupción no sean subordinados de los acusados.

5. Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Dotan a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de mayores facultades y herramientas de investigación que permitan una fiscalización en tiempo real de los recursos federales. Por primera vez permite que se fiscalicen participaciones estatales.

No obstante, las sanciones que establecen son la separación del cargo e inhabilitación para cargos futuros, así

como sanciones de carácter económico. Es decir, si sólo se aprueban estas cinco leyes los corruptos no acabarían en la cárcel. Es por esto que la Sociedad Civil ha exigido que a esas cinco leyes se sumen dos más:

6. Reformas al Código Penal

La Ley 3de3 propone la tipificación clara de los actos de corrupción y establece procesos de investigación y sanción específicos. Esto debe reflejarse de la misma manera en adecuaciones al Código Penal para poder castigar con cárcel los actos de corrupción graves.

7. Ley de la Fiscalía General de la República (para la creación de la Fiscalía Anticorrupción)

Para perseguir penalmente los actos de corrupción es necesario crear una Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción que tenga autonomía técnica y presupuestal, y que cuente con todas las facultades y herramientas de investigación necesarias. Sólo así se garantizará una investigación autónoma de los delitos de corrupción.

Asimismo, el Senado de la República, contempla como leyes secundarias en materia anticorrupción:

- Ley General Del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General De Responsabilidades Administrativas.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

IV. El Sistema Nacional Anticorrupción

Se han creado diversos órganos encargados de realizar la auditoría gubernamental y combatir a la corrupción en el país, desde la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1982, pasando por la ASF en 1999 y la SFP en 2003, por mencionar algunos ejemplos.

En este sentido, la creación del SNA, si bien representa un avance histórico en el combate a la corrupción, también confirma las fallas en el ejercicio de la auditoría gubernamental en México, principalmente en la auditoría interna, la cual continúa siendo responsabilidad de la SFP.

Ahora bien, desde la reforma constitucional realizada en mayo de 2015, el artículo 113 de la CPEUM (Cámara de Diputados, 2016), establece que el SNA “es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”, contando con un Comité Coordinador integrado por los siguientes actores:

- El titular de la ASF,
- El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción,
- El presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,
- El presidente del El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal,
- Un representante del Comité de Participación Ciudadana, y
- El titular de la secretaría del ejecutivo federal responsable del control interno.

Además, el mismo artículo señala que el Comité de Participación Ciudadana del SNA será integrado por “cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción [...]” (Cámara de Diputados, 2016), lo cual promete la participación de personajes ajenos al servicio público y que, por consiguiente, tengan un juicio distinto e independiente al de un servidor público.

Cabe destacar que las siete leyes del SNA contemplan la permanencia de la SFP, lo cual indica que no se creará, al menos por ahora, el órgano autónomo en materia anticorrupción que se había propuesto originalmente en enero de 2013.

De igual forma, es destacable la opinión de Merino (2016) sobre las causas por las que las leyes secundarias del SNA no fueron aprobadas en su momento, durante el período ordinario de sesiones del senado:

Más allá del gusto por el escándalo, creo distinguir dos razones posibles: de un lado [...] El sistema anticorrupción no resultaría eficaz si no se completa con la materia penal: nuevos

tipos penales de corrupción y una fiscalía especializada para enfrentarlos [...]

La segunda razón [...] las declaraciones conocidas como la 3de3 [...] Nadie está en contra de eso. La diferencia está en la información que habría de publicarse, en un solo punto: en publicar de manera obligada, o no, el monto original de los bienes adquiridos por servidores públicos.

El punto de vista anterior hace énfasis en dos acciones enfocadas al combate a la corrupción: la creación de tipos penales específicos y una adecuada transparencia en el patrimonio de los servidores públicos.

Por otro lado, no puede omitirse que el SNA, a primera vista, presenta similitudes con el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), en virtud de que este último es:

[...] el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones. (Sistema Nacional de Fiscalización, 2016)

Lo anterior en virtud de que, al comparar las definiciones, tanto del SNA como del SNF, se observa que ambos sistemas realizan actividades relacionadas con la fiscalización de recursos públicos, lo cual infiere una posible coordinación entre ambos sistemas o, en el último de los casos, una duplicidad de atribuciones.

Esto viene a colación debido a que, si bien el SNF no está propiamente incluido en el SNA, sí los organismos que lo integran, es decir, la SFP y la ASF, con lo que surge la interrogante sobre el alcance que tendrá realmente el SNA, respecto a la coordinación en la fiscalización de recursos públicos, en tanto que el SNF es el responsable de esta actividad.

CONCLUSIONES

La creación del SNA, si bien es un avance significativo en el combate a la corrupción, no garantiza su desaparición al considerar la percepción de la corrupción en el país,

así como el hecho de que no prevé la creación del órgano autónomo en materia anticorrupción u otro organismo similar como había sido planteado originalmente al desaparecer a la SFP.

Asimismo, es cuestionable la independencia del SNA, en virtud de que uno de sus miembros es el titular de la secretaría del ejecutivo federal responsable del control interno que, como el nombre indica, se trata de una dependencia que responde ante el mismo ejecutivo federal.

En cuanto al ejercicio de la auditoría gubernamental, el SNA al incluir entre sus integrantes a los titulares de la ASF y de la secretaría responsable del control interno, así como a los de los organismos encargados de la impartición de justicia y de participación ciudadana, puede esperarse la emisión de normatividad que fortalezca el ejercicio de la auditoría gubernamental en el país (tanto interna como externa) que asegure la imposición de sanciones para los servidores públicos que pretendan esquivar al rendición de cuentas, sea por actos de corrupción o por faltas administrativas.

En este sentido, es interesante la similitud que hay entre el SNA y el SNF en cuanto a la fiscalización de recursos públicos, además de que la SFP y la ASF pertenecen a ambos sistemas.

REFERENCIAS

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (6 de junio de 2016). Transparencia y anticorrupción. Obtenido de <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/transparencia/>
- Cámara de Diputados. (14 de febrero de 2017). Leyes Federales Vigentes. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Acosta, G., Fariás, R. A., Martínez, M., Ramírez, J., & Romero, M. A. (2005). Guía de Auditoría Gubernamental en México. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Amparo, M. (2015). México: Anatomía de la Corrupción. México: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- Auditoría Superior de la Federación. (6 de junio de 2016). Informe Cuenta Pública 2014. Obtenido de http://www.asf.gob.mx/Publication/169_Informe_cuenta_publica
- Auditoría Superior de la Federación. (6 de junio de 2016). Instrumentos Legales. Obtenido de http://www.asf.gob.mx/Publication/41_Instrumentos_Legales
- Cámara de Diputados. (8 de junio de 2016). Gaceta Parlamentaria. Obtenido de <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Cámara de Diputados. (6 de junio de 2016). Leyes Federales Vigentes. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Contreras, L. A., & Salas, K. (2015). Transformación y Retos de la Auditoría Gubernamental en México. En L. A. Contreras Durán, El Nuevo Paradigma de la Auditoría en el Orden Social (págs. 139-154). Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Merino, M. (8 de junio de 2016). Anticorrupción: demasiado ruido. Obtenido de <http://rendiciondecuentas.org.mx/anticorrucion-demasia-do-ruido/>
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (s.f.). Boletín B, Normas Generales de Auditoría Pública. México.
- Senado de la República. (8 de junio de 2016). Gaceta de la Comisión Permanente. Obtenido de <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=63299>
- Sistema Nacional de Fiscalización. (10 de junio de 2016). Información General del SNF. Obtenido de <http://www.snf.org.mx/bases-operativas-para-el-funcionamiento-del-snf-1.aspx>
- Transparencia Internacional. (6 de junio de 2016). Barómetro Global de la Corrupción 2013. Obtenido de <http://transparencia.org.es/bgc-2013/>
- Transparencia Internacional. (6 de junio de 2016). Índice de Percepción de la Corrupción 2015. Obtenido de IPC 2015: <http://transparencia.org.es/ ipc-2015/>