



Gaceta electrónica

de la Auditoría Superior de la Federación

Año 1, número 1, febrero de 2009

2 CONOCIENDO LA ASF

Naturaleza de la ASF:

cuáles son los principios democráticos que sustentan la fiscalización superior

5 Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública

¿Qué es y cómo está compuesto este documento?

8 DISCURSOS DEL AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Algunos logros de la ASF en voz de su titular

ÁMBITO INTERNACIONAL

10 INTOSAI: un vistazo a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

13 FISCALIZACIÓN EN LA HISTORIA

Un breve repaso por las instituciones de rendición de cuentas más antiguas

15 PUBLICACIONES Y EVENTOS

EDITORIAL

La tarea de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) consiste en fiscalizar el uso de los recursos federales por parte de los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, los estados y los municipios, e inclusive los particulares. Esta labor es un elemento fundamental para el fortalecimiento de la democracia.

La presente *Gaceta* tiene como finalidad difundir el trabajo de la ASF, con el fin de que los lectores cuenten con los elementos suficientes para identificar el impacto de nuestra institución en la vida pública de nuestro país.

¿Por qué enviar esta gaceta a los estudiantes universitarios? De acuerdo con un sondeo de opinión realizado a solicitud de la ASF por el Centro de Estudios sobre Opinión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, (disponible en www.asf.gob.mx), el segmento de población que valora, en mayor medida, los asuntos vinculados con la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización superior, es el que cuenta, al menos, con un nivel de estudios de licenciatura. Por ello, consideramos que los estudiantes universitarios son el terreno más fértil dentro de la sociedad mexicana para difundir nuestra labor.

Naturaleza de la Auditoría Superior de la Federación

El sustento de la democracia radica en la confianza de la sociedad en las acciones del gobierno. Dado que es responsabilidad de los ciudadanos contribuir a los gastos del Estado, también es su derecho vigilar el buen uso del patrimonio común. La fiscalización (que significa vigilancia o control) facilita una apropiada utilización de los fondos públicos, regularidad y legalidad en la acción administrativa, y promoción del buen gobierno.

Control interno y externo

Existen dos tipos de control al gasto público: el control interno y el control externo. El primero se lleva a cabo antes, durante y después de realizada la gestión gubernamental, y lo efectúan áreas de las propias estructuras orgánicas del gobierno. La institución encargada del control interno en México es la Secretaría de la Función Pública (SFP) y es responsable, desde el Poder Ejecutivo, de vigilar la aplicación

del gasto federal y políticas y programas públicos, así como la actuación de las dependencias gubernamentales y funcionarios públicos.



Edificio principal de la ASF, en la Ciudad de México

Por su parte, el control externo se ejerce de manera posterior a la gestión financiera del gobierno, por medio de instituciones totalmente independientes de las entidades fiscalizadas; en nuestro país esta tarea es llevada a cabo por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano técnico de la Cámara de Diputados que fiscaliza los recursos federales asignados tanto a los Poderes de la Unión, a los entes públicos constitucionalmente autónomos,

estados y municipios, como a los particulares.

Estas atribuciones tienen su base en la facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Poder Legislativo, en tanto representante de la población y encargado de autorizar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, de sancionar políticamente el uso de los recursos públicos federales por parte del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial e inclusive, del mismo Poder Legislativo.

Tanto el control interno como el control externo son complementarios, de manera que un eficiente control interno propicia acciones de buen gobierno y facilita la fiscalización superior. De hecho, la ASF y la SFP firmaron un Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de Información para estos efectos.

Atribuciones de la ASF

La ASF, entonces, es el órgano de fiscalización superior del Estado Mexicano. Esto significa que es la última instancia encargada de realizar auditorías a los fondos públicos; no hay ninguna

dependencia, organismo o institución por encima de ella. En este sentido, la ASF es la autoridad máxima del país en materia de supervisión y fiscalización de los recursos públicos, por lo que sus decisiones, señalamientos y observaciones son finales y las dependencias públicas se ven obligadas a responder a ellas. Por ello, el mayor patrimonio de la ASF es su neutralidad, puesto que se mantiene alejada de intereses partidistas y de presiones políticas.

Se suele creer que la ASF investiga y persigue a funcionarios gubernamentales que han usado indebidamente recursos federales. Sin embargo, la ley no le otorga tales facultades.

La ASF sólo puede revisar la Cuenta Pública a través de auditorías, y si de esa revisión se concluye que hay indicios para pensar que hay un daño presumible a la Hacienda Pública, entonces está en posibilidad de:

- Promover una sanción administrativa ante la Secretaría de la Función Pública

- Presentar una denuncia de hechos ante el Ministerio Público
- Imponer directamente una sanción económica resarcitoria.

La independencia y autonomía de la ASF asegura a la ciudadanía que los resultados de sus auditorías se basan en un trabajo técnico riguroso y profesional, al margen de intereses particulares o de grupo. ■

Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública

El principal producto de la ASF lo constituye el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública. Este documento es entregado a la Cámara de Diputados en las fechas señaladas por las leyes correspondientes, y sus resultados son hechos públicos en ese mismo plazo.

La anualidad y la posterioridad constituyen principios rectores de la fiscalización superior en México. Esto quiere decir, en primer lugar, que el tipo de control sobre los recursos públicos que ejerce la ASF como órgano técnico de la Cámara de Diputados se realiza de forma posterior a la gestión financiera del gobierno. Se trata, entonces, de un control *ex post*.

En cuanto al principio de anualidad, éste se refiere a que la ASF se concentra en la revisión del ejercicio de recursos federales pertenecientes al año fiscal correspondiente a la Cuenta Pública entregada por el Ejecutivo Federal.

Tiempos de entrega

De acuerdo con recientes reformas constitucionales, se ha fijado el 30 de abril como fecha límite en la que el Ejecutivo Federal debe presentar ante la Cámara de Diputados la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, un documento informativo sobre la contabilidad y las finanzas que sustentan el gasto de los programas públicos. Dicha Cuenta Pública debe corresponder al ejercicio fiscal inmediato anterior.

De este modo, la ASF selecciona, de entre todas las operaciones gubernamentales realizadas en el año anterior, una muestra representativa que le permita entregar el Informe de Revisión de la Cuenta Pública en los plazos estipulados por ley: esto es, el 12 de marzo para este año, y el 20 de febrero a partir del año siguiente.

Dada la magnitud del Presupuesto de Egresos de la Federación y la complejidad de las funciones

gubernamentales que se llevan a cabo en el país a lo largo de un año, sería imposible revisar a detalle el cien por ciento de dichas operaciones dentro del periodo asignado por Ley para la entrega del Informe de la Revisión de la Cuenta Pública. La práctica internacional vigente y las normas de auditoría recomiendan determinar una muestra representativa del universo de operaciones.

Las distintas áreas de la ASF se encargan de analizar y evaluar la información proporcionada por los entes auditados. Durante las últimas etapas del proceso fiscalizador se llevan a cabo reuniones de Preconfronta y Confronta con dichas entidades, de manera que éstas conozcan los resultados y las observaciones derivadas de las auditorías y presenten las aclaraciones que consideren pertinentes. Una vez que el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública es entregado a la Cámara de Diputados, los entes públicos

cuentan con 30 días hábiles para responder a las observaciones hechas por la ASF.

Naturaleza del Informe

El Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública es el producto del trabajo anual de la ASF, por lo que contiene los resultados de las auditorías, visitas e inspecciones practicadas. 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.

El documento se estructura de acuerdo con la clasificación administrativa sectorial del gobierno federal. De esta forma, las entidades fiscalizadas son agrupadas dentro del Poder y Sector al cual pertenecen. Las entidades no coordinadas sectorialmente y los órganos



El Auditor Superior de la Federación, el C.P.C. Arturo González de Aragón, en la Cámara de Diputados

constitucionalmente autónomos se ubican por separado. En el tomo respectivo a los Ramos Generales 33 y 39, los resultados de la revisión se desagregan por entidad federativa y fondo de aportación revisado.

Por su parte, los resultados de la fiscalización, para cada uno de los entes públicos auditados, se presentan 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.

El plazo para la entrega del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública 2007 por parte de la ASF está por cumplirse, y sus resultados serán dados a conocer al público. El interés que se genere en torno al tema contribuirá a la construcción de una sociedad más transparente y basada en la rendición de cuentas, valor fundamental defendido por la fiscalización superior en nuestro país. El Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública 2007 estará disponible de manera íntegra en la página *web* de la institución (www.asf.gob.mx) a partir del momento en el que el Auditor Superior de la Federación presente dicho documento (12 de marzo de 2009).

Logros de la ASF

¿Cuáles son los resultados más destacados de la institución? He aquí, en palabras del Titular de la ASF, algunas de sus reflexiones.

// Derivado de su actuación durante el periodo 2002-2008, algunos de los principales resultados alcanzados por la ASF son los siguientes:

- “Ejecución de la revisión de las **Cuentas Públicas** de los ejercicios fiscales de **2000 a 2007**
- **Incremento en tres veces las auditorías practicadas**, al pasar de 312 en el año 2002 a 956 en el año 2007
- **Incremento en 3.6 veces la muestra fiscalizada** al pasar de **1.9% al 6.8%**, en relación al gasto total ejercido
- **Incremento del número de observaciones en 115%** y las **acciones promovidas en 75%**
- Recuperaciones por **31,419 millones de pesos**, que han sido reintegrados al erario público, lo que representa

cerca de **30 veces el presupuesto anual de la institución**, situación inédita en el país”

Estas cifras fueron dadas a conocer el 3 de diciembre de 2008, en el marco del Foro Internacional “La Fiscalización Gubernamental”.

En otra ocasión, durante la XXIV Reunión Nacional de la Asociación Nacional de Abogados de Instituciones Públicas de Educación Superior, A.C. (ANAIPEs), el Auditor Superior señaló los siguientes logros de la ASF:

- “Se practicaron múltiples **revisiones** a las operaciones del **rescate bancario**. Los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación limitaron los resultados de la

ASF, y por ende, **evitaron recuperar importantes recursos** en beneficio de la sociedad

- Se realizaron **evaluaciones integrales** al **Programa Oportunidades**, a los servicios de educación, al programa estratégico para detener la degradación del medio ambiente, a la red de autopistas, carreteras y caminos rurales, así como al desempeño de **Petróleos Mexicanos** y la **Comisión Federal de Electricidad**
- Se llevó a cabo un número significativo de auditorías horizontales a los principales **regímenes de jubilaciones y pensiones**, a los sistemas de **servicio civil de carrera**, a la regulación y evaluación del **sistema financiero de fomento**, a la operación e impacto financiero de los **PIDIREGAS**, a las **remuneraciones y percepciones** en el Sector

Público, al registro y control de **donativos**, y a las políticas y acciones para el abasto de medicamentos en el **Sector Salud**

- Se inició la práctica de **auditorías de "Centricidad"**, que permiten la evaluación de la concurrencia de diversos programas y proyectos institucionales para atender las necesidades de un grupo específico de población
- Se efectuaron diversas auditorías a **fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos**. Mediante modificaciones a la ley, se obligó a estas figuras jurídicas a rendir cuentas y ser sujetas a procesos de fiscalización
- Finalmente, se logró que las **universidades públicas** rindieran cuentas sobre el ejercicio de los recursos públicos federales que les son transferidos". ■

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores



La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es una institución profesional, autónoma y apolítica creada para facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) del mundo en el ámbito de la auditoría gubernamental. Fue fundada en 1953 en La Habana, Cuba, por un conjunto de 34 países. Actualmente pertenecen a la INTOSAI 188 miembros, compuestos tanto por EFS nacionales como supranacionales. La sede de la Secretaría General se encuentra en Viena, Austria.

De este modo, la INTOSAI se erige como un foro de discusión sobre los temas relacionados con la fiscalización superior. Su máxima instancia de decisión es el Congreso, el cual se celebra cada tres años y reúne a la totalidad de sus miembros. Es a través de estas reuniones periódicas, aunadas a las de sus Comités, Grupos de Trabajo y *Task Forces*, que la INTOSAI logra una comunicación efectiva para concentrarse en la temática clave que ocupa a sus miembros, y de esta manera consigue proponer soluciones innovadoras a los retos comunes de sus integrantes. De ahí que su lema sea: "La experiencia mutua beneficia a todos".

Los principios filosóficos y conceptuales fundamentales de la INTOSAI fueron establecidos en 1977, en la Declaración de Lima, en la cual se subraya la necesidad de la independencia de las EFS. Asimismo, dicha Declaración muestra el trabajo democrático que se realiza al interior de la Organización. Los organismos que la componen son:

- La Secretaría General, encargada de cuestiones administrativas y de facilitar la comunicación y la coordinación entre la Organización y las entidades que la componen
- El Congreso, órgano rector de la INTOSAI, compuesto por todos sus miembros. El Banco Mundial, las Naciones Unidas y otras organizaciones de carácter internacional también participan en el Congreso
- El Comité Directivo, el cual es responsable ante todos los miembros de la Organización, y lleva a cabo las tareas que le son encomendadas por el Congreso. Asimismo,

corresponde al Comité Directivo decidir la entrada de nuevos miembros a la Organización, además de aprobar el presupuesto. Se compone por 18 miembros

- Grupos Regionales de Trabajo: éstos agrupan a las EFS de diversas regiones geográficas, a excepción del ARABOSAI, que agrupa a las EFS de habla árabe. Gracias a ellos se facilita la coordinación entre EFS y, por lo tanto, el trabajo en conjunto en temas técnicos
- Comités, Subcomités, Grupos de Trabajo y *Task Forces*, que son órganos con experiencia técnica en ciertos temas

Cabe mencionar que la Comisión Financiera y Administrativa, también perteneciente a la INTOSAI, tiene una función consultiva en el Comité Directivo, y es apoyada por el Director de Planeación Estratégica, quien garantiza la implementación del Plan Estratégico de la Organización.

El XIX INCOSAI y la presidencia del Comité Directivo

El máximo órgano de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el Congreso, celebró su XIX edición del 5 al 10 de noviembre de 2007 en la Ciudad de México. Se trató del Congreso más concurrido en la historia de la Organización, pues reunió a 480 delegados de 145 EFS miembros, junto con 21 observadores y 60 personas acompañantes.

Las discusiones técnicas llevadas a cabo en las Sesiones Plenarias del Congreso giraron en torno a dos temas: "La deuda pública; su administración, rendición de cuentas y fiscalización", y "Sistema

de evaluación al desempeño basado en indicadores clave universalmente aceptados". En ambos casos se establecieron recomendaciones y resoluciones diversas tras las sesiones de debate.

Además, la realización de dicho Congreso permitió a la ASF, asumir la Presidencia del Comité Directivo de la INTOSAI por el periodo 2007-2010.

Asimismo, se aprobó la "Declaración de México sobre la Independencia de las EFS", documento con el cual se hizo hincapié en la importancia que tiene la independencia de las EFS para el mejor desempeño sus funciones. ■

Primeras instituciones fiscalizadoras

Es difícil definir con precisión cuándo surgió la primera institución de rendición de cuentas. En el siglo XII, Felipe Augusto II llegó a ser rey a la edad de 15 años y fue el primero en ostentar el título de “rey de Francia”. En una época de grandes enfrentamientos militares, Felipe Augusto consiguió asegurar el poder real a través de cambios políticos y administrativos significativos. Fue hacia el año de 1190 que el rey Felipe Augusto II emitió un edicto mediante el cual se ordenaba la creación de la Corte de Cuentas, quizás la más antigua institución de su tipo, aunque su obligación no era la de rendir cuentas al pueblo, sino al rey y a su corte.

En el año de 1256, San Luis reafirmó la importancia del personal encargado de revisar las cuentas; a partir de 1303, dicho personal quedó instalado en un salón particular llamado la “camera computorum” (cámara de las cuentas) en el Palacio de Justicia. Sin embargo, entre 1319

y 1320 fue establecida la primera Cámara Real separada, mediante el Edicto de Vivier en Brie pronunciado por Felipe V.

Años más tarde, en 1365, se dio otro de los primeros antecedentes de las actuales entidades fiscalizadoras: la Cámara de Comptos de Navarra; el tribunal de cuentas más antiguo de España y uno de los primeros en su tipo en el continente europeo. Su fundación fue ordenada por el rey Carlos II de Navarra, quien decidió organizar las cuentas reales a través de esta institución, misma que contó con amplias competencias.

Poco después se fundó el Tribunal Mayor de Cuentas, creado por las Cortes Españolas en el año 1453 para fiscalizar la Hacienda Real, mismo que fue instituido en la Nueva España en el año de 1519 con el propósito primordial de revisar los gastos de expedición de Hernán Cortés.

En el México independiente

Desde su primera Constitución Política de 1824, México contó con la Contaduría Mayor de Hacienda, con la encomienda de realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal.

En 1838 pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, que se extinguió por decreto del 2 de septiembre en 1846, por lo que

volvió a su forma de Contaduría Mayor hasta 1853, cuando retomó la denominación de Tribunal de Cuentas, la cual se mantuvo por dos años. En 1865 volvió a sufrir una transformación al restituirse el Tribunal de Cuentas por orden del Imperio Mexicano. Fue hasta 1867 que retomó su denominación original, la cual permaneció sin cambios hasta el año 2000, en el cual las reformas constitucionales permitieron la creación de la actual entidad fiscalizadora superior mexicana: la Auditoría Superior de la Federación. ■

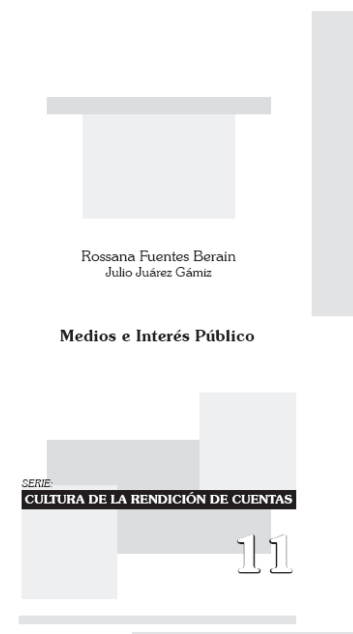
La Cámara de Comptos de Navarra, uno de los tribunales de cuentas más antiguos



Publicaciones y eventos

A través de este espacio, usted podrá enterarse de los productos más recientes emitidos por la ASF, así como de los eventos próximos en los que se cuente con participación de la institución.

El decimoprimer libro de la serie "Cultura de la Rendición de Cuentas", publicada por la ASF, ya está disponible. Se trata del título *Medios e Interés Público*, escrito por la Dra. Rossana Fuentes Berain y el Dr. Julio Juárez Gámiz. En este trabajo, los autores realizan un profundo análisis sobre la importancia que tienen los medios de comunicación y los dilemas que se presentan ante la actual masificación de nuevas tecnologías digitales.



El volumen que reúne los trabajos ganadores del 8° Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización y Rendición de Cuentas ya ha sido publicado por la ASF. Los ensayos ganadores de este certamen fueron:

- Primer lugar: "Pluralidad Partidaria, Condiciones Institucionales y Dinámica Parlamentaria: Análisis del Proceso de Revisión de la Cuenta Pública del Ejecutivo en Tlaxcala, 1995-2004", por Moisés Pérez Vega.
- Segundo lugar: "La Rendición de Cuentas y la Transparencia de la Deuda Pública en el Mercado de Capitales", por Raúl Carbajal Cortés.
- Tercer lugar: "Hacia la Fiscalización de la Hacienda Pública. El Papel del Departamento de Contraloría y la Contaduría Mayor de Hacienda en los años de 1917 a 1934", por Luz María Uhthoff López.
- Mención honorífica: "La Transparencia de las Transferencias, Participaciones y Aportaciones a Estados", por Marco Antonio Cancino Cordero.

12 de marzo

Presentación del Informe de Revisión de la Cuenta Pública 2007. Como resultado de su acción fiscalizadora, la ASF presentará ante la Cámara de Diputados los resultados de 962 auditorías practicadas a los Tres Poderes de la Unión, entes constitucionalmente autónomos, estados y municipios, así como particulares que recibieron recursos públicos federales respecto del ejercicio fiscal de 2007, primer año de gestión del actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa.



19 de marzo



La Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño llevará a cabo la **presentación del libro *Marco Operativo sobre Auditorías al Desempeño***; se contará con la asistencia del Auditor Superior de la Federación en este evento. ■

Cualquier comentario o sugerencia relacionado con esta publicación, favor de comunicarse con el Lic. Benjamín Fuentes Castro, Coordinador de Relaciones Institucionales de la ASF, a la dirección bfuentes@asf.gob.mx